



UNIVERSIDAD DEL AZUAY

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Derecho

**“Análisis Crítico de las Propuestas de
Autonomía Política en el Ecuador”**

**Trabajo de Graduación previo a la obtención del título de
Abogado de los Tribunales de la Republica del Ecuador**

Autor:

Andrés Santiago Lazo Jara

Director:

Paúl Granda López

Cuenca, Ecuador

2007

A mis padres, Patricio y Marcia, por nunca rendirse

Quiero agradecer a mi Familia, mis padres, Patricio y Marcia y mis hermanos, Daniela, Patricio y Verónica, por el amor, sabiduría y apoyo incondicional durante toda mi vida. A mis socios y amigos, Silvana y Francisco y mis amigos “ingenieros”, Juan Francisco y Juan Diego, por la inestimable amistad, aprecio y respeto que me han brindado durante todos estos años y que ciertamente no puedo pagar. Al doctor Paúl Granda, por asumir la tarea de dirigir esta monografía. Finalmente a los doctores Tarquino Orellana, Rafael Oyarte y Patricio Cordero, por recibirme y aconsejarme, aun sin conocer muy bien a la persona que les abordaba.

INDICE DE CONTENIDOS

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Índice de Contenidos.....	iv
Índice de Anexos.....	vii
Resumen.....	viii
Abstract.....	xi
Introducción.....	1
CAPITULO 1.....	3
1.1 Autonomía Política.....	3
1.1.1 Concepto y Características de la Autonomía Política.....	3
1.2 Diferencias entre Autonomía Política y Federalismo.....	7
1.2.1 Federalismo: Orígenes.....	7
1.2.2 Características del Estado Federal.....	10
1.2.3 Diferencias con el Estado de Autonomías.....	13
1.3 Descentralización Administrativa.....	15
1.3.1 Concepto.....	15
1.3.2 Características de la Descentralización Administrativa.....	19
1.3.3 Clases de Descentralización Administrativa.....	20
1.4 Diferencias entre Descentralización Administrativa y Descentralización Política.....	22
CAPITULO 2.....	25
2.1 El Estado Compuesto Español.....	25
2.1.1 Generalidades.....	25
2.1.2 Definición.....	27
2.2 Principios del Modelo Autonómico.....	28
2.2.1 Principio de Unidad.....	29

2.2.2 Principio de Solidaridad.....	30
2.2.3 Principio de Igualdad.....	31
2.2.4 Principio de Libre Circulación de Bienes y Personas.....	32
2.2.5 Principio Dispositivo.....	33
2.2.6 Principio de Autonomía Financiera.....	33
2.3 Mecanismos de Acceso a la Autonomía.....	34
2.3.1 Procedimiento Común.....	35
2.3.2 Procedimiento Especial.....	37
2.3.3 La Posibilidad Estatal de Imposición de la Autonomía.....	41
2.4 Separación de Competencias Estado – Región Autónoma: Los Estatutos y la Constitución.....	43
2.4.1 El Estatuto de Autonomía.....	43
2.4.1.1 Naturaleza Jurídica.....	43
2.4.1.2 Posición Jurídica del Estatuto en la Constitución...	46
2.4.2 La Comunidad Autónoma.....	48
2.4.2.1 Organización.....	48
2.4.3 Principio de Separación de Competencias.....	53
2.4.3.1 Concepto de Competencia.....	53
2.4.3.2 El Principio de Separación de Competencias.....	54
2.4.3.3 Las Competencias de las Comunidades Autónomas.....	57
2.4.3.4 Las Competencias Estatales.....	58
2.5 Relaciones entre los Ordenamientos Estatales y los Ordenamientos Estatales.....	59
2.5.1 Relaciones de Cooperación.....	60
2.5.1.1 Concurrencia en la Normacion: La Normacion Básica Estatal.....	61

2.5.1.2	La Ejecución Autónoma de la Legislación Estatal.....	63
2.5.1.3	La Coordinación de Competencias Estado – Comunidad Autónoma.....	66
2.5.2	Relaciones de Interferencia.....	67
2.5.2.1	La Delegación Estatal de competencias a la Comunidad Autónoma.....	68
2.5.2.2	Las leyes de armonización.....	70
2.5.2.3	La Ejecución y Coerción Estatal.....	71
2.5.3	Relaciones de Integración.....	73
2.5.3.1	La Cláusula de Prevalencia.....	73
2.5.3.2	La Cláusula de Suplencia.....	75
CAPITULO 3.....		77
3.1	Las propuestas de Autonomía Política en el Ecuador: Consideraciones Históricas – Referencia Constitucional de la Autonomía.....	77
3.1.1	Consideraciones Generales.....	77
3.1.2	Concepto Jurídico de la Autonomía en la Constitución.....	79
3.1.2.1	Consideraciones Generales.....	79
3.1.2.2	El Modelo constitucional de Autonomía territorial: El Régimen Seccional Autónomo.....	83
3.1.3	Consideraciones Históricas del Proyecto de Autonomía Política en el Ecuador.....	91
3.1.3.1	Conclusiones Preliminares.....	101
3.2.	Análisis de las Propuestas de Autonomía Política: La Autonomía Provincial. (Anteproyecto de ley presentado por el movimiento Fuerza Ecuador).....	104

3.3. Análisis de las propuestas de Autonomía Política: la Autonomía Regional. (Propuesta del Gobierno Nacional del Ec. Rafael Correa).....	117
3.4. Análisis de las Propuestas de Autonomía Política: proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico. (Presentado por los Alcaldes de las principales ciudades del país en el año 2006).....	134
Capítulo 4.....	145
4.1 Conclusiones Finales.....	145
4.2 Propositiones Finales.....	160
Bibliografía.....	169
Anexo 1: Composición de la Recaudación Tributaria por Direcciones Regionales.....	173
Anexo 2: Recaudación del Servicio de Rentas Internas – Periodo Enero – Agosto 2007 por Domicilio Fiscal (miles de dólares).....	174
Anexo 3: Índice de Desarrollo Humano Ecuador (2001).....	177
Anexo 4: Índice de Pobreza Humana Ecuador (2001).....	178
Anexo 5: Composición Porcentual de los Ingresos de los Municipios.....	180
Anexo 6: Total de Ingresos por Provincias.....	181
Anexo 7: Composición Porcentual de Ingresos Consejos Provinciales.....	182
Anexo 8: Índice de Dependencia de los Gobiernos Municipales de las Transferencias del Gobierno Central sobre los Ingresos Totales Municipales...	183
Anexo 9: Valor Agregado Bruto Provincial por Industria Estructura Porcentual a Precios 2000 – 2004.....	184
Anexo 10: Producción Bruta Provincial por Industria Estructura Porcentual a Precios de 2000 a 2004.....	186
anexo 11: consumo intermedio provincial por industria estructura porcentual a precios 2000 – 2004.....	188

RESUMEN

La presente monografía trata las propuestas de autonomía política en el Ecuador. Partimos de los conceptos básicos, ya que en el Derecho administrativo, autonomía, puede referirse a descentralización administrativa o política, de acuerdo al grado de intensidad implementado. A continuación examinamos el Estado de Autonomías español, cuyos principios se basan en la unidad y solidaridad del Estado, reconociendo y garantizando el derecho de autonomía de las regiones y nacionalidades de España. Enseguida analizaremos los factores históricos y jurídicos que determinan las propuestas de autonomía política en el Ecuador: la del Movimiento Fuerza Ecuatoriana; la del Gobierno Nacional del Ec. Rafael Correa y por ultimo la Propuesta de los Alcaldes. Finalmente exponemos conclusiones como la necesidad de autonomía administrativa de regiones o provincias, previo a la autonomía política como medio para crear espacios de participación democrática real de los actores sociales.

ABSTRACT

The present monograph treats the proposals of political autonomy in the Ecuador. We leave of the basic concepts, since in the administrative Right, autonomy, can refer to administrative or political decentralization, according to the grade of intensity. Next we examine the Spanish State of Autonomies whose principles are based on the unit and solidarity of the State, recognizing and guaranteeing the right of autonomy of the regions and nationalities of Spain. At once we will analyze the historical and juridical factors that determine the proposals of political autonomy in the Ecuador: that of the Movement Fuerza Ecuatoriana; that of the National Government of the Ec. Rafael Correa and the Proposal of the Mayors of Ecuador. Finally we expose conclusions like the necessity of administrative autonomy of regions or provinces, previous to the political autonomy as means to create spaces to the social actors' real democratic participation.

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, la búsqueda de la descentralización de la administración pública ha acaparado la atención de los gobiernos, tanto central como seccional; la necesidad de optimizar la administración de los recursos estatales en la prestación de los servicios públicos, ha generado diversas propuestas que, entre otras cosas, se dirigen a dar mayores atribuciones a municipios y consejos provinciales y que han sido viabilizadas en varias leyes promulgadas a lo largo de la década anterior con este fin, incluso la Constitución vigente en la actualidad, ha consagrado la descentralización administrativa como política ineludible del Estado.

No obstante, a pesar de los medios que se han dispuesto, los objetivos que se proponían en estas leyes no se han cumplido como se esperaba y esto ha servido de excusa, para que desde algunos sectores del país, se propongan otras vías más radicales que permitan la superación del sistema anacrónico de administración centralista. Estas propuestas, se refieren a modelos de autonomías administrativas hasta autonomías políticas. Este último caso constituye un camino más extremo y que en ocasiones ha sido planteado con una visión poco solidaria y por tanto incoherente con las necesidades primordiales del país.

Con el propósito de aportar a la discusión sobre este tema trascendental en la vida política de nuestro país desarrollaremos la investigación, que en los círculos políticos de nuestra República ha sido manejada con muy poca seriedad, considerando las múltiples discusiones académicas que han surgido sobre el tema.

Proponemos una discusión que supere las propuestas meramente económicas, dirigida hacia el debate de la autonomía como una necesidad de crear espacios democráticos efectivos en el Ecuador. Ante la urgencia de recursos que hacen falta

para el desarrollo de amplias regiones del Ecuador, el problema del centralismo no puede ser reducido a una cuestión monetaria y debe trascender hacia la conformación de estructuras de participación democrática en el Ecuador. Con esta premisa, analizaremos los aspectos más importantes de las distintas propuestas de autonomía en el Ecuador.

No pretendemos dar respuestas definitivas a este tema, pues creemos que sólo el debate nos llevará a la solución efectiva de los problemas que aquejan a nuestro país. Esperamos que el análisis y las propuestas planteadas en este trabajo sirvan para profundizar el debate respecto al tema.

CAPITULO 1

1.1 AUTONOMÍA POLÍTICA

1.1.1 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA

La palabra “autonomía” proviene del griego *autos*, que significa por sí mismo y la palabra *nomos* que significa ley, es decir, en términos generales, significa facultad de darse las propias normas por las que se ha de regir.

En el campo administrativo, no es posible hablar de autonomía como un concepto exclusivo para referirse a la descentralización política, es decir, aquella en la que aparte de la transferencia de competencias o facultad de autoadministrarse, existe una transferencia de la potestad de normar con rango de ley; en otras palabras, la función legislativa no se agota en el ente central, que es el Congreso Nacional, sino que ésta se comparte con otros cuerpos legislativos regionales que también poseen esa misma atribución. Pérez Camacho, expresa: “Se atribuye a la autonomía una connotación política de autorregulación, reservando el termino autarquía para el ejercicio de la mayor o menor descentralización administrativa” (2001. Pág. 37). Este último criterio de distinción, es utilizado profusamente por la Doctrina administrativa argentina e italiana. Así también, Bardia, citado en la obra de Pérez Camacho, distingue autarquía de autonomía: “mientras la primera se caracteriza por el ejercicio de la potestad reglamentaria, la autonomía se caracteriza por el ejercicio de la potestad legislativa” (2001. Pág. 38)

¿Que debemos entender por autonomía política? Nos remitimos a la obra de Manuel Maria Diez, quien citado por Jorge Moreno Yáñez indica que consiste en “la coexistencia en un Estado conjuntamente con el ente central de varios entes

locales, dotados todos de personalidad jurídica. Así en el Estado Federal” (2003. Pág. 238).

Otro concepto nos trae Rodrigo Borja, que citando a Linares Quintana, nos dice acerca de la descentralización política, en oposición a la centralización política lo que sigue:

Es el Estado unitario – caso de centralización política – las atribuciones políticas fundamentales se hallan concentradas o reunidas en un solo núcleo de autoridad o poder, vale decir que la tendencia centrípeta predomina sobre la centrifuga. En cambio en el Estado federal - caso de descentralización política – las atribuciones políticas esenciales están distribuidas o repartidas en dos órdenes gubernativos diferentes: el gobierno central y los gobiernos locales, que coexisten armónica y coordinadamente dentro del mismo territorio o sea que las tendencias centrípeta y centrifuga se mantienen en un equilibrio mas o menos perfecto. (Borja Cevallos. 1991. Pág. 95)

Estos conceptos son propios de aquellos Estados que han adoptado el modelo federal, que en la practica es una de las especies más conocidas de descentralización política o autonomía política, en la cual, las atribuciones legislativas son compartidas por igual entre el ente central y los entes locales; situación que puede observarse en países como Estados Unidos, Suiza o Alemania, en donde los entes locales (llámense Estados, regiones o *Lander*, en Alemania o por último, cantones) poseen su propio ejecutivo, legislativo e incluso su propio órgano judicial.

Debemos aclarar que los conceptos vertidos hasta el momento, no explican del todo el modelo que queremos definir, pues, si bien el mejor ejemplo de

descentralización política es el Estado federal, no podemos afirmar que éste sea el único ejemplo de autonomía política. Otra forma de descentralización estatal es el Estado autonómico, que no llega al extremo del Estado federal (aunque es innegable su mayor proximidad a este último), ni tampoco es entendido como un modelo de Estado unitario (en el sentido clásico en el que la doctrina ha definido); es un punto intermedio entre estos dos modos de organizar el Estado, cuyo ejemplo es el Reino de España.

El Estado autonómico al que nos referimos, tiene por característica el reconocimiento de la unidad del Estado ante todo, sin excluir, sin embargo, el reconocimiento de la autonomía como derecho de las nacionalidades y regiones que integran el Estado, según expresa literalmente la Constitución Española en su artículo 2:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española..., y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. (Constitución Política del Reino de España. Art. 2.)

Así, el Estado de autonomías promueve, no solo la transferencia de competencias administrativas, sino también competencias políticas a las diversas regiones que integran el Estado, observa Pérez Camacho: “la característica de la autonomía política es la posibilidad de determinar y diseñar sus propios objetivos y metas, es decir crear sus propias competencias, establecer tributos propios, tipificar infracciones e imponer sanciones a los transgresores” (2001. Pág. 45). Sin embargo, esta autonomía, como bien refiere en este caso la Constitución Española, tiene un límite que es la unidad del Estado; no se debe entender esta unidad del Estado en el sentido de Estado unitario en contraposición con el Estado federal,

sino como subraya Javier Pérez Royo “quiere decir simplemente que dentro de la Constitución no cabe que ninguna nacionalidad o región pueda constituirse como Estado independiente. Autonomía sí, Independencia no” (2002. Pág. 1010).

Característica importante del Estado de autonomías, es lo que el tratadista Javier Pérez Royo llama el principio dispositivo, por el cual, la Constitución no impone una estructura de Estado, la Constitución, que es el fundamento de la autonomía, simplemente “posibilita una estructura descentralizada del Estado en función del ejercicio que hagan los titulares del derecho, las nacionalidades y regiones” (Pérez Royó. 2002. Pág. 1010.), en tal virtud, son las regiones o provincias en este caso las que deciden la opción de la autonomía, aunque, como veremos después, el propio Estado Español puede imponer en determinadas circunstancias y por necesidad pública, la autonomía a aquellas regiones que no hicieran uso del mentado derecho, asistido por expreso mandato constitucional que permite al Estado imponer el régimen autonómico.

No debemos olvidar, por último, el principio de solidaridad que debe existir precisamente entre las diversas regiones autónomas, ya que sin ello no tendría sentido el principio de unidad del Estado detallado anteriormente, lo que implica que toda propuesta, estatal o regional, deberá considerar a todas las regiones desde las más pobres hasta las más ricas, las propuestas egoístas están descartadas, precisamente para lograr el equilibrio económico necesario dentro del Estado.

Concluyendo, podemos afirmar que la autonomía política se considera, de acuerdo al grado de descentralización de potestades tanto administrativas como políticas, entendidas como transferencia de bloques competenciales, ya sean económicas, administrativas o en el presente caso, legislativas. La autonomía política, no es exclusiva de los Estados federales, sino que existen modelos intermedios que,

sustentados en la unidad del Estado como principio rector de la organización estatal, reconoce la autonomía de regiones, provincias u otras entidades menores, no sólo para administrar, sino también para darse, de acuerdo con el significado etimológico de autonomía, sus propias leyes. La unidad del Estado se fundamenta en la imposibilidad de independencia de las regiones y en la necesidad de solidaridad entre ellas, es decir políticas conjuntas de desarrollo. Por último, para completar la visión de autonomía, transcribimos un concepto dado por Iván Finot acerca de la descentralización política “la descentralización política sería la transferencia de procesos de decisión sobre gasto y financiamiento para provisión de bienes públicos, desde ámbitos centralizados a ámbitos locales” (2004. Pág. 4) que describe precisamente el objetivo de la autonomía, como la necesidad de una mejor provisión de servicios públicos y una mayor participación de los gobiernos seccionales en la toma de decisiones sobre aquellos.

1.2 DIFERENCIAS ENTRE AUTONOMÍAS POLÍTICAS Y FEDERALISMO.

1.2.1 FEDERALISMO: ORÍGENES.

El Estado federal tiene sus orígenes en la confederación de Estados pequeños sin mayor peso político y militar, que vieron en la alianza un medio para hacer frente a los nacientes Estados unitarios europeos como Francia o Inglaterra, cuya hegemonía política comenzó a cimentarse a partir del siglo XVI, de este modo podemos afirmar que la confederación de Estados no es más que una transición hacia el Estado federal, puesto que como, expresa Rodrigo Borja, citando a Bernaschina González, sobre la confederación de Estados, estas son “una unión de Estados soberanos con el fin de protegerse en lo exterior y de realizar en común ciertas finalidades de orden interno” (1991. Pág. 108). Para completar la definición

de confederación de Estados, transcribo la definición de García Pelayo, citado en la obra de Rodrigo Borja:

La Confederación es una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos. La existencia de la Confederación, esta determinada por la consecución de unos fines comunes, y como estos están concebidos con carácter permanente, precisan de unos órganos también permanentes. Objetivo común a toda Confederación ha sido la seguridad exterior e interior, a la que se añaden otras finalidades variables según los casos. (Borja Cevallos. 1991. Pág. 108).

De ahí las diferencias entre la confederación de Estados y el Estado federal, puesto que el primero es más bien una unión contractual de dos o más Estados, unidos basándose en propósitos comunes como la defensa ante agresiones externas, que conservando su soberanía, mantienen su personería jurídica tanto en lo interior como en lo exterior; es por ello que sus relaciones se sujetan al Derecho Internacional Público. Por otro lado, el Estado federal, conserva su unidad nacional, a pesar de la descentralización política que sustenta su organización, los Estados integrantes de la federación son autónomos, más no soberanos, por lo que sus relaciones se someten al derecho público de la federación.

Los Estados Unidos de América fue el primer estado federal en la historia, la experiencia de las trece colonias inglesas en Norteamérica, después de su independencia, fue fundamental para el surgimiento del federalismo como alternativa al Estado unitario. En un primer momento, fue la necesidad de lograr una mayor fortaleza frente al Reino Unido, potencia hegemónica de la época, lo que obligó a los estadistas norteamericanos, ensayar el modelo federal de los Estados

Unidos de Norteamérica, cuya organización se plasmaría en la Constitución de 1787, en el que se estableció “una asociación de Estados organizada de tal modo que los poderes están divididos entre un gobierno general, que en ciertas materias es independiente de los gobiernos de los Estados asociados, y por otro lado, gobiernos estatales que en ciertas materias, a su vez, son independientes del gobierno general” (Borja.1991.Pág. 97-98). Trujillo subraya que el sistema federal de los Estados Unidos de América, “no responde a especulaciones teóricas, es el compromiso o solución consensuada entre la tesis de un gobierno centralizado y fuerte que propiciaban los federalistas, como Washington, y el respeto a la soberanía de los estados que defendían los demócratas – republicanos, entre quienes estaba Jefferson” (2006. Pág. 396)

En el origen del Estado federal, confluyen dos tendencias antagónicas: por un lado una tendencia hacia la unidad y por otro lado una tendencia hacia la diversidad, es decir que: “de un lado aparece el deseo de esas pequeñas unidades territoriales de conservar sus características naturales, culturales y sociales, en suma, su existencia autónoma, y de otro, el afán de defenderse ante el exterior, cosa que no pueden hacer sino integrándose en una entidad superior y más fuerte.” (Borja. 1991. Pág. 95). Trujillo cita la Ley Fundamental alemana, en su artículo 20 que define a Alemania como un Estado federal democrático y social, y que denomina federación: “al conjunto que resulta de la unión de todas sus partes territoriales constituyentes, a cada una de las cuales, en cambio, las denomina *Länder*” (386. Pág. 386)

Entonces, el origen del Estado federal históricamente no obedece a un esquema teórico previamente establecido, sino mas bien, a una necesidad practica de buscar la mejor forma de armonizar las dos tendencias de unidad y de diversidad, de modo que la experiencia norteamericana encontró la mejor manera de organización,

precisamente en la forma federal. Es esa necesidad de armonía la que lleva al surgimiento del Estado federal que se constituye con el propósito de equipararse con el Estado unitario, con el fin de poder competir con él. Por eso como conserva con el Estado unitario, las mismas características de división de poderes y de garantía de derechos fundamentales, es “en la articulación territorial interna en lo único en los que el Estado federal se va a diferenciar del Estado unitario. Y no por vocación, sino por las circunstancias históricas en las que se produjo la afirmación de dicho Estado federal” (Pérez Royo. 2002. Pág. 977).

1.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO FEDERAL

Antes de continuar, es necesario aclarar, que el Estado federal no es el punto de referencia del Estado políticamente descentralizado; es una de las especies de Estado políticamente descentralizado, añadiendo que existen otras manifestaciones de este mismo fenómeno jurídico.

El Estado federal, como se indicó, comparte la mayoría de características del Estado unitario, excepto una, que se refiere a la distribución vertical del poder con relación al territorio, puesto que, en el Estado federal, el poder político ejecutivo, legislativo y judicial, opera el modelo descentralizador, en el cual las atribuciones y responsabilidades son compartidas por el gobierno federal y los gobiernos locales, sobre la base de separación de competencias establecida en la Constitución federal.

Esta separación de competencias es crucial para la subsistencia del Estado federal, puesto que en ella radica toda la organización del Estado, si esta división falla, el Estado como tal, falla también.

La separación de competencias se puede lograr: enumerando las competencias que corresponden al Estado federal en la Constitución federal y dejando el resto de competencias no enumeradas a los gobiernos locales; o bien, enumerando las atribuciones o competencias de los gobiernos locales en la Constitución federal y dejando el resto de atribuciones no enumeradas a la federación. De cualquier modo que se realice esta división, lo destacable es que en la práctica, se propende cada vez más hacia la atribución de mayores competencias a la federación.

Observa Pérez Royo, citando a Michael Bothe: “Un Estado federal es un Estado articulado en unidades territoriales. Estas unidades poseen una autonomía considerable. Dichas unidades participan en la formación de la voluntad de la federación a través de una segunda cámara del parlamento federal. Estos elementos están garantizados por una Constitución rígida. Existe un mecanismo organizado de solución de conflictos, en particular mediante decisión judicial de los conflictos federales”. (2002. Pág. 977-978).

Lo mencionado anteriormente, se comprueba en el alto grado de descentralización política jurídica del Estado federal, que permite a cada sección territorial dictar sus propias normas, de modo que el territorio no es una simple circunscripción administrativa para la prestación de servicios públicos, sino que cada unidad territorial, tiene una voluntad política autónoma, que le permite ejecutar actos de gobierno y administración, legislar sobre determinadas materias e incluso administrar justicia por tribunales propios.

El poder político, distribuido territorialmente entre el gobierno federal y los gobiernos locales, requiere necesariamente de estos últimos, un órgano legislativo local, en el que se haga efectiva su voluntad política, con sujeción a la división competencial operada en la Constitución federal. El órgano legislativo local deberá normar

exclusivamente sobre las materias reservadas a las unidades territoriales autónomas, y únicamente por excepción, previamente establecida en la Constitución federal, será la federación, la que se encargue de normar sobre esos temas de competencia de las unidades territoriales.

Entonces, hay una coexistencia de normas de carácter federal y otras de carácter local propias de los Estados o unidades territoriales autónomas. Los Estados, secciones territoriales o gobiernos locales, participan en la formación de la voluntad de la federación por intermedio del órgano legislativo federal, para ello, este último, se divide en dos cámaras: una representada por senadores, representantes de cada unidad territorial autónoma, y otra cámara, formada por diputados, que representan a la población nacional de todo el Estado federal. Es en la cámara de senadores o representantes de cada unidad nacional, en donde participan los Estados miembros de la federación en la formación de la voluntad del Estado federal, sobre el sistema de designación de los miembros integrantes de esta cámara, existen diversos criterios, de acuerdo a la legislación de cada país; en general, subraya Pérez Royo, suelen ser: “1. Elección por el cuerpo legislativo. 2. Designación por el parlamento o por el gobierno de los diferentes Estados miembros. 3. Libertad en la fijación del procedimiento de designación a los Estados miembros”. (2002. Pág. 1001).

Se destaca también, la existencia de una instancia para la resolución de conflictos de orden federal, que permite resolver las disputas entre la federación y las unidades territoriales federadas, o de estas entre sí, sobre la aplicación legítima del derecho federal o del derecho de los Estados federados, sobre la base de la división de competencias anteriormente tratada.

Por ultimo, se debe resaltar que los Estados federales, en el campo internacional, participan con personalidad jurídica única y plena, como una unidad política soberana ante los demás Estados.

1.2.3 DIFERENCIAS CON EL ESTADO DE AUTONOMÍAS

1.- Por el origen, el Estado federal históricamente surge de la confederación de Estados; en la federación, Estados pequeños, deciden unirse con el fin de lograr un mayor peso político e internacional, conservando sus particularidades y un alto grado de autonomía, más no soberanía. El Estado de autonomías, a pesar de sus similitudes con el Estado federal, es una forma de Estado propia de los Estados unitarios, como ejemplo, el Estado español que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que la integran y la solidaridad entre ellas”. (Constitución Política del Reino de España. Art. 2). Pérez Camacho manifiesta que: “La distinción entre el Estado federal y el Estado (unitario) regional italiano y el Estado (unitario) de las autonomías, se sustenta más en su origen histórico que en los mayores o menores poderes que puedan ostentar los Estados miembros del Estado federal o las regiones y comunidades autónomas” (2001. Pág. 47) En otras palabras el Estado, reconoce la diversidad dentro de su territorio y promueve un cierto grado de autonomía de regiones o nacionalidades, con el propósito de fortalecer la unidad del Estado, hecho que también ocurre en otros Estados unitarios como Colombia o Italia.

2.- En el Estado de Autonomías, cada región autónoma no puede redactar su Constitución, puesto que la norma básica de la región, es en lo formal, una ley orgánica, de menor rango que la Constitución política del Estado; esta ley orgánica, sin embargo, esta revestida de ciertos requisitos, que impiden que pueda ser reformada por otra ley orgánica dictada por el parlamento de la nación, como

trataremos mas adelante. El Estado federal, aparte de la Constitución de la federación, que es la norma en la que se determina la división de competencias entre ésta última y los Estados que integran la federación, existen las constituciones de los Estados miembros, en donde se plasman y se desarrollan las competencias reservadas a dichos entes, dentro del marco de la Constitución federal.

3.- En el Estado de autonomías, la Constitución y los Estatutos autonómicos, guardan una relación jerárquica diferente: formalmente los Estatutos son leyes orgánicas, aunque podrían tomarse como leyes complementarias a la Constitución, puesto que en ésta, se reconoce y garantiza la autonomía, mientras que el estatuto desarrolla dicho derecho. En el Estado federal, entre la Constitución nacional y las constituciones de los Estados que integran la federación, no existe una relación jerárquica; el fundamento, que las relaciona, es la división de competencias entre la federación y los Estados o regiones federadas.

4.- En el Estado de Autonomías, el fundamento jurídico de las unidades autónomas es distinto, puesto que éste surge del reconocimiento, en la Constitución política, del derecho a la autonomía dentro del Estado unitario, así como, la posibilidad de desarrollar este derecho, por parte de cada unidad territorial que integra el Estado. En cambio, en el Estado federal, el fundamento jurídico es la asociación de Estados más pequeños en una entidad superior que es la federación, en la cual confluyen la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad; es decir, la ordenación jurídica del Estado federal comporta tres fases: “la unificación del poder, es decir un poder constituyente único; la distribución del poder por el constituyente, atribuyendo el ejercicio de una parte del mismo a la federación y otra parte a los Estados miembros y la coordinación de ambos poderes mediante diversos mecanismos”. (Pérez Royo. 2002. Pág. 996.). Sin embargo, las competencias de las unidades

autónomas dentro del Estado de autonomías, suelen ser tan amplias como aquellas de los Estados dentro la federación.

5.- Por ultimo, “En el Estado de autonomías, está prohibido a las regiones autónomas federarse. El Estado federal es producto de la unión de varios Estados pequeños”. (Moreno Yánes. 2003. Pág. 247).

1.3 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1.3.1 CONCEPTO.

Sobre la descentralización, Iván Finot citando a Eduardo Palma y Dolores Rufián, en términos generales nos refiere: “implica la transferencia de competencias a gobiernos subnacionales electos que puedan actuar con independencia de la administración central” (2004. Pág. 3.), Sirva esta definición, como introducción al estudio de la descentralización administrativa que en sentido específico, como observa Roberto Dromi, citado por Moreno Yánes, tiene lugar: “cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas, en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propia, bajo el control del poder ejecutivo”. (2003. Pág. 138).

En tal sentido, debemos entender que la descentralización administrativa corresponde únicamente a la función ejecutiva, entre cuyas potestades se encuentran la administración del Estado. No cabe hablar de descentralización administrativa, cuando ésta implica la transferencia de atribuciones legislativas o judiciales, que son potestad exclusiva de la función legislativa y de la función

judicial; en ese caso estaríamos frente a una descentralización política, característica propia de los Estados federales.

La Descentralización administrativa según Gabino Fraga, citado por Fernández de Castro se definiría en los siguientes términos:

Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía... el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos". (2004. Pág. 3)

Se distingue de esta definición, el hecho de que se reconoce que la transferencia de competencias administrativas, se realiza desde el gobierno central hacia entes que no están sujetos a la jerarquía de la administración pública central, y que, por otro lado, gozan de la potestad de auto administrarse; en tal virtud, existe un órgano con personalidad jurídica propia que no responde al poder jerárquico disciplinario de la administración central, salvo en menor o mayor grado al control administrativo: "estamos ante personas jurídicas de derecho público, que se administran por sí mismas para cumplir fines públicos típicamente administrativos". (Moreno Yánes. 2003. Pág. 140). En igual sentido, coincide Agirreazkuenaga, quien afirma que "la descentralización siempre presupone la existencia de varias personas jurídicas o de varias administraciones dotadas todas ellas, lógicamente, de personalidad jurídica distinta" (2005. pág. 159)

No debe confundirse la descentralización administrativa con la desconcentración administrativa, en el que simplemente se otorgan ciertas competencias, ya sea temporalmente o definitivamente, desde los entes jerárquicamente superiores de la administración pública central, hacia los entes inferiores de dicha administración, de tal manera que los primeros conservan el poder jerárquico de control sobre los segundos; “pues... en la desconcentración hay una única persona jurídica que desconcentra o transfiere competencias a los órganos de una misma administración” (Agirreazkuenaga. 2005. Pág. 159). En otras palabras, los órganos jerárquicamente inferiores hacia quienes se desconcentra dichas competencias, no poseen personalidad jurídica propia. No coincidimos con lo expuesto por el Dr. Rodrigo Borja, quien sobre la Descentralización administrativa señala: “se produce un desplazamiento de poderes y facultades hacia los órganos inferiores, con la finalidad de descongestionar la tarea de los órganos superiores, pero sin romper la vinculación jerárquica que sujeta a los primeros a la autoridad de los segundos”. (1991. Pág. 101). Como anotamos al principio, corresponde en este caso hablar de desconcentración administrativa, mas no de descentralización administrativa.

Por otra parte, respecto al grado e intensidad de dicha descentralización según Borja, citando al doctor Sayagués Laso esta depende “por un lado, del traspaso de competencias de la administración a los órganos descentralizados y por otro lado, del contralor que la autoridad central ejerza sobre dichos órganos”. (1991. Pág. 101). Específicamente al referirse a la intensidad de la descentralización afirma Sayaguez Laso lo que sigue:

Cuando la transferencia de poderes de administración sea total y el contralor este reducido al mínimo, la descentralización será máxima. En esos casos la lógica exige el otorgamiento de personalidad jurídica, la cual a su vez apareja la existencia de patrimonio propio. Por el contrario, cuando se transfieran poderes

de administración en forma limitada y el contralor sea muy intenso, se estará en presencia de una descentralización mínima. En esta hipótesis, no se concibe la personalidad jurídica ni el patrimonio propio. Entre las situaciones extremas las diferencias son claras y no puede surgir confusión. Pero en las etapas intermedias el panorama cambia totalmente y se vuelve difícil establecer categorías. En efecto, los dos factores enunciados pueden manejarse muy desigualmente, creándose una gama de situaciones sumamente complejas. Así, nada se logra con darle a un órgano todos los poderes de administración y la personalidad jurídica, si al mismo tiempo se acentúan los poderes de contralor exigiéndose – por ejemplo – aprobación de la autoridad central para todas o casi todas las decisiones que adopte aquel, en este caso la capacidad de autodeterminación del órgano, es decir, su autonomía funcional, estará muy limitada. En cambio, aunque el órgano tenga menos poderes de administración, carezca de personalidad jurídica, si el contralor de la autoridad central es mínimo, en la parte que tiene capacidad de autodeterminación resultara más autónomo que el otro. De lo que llevamos expuesto se desprende que al analizar el proceso de descentralización administrativa, deben colocarse en primer plano los factores enunciados sin olvidar la lógica importancia que tienen los demás elementos. (Borja Cevallos. 1991. Pág. 101).

Debe advertirse que la descentralización administrativa tiene un límite insuperable: únicamente comprende competencias o atribuciones de la función ejecutiva, pues si sobrepasa dicho límite nos hallaríamos ante una situación de descentralización política, pues, como fue explicado, es la función ejecutiva la encargada de la administración pública, por ser esta una de las potestades de esta última y que la diferencia de las demás funciones del Estado.

Concluyo citando a Fernández de Castro quien indica sobre la descentralización administrativa:

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de [personalidad](#) jurídica y [patrimonio](#) propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los [bienes](#) que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su [presupuesto](#) sin injerencia de ninguna autoridad central. (2004. Pág. 4).

1.3.2 CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Señala Pérez Camacho (2001), que la esencia de la descentralización administrativa es la asignación de competencias del Estado o del Gobierno Central a otras personas jurídicas de derecho público, e incluso de derecho privado, lo dicho, hasta aquí, es un corolario de lo analizado en el apartado anterior. Sin embargo, es importante señalar las características fundamentales de la descentralización administrativa para comprender mejor su alcance. Entre estas características destacamos:

1.- La descentralización administrativa corresponde únicamente a los órganos que integran la función ejecutiva, a cuyo cargo se encuentra la administración pública del Estado. Estos órganos de la administración pública central, transfieren competencias a su cargo hacia otros entes con personalidad jurídica propia. Esto es así, porque si la descentralización abarca también potestades legislativas y judiciales, hablaríamos de una descentralización política.

2.- La descentralización administrativa es compatible con el régimen de centralización política, propia de los Estados unitarios, puesto que únicamente se

transfiere la potestad de administrar los servicios públicos, con el fin de lograr mayor eficiencia en la prestación de estos servicios.

3.- Dentro de la descentralización administrativa, los órganos descentralizados cuentan con personalidad jurídica originaria, diferente de la administración pública central; en tal virtud, estos órganos no están sujetos al control jerárquico de ningún órgano de la administración central.

4.- Como consecuencia de lo dicho anteriormente, estos entes descentralizados, tienen amplia autonomía para administrarse, lo que conlleva que tengan fines propios que cumplir, dentro del marco de competencias transferidas por la administración central; cuentan, además, con patrimonio propio, asignaciones permanentes del Estado o la posibilidad de percibir impuestos o tasas, lo que les permite tener autonomía financiera, para la consecución de sus fines específicos.

5.- Por último, los órganos descentralizados están sometidos al control administrativo, lo que implica que no existe total autonomía de estos entes. Sin embargo, dicho control por parte de la administración central, no es rígido, depende del grado o intensidad de la descentralización operada. El doctor Jorge Moreno nos indica “entre los tipos de control podríamos enunciar: contralor financiero, podría ser la designación del personal directivo (descentralización por la función o por el servicio), control de actos, poderes de intervención” (2004. Pág. 147.)

1.3.3 CLASES DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La doctrina reconoce la existencia de tres clases de Descentralización; así, Jorge Moreno Yánes (2003. Pág. 148) citando a Manuel Díez y Cassagne explica que la descentralización puede ser:

- Por el Territorio:

Se descentraliza el manejo de servicios públicos hacia determinadas circunscripciones territoriales, a decir de Fernández de Castro (2004) esta modalidad de descentralización es la que mejor se adapta a las aspiraciones democráticas de las distintas regiones de un Estado; además, desde el punto de vista administrativo, implica una mejor gestión de los servidores públicos. Esta especie de descentralización administrativa conduce a que las competencias atribuidas sean asignadas a personas de esa unidad territorial. Por último, Jorge Moreno Yánes (2003) afirma que esta forma de descentralización tiene un carácter político.

- Por Servicios, Funcional o Institucional.

Esta modalidad de descentralización, tiene más bien un carácter técnico, puesto que las materias a descentralizar son atribuidas a entidades que poseen un mayor conocimiento al respecto, es decir, prioriza el criterio de especialidad. El Estado, imposibilitado de ofrecer un servicio expedito, transfiere dichas atribuciones a funcionarios especializados en esas materias, aparte de otorgarles patrimonio propio. De esta manera, expresa Pérez Camacho, citando al autor francés Vedel que: “la descentralización funcional, tiene una base técnica, que se manifiesta asignando una actividad determinada a una persona jurídica, bajo la forma de establecimiento público” (2001. Pág. 32).

Se afirma que estas entidades ofrecen un servicio más eficiente debido a la preparación técnica que las caracteriza y que en muchas ocasiones no posee la administración central. Al respecto, Rodrigo Borja (1991) considera que la descentralización por servicios: “responde generalmente al deseo de rescatar ciertos sectores de la actividad pública de las influencias puramente políticas que interfieren la eficiente concesión de los servicios públicos” (1991. Pág. 102).

- Por colaboración

“Implica que se atribuye la función administrativa a entidades privadas” (Moreno Yáñez. 2003. Pág. 149). En este tipo de descentralización, participan entes del Estado en actividades de tipo económicas o industriales, participan de un régimen mixto, es decir de derecho público y de derecho privado.

En esta modalidad, el Estado adquiere mayor injerencia dentro del campo privado, por lo que como afirma Fernández de Castro (2004) se presentan problemas para los cuales no está preparada la administración pública central ni los empleados administrativos de carrera, requiriéndose el concurso de las organizaciones privadas dentro de la función administrativa.

Por ello, las empresas estatales que nacen bajo esta modalidad participan de la calidad de sociedades anónimas regidas por las respectivas leyes que regulan su funcionamiento dentro de los ordenamientos jurídicos de cada país: pueden nacer en virtud de una ley, es decir, son creadas por el legislativo, o nacen como empresas de economía mixta con participación tanto pública como privada.

1.4 DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.

Antes de comenzar debemos reconocer que para diferenciar entre casos de descentralización administrativa y descentralización política, se debe verificar la intensidad con que se ha realizado la respectiva transferencia de atribuciones; bien podría ocurrir que se confunda la particular autonomía que poseen, por ejemplo, los municipios para dictarse sus ordenanzas de carácter reglamentarias y sometidos a la ley y la Constitución:

Todo depende de la Rigidez y Flexibilidad del ordenamiento jurídico que se de en el Estado, ejemplo: se puede permitir que la entidad territorial se de su propia ley, pero limitado a la gestión administrativa e incluso señalando las competencias que puede asumir; además que la ley propia del ente descentralizado, requiera de un proceso rígido de aprobación por el legislativo nacional, situación similar en el caso de reforma de su ley. (Moreno Yánes. Pág. 244. 2003)

Específicamente, la descentralización administrativa se diferencia de la descentralización política en los siguientes puntos:

1) La Descentralización Administrativa opera únicamente dentro de la Función Ejecutiva, puesto que a los órganos de esta función compete la administración publica; la descentralización administrativa opera transfiriendo competencias desde órganos de la administración central hacia entes jurídicamente independientes de la función ejecutiva; como indica Moreno Yánes "los entes descentralizados son entidades que cuentan con facultades de auto administración y auto determinación (funcional), asumen facultades de regulación (normas, pero de rango inferior a la ley nacional)" (2003. Pág. 245). La descentralización política, implica la atribución de facultades no solo ejecutivas, sino también legislativas e incluso judiciales a cada unidad territorial autónoma, es decir, pueden contar con su propio órgano legislativo seccional, independiente del legislativo central.

2) En el modelo de descentralización política, cada unidad autónoma cuenta con su respectiva participación representativa dentro del órgano legislativo central, mientras que en la descentralización administrativa, los entes descentralizados no cuentan con representación dentro del órgano legislativo central.

3) Por último, subraya Iván Finot respecto al aspecto político – económico, sobre la toma de decisiones políticas, respecto de la mejor distribución de los recursos: “si son adoptadas localmente (se refiere a los entes seccionales), se trataría de casos de descentralización política, mientras cuando las administraciones subnacionales están ejecutando decisiones políticas centrales, se trataría de casos de descentralización operativa (descentralización administrativa)” (2004. Pág. 4).

CAPITULO 2

2.1 EL ESTADO COMPUESTO ESPAÑOL

2.1.1 GENERALIDADES.

El Estado compuesto español, llamado así por la doctrina española, surge del proceso constituyente en España del año 1978. Después de la muerte de Franco y con la transición hacia el régimen democrático, la cuestión de la descentralización política tomó gran impulso, de manera que era inevitable que se trate el tema en la Asamblea Constituyente española de 1978.

El problema de la división territorial del poder político, se tornó el tema central de la agenda de gran parte de los partidos políticos en España. Tanto es así que Manuel Fraga, diputado por la Alianza Popular, diría en su tiempo que “la salvaguardia de la Unidad nacional y la articulación efectiva de un sistema de autonomías (Pérez Royo. 2002. Pág. 208-209) sería primordial para el acierto o fracaso del proceso constituyente y por ende de la nación española”.

El resultado del proceso constituyente en este aspecto fue ambiguo, puesto que los constituyentes españoles adoptarían una postura muy precavida al respecto, evitando que sea la Constitución la que defina el modelo de distribución territorial del poder, lo que inevitablemente produjo posturas escépticas respecto a la solución, al punto que algunos tratadistas dirían que la constituyente había operado una desconstitucionalización de la estructura del Estado. Los motivos que sustentan estas posturas, las encontramos en el Título VIII de la Constitución española, bajo el encabezamiento: “DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO”, en el que se prescriben las normas referentes a la administración local, la organización

del Estado y sobre todo los mecanismos de acceso a las autonomías: la explicación de las razones de que se haya considerado ambigua la solución dada por el constituyente al tema de la distribución territorial del poder, las ofrece Javier Pérez Royo:

1. - Porque a diferencia del proyecto inicial, la Constitución acaba siendo, en lo que a la distribución territorial del poder se refiere, una simple norma de reorganización del Estado. Abre un proceso que podrá y, de hecho conducirá, a algo distinto de aquello de lo que se parte. Pero poco más. La reorganización quedaba en principio a merced del uso que hicieran las nacionalidades y regiones del derecho a la autonomía, puesto uniformemente a disposición de todas ellas por el artículo 2 de la Constitución.
2. - Porque lo que la Constitución contiene es más la apertura de un proceso histórico que una ordenación jurídica de la estructura del Estado, aunque si contenga los elementos a partir de los cuales habrá que definir dicha estructura. (Pérez Royo. 2002. Pág. 1007).

La aparente ambigüedad no supuso un obstáculo a la estructuración territorial del Estado español, puesto que antes de que concluyera el proceso constituyente, ya se vislumbraba la forma como se estructuraría finalmente el Estado, merced a un proceso preautonómico, impulsado por distintas regiones de España, como Cataluña o el País Vasco, y que siguió después con el proceso autonómico propiamente dicho que concluyó en 1981.

La redacción final de la Constitución española de 1978, no define la estructura del Estado, pero posibilita su definición en un proceso que la doctrina ha llamado proceso estatuyente (en virtud de la elaboración y posterior promulgación de los estatutos de autonomía de cada región, sobre la base de la Constitución), por el cual son las regiones o nacionalidades y el mismo Estado, los que definen la

estructura estatal, concluyendo en el Estado compuesto o Estado de autonomías, en el cual conviven con el Estado central, las Comunidades Autónomas, con amplias facultades legislativas que abordaremos más adelante.

2.1.2 DEFINICIÓN

Así pues, explicado el proceso histórico de elaboración del Estado compuesto, debemos remitirnos nuevamente al artículo 2 de la Constitución española:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las naciones y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. (Constitución Política del Reino de España. Art. 2)

El Estado compuesto, radica su definición en la unidad indisoluble del Estado, sin dejar de reconocer el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que lo integran. Para entender la definición, debemos recalcar que el constituyente español estableció un principio: la unidad, y por otro lado reconoce un derecho: la autonomía.

De ahí que entre uno y otro término haya una diferencia importante, pues el principio político del Estado es la unidad, y el medio para desarrollarla efectivamente es la autonomía. Como observa Pérez Royo: “el Principio de unidad es, por tanto, simultáneamente presupuesto del reconocimiento del derecho a la autonomía y resultado del ejercicio efectivo de tal derecho por los titulares del mismo”. (2002. Pág. 210.)

La estructuración estatal, rige entonces, a partir de esa aparente contradicción, misma que, antes que nada, presupone un “deber ser” para el Estado español, puesto que el ejercicio de la autonomía no debe menoscabar la unidad de España. Las Comunidades Autónomas en ejercicio de su derecho no pueden constituirse como soberanas, pues esto implica atentar contra la unidad del Estado, que es precisamente el fundamento y límite de la autonomía.

Por último, como referimos anteriormente, la indisolubilidad del Estado, se encuentra plasmada como principio reconocido en la Constitución Política de España, que es el supraordenamiento, debajo del cual se estructuran y se articulan el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico, que necesariamente deben mantener coherencia con la Constitución del Estado, fundamento de las competencias sobre las que se legisla en cada uno de estos órdenes. Como cita García de Enterría y Ramón Fernández: “La ley autonómica y la ley del Estado tienen pues, el mismo rango y la misma irresistibilidad, salvo para el Tribunal Constitucional, único órgano que puede - y a los dos tipos de ley idénticamente, mediante también los mismos cauces procesales – anularlas”. (1997. Pág. 275. El Tribunal Constitucional, como órgano de control constitucional, es el ente que dirime en caso de que una u otra ley (sea autonómica o estatal) pretenda extralimitarse de las competencias atribuidas constitucionalmente.

2.2 PRINCIPIOS DEL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL.

Antes de comenzar a tratar este apartado, debemos explicar que los principios que se exponen aquí están ligados unos con otros, por ser reconocidos constitucionalmente.

2.2.1 PRINCIPIO DE UNIDAD

El principio de unidad, es fundamental en la construcción del Estado de autonomía, puesto que marca la característica básica del Estado compuesto; expresa el artículo 2 de la Constitución española, en su parte pertinente: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española”. Sobre este pilar se construyen y se garantizan las autonomías. Se asegura que jamás la descentralización política aplicada en España, pueda romper la unidad del Estado, puesto que al ser reconocido este principio en la misma Constitución, implica la imposibilidad de que cualquier ley estatal o autonómica pretenda atentar contra el referido principio; la Constitución como norma superior del Estado, es la que determina los principios sobre los que se cimienta el Estado. Como subraya el Tribunal Constitucional Español respecto a las autonomías: “En ningún caso el principio de autonomía (debería haber dicho: el ejercicio del derecho de autonomía) puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución”. (Pérez Royo. 2002. Pág. 211).

Como se menciono anteriormente, la Constitución española, consagra en primer lugar un principio que es de la unidad, y posteriormente en la misma redacción, un derecho, que es la autonomía como medio para operar dicha unidad estatal; sin embargo, de la lectura del artículo 2 de la Constitución española, podría entenderse que se ha plasmado una contradicción, ¿cómo se entiende unidad estatal, con autonomía política de las regiones que la integran?: la solución a esta contradicción aparente la da el mismo artículo cuando complementa la definición de autonomía mediante dos principios básicos: el principio de la igualdad y el principio de solidaridad, ambos entendidos como elementos implícitos en el derecho de

autonomía y como tales imprescindibles para esclarecer la visión del Estado compuesto español.

2.2.2 PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Establecido en el Artículo 2 de la Constitución española, expresa:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la SOLIDARIDAD entre todas ellas. (Constitución Política de España. Art. 2)

Como se manifestó anteriormente, el principio de solidaridad es inherente a la definición de derecho de autonomía, puesto que de esta manera se configuran en la práctica las comunidades autónomas. Solidaridad en términos generales se entiende como apoyo, respaldo, adhesión, fidelidad, hermandad; se comprende que en tal virtud, en la conformación del Estado español no puede aceptarse propuestas egoístas y el manejo de la economía y la distribución de recursos, debe operar de tal manera que sea equitativa; sobre todo, debe entenderse que el Estado debe propender al desarrollo equilibrado de todas las regiones. Expresa al respecto el Art. 138:

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. (Constitución Política de España. Art. 138).

Continúa el artículo 139 en su segundo inciso: “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”. En ese sentido, ningún estatuto puede contravenir el principio de solidaridad. Esto no quiere decir que ninguna comunidad debe tener autonomía financiera, principio necesario para la realización de la descentralización política operada.

Como consecuencia de este principio, funciona el Fondo de Compensaciones, “destinado a corregir los desequilibrios económicos de las unidades territoriales autónomas” (Moreno Yánes. 2003. Pág. 249). Mediante el cual, las regiones más ricas colaboran con las regiones más pobres para combatir los desequilibrios económicos; los recursos de este fondo serán distribuidos entre las comunidades autónomas por las Cortes Generales.

Por último, otro instrumento de concreción de la solidaridad es:

Reconocimiento del principio de igualdad sustancial en el Artículo 158.1: En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”. (Pérez Royo. 2002. Pág. 1058.)

2.2.3 PRINCIPIO DE IGUALDAD

Reconocido en el Artículo 139, primer inciso: “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”. Se

garantiza la igualdad de todos los españoles, a pesar de la diversidad de ordenamientos autonómicos.

El derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones de España, no implica el desconocimiento de la igualdad de derechos de todo español; por ello, ningún estatuto, puede establecer normas discriminatorias. La Constitución debe garantizar la efectiva aplicación de este derecho, señala Moreno Yánes: “los derechos de cada región autónoma deben encontrarse fundamentado sobre criterios territoriales, mas no personales” (2003. Pág. 250.)

2.2.4 PRINCIPIO DE LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES Y PERSONAS

Establecido en el Artículo 139, apartado 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”. Este principio se encuentra íntimamente vinculado con el principio de igualdad; las comunidades autónomas, no pueden promulgar normas que restrinjan la circulación de los ciudadanos españoles, medida discriminatoria y por tanto anticonstitucional.

Por ultimo, cualquier norma autonómica de este tipo, atenta contra el propio Estado español, puesto que la obstaculización de la libre circulación de personas y bienes, implica un acto propio de Estados soberanos, una característica que no poseen las comunidades autónomas, pues la autonomía implica facultades políticas limitadas, y la subordinación al Estado español, en virtud del principio de unidad estatal.

2.2.5 PRINCIPIO DISPOSITIVO.

Reconocido implícitamente en la Constitución Española, en el Artículo 2, que en lo pertinente indica: "...reconoce y GARANTIZA EL DERECHO A LA AUTONOMIA de las nacionalidades y regiones que la integran..." (Constitución Política de España).

El derecho a la autonomía, está a disposición de los titulares (las nacionalidades y regiones de España), para que hagan uso de él. Este derecho tiene un límite, que es el de respetar el principio de unidad estatal, a eso se refiere el principio dispositivo.

Es importante destacar este punto, puesto que supone que la estructura territorial del Estado no está establecida de antemano, más bien todo lo contrario: la Constitución, posibilita una estructura descentralizada, pero ésta se configura definitivamente, una vez que las regiones o nacionalidades hacen uso del derecho a la autonomía. Como afirma Pérez Royo (2002), la Constitución no impone una estructura estatal, pero pone a disposición de los titulares, el derecho a la autonomía.

2.2.6 PRINCIPIO DE AUTONOMIA FINANCIERA.

Se reconoce la autonomía financiera de las comunidades autónomas en el Artículo 156.1 que prescribe:

Las Comunidades Autónomas gozaran de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. (Constitución Política de España. Art. 156.1).

Como se constata de la lectura de este artículo, se entiende que es una concreción del artículo 2 de la Constitución, en cuanto para la materialización de la autonomía, se requiere que las comunidades posean recursos propios; asimismo se pasa de la abstracción del artículo 2, hacia la realización de los principios de unidad y solidaridad, ya no entre nacionalidades y regiones, sino como afirma el artículo 156.1, entre españoles, mediante la coordinación de las haciendas fiscales de las comunidades autónomas con la hacienda estatal. Por otro lado, se limita la autonomía financiera a la solidaridad entre todos los españoles, como afirma el artículo 156.1, así como, el artículo 2 de la Constitución española.

2.3 MECANISMOS DE ACCESO A LAS AUTONOMÍAS.

Los mecanismos de acceso a la autonomía, están establecidos en el capítulo tercero del Título VIII de la Constitución española, bajo el título “De las Comunidades Autónomas”; consta de catorce artículos, en los cuales se explicitan los procedimientos de acceso a la autonomía, así como, normas de organización y competencias de las comunidades autónomas.

Aparte, en las disposiciones transitorias uno y dos, y la disposición adicional uno de la Constitución española, se complementan los procedimientos de autonomía, anticipándose de esta manera, la dificultad para establecer un régimen autonómico homogéneo para todas las regiones y nacionalidades de España.

Podemos, sin embargo, distinguir tres procedimientos, cada uno con sus particularidades, que hacen de ellos, diferentes en el grado de asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas, como en la dificultad de acceso a la autonomía:

2.3.1 PROCEDIMIENTO COMUN.

Llamado también: “De las comunidades autónomas de autonomía plena diferida” (Moreno Yánes. 2003. Pág. 254). Se encuentra establecido en el Artículo 143 de la Constitución española, que en su primer inciso, describe quienes son los titulares del derecho de autonomía, reconociendo tres: “Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica” (Constitución Política de España. Art. 143.1). Se entiende que estos serán los entes que ejercitaran el derecho de autonomía, sin distinción del procedimiento que utilizaran para acceder a la autonomía, pues lo que se hace en el primer inciso del mentado artículo es concretar lo expresado en el Artículo 2 de la Constitución española, precisamente sobre los titulares del derecho de autonomía.

Es el segundo apartado del Artículo 143, el que expresa el mecanismo común de acceso a la autonomía, debiendo tomar la iniciativa autonómica, todas las diputaciones provinciales interesadas o el órgano interinsular correspondiente y las dos terceras partes de los municipios que representen, al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Asimismo, la disposición transitoria uno de la Constitución española, preveía la posibilidad de que, en los territorios, que a la fecha de elaboración de la Constitución estuviesen dotados de un régimen provisional de autonomías, sean los órganos colegiados preautonómicos, los que reemplacen a las diputaciones provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

Se establece en el mismo inciso del artículo 143, un plazo de seis meses, desde el primer acuerdo adoptado sobre la autonomía por parte de los entes indicados, para

que cumplan con los requisitos señalados en el párrafo anterior, caso contrario, solamente podrá reiterarse la iniciativa después de cinco años.

Finalizado el proceso de iniciativa autonómica, dentro del procedimiento normal del Artículo 143, se debe continuar con el proceso de elaboración del estatuto de autonomía, siguiéndose para ello, el proceso establecido en el artículo 146 de la Constitución española. En primer lugar la iniciativa del proyecto de estatuto, que según el artículo 146, debe ser elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas. Concluido el proyecto de estatuto, corresponde la etapa de deliberación y aprobación parlamentaria, de acuerdo al mismo artículo 146, que dice en lo pertinente: “será elevado a las cortes para su tramitación como ley”. (Constitución Política de España. Art. 146).

El proyecto de estatuto, debe ser elevado al legislativo nacional, para su tramitación como ley orgánica del Estado, como indica el artículo 81 de la Constitución española: “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los ESTATUTOS DE AUTONOMIA y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución” (Constitución Política de España. Art. 81); observa Moreno Yanez, respecto a la intervención estatal: “El legislativo interviene en esos casos por motivos de interés nacional, para autorizar la Constitución de la región autonómica, de varias provincias o de una provincia” (2003. Pág. 256).

Por ultimo, el contenido de los estatutos dependerá del tipo de proceso de acceso a la autonomía que se haya utilizado; así pues en el presente caso, cuando el mecanismo utilizado corresponde al artículo 143 y se haya aprobado los estatutos

de acuerdo a lo previsto en el artículo 146, la norma del artículo 147, inciso 2, indica que contendrá:

Los Estatutos de autonomía deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.

(Constitución Política de España. Art. 147)

Como se observa, la norma antedicha no describe el tipo de descentralización que se está operando; asimismo del listado que consta en el artículo 148, sobre las competencias que asumen las comunidades, no existe indicación de si estas competencias, serán legislativas o únicamente administrativas, aunque como subraya Pérez Royo: “El texto no impide taxativamente que estas Comunidades Autónomas pueda darse una descentralización política, pero admite e incluso propicia que pueda producirse una simple descentralización administrativa”. (2002. Pág. 1016)

2.3.2 PROCEDIMIENTO ESPECIAL.

Denominado también “Autonomía plena especial” (Moreno Yánes. 2003. Pág. 256). Corresponde al trámite previsto en el artículo 151 de la Constitución española, así como la disposición transitoria número 2 de la Constitución; los requisitos previstos en esta norma son más difíciles de cumplir, pero la autonomía adquirida es mucho más intensa.

El Artículo 151 de la Constitución española exige que la iniciativa autonómica sea ejercida por las diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, además por las tres cuartas partes de los municipios que representen la mayoría del censo electoral de cada una de estas provincias; esta iniciativa, deberá ser ratificada en referéndum por voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

Por otro lado la Disposición Transitoria numero dos, refiere al antecedente autonómico de ciertas regiones de España, durante la Segunda República, a inicios de los años Treinta del siglo pasado, durante la instauración de la Segunda República y antes de la guerra civil. Expresa la mentada disposición:

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonomicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, numero 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonomico. (Disposición Transitoria segunda. Constitución Política de España.)

Se exonera de la necesidad del referéndum anotada en el artículo 151 inciso primero, pues como observa Pérez Royo: “La voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma se acreditó suficientemente en los años treinta y no es necesario exigir su reiteración”. (2002. Pág. 1012).

Concluida la iniciativa del proceso autonómico, corresponde la elaboración del proyecto de estatuto de autonomía, conforme a lo indicado en el segundo inciso del artículo 151 de la Constitución española, siendo el proceso mas largo y complejo:

El proceso de elaboración del estatuto, se inicia, de acuerdo con el artículo 151, con la convocatoria a los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones territoriales que pretendan la autonomía, para que en asamblea, redacten el correspondiente proyecto de estatuto, el cual, solo es aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la mentada asamblea.

Concluido el proyecto de estatuto, éste es remitido a la Comisión Constitucional del Congreso, para que, en un plazo de dos meses, lo analice, conjuntamente con una delegación de la asamblea proponente y, de común acuerdo, determinar su formulación definitiva.

Si existe acuerdo entre la comisión y los delegados de la asamblea proponente, el texto resultante, es sometido a ratificación por referéndum del cuerpo electoral de las circunscripciones territoriales comprendidas en el proyecto de autonomía, siendo necesario para su aprobación, la mayoría de votos validamente emitidos.

Ratificado el proyecto de estatuto por referéndum, es elevado a las cortes generales, donde los plenos de ambas cámaras, validarán con sus votos el texto definitivo, que posteriormente será sancionado por el rey y promulgado como ley orgánica del Estado.

La norma del artículo 151, prevé la posibilidad de que no se llegue a acuerdo entre la comisión constitucional y los representantes de la asamblea, expresa al respecto el quinto numeral de dicho artículo, en lo pertinente:

De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de votos validamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.
(Constitución Política de España. Art. 151.2 Núm. 5)

Finalmente, el mismo artículo, expresa que si alguna provincia desaprobara el proyecto de estatuto en el referéndum, las demás provincias podrán continuar con el proceso y constituirse en Comunidad Autónoma.

El contenido del estatuto de autonomía, una vez que se ha seguido el proceso correspondiente al artículo 151, es mucho más generoso y preciso en cuanto a la organización de la comunidad autónoma, así como, en lo referente a las competencias atribuidas a la comunidad; es el artículo 152 de la Constitución española, la norma encargada de detallar estos aspectos.

Se menciona en el artículo mencionado, que estas especies de comunidades autónomas, se organizaran mediante un Asamblea legislativa, similar a la que se prevé para el Estado, con una representación proporcional de las diversas zonas del territorio de la comunidad autónoma, misma que será elegida por sufragio universal; Un consejo de gobierno con funciones administrativas y ejecutivas y un presidente, elegido de entre los miembros de la asamblea, a quien corresponde la

dirección del consejo de gobierno. Tanto el consejo como su presidente son políticamente responsables ante la asamblea. Por último, como expresa el artículo 152, existirá un tribunal superior de justicia, que culminara la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo y dentro de la unidad e independencia que corresponde a la función judicial, según subraya el mentado artículo.

Como se observa, mediante este procedimiento especial y más complejo de autonomía, se precisa el modo de organización de la comunidad autónoma, dotándola de órgano legislativo, con lo que inexcusablemente se propone una descentralización de tipo política; al contrario, el procedimiento común, señalado en los artículos 143, 146 y 147, no indica claramente de que tipo de descentralización se trata, pudiendo en tal caso, las comunidades autónomas asumir competencias únicamente administrativas o políticas, limitadas a las indicadas en el artículo 148, que se refiere a las competencias exclusivas de las comunidades autónomas.

Para concluir, las comunidades autónomas, creadas por medio del procedimiento especial de los artículos 151 y 152, podrán asumir todas las competencias autonómicas incluidas en la norma del artículo 148 de la Constitución española, además de concurrir en las competencias estatales, contempladas en el artículo 149, siempre que estas, no sean exclusivas del Estado y excluyentes de la participación de la comunidad autónoma.

2.3.3 LA POSIBILIDAD ESTATAL DE IMPOSICION DE LA AUTONOMIA:

Previsto en la Constitución española, dentro del artículo 144. Mediante esta norma el Estado puede, por motivos de interés nacional, imponer el ejercicio del derecho de autonomía dentro de tres supuestos contemplados en el mismo artículo:

- a) Autorizar la Constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.
- b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.
- c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

Recuérdese que las condiciones a que se refiere el artículo 143 apartado 1, Incluye a las provincias con IDENTIDAD REGIONAL HISTÓRICA, mientras que la iniciativa de las corporaciones locales, alude a las diputaciones u órganos interinsulares. Recapitulando, se decía que la Constitución española no imponía el ejercicio del derecho a la autonomía, simplemente permitía, posibilitaba a las nacionalidades y regiones de España, el ejercicio de tal derecho; el artículo 144 de la Constitución, es pues, la excepción a la regla, aunque en este caso, limitado a los supuestos antes transcritos, imponiendo el ejercicio del derecho cuando, según Pérez Royo (2002), una provincia no hiciera uso del mismo o cuando se hiciera uso en unos términos que el Estado estimara inaceptables. Debe destacarse, que actualmente en España, ningún territorio se encuentra fuera de una alguna comunidad autónoma, bien sea por que ha optado por cualquiera de los dos procedimientos de ejercicio del derecho de autonomía o, porque ha sido el mismo Estado español, el que ha aplicado el principio del artículo 144, motivado en el interés nacional.

Por ultimo, algunos tratadistas, han remarcado el hecho de que la Constitución española, por excepción, en los artículos 151 y 152, haya definido la categoría de autonomía de que se trata, incluida la disposición transitoria segunda, en la que se apela al plebiscito favorable de las regiones que ya tuvieron una experiencia

autonómica durante los años treinta, autorizándolas a constituirse en comunidades autónomas de acuerdo a la norma del artículo 151 y 152 y asumiendo competencias no solo del artículo 148 sino competencias estatales no exclusivas incluidas en el artículo 149. Por otro lado, los preceptos contenidos en los artículos 143, 146 y 147, son mas bien imprecisas e incluso ambiguas; obsérvese que no existe precisión respecto al tipo de descentralización que pueda operarse, pudiendo ser únicamente administrativa o política, restringido a las competencias autonómicas contenidas en el artículo 148. Señala Pérez Royo (2002), que el constituyente español, dio sentido a la norma del artículo 2 de la Constitución española, entre nacionalidades y regiones. Regiones, procedimiento común; Nacionalidades, procedimiento especial. Podría ser esa la interpretación constitucional, a la distinción comentada anteriormente.

2.4 SEPARACION DE COMPETENCIAS ESTADO – REGION AUTONOMA: LOS ESTATUTOS Y LA CONSTITUCION.

2.4.1 EL ESTATUTO DE AUTONOMIA.

2.4.1.1 Naturaleza Jurídica

El estatuto de autonomía, es el medio por el que se materializa el derecho de autonomía, expresado en el artículo 2 de la Constitución española. En el estatuto se declaran las competencias asumidas por la comunidad autónoma, bien sea que se haya constituido por medio del procedimiento común, o lo haya hecho valiéndose del procedimiento especial, ambos determinados constitucionalmente. Podría afirmarse que el estatuto supone para la comunidad, una especie de Constitución (sin que en lo formal lo sea), aunque ella no sea una expresión de soberanía, sino más bien de autonomía subordinada a la Constitución estatal.

Por el principio dispositivo, se explica que la Constitución no imponga el ejercicio de autonomía, sino por excepción y lo que realiza es permitir a nacionalidades y regiones el ejercicio de ella. Asimismo, las atribuciones competencias, no son tampoco impuestas por el Estado; todo lo contrario, la Constitución estatal, hace un listado de las competencias que asumirán las comunidades autónomas.

Funcionalmente, se podría concebir al estatuto como una Constitución, formalmente esta explicación no es válida, puesto que en la forma, el estatuto es mas bien una ley de carácter orgánico, como lo expresa el artículo 81 en su primer apartado: “Son leyes orgánicas... las que aprueben los Estatutos de Autonomía (...)” (Constitución Política de España. Art. 81), pero, aunque formalmente, constituye ley orgánica, se diferencia de ella por varios motivos:

En primer lugar, debe destacarse que el estatuto de autonomía, como lo explicamos anteriormente, surge de una iniciativa por parte de las corporaciones de los territorios que deciden acogerse al derecho de autonomía, bien sea que para ese fin, utilicen la vía del artículo 143 o procedimiento normal o el artículo 151, es decir, el procedimiento especial, no cabe duda que para que inicie el proceso autonómico, es indispensable la voluntad de los beneficiarios, diferente al caso de la elaboración de cualquier ley orgánica en donde es el legislador estatal, el que decide las materias a legislar, como característica implícita del cargo. Posteriormente, el proyecto de autonomía pasa a las Cortes que es en donde se promulga como ley orgánica de la Nación; es necesario recalcar, que “el estatuto... es una norma peculiar... fundada en el principio de voluntariedad e inserta en el ordenamiento jurídico del Estado. Expresión de la voluntad de los habitantes de una Comunidad determinada, esa voluntad se perfecciona con el de las Cortes Generales, órgano de la soberanía popular” (Pérez Royo. 2002. Pág. 1026). La promulgación, por

parte de las Cortes generales, del estatuto como ley orgánica, es el vehículo para formalizar dicha voluntad.

En cuanto tal, entonces la ley representa por un lado, ley autonómica, en cuanto expresa esa voluntad autónoma del territorio de constituirse en comunidad y es su norma básica; por otra parte, es ley del Estado, pues requiere de su promulgación mediante las cortes, como ley orgánica, y “por su propia función y contenido, en cuanto que complemento indispensable de la Constitución para convertir en acto la potencialidad autonómica que ésta ha previsto” (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 282)

En segundo lugar, los estatutos autonómicos y las leyes orgánicas, se diferencian en cuanto a su contenido, pues la ley orgánica, es el legislador el que lo determina, dentro de las materias a legislar; mientras que en el estatuto autonómico, las materias a legislar, se encuentran previamente establecidas en la Constitución en los respectivos artículos.

Por último, la Constitución determina claramente la manera de reformar el estatuto, siendo imposible para el legislador estatal tratar de reformarlo o derogarlo, aunque este sea formalmente ley orgánica, como indican los artículos 147, apartado 3 y 152 apartado 2:

Art. 147.3. La reforma de los Estatutos se ajustara al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley orgánica. (Constitución Política de España. Art. 147.3)

Art. 151.2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos

establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes. (Constitución Política de España. Art. 151.2)

Además, la propia noción de procedimiento de reforma, que es contenido obligatorio de los estatutos, determina una rigidez incompatible con las leyes ordinarias y orgánicas, puesto que estas últimas son derogadas por ley posterior o reformadas con el procedimiento común previsto en la Constitución para su tratamiento por el legislativo estatal.

2.4.1.2 Posición Jurídica del Estatuto en el Ordenamiento Español.

Como quedo apuntado anteriormente, el estatuto de autonomía, formalmente es una ley orgánica, por ser tratada como tal al momento de su promulgación por parte del Legislativo estatal; sin embargo, materialmente se distingue de las demás leyes orgánicas, por el procedimiento para ser expedida, en la que es determinante la voluntad de los habitantes del territorio que pretende la autonomía para iniciar el proceso, así como, por la rigidez con que se haya revestida al momento de su reforma o derogatoria, siendo imposible para el legislador estatal, reformarla o derogarla.

Siendo que, formalmente el estatuto es ley orgánica, pero materialmente no es tal, es decir, no comparte esa jerarquía, es necesario recalcar, que no por ello su rango sea constitucional y su interpretación se reduzca a su propio texto, puesto que es la misma Constitución estatal, la que los posibilita y a la vez los limita al determinar un marco competencial al que deben someterse y sujetándolos a la indisoluble unidad de la Nación Española. Observa García de Enterría y Ramón Fernández:

El Estatuto ni puede ser del mismo rango que la Constitución, a cuya primacía absoluta esta subordinada... (y así lo reconoce el art. 27.2.a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al admitir de manera expresa que los Estatutos de autonomía son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad), ni esta exento del principio básico de interpretación conforme a la Constitución que es un derivado del primero. (1997. Pág. 283).

Los estatutos de autonomía integran lo que se llama el bloque de constitucionalidad, se intenta explicar con esta expresión la peculiar posición jurídica del estatuto, que “no admite que una vez aprobado este pueda ser sustituido indefinidamente por posteriores Leyes Orgánicas” (García Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 284), su interpretación la encuentra en la Constitución, e integra el bloque de constitucionalidad, precisamente porque desarrolla el derecho autonómico y asimismo es referente para la validez de las demás normas del Estado y normas autonómicas, me remito nuevamente a García Enterría y Ramón Fernández que citan la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español que en la pertinente menciona:

Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, El Tribunal considerara, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas. (1997. Pág. 285)

Lo cual nos ubica en primer termino frente al Estatuto, pero además su vinculo dentro del bloque de constitucionalidad y su jerarquía frente a otras normas estatales o autonómicas, viene dado por el procedimiento para reformar el estatuto que corresponde exclusivamente a los entes dispuestos para tal fin, dentro del

mismo estatuto y mediante el procedimiento que este disponga, convirtiéndolos en instrumentos intocables para el legislador estatal; únicamente mediante reforma de la Constitución española, el legislador estatal, esta en capacidad de reformar todo el sistema autonómico, pero tomado en conjunto, justamente por que es la Constitución la ley suprema que declara y reconoce el derecho de autonomía, y sobre todo por ser la máxima norma de todo Estado democrático.

Así pues los estatutos, no pueden ser considerados dentro de la misma jerarquía que cualquier otra ley del Estado o de la comunidad autónoma, no obstante su calidad formal de ley orgánica, sin embargo, no alcanza rango constitucional, pues es la Constitución la que reconoce y garantiza el estatuto como norma básica de la comunidad autónoma y en este, las competencias que les corresponde y son exclusivas de la comunidad, convirtiéndose en canon de validez de toda ley y por ese mecanismo “puede y debe calificarse como el correlativo de verdadera superioridad de rango dichos estatutos” (García Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 286.)

2.4.2 LA COMUNIDAD AUTONOMA

2.4.2.1 Organización

Las comunidades autónomas en España se configuran a través de los estatutos de autonomía, punto de partida de la ordenación de la comunidad autónoma. Es preciso recordar que la Constitución posibilitaba algunos tipos de autonomía, desde descentralización administrativa hasta la descentralización política, según el mecanismo de acceso a la autonomía utilizado, incluso se preveía de la interpretación del artículo 2 de la Constitución española y de los artículos 143 y 151 de la misma, que el constituyente español diferenciaba claramente entre

nacionalidades y regiones, las primeras con mayores competencias e incluso un modo de organización institucional determinado en los artículos 151 y 152.

Sin embargo, en la práctica, esta interpretación fue superada en España, merced a los pactos autonómicos, por los cuales se homogeneizó el sistema organizacional de las comunidades autónomas, de manera que todas las comunidades autónomas poseen en general las mismas instituciones de gobierno, sobre la base de la descripción hecha en el Artículo 152 de la Constitución española.

En este marco la comunidad autónoma se organiza de la siguiente manera:

- Organización Institucional.

Institucionalmente se organiza de acuerdo a lo prescrito en el Artículo 152:

- 1) La asamblea legislativa: elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema proporcional que garantice además, la representatividad de las diversas regiones de la comunidad autónoma. Afirma respecto a este punto Pérez Royo: “la interpretación de estos principios ha sido muy diferente en cada Estatuto de Autonomía, aunque todos han tendido a sobrerrepresentar políticamente a las provincias menos pobladas y consiguientemente a subrepresentar a las más pobladas”. (2002. Pág. 1038).
- 2) El consejo de gobierno y el presidente de la Comunidad Autónoma: el presidente será elegido de entre los miembros de la asamblea legislativa, según lo prescrito por el mismo artículo 151; los miembros del consejo de gobierno, que serán nombrados por el presidente del consejo. Corresponde al presidente y al consejo de gobierno las funciones de carácter administrativo y ejecutivo,

además de ser políticamente responsables ante la asamblea legislativa, mediante el voto de confianza y la moción de censura.

- 3) Un tribunal superior de justicia: que no es propiamente un organismo de la comunidad autónoma sino un organismo que culmina la organización judicial en el ámbito de la comunidad autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. Es decir, la organización judicial responde al poder judicial del Estado Central, la vinculación con la comunidad autónoma es únicamente territorial, por el lugar de sede.

- Organización de Control

El control a que esta sometida la comunidad autónoma, se detalla en el artículo 153 de la Constitución española:

- 1) El Tribunal Constitucional, que dirime sobre la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley emanadas del órgano legislativo de la comunidad autónoma; asimismo, resuelve sobre conflictos de competencia entre las Comunidades Autónomas y el Estado Central.
- 2) Por el propio gobierno central, respecto de funciones delegadas por el Estado a las comunidades autónomas, siempre que estas no sean exclusivas del Estado central, control que corresponde al sujeto que delega.
- 3) Los Tribunales Contencioso-Administrativo, respecto de conflictos de la administración autónoma, respecto a normas reglamentarias dictadas por sus órganos.

4) Por ultimo, el Tribunal de Cuentas (Contraloría del Estado) respecto de las finanzas, del aspecto económico y presupuestario de la comunidad autónoma.

- Organización Financiera.

El aspecto económico de las comunidades autónomas esta regulado en los artículos 156, 157 y 158, descansa sobre tres principios fundamentales que son: el principio de la autonomía financiera, los recursos de las comunidades autónomas y por ultimo la concreción del principio de solidaridad:

El principio de autonomía financiera, fue estudiado dentro del apartado referente a los principios del modelo autonómico español, no remitimos a lo expresado en ese tema, recalcando que este principio se expresa en el artículo 156 de la Constitución política de España y que se reconoce la autonomía financiera con la limitación de la unidad y la solidaridad dentro del Estado.

Los recursos de las comunidades autónomas, se encuentran expresados en el artículo 157 de la Constitución española, que literalmente menciona:

Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interregional y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de operaciones de crédito. (Constitución Política de España. Art. 157)

No se señala en que proporción se utilizara uno u otro recurso de los enumerados anteriormente, simplemente se observa que se ha recurrido a un sistema mixto de financiación, con participación tanto de ingresos estatales así de la comunidad autónoma, incluso colaborando con el Estado como agente de recaudación de impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a la comunidad.

Para solucionar el problema de la determinación de los porcentajes en los que participará la comunidad autónoma sobre ingresos del Estado o en fin, cualquier conflicto sobre los recursos de los que se sirve la comunidad autónoma para su financiamiento, la propia Constitución española en el apartado 3 del mismo artículo 157 expresa: “Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1 (se refiere a la enumeración transcrita anteriormente), las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

La concreción del principio de solidaridad, tratado dentro del título referente a los principios del modelo autonómico español, consta en el Artículo 158, que en su primer apartado establece que en el presupuesto general del Estado se contemplara una asignación a las comunidades autónomas de acuerdo al volumen de servicios y actividades estatales que hayan asumido, así como la garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicios fundamentales en todo el territorio español. Se ha llamado a esto el principio de igualdad sustancial.

En el apartado 2 del artículo 158, se establece el Fondo de Compensación Interregional, con el fin de corregir desequilibrios económicos entre las regiones, este fondo está destinado a gastos de inversión y es distribuido entre las comunidades por intermedio de las Cortes Generales. El fin último de este Fondo

de Compensación es hacer efectivo el principio de solidaridad, de manera que serán las comunidades más ricas las que más aporten para inversión en las comunidades y regiones que menos desarrollo tengan, el propósito: equilibrar los niveles de desarrollo entre las comunidades.

2.4.3 PRINCIPIO DE SEPARACION DE COMPETENCIAS

2.4.3.1 Concepto de Competencia

Valiéndonos del análisis de Pérez Camacho, competencia se puede definir como “el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente. Así el concepto de competencia nos da la medida de las actividades que corresponden a cada órgano administrativo de acuerdo con el ordenamiento jurídico” (2001. Pág. 27 & 28). Siendo diferente competencia y función. Continúa mas adelante, Pérez Camacho:

“La función, dice Garrido Falla, no es sino la consideración de la potestad desde el punto de vista de las atribuciones de un órgano administrativo, con lo que concuerda Cassagne, según el cual la función es, pues, actividad estatal genéricamente considerada. Los términos facultad y responsabilidad son calificaciones de la competencia y se les debe otorgar el significado corriente que tienen en el diccionario. Por otra parte, se considera generalmente que la atribución es la asignación de las competencias, aunque no haya concordancia” (2001. Pág. 29)

De modo que a la atribución de competencias puede corresponder funciones legislativas o meramente administrativas, o incluso jurisdiccionales, en el sentido de juzgamiento de faltas menores de corte administrativo, que como indica Real: “las

funciones institucionales son el conjunto de actividades que basadas en una norma jurídica, deben ser ejecutadas por un órgano jurídico institucional determinado” (1999. Pág. 47). Facultad se entendería como el poder o derecho de hacer algo y responsabilidad como capacidad u obligación de responder de los actos propios, y en algunos casos de los ajenos, asimismo debe entenderse como el cuidado y atención en lo que se hace. Visto de esta manera, son cualidades que se le atribuye al órgano al que se transfiere la competencia.

2.4.3.2 El Principio de Separación de Competencias.

Este principio tiene su antecedente en los modelos federales, en los cuales, como hemos revisado, es importante la determinación de las competencias que asumirán los Estados miembros frente al Estado federal, con la salvedad de que, en el caso preciso que anotamos, es la misma Constitución federal la que determina estrictamente, los ámbitos competenciales, tanto del Estado federal como de los Estados miembros; mientras en el Estado Autnómico español, no es la Constitución la que determina estrictamente las competencias asumidas por el Estado o las comunidades autónomas, mas bien, enumera las competencias de las Comunidades Autónomas y las del Estado y, en virtud del principio dispositivo, deja que sean las Comunidades mediante los Estatutos, las encargadas de asumir las competencias enmarcadas en la Constitución, de modo que como se ha expuesto a lo largo de todo el capítulo, la interpretación competencial corresponderá hacerla tomando como base, en primer lugar la Constitución y los estatutos de la comunidad autónoma.

El principio de separación de competencias, es garantía de la autonomía Territorial según afirma La Pégola, citado por Pérez Camacho (2001), puesto que implica que cada uno de los ordenamientos, tanto el estatal como el autonómico, tiene su propio

ámbito de validez, del cual ni uno ni otro puede traspasar, garantiza la plena validez de cada uno de ellos dentro del marco competencial asumido y para ello, como anotamos es el Tribunal Constitucional el encargado de dirimir los conflictos de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma. Por eso Agirreazkuenaga afirma que “las leyes que aprueban el Estado y las Comunidades Autónomas no se ordenan por el principio de jerarquía, sino por el principio de competencia” (2005. Pág. 160) En otras palabras, subraya García de Enterría y Ramón Fernández:

Las normas autonómicas no son jerárquicamente subordinadas a las del Estado y que para explicar su primaria relación con estas no hay que acudir al principio de jerarquía, sino al principio distinto de la competencia, según la cual en el ámbito competencial autonómico la norma autonómica excluye a la del Estado y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento. (1997. Pág. 277).

Consecuencia de lo expresado, es decir la coexistencia de varios ordenamientos válidos en territorio español, afirma Pérez Camacho: “Esta realidad conlleva el reconocimiento de las Administraciones públicas, frente a la tradicional figura de la Administración Pública única. La administración pública española y la administración autonómica pueden concurrir en el mismo territorio autonómico con diversas competencias o con las mismas competencias ejercidas en niveles diferentes” (2001. Pág. 59)

Por ello se dice que se garantiza la autonomía de cada ordenamiento, siendo cada uno fuente normativa dentro del ámbito de sus competencias, de modo que en este caso el ordenamiento autonómico no responde jerárquicamente al ordenamiento estatal y la norma estatal que pretendiese penetrar dentro del ordenamiento autonómico carecería de validez en virtud del principio de separación de competencias. Esta separación no puede ser total, de otro modo la anarquía

jurídica producto de la reproducción de ordenamientos independientes uno de otro, atentaría la soberanía estatal y conllevaría a la desintegración del Estado español. El vínculo integrador de todo el ordenamiento, tanto el estatal como el autonómico, es la Constitución del Estado que, como afirma la doctrina alemana, es la “competencia de las competencias”, es decir la norma encargada de distribuir las competencias entre los diversos entes del Estado, de ahí que la Constitución ejerza su primacía sobre los ordenamientos estatales y autonómicos. La separación de ordenamientos, subrayan García de Enterría y Ramón Fernández (1997), empieza con las leyes de rango superior para continuar con las de menor jerarquía.

Ahora bien, en la Constitución española, como se resalto anteriormente, se señala el marco competencial estatal y autonómico y se deja a las comunidades autónomas, mediante los estatutos, realizar la asunción competencial. Indistintamente del modo como se haya accedido a la autonomía, la distribución de competencias es única, descritas en los artículos 148 se declaran las competencias de las comunidades autónomas y en el artículo 149 se detallan las competencias estatales, algunas de ellas, delegables a las comunidades autónomas, aunque conservan el Estado su titularidad. Señala Pérez Royo (2002) que la distribución de competencias es única, pero la secuencia temporal es distinta, y añade después:

Las comunidades autónomas del Artículo 151 CE pueden asumir competencias dentro del listado del artículo 148 y también del listado del artículo 149 desde el mismo momento de su Constitución en Comunidad Autónoma, en tanto que las comunidades del artículo 143 solo pueden asumir competencias inicialmente dentro del listado del artículo 148 y tienen que esperar cinco años y reformar sus estatutos de Autonomía, para poder asumir competencias dentro del listado del artículo 149 CE. (Pérez Royo. 2002. Pág. 1042).

Para concluir, es importante resaltar que en los últimos años en España se ha ejercido una equiparación de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, de modo que, en general, las competencias de cada una de ellas no difieren mayormente. Sin embargo, es necesario analizar las competencias de las comunidades autónomas consagradas en el artículo 148, así como, las competencias estatales señaladas en el artículo 149.

2.4.3.3 Las Competencias de las Comunidades Autónomas.

Se encuentran en el artículo 148, que expresa: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias” (Constitución Política de España). Esas materias son asumidas por las comunidades autónomas, mediante su inclusión en los estatutos, no se determina ni un mínimo ni un máximo de competencias que las comunidades autónomas puedan tomar a su cargo, lo que hace la Constitución es facultar que asuman competencias en una esfera previamente establecida y que por supuesto no corresponden a las competencias exclusivas del Estado.

No existe mayor problema en la interpretación de esta norma, son las comunidades mediante el estatuto las encargadas de expresar las materias de su competencia exclusiva, Agirreazkuenaga expresa que “desde el plano de la atribución de competencias los vigentes Estatutos... desgranar su lista de competencias exclusivas” (2005. Pág. 166). La Constitución española garantiza que ningún otro ente del Estado diferente de los propios de la comunidad pueda pretender desconocer esas materias, puesto que cuando se habla de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas esta claro que, se explicita o no en los Estatutos de Autonomía, se trata de competencias que se entienden como

exclusivas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 149 de la Constitución” (Agirreazkuenaga. 2005. Pág. 167-168).

Por ultimo, sobre aquellas materias que expresamente no hubiese asumido la comunidad, el Estado tomara a su cargo en virtud de la cláusula residual detallada en el apartado tercero del artículo 149 que en lo pertinente menciona: “La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado”. (Constitución Política de España).

2.4.3.4 Las Competencias Estatales.

Se establecen en el artículo 149, cuyo primer apartado expresa: El Estado tiene la competencia exclusiva sobre las siguientes materias” (Constitución Política de España), y en la norma se hace un listado de materias que son de competencia estatal. De la redacción del mentado artículo se podría colegir que existe una reserva del Estado sobre todas las materias constantes en la norma, sin embargo tanto en el apartado segundo del artículo 148, como en el artículo 150, se refiere a la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman ciertas competencias dentro del artículo 149, siempre que no sean exclusivas del Estado.

La interpretación que la doctrina ha dado a esta norma, es que estas competencias son exclusivas del Estado más no excluyentes. Por tanto las comunidades autónomas podrán asumir ciertas competencias en colaboración con el Estado e incluso incluirlas dentro de sus estatutos, como era el caso de las comunidades autónomas creadas mediante el mecanismo de los artículos 151 y 152. Expresa Agirreazkuenaga que “las competencias enunciadas en el Artículo 149, como exclusivas del Estado, no lo son totalmente porque al Estado solo le corresponde la legislación básica, que las Comunidades pueden desarrollar con su legislación

específica, o en ocasiones pueden ser también compartidas en la medida en que la función ejecutiva corresponda a las Comunidades Autónomas” (2005. Pág.165)

Es necesario pues distinguir las competencias que se consideran como exclusivas y excluyentes del Estado, de aquellas posibles de ser asumidas por las comunidades autónomas, que serán tratadas en el siguiente punto del capítulo. Por ahora analicemos las competencias exclusivas y excluyentes.

- Competencias Exclusivas y Excluyentes.

Constituyen el marco competencial mínimo del Estado, la Constitución consagra una reserva absoluta que impide que las comunidades autónomas puedan legislar sobre ellas, e incluso tener una política propia sobre esos temas; implican generalmente el ejercicio de la soberanía del Estado por lo que únicamente el Estado español es el indicado para ejercerlas, entre ellas debemos anotar las siguientes: relaciones internacionales, defensa nacional, nacionalidad, extranjería, emigración e inmigración, derecho de asilo, administración de justicia, hacienda general y deuda del Estado.

Sobre el resto de competencias nos referiremos en el siguiente título, pues corresponden a competencias estatales sobre las cuales las comunidades autónomas, pueden colaborar con el Estado de una o de otra manera.

2.5 RELACIONES ENTRE LOS ORDENAMIENTOS ESTATALES Y LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS.

La separación de competencias dentro del Estado autonómico español no puede ser total, como expresamos anteriormente, el hecho que el ordenamiento tanto

autonómico, como estatal, estén subordinados a la Constitución como supraordenamiento integrador de todo el sistema normativo español, y que ambos ordenamientos sean aplicables dentro del territorio español, implica que entre ellos exista una debida correspondencia que evite la inaplicabilidad del sistema jurídico español y posibilite el funcionamiento del ordenamiento jurídico tanto estatal como autonómico; es inexcusable la colaboración entre ambos ordenamientos, por ello, en el Artículo 149 de la Constitución española, se prevé la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas, concurren sobre ciertas materias de titularidad estatal, estas competencias concurrentes las define Meilan, citado por Pérez Camacho: “Se ejercen de modo exclusivo por la Comunidad Autónoma y o el Estado sobre unas mismas materias y que exigen, obviamente, una delimitación de cual es el ámbito en el que una y otra ejercen con exclusividad sus respectivas competencias”. Siguiendo las enseñanzas de los maestros García de Enterría y Ramón Fernández, podemos distinguir tres situaciones en que se relacionan los ordenamientos estatal y autonómico en España:

2.5.1 RELACIONES DE COOPERACIÓN

Surgen del principio del federalismo de la cooperación entre los entes descentralizados políticamente y el Estado federal. Contrario a lo expuesto en la concepción clásica del federalismo que propugnaba la separación radical de los ámbitos de competencia del Estado federal y los Estados federales, las modernas concepciones reconocen la necesidad de reforzar las relaciones positivas entre los dos niveles antes expuestos, que a decir de García de Enterría y Ramón Fernández (1997) evitarían la centralización del poder en ambas instancias. Este principio es trasladado a la Constitución española y adopta las siguientes modalidades:

2.5.1.1 Concurrencia en la Normación: La Normación Básica estatal.

Expresado en el Artículo 149, dentro de la redacción de las diversas competencias del Estado, se enuncia la competencia del Estado ya sea sobre las “bases”, “normas básicas” o “legislación básica”, términos que el Tribunal Constitucional español en reiterada jurisprudencia ha tomado por sinónimos. Se caracteriza por “el concurso de los dos centros territoriales de poder para la regulación global de una misma materia” (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 289); se pretende que el Estado asegure un común denominador normativo a todas las comunidades autónomas, sobre las materias concurrentes, de manera que el resultado final de la legislación sobre las materias dentro de esta modalidad de cooperación, será siempre el resultado de la convergencia normativa entre el Estado y las comunidades autónomas, el primero, la normación básica, los segundos el desarrollo o complementariedad de dicha normación. “El papel de la normativa básica es de establecer el marco de una política global” (Pérez Camacho. 2001. Pág. 72)

Esta concurrencia no implica delegación legislativa de parte del legislativo estatal hacia las comunidades autónomas; al contrario, la concurrencia normativa es producto de expresa atribución constitucional, no existe aquí una relación de jerarquía entre las normas básicas promulgadas por el legislativo estatal y las normas complementarias dictadas por la comunidad autónoma, como la existente entre Ley y el reglamento puesto que lo que se pretende es que la norma básica cree ese común denominador normativo en defensa del interés general, pero reconociendo que, en defensa de ese interés general, se permita a cada comunidad autónoma adoptar una política propia en el marco de sus propias peculiaridades; expresa Pérez Camacho que “la unidad de criterios que se persigue no se debe traducir en unas bases excesivamente detalladas, sino que deben permitir un

adecuado margen para la normativa regional complementaria, en función de los diferentes requerimientos locales” (2001. Pág. 72). Cabe hablar, en última instancia y con mayor precisión de prevalencia del derecho estatal, un tema que trataremos con mayor detalle.

Debe destacarse que la norma básica no implica un conjunto de normas abstractas sobre la materia a legislar, o simplemente un conjunto de límites negativos entre lo que se legisla por parte del Estado y lo que se legisla por parte de la comunidad autónoma. En la determinación del contenido de la norma básica, observa García de Enterría y Ramón Fernández, se trataría de “la delimitación entre objetos materialmente básicos y los demás no básicos, de un reparto de campo, por tanto”. (1997. Pág. 292). Lo realmente determinante en la norma básica es la defensa del interés general. Sin embargo, este concepto es cambiante, por lo que será el legislador el encargado de dilucidar lo que ha de entenderse por interés general en su momento. Al respecto, subraya García de Enterría y Ramón Fernández: “esa libertad del legislador estatal, como ocurre siempre, no puede ir contra calificaciones constitucionales, y a la vez debe servir a los valores constitucionales positivos” (1997. Pág. 295). Asimismo no puede esperarse que esa regulación básica sea exhaustiva, de manera que deje sin contenido la legislación concurrente que al respecto hará la comunidad autónoma, no se debe olvidar que el concepto de bases implica que las comunidades puedan tener una política propia respecto a la materia sobre la cual tienen esta competencia.

Por último, serán las Cortes Generales de España (Legislativo estatal), los encargados de promulgar la Leyes Básicas, enmarcadas en los diferentes apartados del Artículo 149.

2.5.1.2 La Ejecución Autonómica de la Legislación Estatal.

Es otra modalidad de cooperación prevista en el Artículo 149 de la Constitución española, en el cual, a diferencia del anterior tema tratado, la legislación total de la materia en cuestión esta a cargo de los entes estatales, mientras que corresponde a los órganos autonómicos la administración y organización del servicio o la competencia legislada por la comunidad autónoma. “Se busca que el control de la ejecución por las poblaciones interesadas aporte el sentido de las necesidades específicas de dichas poblaciones y una exigencia mayor de eficacia” (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 307)

Se entiende que cuando la Constitución se refiere a la competencia legislativa total sobre un tema, incluye también los reglamentos ejecutivos que desarrollan la ley, mientras que no se comprende dentro de la competencia legislativa, a los reglamentos organizativos propios de los entes que se encargaran de la gestión y ejecución del servicio, ya que forman parte de la potestad de organización propia de las regiones autónomas. No se trata de que el Estado pierda por ello la posibilidad de tener una estructura de organización propia respecto de aquellas competencias que ejecutan las comunidades autónomas: el Estado cuenta con una organización administrativa periférica encargada, como observa Moreno Yánes (2003), del apoyo a la gestión autonómica, para que pueda materializarse la normativa estatal, así como la posibilidad de realizar estudios de reforma cuando las circunstancias lo ameriten, de modo que esta administración realiza funciones de planificación, además de la vigilancia de la correcta ejecución de la legislación estatal por parte de los órganos administrativos autonómicos. Pérez Camacho resume lo anotado anteriormente de la siguiente manera:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de las leyes de competencia exclusiva del Estado, reservándose este último aspectos claves administrativos en estas materias como la planificación, la reglamentación, la vigilancia y el control de cumplimiento; para todo lo cual, evidentemente, el Estado puede establecer su propia organización en el territorio autonómico. (2001. Pág. 76)

No obstante lo expresado anteriormente, cabe la posibilidad excepcional de que el Estado pueda ejecutar directamente las competencias que devienen de su legislación, a pesar de que esta ejecución por regla general corresponde a la administración autonómica; estos supuestos son:

- 1) Cuando la competencia tenga alcance Inter o Supraterritorial: “El criterio es que una Comunidad Autónoma no puede interferir los intereses de otra y que la valoración de intereses supracomunitarios queda confiada al Estado”. (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 309). Con el propósito de evitar conflicto de intereses entre dos o más comunidades.
- 2) En caso de urgencia nacional o situaciones excepcionales de orden público, de salud pública o de riesgo de la seguridad pública, con la obligación para el Estado de actuar con la debida proporcionalidad y de entregar la administración de la situación a los órganos de la comunidad autónoma, una vez que el riesgo haya sido controlado.
- 3) Existe la posibilidad de que, a pesar de que la norma del artículo 149 de la Constitución Española atribuya al Estado únicamente competencia legislativa sobre las bases, por motivos de interés nacional, el Estado pueda asumir la ejecución sobre las mismas, entendiéndose, sobre dichas materias, la potestad

del Estado de ejecutar ciertas facultades concretas por la necesaria garantía de intereses supracomunitarias, por ejemplo en casos referentes a crédito y banca.

La formulación de la normatividad total correspondiente al Estado, se fundamenta en la necesidad de mantener la uniformidad y el interés general sobre estas materias, por tanto en la ejecución de esta normativa por parte de las comunidades autónomas, no cabe la libre interpretación de esta legislación. Asimismo, es indudable e imprescindible, la potestad estatal de supervisar la ejecución autonómica de sus normas, aun a pesar de que la Constitución española, no regula de manera clara los medios para realizar el control de esta ejecución. Se comprende que las competencias de legislación y vigilancia son inseparables, quien tiene competencia para legislar la tiene para supervisar. Se entiende que lo que se procura mantener con la supervisión por parte del Estado, es que en la ejecución autonómica se respete el principio de igualdad entre los españoles.

Esta supervisión estatal, se limita a los criterios generales de interpretación y aplicación, mas no sobre actos concretos de interpretación de la ley, es un control de legalidad, no de oportunidad. Esta supervisión la realiza el Estado en dos fases, según manifiesta Moreno Yánes:

- 1) El Declarativo: que viene a ser el requerimiento, una invitación a la rectificación, que realiza el Gobierno nacional al presidente de la región autónoma, por las incorrecciones que existen en la ejecución de las normas estatales.
- 2) La Ejecutiva: Opera, cuando no es acogido el requerimiento del Gobierno, en este caso por petición previa de este, el Legislador, senado, adopta las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones que ha incumplido la región autónoma. (2003. Pág. 295).

Se debe aclarar que estas medidas ejecutivas, no podrán implicar jamás la disolución de los órganos autonómicos o la destitución de los representantes de la comunidad autónoma.

Por último, cabe la posibilidad de evitar el costo político de estas medidas, mediante la aplicación de acciones preventivas tendientes a evitar la inadecuada aplicación del derecho estatal por parte de las comunidades autónomas; mismas que pueden ser de diversos tipos: contactos personales, deliberaciones entre las autoridades ejecutivas de las comunidades autónomas y las estatales, manuales, estudios conjuntos de planificación entre otros. El fin último de estas medidas es mantener un vínculo necesario y recomendable entre los niveles autonómicos y estatales que ayude a la buena marcha del sistema.

2.5.1.3 La Coordinación de Competencias Estado – Comunidad Autónoma

Se trata de medios no normativos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, sobre competencias estatales establecidas en el artículo 149; en sentido estricto, la coordinación a la que nos referimos se establece en tres casos: sobre economía “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (Constitución española. Art. 149.1 No. 13), sobre investigación científica y técnica, “Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica” (Constitución española. Art. 149.1 No. 15), y por último sobre sanidad, “Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos” (Constitución española. Art. 149. 1 No. 16). La sentencia del Tribunal constitucional español del 28 de abril de 1983, explica con mayor precisión lo que ha de entenderse por concepto de coordinación, a propósito de la materia de sanidad:

Hay que entender la competencia estatal de coordinación general... como competencia distinta a la de fijación de bases... entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 321)

Esta coordinación, que debe ser iniciativa del Estado, se realiza mediante dos técnicas básicas: las directrices y la planificación, sin descartar que esta coordinación pueda realizarse por otras vías, incluso reglamentarias.

Las directrices, implican un poder de dirección de parte del Estado hacia las comunidades autónomas, aunque en esta operación, las directrices no hacen más que fijar unos objetivos puntuales, sobre los cuales cada una de las comunidades autónomas, tomarán las medidas necesarias para la consecución de los fines propuestos en la directriz, se establece un sistema de relación que no obstruye la propia voluntad autonómica, sino que la fomenta mediante la participación en la obtención de las metas propuestas. La directriz asegura además la flexibilidad necesaria sobre temas como la economía, demasiado complejos y cambiantes, como para ser tratados únicamente mediante operaciones normativas; Implica la obligación de ambos niveles, estatal y comunitario, de mantener abiertos canales de comunicación permanente que aseguren el éxito de las directrices.

La planificación, implica un instrumento mucho más amplio de coordinación, supone un acto complejo en donde se incorporan análisis, proyecciones, prioridades u objetivos, son la máxima expresión de coordinación; García de Enterría y Ramón Fernández destacan la planificación como “una posibilidad de engarzar en una

estrategia de conjunto coherente la totalidad de las acciones, planes y programas que las comunidades autónomas y el Estado diseñen en ejercicio de las competencias que respectivamente tienen atribuidas” (1997. Pág. 326)

2.5.2 RELACIONES DE INTERFERENCIA

Se llaman de interferencia, porque suponen una excepción por la cual el ordenamiento estatal incide en el ordenamiento comunitario, bien sea, porque el Estado traslada competencias que le corresponden para que sean las comunidades autónomas las que ejerciten, o porque pretende armonizar la legislación estatal con la legislación autonómica o por último, cuando el Estado utiliza la vía coercitiva para lograr el cumplimiento efectivo de las competencias que le corresponde con el propósito de garantizar el cumplimiento efectivo de las competencias delegadas.

Consta de tres posibilidades:

2.5.2.1 La Delegación Estatal de competencias a la Comunidad Autónoma

Constan en el artículo 150, en los apartados 1 y 2, en el que consta de dos supuestos, la delegación normativa en el primer caso y la delegación de facultades en el segundo caso.

La delegación normativa, corresponde a una delegación de la potestad de legislar, de parte del legislador estatal (Cortes Generales) hacia el legislativo autonómico (Asamblea General), no debe confundirse con la concurrencia de las comunidades autónomas en el desarrollo sobre la legislación básica estatal, en donde la materia es mixta, tanto del Estado, sobre las bases, como de las comunidades autónomas sobre la legislación de desarrollo o complemento. En el presente caso, la materia de que se trata es competencia exclusiva del Estado. Asimismo, es destacable que

el precepto constitucional no detalla que clase de delegación se ha de realizar, ni el contenido de dicha delegación, pudiendo en la ley de delegación establecerse el ámbito, los contenidos, las condiciones de dicha delegación, y de la misma manera, constara en la misma norma de delegación, los mecanismos de control sobre las competencias legislativas delegadas, que, recalcando, son de titularidad exclusiva del Estado.

La delegación de facultades, consta en el artículo 150, apartado 2, de la Constitución española; se expresa la potestad del Estado de transferir o delegar, mediante ley orgánica (se trata de un acto unilateral del Estado), facultades de titularidad estatal a favor de las comunidades autónomas, es destacable que en este caso no se refiere únicamente a delegación de la potestad normativa por parte del Estado hacia las comunidades autónomas, sino incluso facultades ejecutoras o de administración, debe subrayarse que el Estado únicamente podrá delegar facultades que por su propia naturaleza sean susceptibles de delegación, como indica el artículo mencionado.

Se infiere por tanto de lo mencionado anteriormente, que no se trata de un límite estricto, sino un límite abierto sobre lo que ha de entenderse en cada caso por facultades susceptibles de delegación, refiriéndonos por facultades a aspectos parciales de las competencias estatales, que no son lo mismo que la transferencia de materias completas, asimismo siguiendo el planteamiento de los profesores García de Enterría y Ramón Fernández (1997) no se puede afirmar que ninguna materia sea totalmente exclusiva del Estado, que no admita, al menos, una ligera colaboración de parte de las comunidades autónomas; por tanto, el carácter de susceptible de delegación, dependerá de la naturaleza de la medida de colaboración que se incluya en la ley de delegación. Por tanto, en ese momento se juzgara si existe una violación al límite constitucional impuesto.

Por último, el precepto constitucional se refiere a “transferir o delegar”, a lo que algunos tratadistas concluyeron que al referirse a transferencia, significa un traslado definitivo de aquellas facultades, afirmación que es inaceptable, puesto que conlleva una alteración del orden constitucional respecto a la separación de competencias, imposible para una ley orgánica.

2.5.2.2 Las leyes de armonización

Constante en el artículo 150, apartado 3, constituye una medida normativa de excepción por parte del Estado, como consecuencia de la necesidad de armonizar la legislación autonómica con la legislación estatal, respecto de una materia correspondiente al ámbito competencial autonómico, en virtud de proteger el interés general, de modo que únicamente el legislador estatal podrá promulgar leyes de armonización, cuando se justifique efectivamente la necesidad de precautelar el interés general, obsérvese que, como subraya Moreno Yánes (2003), no se trata de armonizar el estatuto de la comunidad autónoma, puesto que ninguna norma estatal, puede modificar o derogar el estatuto, o aun intervenir sobre las competencias asumidas en el estatuto; se trata de armonizar las leyes o normas expedidas por el legislativo autonómico que nacen del desarrollo de las competencias establecidas estatutariamente.

Estas leyes configuran unos principios necesarios, según se expresa en la norma constitucional, en otras palabras no puede nunca agotar la materia sobre la que pretende armonizar y sobre todo constituye una ley excepcional, subraya Pérez Royo “constituye una norma de cierre del sistema, aplicable solo a aquellos supuestos en que el legislador no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general” (2002. Pág. 1055), por eso solo es aplicable

excepcionalmente y necesariamente deberá justificarse el interés general que se pretende precautelar.

Por último, el propio Tribunal Constitucional español manifiesta los límites de la potestad de las Cortes Generales de dictar Leyes de Armonización:

Si bien normalmente la armonización afectara al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, las leyes de armonización podrán ser utilizadas en el caso de las competencias compartidas cuando se aprecie que el sistema de distribución de competencias, desde la diversidad de regulaciones de las comunidades autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general (Pérez Camacho. 2001. Pág. 78)

2.5.2.3 La Ejecución y Coerción Estatal

Se encuentra contemplado en el Art. 155, como expresa Moreno Yánes: “Es una garantía de mantenimiento de la unidad final del sistema político, que se lleva adelante ante grave crisis” (2003. Pág. 303). Cabe la aplicación de esta norma, en el caso de que la Comunidad Autónoma: “no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atenté gravemente al interés general de España” (Constitución Española. Art. 155.1), esto no implica un control discrecional por parte del Estado a la actividad autonómica, puesto que aquello superaría la potestad estatal sobre el ámbito autonómico, al respecto se refiere García de Enterría “resulta imposible, contradictorio con la garantía institucional, del artículo 2 de la Constitución, admitir que el concepto abra la posibilidad de un control discrecional, de un juicio libre en gobierno y senado, para apreciar que se dan las condiciones de la intervención del Estado. Es claro que ha querido dejarse abierta una cláusula de necesidad, pero parece que hay que

interpretarla mas como un limite al ejercicio de las competencias autonómicas que como un titulo estatal sustantivo e independiente” (1997. Pág. 334).

En el artículo 155, se prevén dos mecanismos de coerción: uno declarativo, el requerimiento formal del gobierno al presidente de la Comunidad autónoma; otro ejecutivo, cuando el requerimiento no es atendido, que consiste en la aprobación por parte del senado, de las medidas que sean necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones no cumplidas. Ambas establecidas con la finalidad de mantener la igualdad básica entre los nacionales españoles, mantener la unidad legislativa nacional.

Con la medida declarativa, se busca que la comunidad autónoma, corrija su actuación respecto a la falta cometida, no se trata de una orden por parte del legislativo estatal, sino de una invitación a la rectificación, aunque implícitamente este requerimiento conlleva consecuencias más graves en caso de no ser atendida, en todo caso, este requerimiento puede ser impugnado ante el Tribunal Constitucional, vía conflicto de competencia.

Las medidas ejecutivas, representan un poder de mando directo sobre todas las autoridades de la comunidad autónoma, en el artículo 155.2 se habla de instrucciones, con la característica de ser vinculante para las autoridades de la comunidad autónoma; expresa García de Enterría (1997) que en esta fase de ejecución el Estado adquiere un verdadero poder jerárquico, mediante la técnica de sustitución, es decir la ejecución la realizara mediante la administración estatal periférica.

2.5.3 RELACIONES DE INTEGRACIÓN

Se encuentran contenidas en el artículo 149 apartado 3 de la Constitución española que declara que las normas del Estado “prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas, en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de éstas”, y además afirma: “el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas”. Se manifiestan dos cláusulas constitucionales de cierre del marco constitucional de distribución competencial: por un lado, una cláusula de prevalencia a favor de las normas estatales, y por otra una cláusula de suplencia en los casos en que no exista norma autonómica respecto a una materia.

2.5.3.1 La Cláusula de Prevalencia

La regla, contenida en el artículo 149.3, expresa una supremacía del derecho estatal sobre el derecho autonómico, en todo lo que no corresponda a la exclusiva competencia de estas en caso de conflicto; declara la norma constitucional en su parte pertinente:

“La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, CUYAS NORMAS PREVALECERÁN, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de éstas. (Mayúsculas Añadidas. Constitución Política de España. Art. 149.3)

Esta norma no legitima la posibilidad del derecho estatal pueda romper el ámbito competencial autonómico, garantizado constitucionalmente, bajo la excusa de prevalencia de la ley estatal, pues como he anotado, la norma prevalecerá

únicamente en caso de conflicto, y sobre materias que no se encuentren dentro de la exclusiva competencia autonómica. Sobre el tema se refiere García de Enterría y Ramón Fernández: “No es pues, la regla de prevalencia una norma de competencia; es,... una norma de colisión y una norma de colisión que encuentra su criterio en la asignación de un valor superior (supremacía) a una de las dos normas en conflicto, lo que implica desplazar en la aplicación (ni siquiera invalidar o derogar...) a la otra norma”. (1997. Pág. 336-337).

El supuesto antes mencionado, tiene su asidero en las competencias compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas a las que nos referimos, es obvio que dentro de las relaciones de cooperación o interferencia, son las normas estatales las que prevalecen, así, por ejemplo, es la regulación básica la determinante de las posteriores normas de desarrollo que puedan surgir de la comunidad autónoma. Por otro lado, es evidente que las leyes estatales, respecto a materias circunscritas a la titularidad estatal, en los casos de ejecución autonómica, serán las que orienten dicha ejecución, sin que quepa, por parte de la comunidad autónoma, una interpretación distinta. Asimismo en otros supuestos en que hubiere un aparente concurso de normas sobre una misma materia, por superposición de títulos competenciales, provenientes de los dos niveles, será la norma estatal la prevaleciente, especificando que esto no implica, una interpretación referente a que en todo conflicto sea el derecho estatal el que deba prevalecer: es posible que del conflicto resulte que no se trata de una verdadera prevalencia del derecho estatal, sino que se resuelva en virtud de una delimitación de las competencias que corresponda a cada nivel, por el cual se estime que no cabe prevalencia del derecho estatal, sino una especificación clara de cual es el ámbito competencial que corresponde al Estado y a la Comunidad Autónoma.

Esta solución que se ha buscado en el marco del cierre del marco constitucional competencial tiene su fundamento en la necesaria unidad del sistema normativo global por encima de cualquier interés comunitario, refuerza lo expresado en el artículo 2 de la Constitución española respecto a la indisoluble unidad del Estado español. Schwartz refiere que “la cláusula de supremacía es una prevención contra el principio de igualdad entre los dos centros de gobierno, haciendo que sea dominante el federal”. (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 347). Aclaremos que en el derecho federal norteamericano, el principio es perfectamente aplicable al modelo español, salvando la expresión supremacía, que en el derecho español, es expresado como prevalencia.

2.5.3.2 La Cláusula de Suplencia

Se encuentra en el artículo 149. 3 de la Constitución española, se declara: “... el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”. Esta supletoriedad, Moreno Yánes (2003) la sustenta en la necesidad constitucional de eficacia, que se disponga que el derecho estatal sea supletorio sobre el autonómico, aplicable en las comunidades autónomas donde no se haya asumido alguna competencia propia de estas últimas. Constituye la expresión de un principio por el cual, el derecho estatal, es un derecho general y completo, mientras que el derecho autonómico es especial y fragmentario, necesitado de la suplencia del derecho estatal, para su operatividad y el mantenimiento del sistema normativo total. En tal virtud, resume Moreno Yánes (2003) las normas del Estado, seguirán siendo válidas, aun cuando la comunidad autónoma asuma directamente dichas competencias, y se aplicaran en defecto de la norma autonómica.

Por ello, el derecho estatal, marca el soporte básico que permite funcionar a todo el sistema, pues configura la unidad estatal determinada constitucionalmente, y por

ello, la suplencia no se puede entender como un simple relleno de lagunas, sino que debe “ofrecer las únicas bases posibles sobre las que el Derecho autonómico podrá funcionar como un ordenamiento sistemático”. (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 344). Se interpreta entonces que los derechos autonómicos no podrán intentar fundamentarse, integrarse o complementarse apelando a sí mismos o a otro derecho autonómico: la única conexión que puede surgir entre ellos, es la relativa al derecho del Estado, como norma supletoria, y a la Constitución, como norma supraordenadora.

CAPITULO 3

3.1 LAS PROPUESTAS DE AUTONOMIA POLITICA EN EL ECUADOR: CONSIDERACIONES HISTORICAS – REFERENCIA CONSTITUCIONAL DE AUTONOMIA

3.1.1 CONSIDERACIONES GENERALES.

El debate acerca de la reorganización político administrativa del estado no es nuevo, sin embargo, tomo mayor fuerza en los últimos años, después de la firma de la paz con el Perú, centrándose principalmente en el tema de la autonomía.

Los motivos están a la vista, la inoperancia del estado al momento de proporcionar servicios públicos de calidad, el reiterado fracaso de las propuestas descentralizadoras anteriores, una burocracia ineficiente y centralizada en los núcleos de poder (Quito), así como el renovado interés de ciertas elites económicas por el tema (especialmente en Guayaquil) hace que el asunto este en el orden del día de la discusión nacional acerca del mejor modelo de estado.

En el año 2000, las consultas populares en Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Sucumbíos, ratificaron el insistente pedido de mayor autonomía provincial, pero como observa Moreno Yánes, este pronunciamiento, “mas que a favor de la independencia provincial,... son un rechazo a las políticas que han seguido en los últimos años, los gobernantes” (2003. Pág. 312). Y esto debido a que “el poder central, lejos de asumir un rol integrador con sentido nacional, por motivaciones político partidistas coyunturales, se somete y mas bien aprovecha de este esquema de depredación del Estado y sus servicios públicos y agudiza el centralismo bipolar

(Quito y Guayaquil), enervando las potencialidades del país y extrayendo sus recursos” (Castillo. 2002. Pág. 34).

Este enfrentamiento al estado central, debe ser analizado para conocer cuales son las motivaciones que subyacen a las propuestas autonómicas que se han presentado, es necesario indagar a fondo en el tema de la autonomía, el alcance de la autonomía propuesta, y si es capaz de solucionar los problemas económicos, sociales y políticos del país. Subraya Gustavo Baroja:

“La motivación para este proyecto de autonomía podría ser de gestión, es decir apuntaría a buscar formas alternativas para mejorar la administración pública y los niveles de impacto de las políticas públicas. Pero si las motivaciones son diferencias culturales, estos procesos se tornarían insalvables y es mejor estructurar el sistema autonómico a partir de lo irreconciliable que puedan tener estas culturas – grupos humanos diferenciados” (2006. Pág. 116)

Lo que implica que no será lo mismo un proyecto basado en una simple distribución de recursos, que uno mucho más amplio, capaz de garantizar la incorporación dentro de la realidad nacional de grupos postergados, incluso antagónicos, pero de cuya incorporación depende la unidad de la nación. El hecho de que una propuesta contenga la palabra autonomía, no implica que se este hablando del mismo tema, ya explicamos que la palabra “autonomía” dentro del derecho no es una institución acabada, pudiendo expresar un sin numero de posibilidades.

De modo que la primera cuestión, será analizar el contexto histórico y cultural, para después examinar el ámbito jurídico, comparando las propuestas que se han hecho, para llegar a una conclusión.

3.1.2 CONCEPTO JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN

3.1.2.1 Consideraciones Generales

Nuestro actual ordenamiento jurídico entiende la autonomía dentro de los mas variados rangos, desde los organismos descentralizados funcionalmente que no se encuentran sometidos a control jerárquico del ejecutivo, sobre los que este tiene una potestad de tutela; hasta aquellos niveles constitucionalmente reconocidos y que constituyen “elementos de la organización territorial estatal y una manifestación expresa de la descentralización administrativa, pues (expresa Blasco Díaz) es la creación de una nueva estructura del poder territorial basada en el reconocimiento de otras... instancias de decisión política dotadas de autonomía” (Zavala Egas. 2003. Pág. 166), como los organismos del régimen seccional autónomo.

En la constitución vigente de 1998, no existe una alusión especial a un régimen autonómico, tal y como lo hemos planteado en el capítulo anterior, pero reconoce la autonomía administrativa de ciertos organismos, con la obvia posibilidad de dictar normas de carácter reglamentario que tienen que ver con la organización *ad intra* de sus funciones, destinado a reglar aspectos internos de los organismos; dentro de este supuesto, se encuentra por ejemplo: El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que según declara el Artículo 58 de nuestra constitución, se constituye en una entidad autónoma dirigida por un organismo técnico administrativo, o el caso de las universidades y escuelas politécnicas, que de acuerdo al artículo 75, de la actual constitución, serán personas jurídicas autónomas sin fines de lucro, regidas por la ley y por sus propios estatutos, recalcando el carácter meramente reglamentario de los estatutos, parte de la potestad de reglamento organizativo, propio de todo organismo sea de derecho publico o de derecho privado. En ambos casos, se trata de una autonomía

administrativa, destinada a dotar a estos entes de capacidad de autogestión de sus recursos, a los que se les otorga un patrimonio propio y sobre los que el poder ejecutivo no ejerce una potestad de control jerárquico de sus acciones. García de Enterría & Ramón Fernández (1997) reconocen que la potestad de autonormación no tiene un carácter general, no tiene eficacia para la totalidad de los habitantes de la República, sino únicamente para aquellos que ingresan dentro de la organismo, como empleados o como sujetos que utilizan el servicio que prestan, en otras palabras sus estatutos o reglamentos no tienen eficacia *ad extra*, asimismo, todo su accionar esta determinado por la ley expedida por el legislador estatal con intención de desarrollar el texto constitucional al respecto.

Dentro de este mismo esquema se hallan los organismos de control, Contraloría General del Estado, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, entre otras, a las que la constitución reconoce autonomía administrativa, y en algunos casos, tienen potestad de dictar regulaciones de carácter general, estas regulaciones tendrán carácter reglamentario y expresamente sobre materias propias de su competencia y en ningún caso podrán estas regulaciones invadir materias reservadas a la ley, sobre las cuales únicamente podrá normar el legislador estatal, que es el competente de acuerdo a expreso mandato constitucional. Por otra parte, es la propia constitución la que dispone en el artículo 141, numeral 6, que para que los organismos públicos de control puedan ejercer la potestad reglamentaria de carácter general, será necesaria la expedición de la ley que les habilite para tal efecto, lo que corresponderá al legislador estatal.

De la lectura del texto constitucional, se desprende que el termino autonomía se utiliza en general, para expresar una autonomía administrativa de tipo funcional, que corresponde a la capacidad de dichos entes de gestionar sus propios recursos,

de decidir con cierta independencia sobre los asuntos que tienen a su cargo; esto conlleva a darles a estos entes una cierta autonomía financiera, que les permite la consecución de sus fines propios. La potestad normativa a la que hemos hecho alusión, se refiere mas bien a una potestad reglamentaria, que en ningún caso puede invadir materias reservadas a la ley, sobre las que ya hemos dicho únicamente corresponde al legislador estatal, (Art. 130. 5. Constitución Política del Ecuador).

Sin embargo, las diferentes acepciones que utiliza nuestra constitución para referirse a los distintos entes a los que denomina autónomos, no contradicen en general la definición de autonomía, mas bien equivoca: autonomía proviene del griego *autos*, que significa por sí mismo y la palabra *nomos* que significa ley, es decir, significa facultad de darse las propias normas por las que se ha de regir; por su parte, Pérez Camacho citando a Entrena define la autonomía como “capacidad general de autodeterminación” (2001. Pág. 39) estas características poseen los entes antes descritos.

La fundamental diferencia radica en que la autonomía propuesta en España, tiene como eje una división del poder legislativo entre el legislativo estatal y el legislativo de las comunidades autónomas, y cada uno de los ordenamientos resultantes tienen “el mismo rango, el mismo valor y la misma irresistibilidad” (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 275). Únicamente la constitución como elemento articulador de todo el sistema normativo español resiste esta división aparente. El legislador estatal comparte la potestad de legislar con el legislativo autonómico, sobre las competencias que expresamente la constitución les asigna; ni la ley estatal ni la ley autonómica puede invadir la competencia privativa de cada uno de ellos, bajo la prevención de inconstitucionalidad.

La autonomía de las entidades mencionadas en este apartado: universidades, IESS, organismos de control, es de otra especie. No existe aquí una verdadera repartición del poder legislativo tal y como se evidencia en España, para precisar no existe una verdadera descentralización política, puesto que los entes antes mencionados, no reflejan realmente la voluntad política de una determinada región o sector del Estado; su autonomía no va mas allá de el ámbito meramente administrativo, en el que se les permite una amplia libertad para la gestión y conducción de sus recursos, así como la organización mas favorable para la ejecución de los servicios para los que fueron creados, o las competencias que tienen a su cargo, se sujetan a las leyes que para el efecto dicta el legislativo estatal, que es el representante único de la voluntad popular de la nación, a cuyas normas se sujeta toda la normativa que puedan dictar estos entes, de modo que no existe una coparticipación de la función legislativa entre un nivel estatal y otro autonómico, tal y como se ha demostrado en España, puesto que la potestad normativa de la que están facultados, tiene el carácter de meramente reglamentario, supeditado a las leyes que para el efecto deba dictar el legislativo, como representante de la soberanía popular.

Sin embargo, la constitución vigente reconoce también a otros organismos la calidad de autónomos, incluso dotándolos de “plena autonomía”, según declara el artículo 228 en su segundo párrafo. Se trata de las entidades del régimen seccional autónomo, al que Camacho (2001) se refiere como las entidades en donde se ejercita un verdadero autogobierno “en cuanto sus autoridades son elegidas por la voluntad de las poblaciones de sus respectivos ámbitos territoriales” (2001. Pág. 41) enfatizando además la limitada potestad legislativa de que están dotados estos organismos mediante la figura de la ordenanza sobre algunos temas específicos determinadas en las leyes que al efecto se han promulgado.

A continuación abordaremos el régimen seccional autónomo con el fin de dilucidar el verdadero alcance de la autonomía, con especial énfasis en la autonomía municipal que es la más desarrollada y la que mayor tradición tiene dentro del derecho público ecuatoriano.

3.1.2.2 El Modelo constitucional de Autonomía territorial: El Régimen Seccional Autónomo.

La constitución reconoce también en el capítulo III del título XI, de la actual constitución de la República, a los gobiernos seccionales autónomos. Dice el Artículo 228 de la Constitución de la República:

Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozaran de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejora. (Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 228)

La declaración constitucional de plena autonomía de los gobiernos provincial y cantonal, es una manifestación de descentralización administrativa y política, que debe ser matizada para entender su alcance. La división territorial y el reconocimiento de los gobiernos seccionales autónomos tienen por finalidad única, según Larrea Holguín: “el sentido de organización de unos servicios, señalamiento de competencias y de ámbito para el cumplimiento de ciertas obligaciones ciudadanas” (1998. Pág. 233) De modo que su reconocimiento no hace mas que asegurar la presencia del Estado, en todo el territorio de la República,

representando las instancias más asequibles al ciudadano común y en ese sentido tiene a su cargo la administración de servicios públicos, siendo por tanto también poderes públicos que rigen su actuación al principio de legalidad, por tanto, no podrán realizar más actuaciones que aquellas que la ley se lo permita. Las atribuciones legales se hallan detalladas en la Ley Orgánica de Régimen Provincial y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Zavala Egas afirma, citando a Fernández Montalvo, que existen principios constitucionales propios de los entes seccionales: “a) el reconocimiento de la garantía de autonomía b) el carácter representativo y democrático de las corporaciones locales y c) la autosuficiencia presupuestaria de las haciendas seccionales” (2003. Pág. 168). El mismo Zavala Egas (2003), observa que la autonomía de los entes seccionales autónomos es un principio constitucional que sirve para configurar la propia organización del estado.

La autonomía de estos órganos seccionales, es protegida por la determinación de una garantía institucional reconocida constitucionalmente. La doctrina de la garantía institucional, tiene su origen en Alemania, como medio de salvaguardia de la autonomía municipal. La garantía institucional, es una salvaguardia a las corporaciones locales (municipios, consejos provinciales, etc.) garantizándole la posibilidad de realizar las actividades para las cuales se les reconoce constitucionalmente. Nuestra constitución no declara directamente las competencias que asumirán los órganos seccionales, remitiendo esta determinación al legislador, no obstante, el legislador no podrá vaciar el contenido competencial de estos entes hasta el punto de hacerlos desaparecer, la garantía institucional preserva la institución local en términos que sean reconocibles para la comunidad local. Esto no implica que la garantía institucional deba garantizar un contenido competencial mínimo a los entes locales (pues la misma constitución

reserva esta determinación al legislador estatal), simplemente impone un límite indisponible para el legislativo.

Debemos recordar que el reconocimiento de estos entes como autónomos responde a una necesidad de organización político – administrativo, garantiza la presencia estatal en el estado, además, posibilita la participación política de las comunidades locales en la determinación de sus propios asuntos. Hernández (2005), expresa que el municipio y por extensión el gobierno provincial, cumplen una función administrativa -organizacional y una función político – democrática.

La garantía institucional se determina en el Artículo 228 de la Constitución, en el que se señala que estos organismos, gozaran de plena autonomía y el Artículo 230 que en su parte pertinente afirma que “la ley determinara la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y consejos municipales, Y CUIDARA LA APLICACION EFICAZ DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMIA, DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACION CIUDADANA” (Mayúsculas Añadidas), y el artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que ha decir de Larrea Holguín (1999) es la que mejor se ha definido y la que mayor tradición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se expresa: “Las Municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta ley, ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir en su administración propia...” (Art. 17. Ley Orgánica de Régimen Municipal) así como el Artículo 1 de la Ley de Régimen Provincial expresa: “El Consejo Provincial es institución de derecho público, goza de AUTONOMÍA y representa a la provincia. Tiene personería jurídica, con capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y las leyes”. En virtud de dicha autonomía, se les atribuye potestades de autoorganización, así como plena

libertad de decisión sobre los asuntos atinentes a la gestión y planificación sobre las materias que el legislador, mediante ley, les ha otorgado; pero, a diferencia de otros entes con autonomía administrativa, que simplemente se limitan a la dirección y ejecución de las potestades que se les ha otorgado, a los entes seccionales, se garantiza la participación política de la ciudadanía en la elección entre varias opciones políticas y su facultad de manifestar la voluntad local, subordinada a la constitución y las leyes, de modo que la atribución de potestades esta en directa relación con el reconocimiento del carácter democrático – representativo del ente local, como mandatario de la voluntad de un fragmento del Estado. La participación política de los entes seccionales se graduara “en función de la relación entre intereses locales y supralocales” (Zavala Egas. 2003. Pág. 190), sin que por ningún motivo pueda incidir los intereses locales en los intereses generales de la nación.

Al respecto García de Enterría y Ramón Fernández, manifiesta: “Las corporaciones territoriales genuinas son, pues, las entidades locales... los componentes de esta población se integran en el ente con verdadero *status* formal de miembros (vecinos). Es a partir de ellos, mediante técnicas representativas mas o menos formalizadas como se compone el órgano deliberante superior” (1997. Pág. 380), en el régimen seccional autónomo, ese órgano deliberante eminentemente político, por la pluralidad de tendencias políticas con que se integra y el carácter representativo, es el consejo provincial o el consejo municipal. Puntualiza además García de Enterría y Ramón Fernández: “la atribución de facultades a una Corporación Local es vista, justamente, como una técnica democrática de gestión de servicios públicos, especialmente cuando esa atribución se hace a costa de la gestión burocrática cumplida por la Administración del Estado” (1997. Pág. 380).

La atribución constitucional de “plena autonomía” y su carácter representativo, como mandatario de la voluntad de un fragmento territorial de la voluntad popular,

le asignaban características políticas a la autonomía local, la misma que se manifiesta a través de la expresa declaración de nuestra constitución, que consta en el artículo 228, inciso segundo: “Los gobiernos provincial y cantonal gozaran de plena autonomía y, EN USO DE SU FACULTAD LEGISLATIVA PODRAN DICTAR ORDENANZAS, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.” (Art. 228. Constitución Política del Ecuador). Afirma Larrea Holguín (1999) que la autonomía no implica en ningún momento arbitrariedad ni poderes supremos, y que los Consejos (municipal y provincial) se encuentran sometidos a las leyes y Constitución de la República.

Para aclarar de mejor manera este principio, debemos decir que la potestad legislativa a que se refiere la Constitución, tiene sus límites en la ley. Es la propia Constitución la que atribuye al legislador estatal la facultad de fijar las competencias de los entes seccionales; el tratadista Antonio María Hernández citando La declaración del II Congreso Iberoamericano reunido en Lisboa en 1957, en su segundo punto, menciona: “Los municipios con competencia reconocida únicamente en las constituciones provinciales o en leyes reguladoras de municipios, solo tienen facultades legislativas delegadas, en sentido material o meros poderes reglamentarios, según los diversos sistemas jurídicos nacionales” (2003. Pág. 358), de modo que la ley que al respecto promulgue el legislador será jerárquicamente superior, aunque esta jerarquía deba ser matizada, pues debe tenerse presente que la potestad normativa de los entes seccionales es reconocida constitucionalmente: el ordenamiento local y el ordenamiento estatal, son fuentes ordinales originarios (en el sentido de que por si mismos crean derecho), pues tienen a la Constitución como fuente común, y por si mismos constituyen ordenamientos jurídicos autónomos. No se debe confundir lo antes mencionado, al sistema autonómico español, puesto que el principio vertebrador del ordenamiento español es la separación de competencias constitucionalmente establecida, el mismo que

precisa que se determine específicamente las competencias que asumirá, tanto el estado como las comunidades autónomas. En nuestro ordenamiento, el constituyente no ha determinado las competencias que corresponderán a las corporaciones locales, dejándole esa tarea al legislador. Por otra parte es importante destacar las opiniones vertidas por Kelsen citado por Hernández respecto al tema: “La lucha por la autonomía es, ante todo, una lucha por la democratización de la administración local y no puede separarse de la lucha por la participación del pueblo en la formación de la voluntad estatal” (2003. Pág. 290)

La jerarquía del derecho estatal sobre el derecho local la explica Zavala Egas:

Un ente seccional autónomo no expresa la voluntad total del pueblo ecuatoriano, sino la de los vecinos comunitarios, que se imbrica y queda subordinada a la expresión de la voluntad del Estado, representada por el Congreso Nacional. De esta realidad nacen las limitaciones a las ordenanzas frente a la ley. Por ello, es preciso retener que el principio democrático (característica de la autonomía local) en términos generales impone asimismo en esas relaciones normativas unas exigencias básicas a favor de la ley. Una de esas exigencias la constituye, por ejemplo, las materias reservadas a la regulación por Ley y, en consecuencia a su primacía. (2003. Pág. 207).

Consecuentemente será el legislador estatal el encargado de asignar el contenido de dicha autonomía mediante ley, según lo expresa la misma constitución (art. 224, 228, 230, 233, 234), ya que al ser nuestro estado de carácter unitario, el legislativo estatal es el encargado de velar por los intereses de toda la nación, como principal delegado de la voluntad soberana del pueblo, “los ciudadanos no integran con sus representantes los órganos de esta administración (Administración del Estado). La representación política de los ciudadanos no se localiza... en la administración, sino en el poder legislativo, que como tal esta al margen de dicha administración, de la

que en ningún caso es un órgano, aunque sus decisiones (las leyes) los vinculan” (García de Enterría y Ramón Fernández. 1997. Pág. 380).

Lo dicho ratifica el hecho de que la autonomía local esta subordinada a la ley, y que antes que la potestad normativa, es el principio democrático, el principio de participación de la comunidad en la decisión entre diversas opciones políticas al momento de escoger a sus representantes, lo que caracteriza a la autonomía política de los gobiernos seccionales autónomos en nuestro ordenamiento jurídico, lo que supone por otra parte que la jerarquía de la ley sobre la ordenanza no será igual a la de ley - reglamento ejecutivo, en cuanto que este ultimo, se limita a ejecutar la ley, mientras que la ordenanza por sus caracteres democráticos, posibilita una mayor libertad de decisión sobre los asuntos que competen a la comunidad local, lo que hace mucho mas amplio el ámbito de acción de la ordenanza.

La última consecuencia de la autonomía administrativa y política es la autonomía financiera, lo que implica que los entes seccionales autónomos, disponen de sus propios recursos para el manejo y gestión de los servicios públicos a su cargo, así como la planificación presupuestaria independiente de cualquier otro organismo ajeno al ente seccional: presupuesto propio. La autonomía financiera se subordina “a las exigencias de la reserva de ley en materia impositiva, no así en cuanto a las tasas y contribuciones especiales o de mejoras” (Patiño Ledesma. 2003. Pág. 131), según prescribe el artículo 228 en su segundo párrafo: “Los gobiernos provincial y cantonal gozaran de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras” (Art. 228. Constitución del Ecuador). La constitución impone una interdicción a la creación de impuestos por parte de los entes seccionales, los cuales solo pueden ser creados por ley, no así sobre tasas y contribuciones

especiales, que bien pueden ser originados por medio de ordenanzas. La constitución en su artículo 232, enumera las fuentes de ingreso de los entes seccionales, que pueden ser:

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias;
2. Las transferencias y participaciones que les correspondan. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.
3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley;
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias; y,
5. Sé prohíbe toda asignación discrecional, salvo caso de catástrofe.

Las reglas respectivas a los ingresos antes mencionados, están establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Provincial y de Régimen Municipal, asimismo los ingresos provenientes de las transferencias estatales se repartirán entre los entes seccionales conforme a los principios de solidaridad y equidad.

Por ultimo, expresa Patiño Ledesma sobre las tasas y contribuciones especiales:

El establecimiento y creación de los tributos municipales o provinciales, en la categoría de tasa y contribuciones especiales se encuentran también sujeto a las limitaciones propias de la legalidad y los principios de básicos de la tributación, y no pueden extenderse a situaciones que vinculen al hecho generador, realizados fuera de los límites establecidos para cada jurisdicción autónoma; o a derechos y obligaciones que no hayan nacido, ni hubieran de cumplirse en dicho territorio. (2003. Pág. 132)

3.1.3 CONSIDERACIONES HISTÓRICAS DEL PROYECTO DE AUTONOMÍA POLÍTICA EN EL ECUADOR.

Como introducción previa al análisis de las tres propuestas que con mayor empeño se ha promocionado, es importante revisar la Historia reciente de nuestro país para entender la actual discusión sobre las autonomías. Es cierto que existen diferencias culturales que hace difícil la convivencia entre los habitantes del Ecuador, que justifique un modelo autonómico al estilo español, en donde cada una de estas “identidades culturales” puedan desarrollarse plenamente, dentro del estado unitario autonómico, promoviendo una mayor integración nacional en base a las diferencias culturales que puedan existir entre los distintos grupos humanos congregados en el espacio nacional; o talvez, las diferencias, mas que culturales son económicas, por lo que sea necesario un modelo autonómico que garantice a los gobiernos locales (existentes o por crearse), una mayor colaboración con el estado con el obvio correlato de una mejor distribución de recursos, promoviendo una optima prestación de servicios públicos y la participación democrática de los ciudadanos en la planificación y administración de la cosa publica.

El inicio del estado moderno se gesto con un enorme esfuerzo de centralización del poder, el primer ejemplo de este aserto es el estado absolutista francés, que consiguió afianzar el poder publico del estado sobre las viejas estructuras de poder remanentes del estado feudal. Cita Pérez Camacho, al autor francés Servant Schreiber, respecto al caso francés:

La centralización francesa fue en sus tiempos una buena cosa; en la época de la penuria. Ya sabemos que cuando la cantidad total de bienes producidos es inmutable, el único medio de que una persona o una colectividad mejoren su suerte es dominar, hacer la guerra, anexionarse esclavos o territorios. En el seno

de la penuria solo el acceso a la potencia abre las puertas de la abundancia, la guerra es entonces productiva.(2001. Pág. 20).

Paralelamente en el sistema administrativo colonial español, se evidenciaba una temprana tendencia hacia el fortalecimiento de los municipios o cabildos, el sistema de producción español de la época, auspiciaba el desarrollo de las industrias extractivas: metales preciosos como el oro y la plata eran apreciados en España, aunque la fuga de estos metales preciosos hacia las nuevas potencias comerciales de la época, sobre todo Inglaterra, engendrarían en España y sus colonias americanas un estancamiento económico, que precipitaría el declive español hacia finales del siglo XVIII; la poca inversión en industrias capaces de competir con las demás potencias y el excesivo parasitismo de la nobleza española, dedicada al latifundio y a la compra de insumos suntuarios, provocó la decadencia del imperio español ante la pujanza del comercio y la técnica inglesa amparada en el naciente capitalismo. Cada uno de estos cabildos, opero con relativa autonomía respecto de la autoridad de la corona española, reconoce Pérez Camacho (2001) que el sistema administrativo español, estaba diseñado mediante frenos y contrapesos, en donde nunca hubo una clara especificación de las competencias y atribuciones de cada funcionario imperial, de manera que se evitara el excesivo protagonismo cualquier autoridad española. Aunque Castillo observa, que dentro del modelo económico español se demostró “la confrontación entre los Encomenderos y la Corona que posteriormente había de generar las tendencias a la desarticulación de Iberoamérica y a un centralismo portuario y centrifugo o extractor de nuestra economía y hasta de nuestra cultura” (2003. Pág. 27).

En esta realidad surge la Audiencia de Quito, conformada por tres espacios regionales: La Región Sierra centro norte, que se extendía por el callejón interandino desde Pasto hasta Alausí, cuyo eje era Quito; la Región Sierra sur, que

cubría los territorios de Cañar hasta Loja, centrándose la administración en Cuenca; y por ultimo, la región Costa, que se extiende por el espacio que comprende el sistema fluvial del río Guayas, cuyo centro neurálgico era Guayaquil. Las dos primeras regiones estaban dominadas por los terratenientes, aunque en la región norte, la producción textil comenzó a florecer a partir del siglo XVII, mientras que la costa se encontraba casi despoblada y dominada por empresarios agrícolas y comerciantes. El Oriente amazónico, era una tierra inexplorada y poco vinculada con el resto de los territorios coloniales, habitada por tribus con poco o nulo contacto con los conquistadores españoles, lo que explica la supervivencia cultural prácticamente inalterada de la mayoría de grupos indígenas del oriente hasta nuestros días.

Aunque eran parte de una misma jurisdicción, las regiones de la Audiencia de Quito tenían escasa relación entre si. Tenían poco que intercambiar. Los caminos eran difíciles y poco transitables. Al contrario, los vínculos de la sierra centro norte con el Valle del Cauca, en el sur de la Nueva Granada eran intensos. Los de la Sierra Sur con el norte del actual Perú eran activos. Guayaquil tenía un creciente intercambio con la costa del Pacífico Sur y con mercados de América y Europa. (Ayala Mora. 2004. Pág. 66)

Con la influencia de las ideas liberales de los enciclopedistas franceses y el ejemplo de la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, la idea de la liberación de España, comienza a gestarse en las colonias americanas. En la Audiencia de Quito, el 10 de Agosto de 1809, los patriotas quiteños se declaran independientes, se conforma el Estado de Quito, de efímera existencia y de influencia local, pues en los territorios de Cuenca y Guayaquil, se organizó al ejército realista, encargado de aplastar la insurrección.

Con la independencia efectiva de los territorios de la Real Audiencia de Quito, estos pasaron a formar parte de la Gran Colombia (en gran medida debido al temor de una reacción española) a pesar de las resistencias del Departamento de Guayaquil, que fueron superadas con la llegada a Guayaquil de Simón Bolívar. La Gran Colombia, en sus inicios se configuró con los Territorios de la actual Venezuela, Colombia y Ecuador, de los cuales el departamento de Ecuador, lo conformaron los departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca.

El proyecto de la Gran Colombia fracasó a pocos años de constituida y después de la muerte de Simón Bolívar. El Departamento de Ecuador, se declara República independiente, configurada con los tres departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca. La primera constituyente reunida en Riobamba en 1830, redacta lo siguiente:

Art. 1.- Los departamentos de Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo Independiente con el nombre de Estado del Ecuador.

Menciona Ayala Mora (2004) que existen tratadistas que consideran que se erró al escoger el nombre de Ecuador, dado que históricamente el territorio era llamado Quito. Sin embargo, considerando la poca vinculación de las diferentes regiones del Ecuador y las evidentes tendencias centrifugas, es obvio que al final los constituyentes escogieron el nombre de Ecuador, dado por la misión geodésica francesa, como solución de compromiso, aunque el nombre en sí no identificara plenamente a los habitantes del nuevo estado. Por otro lado, es importante mencionar, que desde el inicio de la República se vislumbraron tendencias a favor del federalismo y otras a favor de una mayor centralización; al final la tesis de la centralización triunfó, viéndose en ella la solución al problema de la posible desintegración del estado, Pérez Camacho cita el problema de la integración en los

primeros años de la República remitiéndose a los comentarios que se hacía en el periódico “El Quiteño Libre”:

El pequeño Estado del Ecuador con su medio millón de habitantes parece que consta de otros tres estados independientes: cada uno de ellos con todo el aparato, todo el gasto y las rivalidades de tres naciones separadas... un estado así constituido jamás formara una verdadera nación... deseamos con ansia que el congreso venidero ambicione la gloria de principiar la época en que en el Estado no haya mas que ecuatorianos” (2001. Pág. 51)

Por otra parte Moreno Yánes (2003) afirma que desde el principio de la República el regionalismo consecuencia de la poca vinculación entre las tres regiones se vio imbricada de la lucha ideológica, el liberalismo y el libre intercambio comercial de la costa y los gobiernos conservadores de la sierra, vinculados a la iglesia y a los sectores latifundistas.

Los problemas derivados de la falta de especificación de competencias entre los tres departamentos, así como los esfuerzos por centralizar el manejo del país desde la capital, por ejemplo, el nombramiento de autoridades seccionales desde Quito, la centralización de las rentas, entre otras cosas, causaron graves discrepancias en la naciente República, hasta desembocar en la crisis de 1859 y 1860, cuando el país se partió en cuatro estados independientes, Quito, Guayaquil (Bajo el mando del gobierno de Francisco Franco, auspiciado por el General Castilla, gobernante del Perú), Cuenca y Loja. Observa Ayala Mora (2004) que el acuerdo de las clases oligárquicas permitió reunificar al Ecuador, bajo el gobierno de García Moreno y con ello la reorganización territorial del estado, abandonándose la división departamental, por la provincial que subsiste hasta nuestros días. Se impulso la centralización del poder, con medidas tendientes a recortar la autoridad

de las provincias: como la designación de gobernadores por el gobierno central, el manejo centralizado de la educación y las rentas. A pesar de ello Pérez Camacho (2001), expresa que existía el pensamiento descentralizador en el Derecho Público ecuatoriano de la época, ejemplificado en los escritos de Julio Matovelle, e incluso cita ejemplos de descentralización que existió en medio de la creciente corriente centralizadora del gobierno, uno de ellos la atribución a los gobernadores provinciales de amplias facultades administrativas (aunque estas eran medidas desconcentradoras), incluso militares, o la recaudación local y directa de rentas específicas para obras y fines determinados por juntas y unidades administrativas locales, pero aclara que “en un país como el Ecuador de aquella época, sin políticas públicas formalmente expresadas ni una planificación de actividades y con transportes y telecomunicaciones incipientes, más que una verdadera descentralización tal manejo constituía una verdadera disipación de las potestades y de los fondos estatales” (Pérez Camacho. 2001. Pág. 25). Asimismo, pensadores destacados de la época, como Benigno Malo, defendían la idea de un estado federal ecuatoriano.

La efectiva cohesión estatal, no se lograría sino hasta la toma del poder por parte de Alfaro y la revolución liberal. “Desde inicios del presente siglo (en referencia al siglo XX), la Revolución Liberal alcanza a conformar el estado nacional, al integrar un solo territorio, e impone la preeminencia de las leyes nacionales y una institucionalización que cobra fuerza en la década del cincuenta” (Peña Carrasco. 2004. Pág. 311). Solo hasta la llegada de Alfaro al poder, se concretó la homogeneización de la administración y la modernización estatal, debido al auge cacaotero que proporcionó grandes recursos económicos al país. En esta época, con la terminación de la ruta ferroviaria Quito – Guayaquil y el boom cacaotero, afirman algunos autores que se agudizó el carácter bicentralista del País (Quito – capital política, Guayaquil – capital económica). Es en esta época en la que el

estado logra centralizar la administración, con una mayor presencia estatal en la obra pública, la educación y el robustecimiento de la burocracia, ya que la implantación del estado laico, suponía el fortalecimiento del estado central.

Este esfuerzo centralizador, tuvo su justificación en momentos en que el esfuerzo unificador del estado era necesario, para el fortalecimiento de la nación; así, durante la Revolución Juliana, ese esfuerzo se concentró en el combate contra la poderosa banca de la época, asentada sobre todo en Guayaquil, con la centralización de las rentas y la creación del Banco Central, así como la promoción de la legislación de carácter social, que requería de un estado fuerte.

Durante los siguientes años, el proceso centralizador, iría recortando competencias de los entes seccionales, favoreciendo organismos asentados en Quito y configurando en la práctica un sistema de superposición de competencias. Un vicio en la administración que luego se acentuaría con el boom petrolero y el ingreso a las arcas públicas de grandes cantidades de dinero. En esta época se recortaron gran cantidad de atribuciones a los entes del régimen seccional autónomo y comenzó un proceso de endeudamiento público irresponsable, que repercutiría negativamente en el futuro, advierte Castillo (2003) que en esta época se creaban entes burocráticos, para cada actividad que pudiera surgir dentro de la administración, mientras que Peña Carrasco manifiesta: “Los vicios políticos de la fase petrolera en el gobierno nacional, tales como el clientelismo, el desperdicio y la ausencia de planificación, se reflejan en los gobiernos seccionales. La concentración de las inversiones en las áreas urbanas y las obras fastuosas en algunas ciudades se manifiesta en contraposición al abandono de las áreas rurales” (2004. Pág. 311).

Con la crisis económica en la década de los ochenta el tema de la desburocratización del estado, cobro auge, no solo en el Ecuador, sino en toda América Latina, en donde este proceso concentrador se ha reproducido en mayor o menor grado. El tema de la descentralización como una necesidad urgente tendiente a asegurar el desarrollo económico, social y político del estado, es parte de los programas políticos en toda América Latina. Desde esta óptica, en nuestro país, se han planteado numerosos proyectos, estudios, se han elaborado leyes pero a pesar de todo el proceso concentrador parece continuar: a pesar del agotamiento del proceso centralizador, no se vislumbra una propuesta capaz de contrarrestarlo.

En estos últimos años se ha intensificado los faltas y desigualdades que el centralismo o bicentralismo ocasiona, a pesar de la modernización estatal (confundida por momentos con privatización) y las amplias reformas tendientes a la desburocratización estatal y la desconcentración de funciones del estado, advierte Avala Mora: “El crecimiento y la modernización han acentuado el bicentralismo. Esta realidad frecuentemente asume la forma de un enfrentamiento entre las dos ciudades principales: Quito, que ha desarrollado las instituciones centrales y ciertos centros financieros, y Guayaquil, donde están la mayoría de establecimientos industriales, buena parte de la banca y el comercio internacional. A ello se suman sus instituciones autónomas” (2004. Pág. 73). Dentro de este contexto y a inicios del nuevo milenio, la discusión sobre el futuro modelo de organización administrativa política, se ha sumado las propuestas de autonomía, como superación del modelo actual y de las políticas aplicadas por los anteriores gobiernos respecto a la descentralización del Estado y que pocos resultados han dado.

En este debate nacional, se han sumado los movimientos indígenas y afroecuatorianos del Ecuador, quienes durante siglos han sido marginados de la vida política y de la toma de decisiones respecto al futuro de la nación ecuatoriana. En los últimos años han logrado reivindicaciones importantes, no solamente políticas sino incluso culturales, se ha dejado atrás la definición vaga del Ecuador como mestizo, a uno que reconoce la diversidad cultural en la constitución con la calidad de Estado pluricultural y multiétnico, estos reconocimientos, superan las viejas concepciones homogeneizadoras, que pretendían asimilar a todos los ecuatorianos al mestizaje, que en los hechos supuso la exclusión de otras minorías étnicas.

Las organizaciones indígenas y afroecuatorianas se han convertido en protagonistas determinantes de la política ecuatoriana, incluyendo al debate su perspectiva de la sociedad. Desde sus primeras organizaciones en los años cuarenta hasta nuestros días, han madurado en sus reivindicaciones, que en un principio versaban sobre reforma agraria, hasta el actual desarrollo de un proyecto de estado, que reconozca la interculturalidad, y que resulto en el reconocimiento constitucional del estado como pluriétnico y multicultural, de la titularidad de los pueblos indígenas y negros derechos colectivos y dentro de esta perspectiva la posibilidad de crear circunscripciones especiales de administración para los pueblos indígenas y afroecuatorianos.

Sin embargo, las organizaciones indígenas y afroecuatorianas han enfatizado que “no reclaman la soberanía política frente al estado – nación dominante; lo que propone es la transformación de un estado unitario y homogéneo en un estado plural y descentralizado que posibilite en su interior la existencia y desarrollo de espacios autonómicos” (Almeida & Arrobo. 2004. Pág. 1)

Esos espacios autonómicos, no necesariamente implican el reconocimiento de espacios territoriales autonómicos similares a las comunidades autónomas españolas que hemos estudiado; mas bien propone la inclusión indígena en la planificación y gestión de las tierras comunitarias, el respeto a sus practicas ancestrales, la formulación de políticas económicas, educativas y sociales que hagan efectivo el principio de pluriculturalidad reconocida en la constitución. En pocas palabras la materialización de los principios constitucionales respecto a sus derechos por parte del legislador estatal.

En la misma línea, la vinculación con la tierra característica de nuestra población indígena y la declaración constitucional del derecho de propiedad imprescriptible sobre sus tierras comunitarias se traduce en una protección de las formas tradicionales de producción, ligadas a la acción comunitaria y sus ancestrales formas de relación colectiva. Las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, se enfoca en la defensa de los recursos naturales y la preservación de sus modos de vida: declara el artículo 238 de la constitución, que dentro de estas áreas podrá limitarse los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar el medio ambiente, mientras que el artículo 241 de la constitución, expresa que la organización competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por ley. Es necesario que el legislador estatal, regule este aspecto con mucho cuidado, evitando la superposición de competencias que complicaría la organización administrativa del estado. Por otro lado, como advierte Ayala Mora: “tampoco es viable la creación de mini estados indígenas dentro del país. Estas posturas etnocentristas dividen al Ecuador, aíslan a los indígenas y dan pábulo al racismo” (2004. Pág. 31).

Sin embargo, es importante el reconocimiento de regímenes especiales indígenas y afroecuatorianos, conjuntamente con la atribución de derechos colectivos tendientes a la conservación de sus tradicionales modos de vida, que están desapareciendo ante el avance de la “globalización”, que se ha caracterizado por uniformizar la cultura sobre otras formas diversas de entender la vida, la sociedad, la cultura e incluso la economía.

3.1.3.1 Conclusiones Preliminares

Es impostergable la reforma administrativa del estado, pero no pensamos que existan diferencias culturales irreconciliables entre ecuatorianos. En este momento histórico, nuestro pueblo, indistintamente del origen hemos aprendido a crecer como nación y avanzamos hacia la construcción de un estado pluricultural, pero conscientes de que antes que nada nos une el ser ecuatorianos, compartir una historia y un destino común. Incluso nuestros indígenas y afroecuatorianos se sienten parte del país y sus propuestas están encaminadas hacia la construcción de un proyecto de Estado mucho más democrático, que garantice su participación activa en las decisiones del Estado, superando el pasado de explotación, sin rencor, pero con un profundo sentido de justicia.

El caso español es diferente, existen nacionalidades, con claras diferencias culturales, geográficas, lingüísticas, que hacen necesario la implementación de autonomías de tipo política. Las circunstancias históricas en 1978, exigían un modelo de estado, capaz de asegurar la unidad del estado español, en medio del resurgimiento de los sentimientos nacionalistas, después de casi cuarenta años de dictadura franquista y centralización no solo administrativa sino también cultural, que implicó el aplacamiento de las manifestaciones culturales de las distintas nacionalidades dentro del estado español, a favor de una castellanización de

España. Compruébese los casos de Cataluña, Galicia y sobre todo el país Vasco en donde han surgido movimientos nacionalistas, que amenazan la unidad de España, y que a lo largo de la historia han tenido una proyección distinta de el núcleo que integra Castilla – La Mancha, como Reinos distintos durante la Edad Media, y con poca vinculación en los siglos posteriores cuando el Reino de España, se integro dentro de la hegemonía de los Reyes de Castilla y Aragón. Entonces el proyecto autonómico español, se articulo a partir de lo irreconciliable de esas diferencias según expresa Baroja (2006).

Esas circunstancias propias de España, no ocurren aquí, como se anoto anteriormente, incluso las diferencias regionales revisadas a lo largo del presente titulo, no implican un riesgo de desmembración del Ecuador. Recuérdese que muchas familias de la costa tienen vinculaciones con la Sierra, puesto que mucha gente de la Sierra ha emigrado hacia la Costa a lo largo de estos dos siglos de existencia de la nación y con ello han ayudado a repoblar aquella región. Las diferencias regionales han tenido que ver con diferencias entre las elites políticas y económicas del país, en su intento por defender sus privilegios y expandir sus núcleos de poder; es decir antes que diferencias culturales han primado los intereses de clase de las elites de cada sector, que muchas veces han convertido en conflictos culturales, arrastrando al resto de la población en el juego, en el intento de legitimar sus intereses ante la opinión publica.

Pero, el problema subsiste, puesto que si bien el régimen centralizador sirvió para asegurar la unidad nacional de los intereses particulares de los caudillos regionales, se percibe, no obstante, un creciente agotamiento del sistema tal como esta armado. La centralización del poder y de los recursos, ha creado una burocracia que aparece ineficiente a la hora de resolver las cuestiones trascendentales del país, los ingresos petroleros sirvieron para estimular el parasitismo político, y

aseguró el enriquecimiento de los grupos de elite del país, grandes cantidades de dinero han ido a parar a los burócratas de las oficinas centrales, imposibilitando la repartición equitativa de los recursos estatales. Aparte, la concentración de la toma de decisiones en la capital, dificulta la participación democrática en las políticas del Estado de las distintas provincias. Sin embargo, un modelo de autonomías al estilo español, que implique no solo una descentralización administrativa, sino también política no se justificaría en el Ecuador.

Haciendo un balance, entre las características que nos unen y aquellas que nos dividen, creo que debemos reconocer que nos sentimos ecuatorianos, antes que azuayos, guayasenses o pichinchanos, nos unen mas las necesidades de superar los vicios del sistema actual para construir una nación mas fuerte y unida, antes que la visión de nacionalidades separadas e irreconciliables, necesitadas de autodeterminación, contrariamente a lo que expresan grupos de elite política y económica.

Un proyecto autonómico de esa magnitud, solo puede ser entendido en sentido nacional, como un proyecto de país. No existe punto de comparación entre las realidades española y ecuatoriana. Sin embargo, es importante avanzar hacia una descentralización administrativa mas intensa, que a vista de los criterios vertidos nos ayudaría a superar el actual sistema administrativo de tipo centralista, totalmente obsoleto, pero debe entenderse que la descentralización no es un fin en si mismo, sino un medio, hacia la superación de los grandes problemas nacionales, hacia la construcción de un país mas equitativo y democrático, capaz de asegurar niveles de bienestar social a los ecuatorianos y lograr un mayor involucramiento de la población en la vida política de la nación. Coincido con Moreno Yánes (2003) quien afirma que por el momento lo ideal seria una descentralización administrativa más intensa que la actual, sin descuidar la desconcentración funcional. Asimismo

es interesante la idea de Baroja: “La propuesta es acercarnos a la autonomía a partir de la descentralización, con políticas incrementales que permita ir estableciendo y quemando etapas progresivamente, mientras se descubre el proyecto nacional, equitativo, justo, democrático y participativo. Esta metodología posibilita ir actuando y corrigiendo a la vez” (2006. Pág. 120).

Para terminar, no descartamos la idea de ir hacia la autonomía política, pero creo que esa sería una etapa superior del desarrollo descentralizador y su implementación implicaría una etapa de mayor conciencia política en el Ecuador, coincidiendo con Baroja, el proceso descentralizador, no se dará de la noche a la mañana, es un proceso que tomara su tiempo, y requiere de la conjunción de otras políticas complementarias, siempre entendiendo que la descentralización o las autonomías no son un fin en si mismo, sino un medio de construcción de un mejor Ecuador.

3.2. ANALISIS DE LAS PROPUESTAS DE AUTONOMIA POLITICA: LA AUTONOMIA PROVINCIAL. (Anteproyecto de ley presentado por el movimiento Fuerza Ecuador)

El Movimiento Fuerza Ecuador, ha sostenido la necesidad de ir hacia un sistema de autonomías, destinado a reordenar el esquema administrativo político del Ecuador, con el fin de conseguir un mejor desarrollo local en el Ecuador. La propuesta se encuentra en el borrador de Proyecto de Ley Orgánica de los Gobiernos Seccionales Autónomos.

El preámbulo del proyecto cita los Artículos 1, 225, 226, 230, de la Constitución Política del Ecuador, en el que se afirma en pocas palabras que el Ecuador es un estado de Administración descentralizada, la obligatoriedad de adoptar políticas de

descentralización, revelando los límites de la propuesta, más que un sistema de autonomía política a los gobiernos seccionales, se propone es una profundización de la descentralización administrativa de tipo territorial, hacia los gobiernos locales, lo que implica “la atribución de potestades a personas jurídicas locales y regionales” (Pérez Camacho. 2001. Pág. 2.) O como se afirma por parte de Vidal Perdomo: “radicación de competencias de carácter administrativo en manos de autoridades regionales o locales” (Moreno Yánes. 2003. Pág. 139) sobre la base del mandato constitucional que se encuentra en el artículo 225 en su segundo: “el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades autónomas o a otras de carácter regional”; aunque en la doctrina administrativa ecuatoriana se suele tomar por sinónimos las palabras “funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades”, pero que, como analizamos, no tienen el mismo significado.

Del preámbulo del proyecto de ley, se colige que el propósito no es la autonomía política, sino la profundización de la descentralización administrativa, enunciada en la Constitución Política de la República.

En el primer capítulo de la ley, referente a la constitución del gobierno seccional autónomo, se propone que las provincias puedan constituirse en gobiernos provinciales autónomos. Sin embargo, en virtud de mandato constitucional los gobiernos provinciales ya son autónomos (Artículo 228) y poseen un gobierno provincial que debe ser conformado de acuerdo a lo expresado en el Artículo 233.

Más adelante, el artículo 3, declara la consulta popular favorable dentro de la provincia, como medio de asumir la forma de gobierno propuesta en el proyecto de ley, en clara inspiración del sistema autonómico español que basaba la autonomía en el reconocimiento de esta, como derecho de las regiones y nacionalidades, y se

plantea el principio dispositivo por el cual “el derecho esta a disposición de los titulares del mismo, que pueden ejercerlo en los términos previstos en el propio ordenamiento” (Pérez Royo. 2002. Pág. 1010). De modo que se posibilita en el artículo 3 del proyecto de ley, que sean los habitantes de la provincia los que manifiesten por voto mayoritario en consulta popular su deseo de conformarse como Gobierno Provincial Autónomo, de acuerdo al artículo 106 de la Constitución de la Republica, que prevé el supuesto de consulta provincial, en casos de trascendental importancia, requiriéndose el voto de favorable de las tres cuartas partes de los integrantes del órgano representativo del régimen seccional o las firmas de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos que representen el 20% del padrón electoral para proceder a la consulta.

En el artículo 4, se expresa que “La decisión adoptada mediante consulta popular provincial será obligatoria una vez que su resultado sea proclamado por el tribunal provincial electoral y publicado en el Registro Oficial” (PLRSA. Art. 4). Debe hacerse referencia en relación con este artículo a la reserva de ley contenida en el Artículo 141 de la Constitución de la republica que dice textualmente: “Se requerirá de la expedición de una ley para las materias siguientes: 6. Modificar la división político – administrativa del país, excepto en lo relativo a las provincias” (CPE. Art. 141), asimismo la iniciativa privativa del presidente de la republica consagrada en el Artículo 147: “Solamente el presidente de la Republica podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto publico o modifiquen la DIVISION POLITICO – ADMINISTRATIVA DEL PAIS” (CPE. Art. 147), por reserva de ley se entiende:”la institución por la cual el constituyente somete a la regulación del legislador determinadas materias que, por su trascendencia para el convivir social, considera que deben ser objeto de regulación por una norma formada” (Zavala Egas. 2003. Pág. 97), de lo cual se

colige que, en última instancia, es el legislador el que finalmente decide sobre la constitución del gobierno autónomo.

Por otra parte, es errado lo dispuesto en el artículo 5, que prevé la fusión de dos o más gobiernos autónomos, mediante consultas populares en los territorios de las provincias a fusionarse, y que se manifiesta con el voto mayoritario en las provincias interesadas, para posteriormente mediante acta fundacional, proceder a la constitución del nuevo gobierno autónomo, que reemplace a los anteriores. Esta fusión sería inconstitucional, y quedaría nada más que en el papel, pues como se cita del artículo 147, y el artículo 141 numeral 6, corresponde al presidente de la república la iniciativa privativa de proyecto de ley que tenga que ver con la división político administrativa del estado, asimismo solo al legislativo le corresponde la expedición de ley de creación de nuevas provincias o la supresión de antiguas, en conformidad con la reserva de ley antes mencionada, de modo que sería inconstitucional suponer que los instrumentos fundacionales servirían para constituir la nueva provincia, puesto que violarían el principio de unidad del Estado y de competencia exclusiva del Cuerpo Legislativo Nacional, como órgano representativo de los ciudadanos, de expedir las leyes necesarias en el Estado Unitario. El único efecto de la declaración favorable de la consulta popular es otorgar un mandato específico obligatorio, tanto al presidente encargado de enviar el proyecto de ley, como a los legisladores, de revisar y aprobar la constitución de la nueva provincia, con la consiguiente organización político –administrativa de la misma, conforme a la constitución y a las leyes pertinentes.

En el capítulo referente a la conformación de los gobiernos seccionales, se atribuye al consejo provincial la misión de tutelar la efectiva prestación de los servicios públicos, dispone su conformación acorde a lo prescrito en el artículo 233 de la Constitución de la República, se le atribuye el deber de coordinar con el gobierno

nacional la satisfacción de los servicios públicos de competencia privativa de éste y se establece la colaboración técnica de Organismos de Desarrollo Regional (ODR) con el Gobierno Provincial Autónomo. Cabría profundizar los mecanismos para hacer efectiva la coordinación entre el Gobierno Seccional Autónomo y el gobierno nacional, se afirma que la distribución de los recursos provinciales se deberá tomar en cuenta los niveles de necesidades básicas insatisfechas para elaborar los presupuestos, nada nuevo considerando que el artículo 231 de la Constitución contempla una repartición de los recursos asignados en el presupuesto general del estado a los gobiernos seccionales sobre la base de parámetros similares.

Se mantiene la conformación de municipios y juntas parroquiales, estableciéndose la obligación de formar distritos electorales por cada parroquia de los cantones, con el fin de que en cada uno de ellos se escoja al concejal municipal, y la conformación de una junta de vigilancia ciudadana, que es mas bien un organismo de veeduría ciudadana, que no tendría mayores atribuciones para juzgar o sancionar, pues esto corresponde a otros organismos, como la contraloría, o el propio concejo cantonal, pero que tiene una función de participación ciudadana en el control.

El proyecto mantiene los cuatro niveles administrativos: desde la administración central nacional, la administración provincial, la administración municipal y las juntas parroquiales.

El capítulo 3 se refiere a las competencias que asumirán los nuevos Gobiernos Seccionales Autónomos, en general se les atribuyen las mismas competencias ya establecidas en la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Provincial, El Artículo 13 del proyecto de ley, atribuye al Gobierno Provincial la prestación de servicios públicos señalados en la ley de su respectiva competencia, la ejecución de obras prioritarias en el sector rural, conforme a lo expresado en las leyes y la

Constitución, la capacidad de coordinar la ejecución de obras con los municipios en áreas urbanas, siempre que haya acuerdo de por medio, la distribución de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Provincial y Cantonal, que se crean en virtud de esta ley, y la potestad dirimente en caso de conflictos entre dos o más municipalidades. Sin embargo, en el apartado 5 se prevé que la generación de recursos propios, se pueda recaudar, percibir y retener impuestos y tributos nacionales dentro del territorio del gobierno autónomo; se entiende por Impuesto: “la prestación coactiva impuesta por el estado u otro ente público, en virtud de una ley, a las personas que se encuentren en las situaciones en ellas descritas” (Patiño Ledesma. 2003. Pág. 82) considerándose como impuestos nacionales: el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto a los consumos especiales, entre los más importantes y regulados en la Ley de Régimen Tributario Interno, siendo el sujeto pasivo de la relación tributaria, el estado, pero es administrado por el organismo creado para el efecto.

El Servicio de Rentas Internas, es, actualmente, el encargado de la recaudación, percepción y retención de los impuestos de carácter nacional; por lo que las disposiciones transitorias 35 y 38, del proyecto de ley analizado, especifican la prelación de la Ley Orgánica de Gobiernos Seccionales Autónomos, sobre el Código Tributario y la Ley de Régimen Tributario Interno, estableciéndose, además, la obligación de coordinar acciones con el Servicio de Rentas Internas, de cada Provincia, añadiéndose que la facultad de recaudación corresponde a los Gobiernos Seccionales Autónomos. Pérez Camacho opina al respecto que “Dentro de cualquier esquema de descentralización administrativa la reserva de ley permanece en manos del Congreso Nacional para la fijación tributaria, sin perjuicio de aplicar la provisión vigente que permite delegar a los órganos locales y provinciales su recaudación” (2001. Pág. 10) y distingue además entre la creación de impuesto, que en nuestro sistema corresponde exclusivamente al congreso

nacional, incluso en la creación de impuestos seccionales, la recaudación, que por ley corresponde actualmente al Servicio de Rentas Internas, en cuanto a impuestos nacionales, y a los gobiernos locales en lo correspondiente a impuestos seccionales, así como por último la utilización del impuesto, que puede ser discrecional o reglado.

De la misma manera, se indican las competencias que corresponderán a las municipalidades, no es una enumeración taxativa, ni exhaustiva, como tampoco lo es la enumeración competencial de los gobiernos provinciales autónomos, pero se hace énfasis en la realización de obras de infraestructura de tipo local, encaminada a la ejecución y administración de servicios básicos municipales, previstos anteriormente en la Leyes Orgánicas de Régimen Municipal y Régimen Provincial.

Es importante destacar que la alusión a régimen autonómico, no sobreentiende un régimen de descentralización política, con amplias atribuciones legislativas hacia los regímenes locales y la consiguiente creación de un nivel regional legislativo con capacidad de promulgar normas con rango de ley de Estado que rompa el monopolio exclusivo que al respecto la Constitución del Estado, otorga al Congreso Nacional de la República. La autonomía política de que gozan las entidades del Régimen Seccional autónomo, es totalmente diferente y está enmarcado a viabilizar el principio de participación política de los habitantes de las localidades, mediante la elección de sus representantes de una amplia variedad de propuestas políticas; y la ordenanza que es la norma por excelencia dentro del régimen local ecuatoriano, tiene más bien un carácter reglamentaria,

Por ello, no puede ser un proyecto encaminado a “la creación de entes territoriales sustantivos dotados de fuertes poderes políticos y no simplemente administrativos... que suponen un salto cualitativo sobre la naturaleza de los entes locales, que son

entes con responsabilidades y poderes meramente administrativos, y cuyos poderes normativos... son meramente reglamentarios” (García Enterría & Ramón Fernández. 1997. Pág. 274), no se propone en este proyecto de ley, la creación de un ente legislativo de tipo provincial, capaz de normar con carácter de ley nacional, las diferentes competencias establecidas, característica propia del régimen de autonomía política, que necesita de reforma al ordenamiento constitucional vigente, que otorga al Congreso Nacional reunido en Quito, la potestad de legislar de forma obligatoria las normas con jerarquía de ley.

El artículo 15, dispone la obligación del Estado de transferir definitivamente al gobierno provincial en el plazo de un año posterior a la consulta popular que constituye el gobierno autónomo, las competencias y responsabilidades, en educación pre – primaria, primaria, secundaria y superior; salud pública, obras públicas, seguridad y otras competencias que se establezcan de mutuo acuerdo, en nivel administrativo y coordinación de políticas públicas. Se establece en el inciso tres, sobre salud pública: la facultad del gobierno provincial en la planificación, aunque no hay mención a la coordinación con el ministerio del ramo, respecto a la planificación global de la salud pública; es obligación del Estado, según el Artículo 254, la planificación en materia económica y social, mediante “organismo técnico” y que Trujillo observa, deberá, entre otras cosas:

Coordinar que los planes, programas y los proyectos que adopten los gobiernos locales sean complementarios y guarden armonía con los planes, programas y proyectos de todos ellos entre sí y con los del Gobierno central, evitando superposiciones, duplicaciones incoherencias y contradicciones (2006. Pág. 313).

Se debe destacar, también, la observación que realiza Leguina, citado por Pérez Camacho, que define la transferencia como: “Ceder competencias enteras de

naturaleza normativa y de ejecución” (2001. Pág. 75) aclarando que los conceptos de materias intransferibles o indelegables del estado, se vinculan a la noción de soberanía y unidad del estado, importante aclaración, puesto que las materias no susceptibles de transferencia por parte del Estado, se encuentran formuladas en el Artículo 226 de la constitución, incluyéndose defensa y seguridad nacional, dirección de política exterior y relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado y aquellas que la constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

Es necesario señalar que la distribución de competencias según Pérez Royo (2002) es el núcleo central de la ordenación jurídica de todo estado políticamente descentralizado, incluso podría extenderse el sentido a todo estado descentralizado administrativamente, por ello continua el autor citado “Las normas delimitadoras de competencia... no pueden faltar y deben, además, ser lo suficientemente precisas en relación con determinadas materias” (Pérez Royo. 2002. Pág. 1040). Es por eso que la determinación competencial obliga, subraya Boquera, citado por Hernández: “a llevar a cabo una doble operación: en primer lugar: decidir cuales son los fines que pueden y deben cumplir las administraciones publicas y, en segundo lugar, repartir el cumplimiento de dichos fines entre todas las administraciones publicas” (2004. Pág. 354), por lo que en el reparto de competencias se encuentra subyacente la intención del legislador de promover un mayor o menor de descentralización, ya sea administrativa o política; en el presente caso, se evidencia una clara manifestación de brindar mayores niveles de libertad administrativa a los entes locales en gestión de sus intereses, aunque sin añadir nada nuevo al reparto competencial ya establecido, pues se mantiene el sistema de convenio de transferencias para las demás competencias no establecidas expresamente en el acta fundacional del nuevo gobierno autónomo.

El punto discutible de la propuesta es el tema tributario, al que se le ha concedido una gran importancia dentro de esta propuesta, detallándose en los dos capítulos finales la repartición de recursos tributarios y su posterior gestión entre las provincias: establece un sistema con especial énfasis en la redistribución de recursos provenientes del Estado central, sobre todo en la recaudación y gestión de impuestos nacionales, por parte de las municipalidades y de los consejos provinciales. Se propone la retención de un porcentaje de los tributos nacionales recaudados en la Municipalidad, deduciendo el monto correspondiente según el cálculo que haga el INEC sobre las Necesidades Básicas Insatisfechas en dicha municipalidad. El saldo restante lo remitirán al Consejo Provincial o al Gobierno Nacional, formando así la canasta tributaria de cada Municipio, según el Proyecto de Ley.

Esta canasta tributaria se conforma de los siguientes tributos recaudados en la Municipalidad: Impuesto a la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a Consumos Especiales, la Matriculación de Vehículos en la localidad y cualquier otro impuesto o tributo nacional que se llegue a determinar en el futuro. De modo que la repartición de estos tributos, se asignara de la siguiente manera una vez recaudado la canasta tributaria: la municipalidad tendrá derecho a retener los valores que correspondan a sus necesidades básicas insatisfechas, posteriormente el saldo restante se repartirá en proporción de 50 – 50 entre el Gobierno Provincial y el Gobierno Nacional, correspondiendo el 50% del Gobierno Provincial al Fondo de Compensación Cantonal, creado mediante esta ley con el propósito de promover el desarrollo de los cantones de la provincia con mayores necesidades.

Por ultimo, se establece la creación del Fondo de Desarrollo Provincial, con recursos de tributos del comercio exterior y de los ingresos de productos no renovables como el petróleo, que deberán repartirse entre el Estado y dicho Fondo,

sobre la base del decreto ejecutivo que determine los montos pertinentes, de acuerdo a los datos proporcionados por el INEC, sobre Necesidades Básicas Insatisfechas en cada provincia. Es importante enfatizar que este fondo es creado para subsanar las deficiencias económicas de las provincias más pobres, incluso si no han sido constituidas como Gobiernos Provinciales Autónomos.

Es imprescindible, analizar el contenido de la propuesta tributaria, pues uno de los principios fundamentales del sistema económico del País, es la solidaridad, según el mandato constitucional del artículo 242 de la Constitución, que declara:

Art. 242.- La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades de acceder al trabajo, a los bienes y servicio; y a la propiedad de los medios de producción. (CPE. Art. 242.)

En el mismo sentido, el Artículo 231 de la CPE se refiere a los recursos económicos de los gobiernos seccionales autónomos, citando como principios la solidaridad y la equidad. Es importante destacar esto, por que un sistema de autonomía ya sea político o administrativo debe garantizar el equilibrio necesario para sostener el sistema, y propender el desarrollo de las regiones económicas y sociales menos favorecidas.

El sistema autonómico español, referente de este trabajo, mantiene esos criterios dentro de su constitución, como elemento fundamental de la estructura de todo el ordenamiento autonómico, basado sobre todo en dos principios básicos: unidad y solidaridad. Únicamente manteniendo la solidaridad entre regiones, se puede mantener la unidad de la nación y esa es la base de cualquier propuesta de

autonomía. De esa manera se expresa el Dr. Alcívar Santos, al definir los sustentos de la autonomía: “1) La autonomía no puede menoscabar la unidad indisoluble del país, y 2) debe existir siempre solidaridad entre todas las provincias y pueblos ecuatorianos” (2001. Pág.98-99)

Ese tiene que ser el sentido de los fondos de compensación tanto provincial como cantonal, destinados redistribuir los recursos fiscales, entre las provincias más ricas hacia las más pobres, de igual manera, subraya Moreno Yánes:

“Mediante el principio de solidaridad, debe funcionar el fondo de compensaciones, destinado para corregir los desequilibrios económicos de las unidades territoriales autónomas, las regiones con mayor poder entregan parte de sus recursos, vía este fondo se colabora con los sectores menos favorecidos o pobres, a fin de buscar la igualdad y desarrollo armónico de todos los territorios del Estado” (2003. Pág. 249)

El marco constitucional español asume la misma tarea, resumiendo los principios de financiación de las comunidades autónomas, Pérez Royo (2002) divide en tres elementos: principio de autonomía financiera, enumeración de los recursos de las Comunidades Autónomas y concreción del principio de solidaridad, según se estudio en el capítulo 2 del presente trabajo.

Surgen dudas respecto al modo de asignación de recursos, a la potestad recaudadora de los municipios en reemplazo de la competencia que tiene al momento el Servicio de Rentas Internas, y sobre todo a la verdadera capacidad tributaria de los municipios, considerando que se propone que cada uno de ellos, retenga el porcentaje que le corresponda por cuenta de necesidades básicas insatisfechas.

Las cifras presentadas en el Anexo de este trabajo, revelan la alta dependencia de los gobiernos municipales y provinciales de las transferencias estatales, la concentración económica, tributaria y poblacional de dos ciudades, que puede aumentar, considerando el gran volumen de ingresos que recibirían Quito y Guayaquil por cuenta de retención de recursos de impuestos nacionales, mientras en cantones pequeños (incluso existen cantones con menos de 5000 habitantes) no bastaría por la poca inversión económica que reciben, tampoco servirían los recursos del fondo de compensación económica tanto cantonal, como provincial; las provincias mas pobres, por ejemplo, las Amazónicas, tendrán que incrementar su participación en los recursos del fondo de compensación provincial, puesto que es un sector con un gran porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, siendo que muchas de las compañías petroleras que operan en dichas provincias, por ejemplo declaran su impuesto a la renta en Quito, donde tiene su matriz. Solo entre Quito y Guayaquil, e incluso en el mismo Guayaquil, a pesar de la opulencia de las grandes obras construidas, se percibe una gran proporción de población cuyas necesidades básicas no son satisfechas, sin embargo, concentran gran parte de la inversión privada en Quito y Guayaquil, así como el crédito bancario observa un gran desplazamiento hacia estas dos ciudades, observa Castillo:

El análisis de mercado previo a la decisión de ubicar en el espacio nacional una inversión por lo regular concluye determinando mayores posibilidades de rentabilidad en las dos conurbaciones metropolitanas que rodean Quito y Guayaquil. La infraestructura existente, coadyuvada por el grave excedente de mano de obra en el sector urbano, así como la proximidad a los mayores mercados de consumo, determinan que sin un marco jurídico contundente y sobre todo sin una voluntad política que impulse un proceso serio de descentralización no es factible en forma espontánea esperar que las fuerzas del mercado produzcan espontáneamente un proceso de descentralización o desconcentración industrial. (2002. Pág. 27)

En ese sentido Baroja manifiesta que “el fondo para las autonomías no es un fondo solidario para las regiones autonómicas no desarrolladas, sino uno que deberá aportar a la construcción de las capacidades de los actores locales de las regiones autonómicas que no puedan autosustentarse” (2006. Pág. 119). De modo que no es solamente una cuestión de retener mas o menos recursos en los cantones con el fin de que se pueda tener mas o menos dinero, que es importante, pero que si no es acompañado de una seria reforma del régimen financiero, que permita asegurar la construcción de verdaderos economías capaces de autosustentarse, el Estado estará entregando dinero incrementando la dependencia, dada la poca cultura política de la que adolecen nuestros representantes políticos, mas interesados en el reconocimiento personal y el afianzamiento de sus espacios de poder, antes que en la construcción de verdaderas políticas de desarrollo para la nación.

3.3. ANALISIS DE LAS PROPUESTAS DE AUTONOMIA POLITICA: LA AUTONOMIA REGIONAL. (Propuesta del Gobierno Nacional del Ec. Rafael Correa)

La constitución de regiones autónomas en sustitución de las provincias o como un nuevo nivel administrativo distinto de las provincias han sido propuestas antes, En Guayaquil, la propuesta de autonomías estaba inspirada en el modelo autonómico español, al igual que la propuesta de Bolívar Castillo, ex alcalde de Loja y actual diputado por esa provincia, que formulaba un plan de descentralización administrativa territorial, basada en la creación de Regiones Descentralizadas, desde las que se ejecuten y coordinen con el Gobierno Nacional, las diferentes obras y competencias dispuestas para aquellas.

Con estos antecedentes, el día 6 de julio de 2007, el Gobierno Nacional, presento su propuesta a la Comisión de juristas del Consejo Nacional de Educación Superior

para su análisis e inclusión por la asamblea constituyente; dentro de sus proposiciones, se encuentra la nueva división político administrativa.

Es importante aclarar que esta propuesta, no consta de artículos terminados, sino una serie de principios que deberán ser analizados para convertirse en preceptos constitucionales definitivos.

La propuesta propone: “Definir la Reforma Integral y Democrática del Estado” (Presidencia de La Republica. 2006) como un nuevo modelo de gestión pública que supone un proceso de transformación institucional progresivo y a largo plazo incorporando a la propuesta:

- a) Un nuevo modelo territorial
- b) Una nueva división político administrativa
- c) Nuevo sistema de representación
- d) Una redefinición de lo fiscal

La finalidad: la consecución de un modelo de democracia participativa, deliberativa y pluralista, al respecto, Dieterich Steffan observa:

La democracia como una propiedad (característica) de los sistemas sociales puede concebirse en tres dimensiones: 1. La social, entendida como la calidad de vida material; 2. La formal, definida como el conjunto de determinadas reglas generales de poderes, derechos y obligaciones de las diversas entidades que componen el sistema; 3. La participativa, entendida como la decisión real de los asuntos públicos trascendentales por parte de las mayorías de la sociedad, con la debida protección de las minorías. En el lenguaje de las ciencias naturales podríamos entender las tres dimensiones como magnitudes que caracterizan la propiedad “democracia”.

En la sociedad moderna, las tres dimensiones tienen un orden jerárquico: la tercera presupone la existencia de la segunda y la segunda de una primera. Sin embargo, la relación entre las tres dimensiones es dinámica e interactiva: cada una incide sobre las otras. (2004. Pág. 48)

Esta caracterización de la democracia, continúa Dieterich Steffan (2004) se contrapone al actual sistema que vive América Latina, en donde la democracia adolece graves deficiencias: los representantes elegidos popularmente al asumir sus cargos, responden a los intereses del jefe de partido, antes que a aquellos que los eligieron para representarlos y para velar por el interés general, tanto local, como nacional. En ese sentido, es común calificar a nuestros sistemas democráticos, como sistemas híbridos, es decir:

Regímenes en los que, de una u otra manera, a los elementos propios de los (sistemas) republicanos presidenciales. Que les sirven de fondo o matriz, se incorporan elementos del régimen parlamentario, con el propósito de resolver mediante estas hábiles combinaciones los desestabilizadores conflictos en las relaciones del Congreso con el Ejecutivo, debido a la ausencia o debilidad de los partidos políticos, incapaces de sustentar la democracia de partidos que no obstante, se empeñan en mantener, sin instituir medidas para moderar la enorme fragmentación social que genera su escasa representatividad y consiguiente incapacidad para procesar políticas públicas de alcance general y constituirse en los canales o cauces de expresión de las demandas de la sociedad y de las respuestas del poder a tales demandas. (Trujillo. 2006. Pág. 335)

La finalidad de la reorganización del modelo de organización territorial, pretende la implementación de mecanismos de democracia directa, entendida como “el derecho a tomar las decisiones políticas y crear las normas jurídicas... ejercido directamente

por los ciudadanos de acuerdo con el principio de la mayoría. Se trataría, por tanto, de un ejercicio directo de la soberanía popular, que prescindiría por completo de mecanismos representativos” (Pérez Royo. 2002. Pág. 625).o mas bien el ejercicio de una democracia semidirecta efectiva, incluyendo la posibilidad de abrir el espacio publico para la participación de los distintos actores sociales, es decir intercalar la representación política propia de los sistemas representativos con otros de democracia directa, según el mismo proyecto la implementación de este modelo de democracia participativa “implica una redefinición profunda de los actuales mecanismos de participación y representación” (Propuesta del Gobierno Nacional para una Nueva Constitución. 2006).

Algunos de estos mecanismos de democracia directa tienen relación con la participación del pueblo en la formación de las diversas expresiones de la voluntad general, básicamente mediante las distintas formas que adquiere el derecho a sufragar entendido como “el derecho del pueblo a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos” (Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 21) y entre las formas de participar directamente la doctrina general suele citar: La revocatoria del mandato, el derecho a presentar proyectos de ley, el derecho a aprobar o desaprobar una ley o acto legislativo cualquiera, conocido como referéndum, aprobar o desaprobar un una decisión política de los órganos de gobierno, o plebiscito; el acceso en igualdad de condiciones, a las funciones publicas. Otros mecanismos como el libre acceso a la información publica, la posibilidad de cabildos abiertos o asamblea de vecinos, en los que directamente el pueblo sea informado y consultado sobre los proyectos y políticas a implementarse por parte de los gobiernos.

Otra característica de la democracia participativa debe ser el reconocimiento del pluralismo, no solo político, sino étnico y cultural. “Por lo tanto, para que la

organización del poder político responda a la estructura de la sociedad pluralista es imprescindible que los centros del poder político, en particular el Congreso, se constituyan de manera que, en su seno, se encuentren presentes los intereses e ideas de los electores, en la misma forma y proporción que existen en la realidad social” (Trujillo. 2006. Pág. 350).

El alcance político de esta propuesta de descentralización territorial, es alcanzar mejores niveles de democracia participativa. Al respecto, afirma Hernández Becerra: “Al aproximar el poder público al pueblo crea condiciones propicias para la práctica de la democracia de participación a escala humana, promueve la modernización de las prácticas políticas y la renovación de las élites económicas, y facilita el control social de la gestión pública” (2005. Pág. 185). Dieterich Steffan, subraya la necesidad de la implementación de políticas de democracia participativa como medio de superación de los sistemas excesivamente excluyentes no solo en América Latina, sino incluso a nivel mundial:

La democracia participativa como nueva calidad de convivencia pacífica de los ciudadanos, debe reflexionarse, por ende, desde cuatro puntos de vista: a) La imposibilidad estructural de participación real del ciudadano dentro de la democracia parlamentaria; b) los múltiples contenidos y mecanismos de la democracia real participativa, practicados por la humanidad durante toda su historia; c) la falta de desarrollo de la democracia formal y participativa en el socialismo realmente existente y, d) la aportación de las ciencias avanzadas al futuro democrático. (2004. Pág. 47)

Termina manifestando que la democracia participativa, como nueva categoría, supone un salto cualitativo respecto de la democracia tradicional liberal heredada de la Revolución Francesa, en cuanto aquella represente la capacidad real de la mayoría de los ciudadanos de decidir sobre los principales asuntos del estado.

Mas adelante se define el “Desarrollo Territorial”, de la siguiente manera: “es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y de gestión político administrativa de la sociedad. Es una actividad técnica, planificada y participativa que comprende una disciplina, una política, unos instrumentos y unas acciones. Su objetivo es el desarrollo equilibrado de las unidades regionales a fin de generar mejores condiciones de vida de la población”. El propósito descentralizador, no solo abarca la gestión tributaria de los recursos, propone, además, una perspectiva más amplia: la planificación y ejecución de políticas que incluyan los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales.

No se adelanta las competencias que tendrían las provincias o regiones, simplemente se destaca una serie de principios generales que dan fundamento al desarrollo territorial basados en la coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y competitividad de entidades regionales. Asumimos que estos principios serán la base de la futura atribución de competencias que por el momento no se detalla. Entonces, la coordinación, implica “medidas no normativas de articulación del ejercicio conjunto de las competencias a coordinar” (García de Enterría & Ramón Fernández. 1997. Pág.320), que supone una relación estado-regiones mas amplia, en el modelo español, esta dispuesto como uno de los medios de participación de las comunidades autónomas en las competencias estatales susceptibles de concurrencia, que según Meilan citado por Pérez Camacho: “Se ejercen de modo exclusivo por la Comunidad Autónoma y por el Estado sobre unas mismas materias y que exigen, obviamente, una delimitación de cual es el ámbito en el que una y otra ejercen con exclusividad sus respectivas competencias” (2001. Pág. 66), estas técnicas de coordinación, incluyen las directrices y la planificación y este último, “constituye... la máxima expresión de la coordinación en su aspecto funcional” (García de Enterría & Ramón Fernández. 1997. Pág. 324) que durante la ultima década, en los círculos políticos, según

advierte Coraggio (1997) ha sustituido por el termino “gestión”, que a decir de este, supone una visión cortoplacista, producto del avance del mercado global y la incertidumbre inherente que acarrea a nuestras sociedades, que deja de lado la dirección y planificación a largo plazo, advirtiéndolo que el termino planificación:

“puede ser la institucionalización formalmente participativa de los mecanismos tecnocraticos de legitimación de intereses o coaliciones de intereses particulares; o puede ser un autentico espacio pluralista, donde todos los sectores son convocados a participar de decisiones publicas, un espacio en el que el poder social de las mayorías pueda expresarse y generar sujetos colectivos capaces de contrabalancear el poder de las elites...” (Coraggio. 2004. Pág. 201)

La planificación no es la única técnica de concurrencia y coordinación de competencias, pero si la más utilizada en nuestro país, otro ejemplo del sistema autonómico en España, y del sistema comunitario europeo son las directrices. Declara el Tratado de Roma, en su artículo 189, citado por García de Enterría & Ramón Fernández (1997) y Pérez Camacho (2001): “Las directrices obligan a todo Estado miembro a quien van dirigidas en cuanto a los resultados que deberá alcanzar, si bien será de la competencia de cada país la forma y los medios”

Otro principio es la complementariedad. Castillo manifiesta que a este principio corresponden: “unidades geoeconomicas de un país o espacios interdependientes, se forman precisamente entre áreas de distinto clima y producción en las cuales se ha dado un intercambio y una interrelación de siglos y se ha generado una suerte de comunidad basada en la complementariedad” (2003. Pág. 61). Asimismo Moreno Yánes (2003) expone que la creación de estas regiones complementarias, debe integrar provincias pobres y ricas, sobre la base de los principios de igualdad y solidaridad. El proyecto no define la futura conformación de las regiones, para lo

que es necesario considerar la situación económica, social e incluso ambiental de las provincias que conformen las regiones, puesto que eso determinara la capacidad de desarrollo de la región.

El último principio destacable es el principio de subsidiariedad. Sobre este principio, el apartado segundo del Artículo 3.b del Tratado de la Comunidad Europea declara: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, y, por consecuencia, pueda lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción complementada, a nivel comunitario”. En nuestra realidad, puede entenderse, como la posibilidad de acción del estado cuando la satisfacción del interés general, por parte de las regiones no se pueda realizar, por lo que el Estado podrá intervenir en razón de precautelar de graves perjuicios o violación de derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos. Pero el estado, en virtud de este principio “reconoce y potencia las administraciones autonómicas en beneficio de regiones y entes locales, posibilitando la incorporación de diversas regiones a una estructura comunitaria” (Lozano Veliz. S.f. Pág. 14).

Esta gestión descentralizada y el desarrollo territorial, dice el proyecto del gobierno nacional, privilegia “la equidad, diversidad, inclusividad; la sustentabilidad ecológica; la sostenibilidad económica; el principio de precaución y prevención; la transparencia y colaboración; y la corresponsabilidad y participación”.

Se declara que el ordenamiento y el desarrollo territorial deben sustentarse en disposiciones constitucionales que garanticen los derechos individuales y colectivos, la propiedad individual, familiar y el uso común del suelo, así como también las referencias explícitas al ambiente; los recursos estratégicos del Estado

consagrados en el sistema económico. Necesariamente el ordenamiento constitucional, definitivo, tendría que corresponder a las disposiciones que respecto a estas materias contenga el texto constitucional definitivo. Es importante mencionar que todos los derechos fundamentales garantizados en la constitución son directamente exigibles, sin necesidad de desarrollo posterior por parte del legislador, como bien señala Trujillo, (2006). Por ello toda disposición constitucional, que se incluya en el texto constitucional definitivo sobre descentralización y desarrollo territorial, debe garantizar los derechos individuales y colectivos, consagrados en la constitución y tratados internacionales vigentes. De igual forma, la garantía de los recursos estratégicos del estado, sobre todo los recursos provenientes de recursos naturales no renovables, la propiedad del agua y el derecho sobre la diversidad biológica y reservas naturales, se encuentran actualmente consagrados en los artículos 247 y 248 de la constitución de la republica, y deberá incluirse en la nueva redacción de la constitución, reglas claras sobre la planificación, gestión y coparticipación de las regiones descentralizadas.

Se pretende reforzar la planificación estatal, se explica que la gestión del territorio ecuatoriano, debe estar relacionado con un efectivo sistema de planificación, así como con el plan y la estrategia nacional de desarrollo, que propenderá, según el texto, a un nuevo pacto territorial, tendiente a: “Reducir las inequidades territoriales; mejorar las condiciones ambientales; minimizar los conflictos de uso de suelo y ocupación del territorio; promover el desarrollo endógeno; y, generar condiciones de competitividad territorial”, según expresa el propio proyecto en análisis, fortaleciendo el sistema nacional de planificación, que deberá ser el instrumento que clarifique las competencias y que genera la información necesaria, sistematice la normativa, genera información en la toma de decisiones y monitoree la ejecución de políticas publicas con incidencia territorial, la misión del este sistema es

fortalecer el nivel regional. El Estado planifica en colaboración con las regiones y estas ejecutan dichos planes.

Contrario a las propuestas de corte neoliberal, tendientes a jerarquizar el eje económico, postulando el desbaratamiento disimulado del estado mediante la técnica de privatizar o desregularizar, que enmascara una pugna política de evidente contenido económico, la propuesta más democrática resultaría fortalecer el eje político, según Coraggio:

“Lo que supone la redefinición del estado, una reforma profunda, pero también una profunda reforma de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular. Esto implica poner al clientelismo en la mira, luchando en el propio campo popular contra el imperativo de la necesidad inmediata y la mercantilización de la política. El efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, el control del estado, combinando las instituciones de la democracia representativa con formas mas directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social que superen el reivindicacionismo son otras tareas de lo que solo puede calificarse como lucha cultural.

En cuanto a los ejes administrativo y económico, el proyecto democrático apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno favorable para la lucha cultural. En esto, debe combatir sus propias tendencias a la idealización de un determinado ámbito (el local), o instancia (el municipal) o de la vida cotidiana...” (2006. Pág. 80-81)

El planteamiento del éxito de las comunidades locales en nuestra nación, tiene como correlato el descalabro de lo nacional, según afirma Barrera (2006), por lo que un punto de equilibrio, puede ser la planificación nacional sentando las

directrices de las políticas públicas, y el fortalecimiento del gobierno local que ejecuta aquellas.

No se presenta un esquema de competencias que defina lo que corresponderá hacer a cada nivel de gobierno, ni que potestades tendrán las regiones, o la necesaria regulación de las materias que resultaran concurrentes entre el estado y las regiones, ya sea que todas estas cuestiones sean incluidas en el texto constitucional definitivo, o que sean objeto de posterior desarrollo, por parte del legislador, nos parece importante que este punto quede claramente definido, incluyendo los principios que sustentaran la descentralización o autonomía de las regiones y las competencias que corresponderán a cada nivel de gobierno, pues es obvio según Urraño, citado por Alcívar que “la falta de claridad en el tratamiento y delimitación en el ejercicio de las competencias que atañen a cada nivel de gobierno parece ser el problema común a los procesos descentralizadores” (2001. Pág. 104), de igual manera, Pérez Royo manifiesta: “las normas delimitadoras de competencia... no pueden faltar y deben, además, ser lo suficientemente precisas en relación con determinadas materias” (2002. Pág. 1040).

El proyecto presentado por el gobierno nacional, proyecta mas adelante la nueva división política administrativa del Estado.

La propuesta supone la creación de regiones descentralizadas y desconcentradas, producto de un proceso de agregación de provincias, antes que de una decisión política unilateral del gobierno. Sin embargo, la creación de regiones, según se expone, deberá ser un proceso obligatorio, en un plazo fijado por la propia constitución, por lo que el papel del gobierno nacional en el incentivo de la creación de las regiones, será primordial; mientras que las regiones deberán conformarse respetando el principio de complementariedad

Por otro lado, se descarta totalmente el principio de voluntariedad, este proceso no es opcional para las provincias. Las regiones autonómicas deberán crearse por razones de orden público y por mandato constitucional. Es lógico, puesto que de ser un proceso opcional, voluntario, probablemente las provincias, municipios o regiones mas ricas serán las primeras en optar por la autonomía, las regiones menos favorecidas no podrán alcanzar el mismo nivel de desarrollo que las primeras, por las evidentes diferencias económicas que existen. A este criterio, añade Barrera:

“Lo lógico, es que se marque una ruta que permita a lo largo del tiempo (5-8 años) generar esas capacidades y operar con criterios de procesualidad y flexibilidad pero que concluyan en nuevas reglas de carácter general. La experiencia vivida a lo largo de casi una década con la transferencia de competencias demuestra que la voluntariedad no conduce inercialmente a un sistema de gestión” (2006. Pág. 126).

Se propone un sistema único de competencias, entendido como un listado de competencias estatales y regionales, talvez bajo el sistema de dos listas propio del sistema autonómico español, necesariamente deberá preverse la concurrencia respecto de algunas materias de titularidad estatal con reglas claras respecto a la distribución de competencias y la regulación de las potestades que sobre esas competencias ejercerán las regiones en el Ecuador. Asimismo se manifiesta que las competencias deberán transferirse de manera gradual y obligatoria, lo que puede implicar que las regiones una vez conformadas asumirán unas competencias básicas y que a lo largo del tiempo podrán obtener mas competencias, sistema que recuerda el modelo español, que, según Pérez Royo: “en lo que a la distribución de

competencias se refiere, la Constitución prevé un único modelo con una secuencia temporal distinta” (2002. Pág. 1041)

En nuestro caso, puede leerse claramente que la nueva reorganización político administrativa, la realizaran, en conjunto, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, fijando definitivamente el mapa regional ecuatoriano, bajo un sistema único competencial asumidos en una secuencia temporal distinta. Afirma el proyecto, que las regiones irán asumiendo mayor número de competencias políticas, administrativas e incluso fiscales, aparentemente el propósito es llegar en mediano o largo plazo a un sistema de autonomías políticas, lo que necesariamente requerirá reformas integrales sobre todo en el plano fiscal, puesto que la autonomía política podría implicar la facultad de recaudar tributos nacionales o incluso crear impuestos regionales, si se llega a fijar esto en el texto constitucional.

El proyecto vuelve a referirse a la vinculación a procesos de planificación multidireccional entre el estado, las regiones y las instancias locales, y entre los niveles sectoriales y territoriales de administración, esto implicaría un gran esfuerzo del Estado como coordinador de las políticas públicas, promoviendo canales de diálogo permanente con las regiones y las instancias locales, García de Enterría y Ramón Fernández, citan una sentencia del Tribunal Constitucional español, respecto a la capacidad coordinadora estatal: “En concreto, la facultad debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias” (1997. Pág. 321) resalta además que estas medidas serán diferentes a las normativas y que la coordinación corresponde hacerla al Estado.

Se crea un fondo único de Cohesión Social, destinado a compensar los desequilibrios interregionales e intraregionales, que debe ser desarrollado, puesto que el proyecto solo lo enuncia, pero no detalla la forma en que funcionara este.

Se garantiza la autonomía de los gobiernos provinciales y municipales, en la misma medida en que es reconocida su autonomía actualmente, pero será necesario delimitar claramente las competencias provinciales y municipales dentro del nuevo sistema propuestos. Se reafirma la condición del Ecuador como estado unitario aunque descentralizado y desconcentrado, pero no se precisa el nivel de descentralización, aunque las referencias del texto de la propuesta, no indican que se pretende avanzar hacia la autonomía política de las regiones.

Por ultimo los niveles de gobierno se establecen de la siguiente manera: parroquias, distritos, cantones, distritos metropolitanos autonómicos, provincias, regiones y regímenes territoriales especiales (Insular, territorios indígenas y territorios de comunidades afroecuatorianas); cada nivel de gobierno tendrá su representación ejecutiva y política.

Por tanto, en la región se prevé que exista un ejecutivo regional, que será un cuerpo colegiado, conformado por los prefectos de las provincias que constituyen la región, mas un delegado presidencial, que será el que presida dicho consejo. Una asamblea regional conformada por los representantes provinciales y diputados, que deberá fiscalizar al ejecutivo regional, presentar proyectos de ley de carácter regional, para su discusión en la nueva cámara de representantes del cuerpo legislativo bicameral, que estaría integrado por los representantes de las regiones autónomas. Se propende que estas asambleas regionales en un plazo no determinado, puedan tener potestad legislativa, lo que rompería con el monopolio legislativo del congreso nacional.

Se ha criticado la creación de un nuevo nivel de gobierno, considerando que las provincias, han ido legitimándose ante sus pobladores y parece inviable la de agregación de un nuevo nivel político – administrativo; parece mas lógico, considerar el nivel regional como un nivel administrativo y con funciones de coordinación con los gobiernos provinciales y municipales. Además, la determinación de las posibles regiones, es objeto de intenso debate, pues incluso los puntos mas sencillos, como la determinación de la sede del ejecutivo regional o la asamblea regional, provocarían graves discrepancias, será un proceso complejo la integración de las regiones, las cuales, por otro lado, no podrán ser impuestas por el gobierno, pero tampoco, debería dejarse a sola voluntad del gobierno local, considerando el manejo político clientelar que se acostumbra en este país. El proceso debe pensarse de manera que sea obligatorio para las provincias acordar la integración de las regiones.

A nivel provincial, se propone la conservación de la figura del prefecto, como ejecutivo provincial, cuya misión será representar a la provincia en el consejo regional y coordinar las políticas que contemple la constitución. Se conserva la figura del consejo provincial, pero integrado por los alcaldes de los cantones de la provincia o su representante mas un delegado por las juntas parroquiales, cambiando totalmente la integración del consejo provincial que actualmente se configura en una parte por representantes elegidos directamente por la población de la provincia y en otra por representantes de los cantones. Debe recordarse que la prefectura, actualmente no se limita a la coordinación de políticas, sino que tiene funciones ejecutivas, sobre ciertas competencias que se reconocen actualmente en la Ley Orgánica de Régimen provincial, y su autonomía esta garantizada constitucionalmente; igualmente, el consejo provincial, actualmente posee facultad legislativa, subordinada a la constitución y a las leyes, para normar mediante ordenanza sobre ciertas materias concernientes a sus competencias. De modo que,

en el régimen propuesto, podría pensarse que se pretende reducir las competencias provinciales y las atribuciones del consejo provincial, reduciéndolo a un mero ente coordinador de las políticas establecidas en la región y sin potestad legislativa, propiciando una desfavorable reducción de competencias de los gobiernos provinciales. Lo indicado debería ser una correcta delimitación de las competencias que correspondan a las provincias, considerando que en el proceso de integración regional, los gobiernos provinciales serán la vanguardia del proceso y aunque no tiene la misma tradición en nuestra legislación que el municipio, no es menos cierto que se encuentra en este momento en un proceso de legitimación de su rol en la administración, por lo que sería no sería acertado reducir su papel a mero coordinador con pocas competencias propias y reducido a la coordinación con otros entes.

En el nivel local, el municipio conserva la figura del alcalde, que representa al cantón y que tendrá competencias administrativas autónomas, según proyecto. Se mantiene el consejo cantonal, integrado por representantes de los distritos plurinominales y dos representantes de todas las juntas parroquiales del cantón; se crean distritos con finalidad electoral, que se proyecta sean otra instancia de participación ciudadana y que ejecuten acciones delegadas por el propio municipio; y por último, las juntas parroquiales como última instancia de participación ciudadana y ejecución de acciones delegadas por el municipio. Toda esta nueva organización administrativa a nivel local, tendría por finalidad acercar a la gente a la administración local; sin embargo surge el problema de los distritos, que en el proyecto analizado, en principio tiene por fin, la reorganización electoral, de modo que por cada distrito se escojan dos o tres representantes para la cámara baja del congreso, y que se conformarían por cada 150000 o 200000 habitantes, que además servirían de base para la elección de representantes en el consejo cantonal. La creación de distritos electorales recuerda a la organización electoral

estadounidense, en donde la elección de los representantes de la cámara baja, se realiza por criterios demográficos, dividiendo a la población en distritos electorales.

Trujillo describe este sistema:

Los electores se dividen en distritos electorales, que se procura tengan el mismo numero de habitantes....en virtud de una costumbre que tiene valor de ley no escrita (unwritten law) luego de electos deben establecer su residencia, ya no solo en el estado que los eligió, sino en el distrito de su elección, lo cual unido a la brevedad del periodo de la elección ha hecho que del mandato representativo un mandato imperativo en el sentido de que los intereses del lugar de la elección sean el objeto cardinal de las funciones del legislador si quiere ser reelegido (2006. Pág. 399)

Con criterio parecido se propone en el proyecto de Constitución del Gobierno Nacional. Sin embargo, el problema resulta de la atribución de estos distritos de funciones ejecutivas delegadas por el municipio, al igual que las juntas parroquiales, que en nuestro ordenamiento jurídico, tienen mayor tradición, pues podría complicarse el esquema administrativo con la existencia de demasiadas instancias trabajando en un mismo lugar, lo que sin una clara delimitación de funciones hará imposible el trabajo del gobierno municipal. Sin embargo, la idea de los distritos y las juntas parroquiales como instancias de acción popular es buena, pero deberá dotárseles de instrumentos jurídicos que permitan funcionar correctamente en el ámbito administrativo y conformarse de modo que estas instancias representen los intereses de las clases populares.

3.4. ANALISIS DE LAS PROPUESTAS DE AUTONOMIA POLITICA: PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL SISTEMA AUTONOMICO. (Presentado por los Alcaldes de las principales ciudades del país en el año 2006).

El proyecto de Ley Orgánica de Régimen Autonómico, fue presentado al congreso para su tratamiento por el ex presidente Alfredo Palacios, el 9 de Octubre de 2006, por petición de algunos alcaldes y prefectos, liderados por el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot.

En su preámbulo expresa la necesidad de avanzar hacia un sistema, que haga efectivo el principio de autonomía de los regimenes seccionales. Cita los artículos 141, numeral 5, 228 y 238 de la Constitución. En el Preámbulo del proyecto de Ley, se reconoce la existencia de las circunscripciones territoriales de poblaciones indígenas y aborígenes, así como de pueblos afroecuatorianos y propone el reconocimiento de las organizaciones especiales de gobierno autónomo y voluntariamente constituido.

Estas normas constitucionales que sirven de justificación al proyecto de Ley, consagran la potestad del congreso de reorganizar la división político-administrativa del estado (Art. 141 N. 5), la autonomía plena de los gobiernos seccionales (Art. 228 Inc. 2) y por ultimo, el reconocimiento de los regimenes especiales de administración territorial por consideraciones ambientales y demográficas (Art. 238), pero en ninguna de estas normas se declara la existencia de organismos autónomos especiales de gobierno, de acceso voluntario; el artículo 228, de la constitución en su primer inciso declara: "Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los concejos provinciales, los consejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas" (Art. 228. CPE.), no hay

norma que posibilite la creación de otras organizaciones especiales de gobierno para el régimen seccional autónomo, que no sea el gobierno provincial y el gobierno municipal ejercidos por los concejos provinciales y los consejos municipales y el prefecto y el alcalde, como representantes provincial y cantonal respectivamente, según se expresa en los artículos 233 y 234, de la constitución. El artículo 238, que en última instancia sirve de base fundamental del proyecto, reserva la creación de regimenes especiales de administración territorial, por consideraciones específicamente demográficas y ambientales, haciendo hincapié en las palabras “administración territorial”, lo que excluye la posibilidad de una reorganización de poder político hacia estas entidades meramente administrativas. Todo el capítulo IV, De los Regimenes Especiales, se refiere a la regulación de estos por fundamentos demográficos y ambientales; el inciso tercero del Artículo 238, prevé la posibilidad de crear distritos metropolitanos y cualquier tipo de organización especial, pero esto se debe interpretar con el conjunto del ordenamiento jurídico, por lo que estas organizaciones especiales tienen las limitaciones establecidas constitucionalmente, hasta el momento el único caso regulado como distrito metropolitano, con carácter excepcional dentro de nuestro ordenamiento territorial, es el del municipio de Quito. Barrera, expone su criterio al respecto:

El proyecto presentado, presupone equivocadamente, que es posible establecer un régimen especial amparado en el capítulo IV De los regimenes especiales de la Constitución Política de la Republica. Sin embargo, los artículos 238, 239, 240, 241 definen criterios demográficos o ambientales o son específicos en relación con Galápagos, la Amazonia y los pueblos negros e indígenas. El establecimiento de un nuevo régimen debería implicar una reforma constitucional. Un primer reparo al proyecto presentado es precisamente su inconstitucionalidad. (2006. Pág. 125)

Asimismo la reserva de ley, contemplada en el artículo 141 al legislador nacional, sobre la división político administrativa del Estado y la creación de Regimenes Especiales, solo puede ejercerse dentro de los límites que le impone la constitución; en ese criterio, observa Zavala Egas, citando a Pérez Royo: “La imposición de este concepto de constitución supone la reducción consiguiente de la ley, de su posición absolutamente privilegiada en el sistema anterior, a una posición ciertamente preeminente, pero subordinada a la constitución y controlada, o, al menos susceptible de serlo, en esa subordinación por un órgano específicamente diseñado para ello: el Tribunal Constitucional” (2003. Pág. 74), en el mismo sentido, García de Enterría & Ramón Fernández (1997) manifiestan que la ley no puede contradecir los preceptos constitucionales bajo pena de invalidación, reconociendo, no obstante, que la ley no se reduce a la simple ejecución de los preceptos constitucionales, mas bien, se garantiza la necesaria libertad política al legislador para configurar los preceptos constitucionales, lo que no puede ser confundido tampoco por arbitrariedad, sino como libertad de configuración normativa, que no puede contrariar las normas constitucionales, que en el caso ecuatoriano, establecen claramente una composición única de los gobiernos seccionales autónomos y de los regimenes especiales, y no prescribe organismo especiales autónomos de gobierno y administración que reemplacen a los ya establecidos en el régimen seccional autónomo, por ello el primer reparo a este proyecto es precisamente su inconstitucionalidad.

Se establecen la titularidad de este derecho a Cantones, Distritos Metropolitanos y Provincias para acceder al régimen de Organización Especial Autonómico, previsto en la Constitución y la Ley. Claramente, el proyecto presentado, presupone una realidad constitucional distinta; según nuestro análisis, no existe norma alguna que posibilite un régimen autónomo diferente del previsto actualmente en el capítulo constitucional sobre El Régimen Seccional Autónomo

Se reconoce el principio de unidad del estado y se dispone que el acceso al régimen especial de autonomía sea voluntario, los cantones o provincias que no se acojan al nuevo régimen, conservaran sus competencias y recursos acorde a la constitución y la Ley Orgánica de Régimen Provincial y Régimen Municipal. Hacer del acceso a la Autonomía un proceso voluntario en un país con grandes diferencias económicas entre provincias y municipios, provocara que sean precisamente las regiones o ciudades mas productivas, las que opten primero por la autonomía propuesta en este proyecto, conservando mas recursos y afianzando aun mas el poder político del que ya disponen. La formula no supera el modelo injusto e inequitativo, no ayuda a construir un Estado fuerte, capaz de generar desarrollo y garantizar la descentralización efectiva de las regiones del país, sino que ahonda el problema, pues basa la propuesta en el debilitamiento del Estado para fortalecer los gobiernos locales (como veremos mas adelante). Es obvio que no todos los gobiernos locales están en capacidad de asumir las mismas competencias, pero el proceso debe asegurar que todos los gobiernos locales construyan las capacidades para asumir dichas competencias y no primar a unos pocos gobiernos locales que se encuentran en posibilidad de construir sus propias autonomías.

El artículo 3 del proyecto de ley, establece los mecanismos de acceso al régimen autonómico, optando por la consulta popular favorable o por decisión del órgano de gobierno del cantón o provincia. Se establece también la competencia de la asamblea legislativa del organismo especial autónomo de expedir su Estatuto Autonómico, en el que se regulara estructura, organización y procedimientos del régimen especial autónomo. Sin embargo, la sola decisión del consejo provincial o cantonal, no es suficiente para determinar el acceso al Régimen Especial Autonómico propuesto, tampoco la decisión en consulta popular, establecida en el

artículo 106. Ni los consejos provinciales, ni municipales, tienen la facultad para decidir sobre la división político administrativa del Estado, sino respecto de las juntas parroquiales. Según el Art. 141 de la Constitución de la República, únicamente corresponde al Congreso Nacional, mediante Ley y por iniciativa privativa del Presidente de la República, contemplado en el artículo 147 de la Constitución, de enviar proyectos de ley sobre el tema, cualquier cambio de la división político administrativa del Estado. Por vía de consulta popular en el Régimen Seccional Autónomo, es posible cuando las $\frac{3}{4}$ partes de los integrantes del consejo, sea municipal o cantonal, decidan la consulta, misma que es mandato obligatorio al Congreso Nacional, cuando el resultado es favorable por mayoría absoluta.

No cabría suponer que la sola iniciativa del consejo de gobierno del gobierno local o la sola consulta popular que mediante resolución, opta por un régimen excepcional, que reforma la división político administrativa del estado, reemplace la decisión en el cuerpo legislativo nacional; el poder legislativo estatal, es el único órgano de representación en nuestro estado, capaz de expresar la voluntad general de la nación y como tal, facultado para la promulgación de leyes, debe ser entonces, el lugar en donde se deberá decidir, en última instancia, la autonomía de provincias o cantones, sin violar el principio unitario del estado, manifestado en el Artículo 1 de nuestra Constitución.

El modelo español, muestra que la región que elige constituirse en Comunidad Autónoma, por decisión de los consejos de gobierno o por voto popular mayoritario en plebiscito, posteriormente necesita de ratificación de las Cortes Generales de España, para que funcione la Comunidad y sus Estatutos; este procedimiento, asegura el principio de unidad del Estado. Pérez Royo, citando a Lojendio nos afirma que la decisión de la región de optar por la autonomía y la posterior

elaboración del Estatuto, son “expresión de la voluntad de los habitantes de una Comunidad determinada, esta voluntad se perfecciona con la de las Cortes Generales” (2002. Pág. 1026), sería necesario seguir el procedimiento legislativo establecido en la constitución.

El análisis anterior es importante, puesto que el artículo 4 del proyecto de ley, establece que pueden escoger este régimen de autonomía, los Consejos Provinciales, Municipios o Distritos Metropolitanos con población superior a 200000 habitantes; de manera que, deberá ser el congreso nacional el encargado de tramitar el proyecto de ley respecto de la nueva división político administrativa. Por otro lado, coincidiendo con Barrera (2006), el procedimiento de formación del gobierno autónomo es inadecuado, pocos cantones cumplen el requisito previsto y serán los primeros en adoptar este régimen; asimismo el mismo artículo 4, posibilita que varios cantones o provincias se asocien y conjuntamente opten por este régimen especial y por último, existe la posibilidad de que un municipio o provincia opte por este régimen, siempre que logre la aprobación de la AME o de CONCOPE, lo que fácilmente provocara, según advierte el mismo Barrera, que “ocurra una fiebre de autonomías que se vaya extendiendo. La relativización de estos requisitos que hace el mismo texto provocara en pocos años varias decenas de gobiernos autónomos”. (2006. Pág. 126).

Se establece que los organismos autónomos, estén conformados por una asamblea legislativa, con potestad reguladora y fiscalizadora, por un presidente del gobierno autónomo, con facultades ejecutivas y que representara al gobierno autónomo, escogidos por voto popular y que se integraran de acuerdo a lo previsto en las Leyes de Régimen Provincial y Ley de Régimen Municipal. Mientras, la organización competencial, no se estructura un sistema claro de delimitación competencial, simplemente se expresa que son materia de descentralización

aquellas que el Estado no haya reservado a su competencia de acuerdo con el artículo 226 de la constitución. Las materias reservadas por el estado tienen que ver con: defensa y seguridad nacional, dirección de política exterior y relaciones internacionales, política económica y tributaria y la gestión de endeudamiento exterior; sin embargo, se conserva el enfoque de solicitud de descentralización de las competencias requeridas, practicado sin éxito en nuestro sistema jurídico hasta la fecha.

Esta falta de delimitación competencial no asegura mucho éxito si se pretende avanzar hacia la descentralización o autonomía de los entes locales, en ese sentido observa Pérez Camacho: “Para una descentralización adecuada en el Ecuador, sea administrativa o política, se requiere una reforma constitucional, que por lo menos comprenda el desglose de las materias de las competencias y los niveles que puede asumir la Provincia y las que habrá de retener el Estado “ (2001. Pág. 36), y en ese sentido Barrera critica la falta de definición de reglas sobre las materias a descentralizar: “No se incorpora ninguna precisión sobre la matriz de asignación de competencias ni otro mecanismo que no sea el de solicitud individual contemplada en la ley de Descentralización” (2006. Pág. 126).

Se establece que los gobiernos autónomos configurados, ejercerán de manera exclusiva y excluyente las competencias establecidas en la Ley de Régimen Municipal o Provincial, la Constitución y demás leyes según el caso, así como aquellas competencias que en el estatuto se reserve el gobierno autónomo. En tal virtud, las competencias son las mismas con las que cuentan los gobiernos seccionales a la fecha, no obstante, se añade la posibilidad de que en el mismo estatuto se señalen otras competencias, sobre las que el gobierno autónomo se reserva como propias. En el modelo español, el estatuto de autonomía, tenía rango de ley orgánica, solo en sentido formal, una vez promulgado por las cortes

generales, porque el legislativo nacional no puede reformarlo ni derogarlo, considerando el procedimiento especial de trámite del Estatuto, siendo requisito previo su aprobación por las Cortes para dar paso a la autonomía. En el caso en análisis, no se define un procedimiento respecto al estatuto; al parecer éste será emitido por la asamblea legislativa municipal o provincial, y puesto que por mandato constitucional la potestad legislativa de los gobiernos seccionales se reduce a la ordenanza, es evidente la naturaleza del Estatuto, considerando que la ordenanza tiene más bien una naturaleza reglamentaria, según lo expresan Zavala Egas (2003) y García de Enterría & Ramón Fernández (1997). Además, se manifiesta que esta asamblea legislativa, mediante ordenanza, podrá regular las materias de su propia competencia, potestad constitucionalmente reconocida, por lo que la naturaleza política de la autonomía propuesta se reduce a las características de la autonomía política que mantienen los Municipios en la actualidad.

Explica Barrera (2006) que el propósito de la propuesta, es un reajuste de los ejes de poder hacia ciertos sectores de territorios, de manera que mediante el mecanismo de acceso a la autonomía, este reajuste se proyecte hacia las ciudades más pobladas o con mayor concentración de riqueza, que serían las primeras en optar por el sistema propuesto, dada su capacidad económica y administrativa, mientras los municipios más pequeños y con poca generación de recursos tendrán mínimas posibilidades de optar por el régimen propuesto. Menciona Hernández en su obra sobre la experiencia colombiana: “Crear que el gobierno municipal debe ser tan autónomo como sea posible, y que además las provincias, departamentos y regiones cuenten con autonomías no precisamente delimitadas, es fomentar la feudalización de la sociedad” (2005. Pág. 192), esta experiencia debe tomarse en cuenta, considerando el método de acceso a este régimen, que volvería más compleja la administración del estado, atendiendo al evento de que en una misma

provincia existan tres regimenes, sin articulación alguna debido a la falta de delimitación de competencias

Se establece la potestad exclusiva de los Gobiernos Autónomos de ejecutar la legislación del estado dentro de su jurisdicción sobre las competencias asumidas, así como la facultad reguladora por parte de la asamblea legislativa, mediante ordenanza, de las competencias transferidas, pero esta posibilidad de ejecución de la legislación nacional sobre las competencias asumidas, no puede significar que el Gobierno Nacional, deje de tener una administración dentro del territorio, o que el estado pierda sus responsabilidad sobre las materias de ejecución del gobierno local. Por el contrario, el Estado, debe conservar sus facultades de planificación, reglamentación, vigilancia y control sobre esas competencias, es decir conservar la tutela sobre dichas competencias, por lo que la ejecución exclusiva, implica mas bien, concurrencia en el ejercicio de competencias, como lo han reconocido García de Enterría & Ramón Fernández (1997), Pérez Camacho (2001) o Moreno Yánes (2003); el control sobre la ejecución por parte de la administración central es un requisito necesario por cuanto “si la legislación es de interés general, y tal es la hipótesis, el resultado de la ejecución de esa legislación es también, forzosamente, de interés general” (García de Enterría & Ramón Fernández.1997. Pág. 311), pero este control será únicamente de legalidad.

En cuanto a la financiación de las nuevas competencias, esta previsto que los recursos de los Gobiernos Autónomos se sujeten a las normas establecidas en el Artículo 232 numeral 4 y 231 de la Constitución; a recursos que constan en el presupuesto general del estado sobre competencias nacionales destinados al ejercicio, administración y/o control de las materias objeto de competencia transferidas; recursos de autogestión, por ultimo, se declara que Los gobiernos autónomos, conservaran los recursos provenientes de la Ley Orgánica de Régimen

Municipal y Provincial; Sin embargo, se dispone que una vez transferida la competencia por parte del Estado, éste queda liberado de su responsabilidad respecto a la mentada competencia, conservando únicamente los recursos necesarios para la regulación y coordinación de las competencias transferidas, cuestión discutible, puesto que el Estado, en virtud de la tutela que ejerce sobre las competencias descentralizadas, no puede dejar de ser responsable por el control de legalidad sobre la actuación y asimismo es necesario que se regule la forma de entrega de los recursos sobre las competencias transferidas, para evitar la excesiva discrecionalidad y ausencia de controles sobre recursos, que transluce de la redacción del proyecto. Por otro lado, el Estado, debe ejercer el control de legalidad sobre la ejecución de la legislación sobre las competencias transferidas, este criterio de legalidad ha decir de García de Enterría & Ramón Fernández (1997) toca a los criterios generales de interpretación o aplicación de leyes en cuanto pueda afectar el interés general primario; Mientras que, Alcívar subraya que “las autonomías deben tener en todas sus áreas una gran coordinación con el Poder Central” (2001. Pág. 106).

No se establecen sistemas de compensación que solvente las inequidades territoriales, que puedan surgir entre gobiernos locales, y que es un pilar fundamental de todo sistema autonómico, que concuerde con el principio de solidaridad y equidad establecido en el Artículo 231 de nuestra Constitución

Por último, consideramos que es importante reorganizar el Estado, sin embargo, del análisis realizado concluimos que el objetivo del proyecto presentado, no satisface la necesidad del país de un Estado justo, descentralizado y solidario. Desbaratar al Estado en pequeñas sociedades, con el fin de reforzar el poder local, sin que existan reglas claras de articulación entre éstas, no puede ser una solución viable para el Ecuador. Buenos gobiernos locales en un estado inoperante, no afirma la

capacidad de articular las exigencias locales y procesarlas para construir verdaderas políticas nacionales de desarrollo, Barrera menciona al respecto: “el equivoco esta presente: lo local se afianza en el descalabro de lo nacional, pero no construye capacidad de universalizar derechos “(2006. Pág. 123).

CAPITULO 4

4.1 CONCLUSIONES FINALES

- CAPITULO 1

1) Sobre el concepto y características de la Autonomía

El concepto de Autonomía en el Derecho, no es un término que defina una categoría única, por el contrario, la expresión autonomía, en el Derecho Administrativo, se utiliza para calificar a entes descentralizados administrativamente, como políticamente.

La autonomía política, es una especie de Descentralización Política del Estado, otra forma de descentralización política mucho mas conocida, es el Estado Federal. La descentralización política del Estado, determina que las atribuciones legislativas son compartidas por igual entre el ente central y los entes locales; situación que puede observarse en países como Estados Unidos, Suiza o Alemania, en donde los entes locales (llámense Estados, regiones o *Länder*, en Alemania o por último, cantones) poseen su propio ejecutivo, legislativo e incluso su propio órgano judicial.

La autonomía política se considera, de acuerdo al grado de descentralización de potestades tanto administrativas como políticas, entendidas como transferencia de bloques competenciales, ya sean económicas, administrativas o en el presente caso, legislativas. La autonomía política, no es exclusiva de los Estados federales, sino que existen modelos intermedios que, sustentados en la unidad del Estado como principio rector de la organización estatal, reconoce la autonomía de regiones, provincias u otras entidades menores, no sólo para administrar, sino también para darse, de acuerdo con el significado etimológico de autonomía, sus

propias leyes. La unidad del Estado se fundamenta en la imposibilidad de independencia de las regiones y en la necesidad de solidaridad entre ellas, es decir políticas conjuntas de desarrollo.

2) Sobre la Diferencia entre Autonomía Política y Federalismo

El primer ejemplo Histórico de Descentralización Política, es el Estado Federal, que tuvo su origen en la confederación de Estados pequeños con el fin de protegerse de Estados unitarios poderosos, Ejemplo: Estados Unidos de Norteamérica. Pero confederación de Estados, no es igual a Estado Federal, puesto que el primero es más bien una unión contractual de dos o más Estados, unidos basándose en propósitos comunes como la defensa ante agresiones externas, que conservando su soberanía, mantienen su personería jurídica tanto en lo interior como en lo exterior; es por ello que sus relaciones se sujetan al Derecho Internacional Público. Por otro lado, el Estado federal, conserva su unidad nacional, a pesar de la descentralización política que sustenta su organización, los Estados integrantes de la federación son autónomos, más no soberanos, por lo que sus relaciones se someten al derecho público de la federación.

En el origen del Estado federal, confluyen dos tendencias antagónicas: por un lado una tendencia hacia la unidad y por otro lado una tendencia hacia la diversidad, es decir que: “de un lado aparece el deseo de esas pequeñas unidades territoriales de conservar sus características naturales, culturales y sociales, en suma, su existencia autónoma, y de otro, el afán de defenderse ante el exterior, cosa que no pueden hacer sino integrándose en una entidad superior y más fuerte.” (Borja. 1991. Pág. 95). La necesidad practica de armonizar estas dos tendencias, hizo que surgiera el Estado Federal, como respuesta a los poderosos Estados unitarios, por ello conserva las mismas características del Estado Unitario sobre división de poderes y garantía de Derechos Fundamentales, diferenciándose del Estado

unitario en lo referente a la distribución vertical del poder con relación al territorio, puesto que, en el Estado federal, el poder político ejecutivo, legislativo y judicial, opera el modelo descentralizador, en el cual las atribuciones y responsabilidades son compartidas por el gobierno federal y los gobiernos locales, sobre la base de separación de competencias establecida en la Constitución federal.

El Estado Federal, se caracteriza por la rígida separación de competencias entre el Estado Central y los Estados Federados, uno y otro poseen sus propios cuerpos legislativos por lo que, hay una coexistencia de normas de carácter federal y otras de carácter local propias de los Estados Federados.

El Estado Federal y el Estado Autonomico, se diferencian sobre todo por el origen histórico de uno y otro, el Estado Federal se forma de la decisión de federarse de pequeños Estados, mientras que el Estado Autonomico, surge en el Estado Unitario, con el propósito de dar mayor peso político a las regiones o localidades que lo integran, puesto que en general, la organización y distribución de competencias no difieren demasiado entre uno y otro.

3) Sobre Descentralización Administrativa

Descentralización Administrativa, corresponde únicamente a los órganos que integran la función ejecutiva, entre cuyas potestades se encuentran la administración del Estado. No cabe hablar de descentralización administrativa, cuando ésta implica la transferencia de atribuciones legislativas o judiciales, que son potestad exclusiva de la función legislativa y de la función judicial; en ese caso estaríamos frente a una descentralización política, característica propia de los Estados federales o el Estado Autonomico. La Descentralización Administrativa, se caracteriza por la transferencia de competencias de carácter administrativo por

parte de la Administración Central, hacia Entes jurídicos no sujetos al control de aquella, es decir, no guardan relación jerárquica con la Administración central.

La Fundamental diferencia entre la Descentralización Administrativa y la Descentralización Política, es que la primera abarca exclusivamente a competencias administrativas, por lo que únicamente la realiza el poder ejecutivo, además de ser compatible con el la forma de Estado unitario, puesto que si se descentralizan competencias legislativas o judiciales, no podría hablarse de Estado Unitario.

La Descentralización Administrativa, puede ser de tres tipos: Territorial, que implica el traspaso de competencias hacia un los entes de una región determinada; Por Servicios o funcional, que prioriza la transferencia de competencias hacia entes especializados en la materia; y Por Colaboración, en donde se descentraliza hacia entes privados, implica la injerencia estatal, en el campo privado, por ejemplo las Empresas de capital mixto.

4) Sobre las Diferencias entre Descentralización Administrativa y Descentralización Política

La Descentralización Política y la Descentralización Administrativa, se diferencian por las competencias descentralizadas, en la primera, las competencias transferidas a los entes locales son administrativas, legislativas e incluso judiciales; en la segunda, la transferencia consiste únicamente en competencias administrativas.

CAPITULO 2

1) Sobre el Estado Compuesto español.

El Estado de Autonomía o Estado compuesto español, como especie de descentralización política, radica su definición en la unidad indisoluble del Estado, pero que reconoce el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que lo integran. La definición planteada nos da un principio del Estado compuesto: la unidad, y por otro lado reconoce un derecho: la autonomía.

El estado autonómico surge como respuesta al creciente nacionalismo de ciertas regiones en España, que amenazaba con romper la unidad del Estado, por lo que el reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía a las Regiones, dotándolas de poder legislativo, es la respuesta a un proceso histórico peculiar.

El Estado Autonómico, mantiene un sistema político, en donde coexisten dos ordenamientos diferentes, uno estatal y otro autonómico, con “el mismo rango y la misma irresistibilidad” (García de Enterría & Ramón Fernández. 1997. Pág. 275), que se articulan mediante la Constitución del Estado, que es la “Competencia de las Competencias”, pues delimita las competencias estatales y autonómicas, materializando de esa manera el principio de unidad estatal.

2) Sobre los Principios del Modelo Autonómico español.

El Estado de Autonomías Políticas o Estado compuesto Español, se fundamenta en los siguientes principios: Principio de Unidad que impone la “indisoluble unidad del Estado español” (CPEsp. Art. 2), ejercida mediante el reconocimiento de autonomía a las nacionalidades y regiones; El Principio de Solidaridad, que obliga al Estado y las Comunidades Autónomas al desarrollo conjunto y equitativo de todas las regiones; El principio de Igualdad, que obliga a las comunidades autónomas y al

estado el reconocimiento de la igualdad entre españoles y a evitar las discriminaciones; Principio de Libre circulación de personas y Bienes, obliga a no tomar medidas que limiten el tránsito dentro del Estado español; Principio Dispositivo, que diferencia al Estado Autonómico con el Federal, puesto que queda a voluntad de las regiones ejercer el derecho de autonomía y acceder a ella; Principio de Autonomía Financiera, que permite a las comunidades autónomas decidir libremente sobre la inversión de sus fondos.

3) Sobre los Mecanismos de Acceso a las Autonomías

El Estado Autonómico español, cumpliendo con el principio dispositivo, determina tres caminos por los cuales las regiones o nacionalidades pueden acceder a la autonomía política, pudiendo avanzar más o menos en la transferencia de competencias de acuerdo con el mecanismo utilizado para acceder a la autonomía, y brindando al Estado español, de manera excepcional, la oportunidad de imponer la autonomía política por razones de orden público, si fuese necesario.

4) Separación de Competencias Estado – Región Autónoma: Los Estatutos y la Constitución.

El Estatuto de Autonomía, es, después de la constitución, la norma básica de la Comunidad Autónoma, que recoge la organización de ésta y las competencias asumidas del listado presente en la Constitución Estatal. Formalmente, tiene el rango de Ley Orgánica, pues debe ser aprobada en última instancia por las Cortes Generales de España, pero materialmente no lo es, puesto que surge de la iniciativa de los habitantes y gobiernos locales que acceden a la Autonomía, lo que hace del Estatuto, intocable frente al legislador nacional, pero no ante una reforma constitucional. Por otro lado, el Estatuto integra el bloque de constitucionalidad, puesto que mediante su promulgación se ejerce en los hechos la Autonomía consagrada constitucionalmente, y permite configurar las Comunidades Autónomas.

La Comunidad Autónoma, es el ente de Descentralización política territorial reconocido constitucionalmente y constituido mediante el Estatuto. Se integra por una asamblea Legislativa, de representación popular; un Consejo de Gobierno y un presidente, con funciones administrativas y ejecutivas; y un Tribunal Superior de Justicia, que no es un organismo de la comunidad autónoma, pero que concluye la organización de justicia en la comunidad.

El control sobre la comunidad autónoma, la realizan el Tribunal Constitucional, primero, respecto a la delimitación de competencias; luego el gobierno central sobre funciones delegadas; los tribunales contencioso – administrativo, sobre conflictos en la administración autónoma; y por ultimo; el Tribunal de cuentas, sobre uso de recursos.

Finalmente las comunidades poseen una organización financiera propia, basada en el principio de autonomía financiera, sobre la base de recursos propios reconocidos en la Constitución; y sobre la concreción del principio de solidaridad en el Fondo de Compensación económica.

El principio de Separación de competencias Estado – Comunidad Autónoma, consiste básicamente en la delimitación de los ámbitos competenciales en corresponde actuar a cada ordenamiento validamente. En el Estado Autonómico español, no es la Constitución la que determina estrictamente las competencias asumidas por el Estado o las comunidades autónomas, mas bien, enumera las competencias de las Comunidades Autónomas y las del Estado y, en virtud del principio dispositivo, deja que sean las Comunidades mediante los estatutos, las encargadas de asumir las competencias enmarcadas en la Constitución

Se garantiza la autonomía de cada ordenamiento, siendo cada uno fuente normativa dentro del ámbito de sus competencias, de modo que en este caso el ordenamiento autonómico no responde jerárquicamente al ordenamiento estatal y la norma estatal que pretendiese penetrar dentro del ordenamiento autonómico carecería de validez en virtud del principio de separación de competencias. El vínculo integrador de los dos ordenamientos es la Constitución, como norma suprema.

En la Constitución española esta separación de competencias se realiza por medio de un listado de competencias que corresponden exclusivamente a las comunidades autónomas y otro que corresponde exclusivamente al Estado, pero que, en este último, no excluye la colaboración de las comunidades autónomas sobre ciertas competencias estatales.

5) Relaciones entre los Ordenamientos Estatales y los ordenamientos Autonómicos.

La colaboración Estado – Comunidades Autónomas, sobre ciertas competencias, surge de la necesidad de articular y reforzar las relaciones positivas entre estos dos ordenamientos, lo que no implica violación del principio de separación de competencias.

Esta Colaboración puede darse mediante relaciones de cooperación entre uno y otro ordenamiento que se traduce en la posibilidad de la concurrencia normativa Estado – Comunidad Autónoma, que consiste en la posibilidad de que el Estado dicte la legislación básica sobre una materia, y las Comunidades autónomas el desarrollo o complemento de esta última, por expreso mandato constitucional.

La cooperación, puede darse por ejecución autonómica de la legislación estatal, mediante el cual el Estado, se encarga de la legislación total de la competencia en

cuestión y deja la ejecución de la misma a las comunidades autónomas, conservando únicamente el Estado, potestad de control de legalidad sobre la actuación de la Comunidad Autónoma, y la posibilidad de ejecutar mediante la administración Estatal la legislación sobre las competencias por razones de orden publico.

Por ultimo, la cooperación puede darse mediante la coordinación de competencias utilizando las directrices y la planificación, por las cuales el Estado utiliza medios no normativos, para dirigir las políticas sobre ciertas competencias, dejando a las Comunidades Autónomas, la consecución de los fines propuestos por los medios a su alcance.

Otra manera de concurrir el Estado y las Comunidades Autónomas, son las llamadas relaciones de interferencia, que suponen una excepción por la cual el ordenamiento estatal incide en el ordenamiento comunitario, que surgen de la delegación estatal realizada a favor de las Comunidades Autónomas, donde el Estado transfiere o delega la normación o algunas facultades sobre materias de su competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas, entendiendo que estas deben ser por su naturaleza delegables, por lo que, la determinación de las condiciones de tal delegación las determina el legislador estatal, mediante Ley.

Otra forma de interferencia son las llamadas Leyes de Armonización, constituye una medida normativa de excepción por parte del Estado, como consecuencia de la necesidad de armonizar la legislación autonómica con la legislación estatal, respecto de una materia correspondiente al ámbito competencial autonómico, en virtud de proteger el interés general.

Otra forma de relación de interferencia, es la posibilidad de ejecución y coerción estatal, cuando la Comunidad Autónoma, no cumpliera con las obligaciones que le corresponde. Es una medida excepcional y que no puede ser utilizada a discreción, que permite al Estado requerir, primero, el cumplimiento de las obligaciones a la Comunidad Autónoma; o ejecutar las competencias si es que la Comunidad Autónoma, no cumpliera con el requerimiento.

Por último la Concurrencia Estado – Comunidades Autónomas, puede darse en relaciones de integración de los dos ordenamientos, mediante la cláusula de prelación, por la cual, la norma estatal prevalecerá únicamente en caso de conflicto con la autónoma, y sobre materias que no se encuentren dentro de la exclusiva competencia autonómica, que deberá verificarse en cada caso concreto.

La integración, mediante la cláusula de suplencia: que dispone que el derecho estatal será supletorio del derecho de las comunidades autónomas. Se interpreta que los derechos autonómicos no podrán intentar fundamentarse, integrarse o complementarse apelando a sí mismos o a otro derecho autonómico: la única conexión que puede surgir entre ellos, es la relativa al derecho del Estado, como norma supletoria, y a la Constitución, como norma supraordenadora.

- CAPITULO 3

1) Sobre la referencia constitucional de Autonomía en el Ecuador

Nuestro ordenamiento jurídico, reconoce la autonomía de algunas entidades públicas del Estado así como a los organismos de control, por ejemplo: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, universidades,. Sin embargo, la autonomía que se les reconoce es de tipo administrativo, por lo que se limita a la administración y organización del servicio, contando para ello con potestad reglamentaria (subordinada a la ley y la constitución), para organizar el servicio. De modo que, lo

que define a la autonomía en nuestro ordenamiento jurídico, son las potestades con las que cuenta el organismo calificado como autónomo.

La Constitución Ecuatoriana, reconoce también la autonomía plena a las entidades de los Gobiernos locales, dentro del capítulo “De los Gobiernos Seccionales Autónomos”, a los que se reconocen los siguientes principios constitucionales: a) el reconocimiento de la garantía de autonomía b) el carácter representativo y democrático de las corporaciones locales y c) la autosuficiencia presupuestaria de las haciendas seccionales.

La garantía institucional preserva la institución local, en términos que sean reconocibles para la comunidad local, de la posible intervención del Legislador estatal que intente desconocer la autonomía de los gobiernos locales. Esto no implica que la garantía institucional deba garantizar un contenido competencial mínimo a los entes locales (pues la misma constitución reserva esta determinación al legislador estatal), simplemente impone un límite indisponible para el legislativo.

El carácter representativo y democrático de los gobiernos seccionales autónomos, es el principio de autonomía política del gobierno local, basada, no tanto en la descentralización política del poder legislativo, como en la participación política de las comunidades locales en la determinación de sus propios asuntos, mediante la elección popular de sus representantes en el gobierno local, de una amplia variedad de tendencias políticas posibles.

Consecuencia de esto, el poder legislativo del gobierno seccional autónomo, reconocido constitucionalmente, ejercido mediante ordenanzas; tiene un carácter reglamentario, subordinado a la Constitución y a las Leyes. Sin embargo, la jerarquía de la Ley, respecto a la Ordenanza, no será igual a la de Ley - Reglamento

ejecutivo, en cuanto que este último, se limita a ejecutar la ley, mientras que la ordenanza por sus caracteres democráticos, posibilita una mayor libertad de decisión sobre los asuntos que competen a la comunidad local, lo que hace mucho más amplio el ámbito de acción de la ordenanza.

La Autonomía Financiera de los Gobiernos Seccionales Autónomos, posibilita a éstos manejar sus propios recursos para la administración de los asuntos locales y de igual manera, manejar un presupuesto propio y poseer recursos propios, con la interdicción de crear impuestos por sí mismos, potestad reservada al Congreso Nacional.

2) Sobre las Consideraciones Históricas del Proyecto de Autonomía Política en el Ecuador.

El análisis histórico de la exigencia de autonomía sea administrativa o política, nos muestra que el surgimiento del Estado ecuatoriano, estuvo marcado por la poca vinculación entre las regiones Costa, Sierra Norte y Sierra Sur, debidos sobre todo a la lucha económica y política entre las elites de las regiones mencionadas, asentadas principalmente en Quito y Guayaquil, por la exclusión política y cultural de los pueblos indígenas y por los intentos de los Gobiernos de Centralizar y unificar a la Nación. Gracias al proceso centralizador iniciado a mediados del siglo XIX, se pudo unificar la administración estatal, sin embargo, este proceso, degeneró en una administración central burocratizada, asentada en Quito, parasitaria y poco eficiente, y acentuada con la llegada de los recursos petroleros; y una concentración económica establecida en Guayaquil, gracias a las políticas económicas de corte neoliberal.

En el fondo de las exigencias de Autonomía Política, se encuentra marcada por el enfrentamiento entre las cúpulas de poder situadas en estos dos polos de

desarrollo, que han querido convertir el tema en un problema de diferencias culturales irreconciliables, en un intento de legitimar sus intereses en el tema. Mientras, en el otro lado se encuentran los indígenas con el reconocimiento como etnias que pretenden mediante los regimenes autónomos participar en el proceso democrático ecuatoriano. Se demuestra, sin embargo, la poca veracidad del argumento de las diferencias culturales entre las regiones, pues al momento se percibe que el sentimiento de nacionalidad ecuatoriana es mas fuerte que en otras épocas.

3) Sobre el proyecto de Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo, presentado por el Movimiento Fuerza Ecuatoriana (MFE)

El proyecto de Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo, presenta algunos puntos a destacarse: promueve un régimen de autonomía administrativa y financiera de los gobiernos provinciales, pues en el esquema constitucional ecuatoriano, es imposible la autonomía política como medida de descentralizar el poder legislativo; Acceso voluntario de provincias que mediante consulta popular favorable acepten la autonomía, problemas de constitucionalidad en la forma de constituirse el Gobierno provincial, incapacidad de estos de determinar su constitución, sin ley previa del Congreso Nacional, por rompimiento del principio de separación de competencias; Falta de delimitación precisa de competencias, no se precisa en que medida corresponde en que medida deberá participar el Estado en la concurrencia sobre las competencias transferidas a los gobiernos provinciales; Autonomía Financiera basada en la recaudación de impuestos nacionales por parte de los municipios de la provincia autónoma, reteniendo los valores que le correspondan a dicho municipio por cuenta de necesidades básicas insatisfechas, y el saldo restante hacia la provincia y el Gobierno Nacional: a pesar de la prevención de Fondos de Compensación Cantonal y Provincial, las cifras demuestran la poca capacidad impositiva de la gran mayoría de cantones, y la gran concentración

económica presente en Guayaquil y Quito, así como las grandes necesidades insatisfechas en dichas ciudades, lo que podría desembocar en una mayor concentración de recursos en dichas ciudades.

4) Sobre la Propuesta de Autonomías Regionales, presentado por el Gobierno del Ec. Rafael Correa a la comisión de juristas del CONESUP.

La propuesta de Autonomías Regionales, presentada por el Gobierno de Rafael Correa, propone la conformación a mediano o largo plazo de Regiones con Autonomía Política; se presenta como un proyecto de Reformas a la Constitución en lineamientos básicos; El nuevo modelo territorial, pretende un modelo de democracia participativa y deliberativa, que garantice la participación ciudadana en la toma de las decisiones políticas locales y nacionales, mediante instrumentos de democracia semidirecta. Propone el desarrollo equilibrado de las regiones en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental, político y administrativo, fundamentado en los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y competitividad. Refuerza el papel del Estado en la planificación nacional, coordinándola con las Regiones Autónomas, sin embargo, no define competencias de Estado ni de las Regiones Autónomas. Define un proceso no opcional de integración de las provincias en regiones autónomas, bajo un sistema único de competencias previsto a futuro, que cada región asumirá en la medida de sus posibilidades. Crea nuevos niveles político administrativos, como la Región, que reemplaza en muchos aspectos a la provincia, considerándose un problema pues las provincias están en proceso de legitimación popular; así como, a nivel municipal, crea los distritos y conserva las juntas parroquiales, ambos como niveles de participación ciudadana, complejizando la administración municipal, si no se definen claramente las competencias de distritos y juntas parroquiales.

5) Sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico, auspiciado por el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot y otros alcaldes del país

El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico, prevé un sistema de gobiernos especiales autónomos, con justificación en los Artículos 141 N. 5, 228 y 238, de carácter excepcional para Cantones, Provincias y Distritos Metropolitanos. Sin embargo, los mentados artículos, no prevén un régimen especial alternativo para el régimen seccional autónomo, mientras el Artículo 238, establece Regimenes Especiales por consideraciones demográficas y ambientales. El proyecto es Inconstitucional.

Dispone el acceso voluntario de Cantones, Provincias y Distritos Metropolitanos al Régimen Especial Autónomo, mediante resolución favorable del órgano colegiado del gobierno local o consulta popular favorable de la población local. No obstante, estos órganos colegiados, no tienen competencia para reorganizar la división político administrativa del Estado, salvo las juntas parroquiales, pues esta competencia corresponde al Congreso Nacional, según mandato constitucional.

Se dispone el requisito de 200000 habitantes como mínimo o, en caso contrario, la aprobación de AME o CONCOPE, para asumir el régimen autonómico propuesto, lo que hará que las ciudades mas pobladas opten primero por el sistema.

Falta de delimitación clara de competencias entre el Estado y los gobiernos del régimen especial autónomo.

Proceso de reajuste del poder político, basado en el acceso preferente de ciudades o provincias con mayor capacidad económica y concentración de riquezas.

No se establece un Fondo de Compensación entre regiones o cantones, además se prevé un régimen de financiamiento que despoje al gobierno central de las

competencias transferidas, así como del control sobre los recursos que se transfieren a los gobiernos especiales autónomos.

4.2 PROPOSICIONES FINALES.

- 1) El concepto de Autonomía, a pesar de que etimológicamente defina la posibilidad de un ente de darse su propia ley, en la técnica administrativa y constitucional, dependerá del concepto que se le dé en la Constitución y el ordenamiento jurídico de cada país, por lo que, en última instancia, cada Estado definirá la autonomía de sus organismos y territorios de acuerdo a su propia conveniencia, pudiendo abarcar la descentralización administrativa, como la descentralización política del Estado o los entes a los que se les atribuye esta cualidad.

- 2) Los modelos de Autonomía Política Territorial y los modelos Federales, no difieren demasiado en cuanto a la división y separación de competencias, puesto que en ambos modelos, los entes territoriales, poseen potestades ejecutivas y sobre todo legislativas amplias, que les permite normar con relativa independencia los asuntos de su competencia, sin intervención estatal. Por eso, encontramos que las competencias atribuidas a los *Landër* en Alemania federal, comparadas con las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas españolas, son bastante parecidas. La diferencia esencial radica en el origen de cada estado, puesto que el Estado Federal, surgió de la confederación de pequeños estados, mientras que el Estado Autnómico, surge en el modelo unitario, por lo que, en última instancia, los ordenamientos autónomos están supeditados a la unidad Estatal representada en la Constitución Nacional y a la Solidaridad entre regiones.

- 3) En el Ecuador, a diferencia de España, país al que nos hemos remitido como ejemplo del Modelo Autonómico en el Estado Unitario, no se advierte un problema de integración cultural entre las regiones o etnias; España, presenta un problema histórico de integración nacional, debido a los constantes reclamos de independencia de ciertas regiones (País Vasco, Cataluña y en menor grado, pero no menos importante, Galicia) como consecuencia de los diferentes desarrollos culturales sucedidos, a pesar de la histórica pretensión de Castilla de homogeneizar el Estado. El Ecuador es producto del mestizaje heredado de la colonia, la cultura indígena no la sentimos ajena a nosotros y en la actualidad es promovida en nuestra Constitución. El reconocimiento constitucional de pluriculturalidad y multiétnicidad del Estado es un importante avance en la lucha indígena, el reconocimiento de derechos colectivos a las etnias y pueblos ancestrales de nuestro país, se enmarca en la apertura del espacio público necesario para una democracia eficiente. Las regiones geográficas históricas del Ecuador, producto del proceso histórico del Estado centralizador durante la era republicana, a pesar de los vicios e ineficiencias que ha generado han logrado identificarse con la nacionalidad ecuatoriana, superando la poca vinculación interregional existente antes de la conformación de la República. El creciente debate acerca del tema de Autonomía y Descentralización se ha visto empañado por la lucha política entre las elites económicas de nuestro país, con el fin de consolidar los feudos de poder político y económico de ciertos caudillos, lucha a la que han pretendido arrastrar a los pueblos del Ecuador con el fin de legitimar sus aspiraciones personales. De manera que toda propuesta de autonomía o descentralización deberá enfocarse al combate de los vicios e ineficiencias heredadas del proceso de centralización del Estado.
- 4) La propuesta de Autonomía presentados por Movimiento Fuerza Ecuatoriana, esta centrada en el aspecto económico – tributario; pretende otorgar mas

recursos a los gobiernos provinciales con autonomía administrativa, mediante un novedoso sistema de retención de impuestos nacionales por parte de los municipios. Sin embargo, descuida el desarrollo pleno de la división de competencias, entre el Estado y los gobiernos provinciales autónomos, descuida otros aspectos como la construcción de espacios de participación democrática de los ciudadanos, así como el papel del Estado en la planificación de las políticas públicas y los posibles mecanismos de coordinación con los gobiernos provinciales autónomos; por otro lado el sistema de retención – distribución de impuestos nacionales, pilar de la propuesta de Movimiento Fuerza Ciudadana, no resuelve el problema económico de las provincias más pobres, considerando la poca recaudación de la mayor parte de provincias pequeñas y la concentración de las inversiones y obra pública en Guayaquil y Quito que nos hacen dudar de la efectividad del sistema propuesto. Las estadísticas nos indican una enorme concentración de capital en estas dos ciudades, a pesar de la enorme pobreza existente en estas mismas ciudades.

- 5) El proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico, para ciudades, provincias o distritos metropolitanos, auspiciado por el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, como nueva división político administrativa de carácter excepcional y voluntario al Régimen Seccional Autónomo previsto en la Constitución, es inconstitucional: pretende encontrar su justificación el Artículo 238 de la Constitución, que claramente nos refiere Regímenes Administrativos Especiales por consideraciones ambientales y demográficas; no puede servir este artículo, para fundamentar un régimen excepcional para los gobiernos seccionales autónomos, que no está previsto constitucionalmente.
- 6) El proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico presenta, al igual que el Proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Seccionales Autónomos, presentado

por Movimiento Fuerza Ciudadana, la característica de prever un sistema voluntario, alternativo al Régimen Seccional Autónomo, que encontramos en la Constitución Actual. El problema del acceso voluntario a un sistema autonómico especial de carácter excepcional, radica precisamente en que este sistema beneficia únicamente a aquellos gobiernos seccionales que poseen mayores recursos, sea por cuenta de recaudación tributaria, densidad poblacional, mayor concentración de capitales e inversiones, precisamente por sus condiciones de centros económicos del País. Tómese el caso de Guayaquil, su condición de principal puerto del Ecuador, la enorme cantidad de Empresas nacionales y extranjeras que tienen su domicilio en esta ciudad, así como la enorme importancia política que los líderes de esta ciudad tienen a nivel nacional, nos hace pensar que esta ciudad será la primeras que opte por el sistema autonómico, sea cual fuere. Por otro lado, la enorme importancia que se ha dado al plano económico de las propuestas, indica que, mas autonomía política o administrativa, se trata de una redistribución de recursos; nada se dice respecto a la democratización del espacio local, a mecanismos de inclusión de los diversos actores locales, a la apertura del espacio publico a la participación ciudadana en el control de sus dirigentes, ni el papel del Gobierno central en la nueva realidad nacional. Baroja advierte “a la globalización respondemos con localismos y regionalismos, ya no construimos la identidad y la cultura desde lo nacional sino desde lo local, y la simple suma de localidades no construyen la cultura nacional. Aportan, son su componente pero no pueden ni deben reemplazar a la identidad nacional” (2006. Pág. 120).

- 7) Tanto el Proyecto de Ley auspiciado por Jaime Nebot, como el Proyecto de Ley presentado por Movimiento Fuerza Ciudadana, implican en cierto modo una reconcentración del poder político en el espacio local, como se puede leer de la pretensión de limitar el papel del Estado a simple coordinador de políticas

públicas. El Estado central, se limita a asignar los recursos y los gobiernos locales deciden su uso a su discrecionalidad; pero esta mera asignación de recursos no alcanza para hacer democrático el gobierno local ni el gobierno nacional. Las propuestas antes mencionadas, no adelantan controles específicos a las asignaciones que los futuros gobiernos autónomos tendrán, esta autonomía, corre el riesgo de que al final los recursos vayan a parar en el mercado y los grupos económicos privilegiados. Coraggio expresa:

“Esta descentralización... saca recursos del control político inmediato, nacional o local, y los pasa, ya no de lo nacional a lo local, sino a grupos o a sectores económicos minoritarios. Al mismo tiempo, hay una reducción de la capacidad estatal para regular los procesos económicos. A la vez que se pasan mas recursos a los grupos económicos, se los desregula. Por lo tanto, las nuevas funciones del Estado local no van acompañadas de recursos y capacidades jurídicas adecuadas, por que una buena parte de los recursos del Estado no están pasando de la instancia nacional a sus instancias locales, sino que están saliendo de la esfera del Estado. Entonces, se atribuyen mas funciones a los niveles locales del Estado pero se les da pocos recursos y pocas capacidades de regulación. (2004. Pág. 98).

- 8) La propuesta del Gobierno Nacional, tiene un mayor énfasis en la democratización de la sociedad, prevé la construcción de gobiernos locales democráticos, refuerza el papel del Estado en el proceso autonómico, de espectador, a principal promotor de las Autonomías Regionales. Propone la inclusión de las Autonomías Regionales en la próxima Constitución. Sin embargo, la propuesta presenta un nuevo inconveniente al plantear un nuevo nivel político – administrativo, como centro del poder político de los Gobiernos locales, trasladando el poder político de provincias y municipios, hacia la

Región, que se prevé tenga, a mediano o largo plazo, potestades legislativas al mismo nivel que el Congreso Nacional. El problema está, en la poca tradición de esta institución en el régimen ecuatoriano, el desplazamiento de poder político de las provincias hacia este nivel de administración, precisamente cuando los gobiernos provinciales, pretenden su legitimación ante las poblaciones locales, y la consideración del enorme conflicto que supone la eficaz integración de las provincias hacia la Región con poderes legislativos. Considérese por ejemplo, la situación al momento de escoger la capital Regional, los intereses políticos y económicos de las provincias, heredados del centralismo, harían difícil la integración regional. Sería coherente, la inclusión del nivel regional como un ámbito administrativo, que coordine las acciones de provincias y cantones entre sí, y con el gobierno nacional, pero no como un centro del poder político, desplazando a los gobiernos provinciales y municipales.

- 9) El proyecto de reforma constitucional presentado por el gobierno nacional propone la inclusión de dos niveles inferiores que aparentemente poseen las mismas competencias y actúan sobre el mismo ámbito espacial: Los Distritos y las Juntas Parroquiales. Consideramos que a escala municipal, el distrito debe ser una institución de carácter electoral, mientras que las juntas parroquiales, deben ser los espacios de participación y descentralización municipal por excelencia, dada su mayor tradición y su mayor contacto con los diferentes actores sociales que integran el gobierno local. Creemos que este es el mejor espacio de construcción del espacio público necesario para democratizar el Estado.

10) La propuesta presentada por el Gobierno Nacional como reforma constitucional de reordenamiento territorial, carece al momento de una matriz de competencias entre Estado y Regiones. La experiencia española analizada, nos demuestra la necesidad de una efectiva división competencial para establecer un sistema de Regiones políticamente autónomas, una adecuada normación del sistema de relaciones de cooperación entre el Estado y las Regiones, puesto todo sistema autonómico presenta una complejidad que requiere un gran esfuerzo en técnica jurídica para su funcionamiento pleno. No debemos olvidar, el importante papel del Tribunal Constitucional, como dirimente de los posibles conflictos de competencia entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones entre sí. Agirreazkuenaga ya reconocía que: “el modelo autonómico diseñado en España es fruto del esbozo dispuesto en la Constitución y los Estatutos, pero además fundamentalmente es deudor de la jurisprudencia constitucional” (2005. Pág. 161), el Tribunal Constitucional español, se ha encargado de dirimir y esclarecer en última instancia los contenidos constitucionales respecto del concepto de autonomías y su desarrollo. Entonces, el Tribunal Constitucional ecuatoriano, siendo el máximo tribunal en materia constitucional, deberá ser un organismo técnico, despolitizado e integrado por los mejores juristas de país. La efectiva delimitación de competencias, es un pilar fundamental del sistema autonómico propuesto y preferiblemente esta delimitación debe hacerse en la misma Constitución Nacional.

11) Por último, debemos descartar la idea de sistemas autonómicos voluntarios y excepcionales. Considerando los argumentos presentados, los conceptos de voluntariedad y la excepcionalidad únicamente favorecen a las regiones o provincias con mayor concentración económica del Ecuador, ahondando la brecha de desigualdad entre provincias y regiones ricas y aquellas pobres. El

ejemplo español es ilustrativo de lo que acabamos de decir; en un primer momento, la interpretación constitucional que hicieron juristas y legisladores, primaba la diferencia entre Nacionalidades y Regiones, constante en el Artículo 2 de la Constitución española, para dar una versión de autonomías a las primeras y otra a las segundas. Esta primera interpretación, fue desechada enseguida por los problemas que acarrearía y se favoreció la definición una sola autonomía para todas las nacionalidades y regiones. Se avanzó entonces, en el proceso de formación de las Comunidades Autónomas en las regiones que todavía no habían optado por la autonomía, mediante el acuerdo entre Estado y Regiones o en casos extremos imponiendo la Autonomía por razones de orden público, dado el requerimiento de concluir definitivamente el mapa autonómico.

- 12) El sistema autonómico ecuatoriano, cualquiera sea el mecanismo de autonomía que se emplee, debe definir un proceso obligatorio de autonomías, con asunción voluntaria y gradual de competencias para todos los territorios. Si el propósito es la regionalización, este proceso debe ser obligatorio para todas las provincias, pero la conformación y la integración final debe nacer de la voluntad de los gobiernos provinciales, no de la imposición de regiones por los gobiernos. Mientras que si se refiere a provincialización, creemos que el sistema autonómico debe ser uno solo para todas las provincias, no dos o más sistemas alternativos, que solo provocarían el caos político – administrativo; asimismo, creemos que el sistema autonómico, cualquiera que este sea, debe en primer lugar, ser reconocido en la Constitución de la República y con ello también, la delimitación de competencias. Este proceso de autonomía sea política o administrativa, no debe limitarse al aspecto económico financiero, debe avanzar criterios respecto a la participación política directa de las poblaciones en la toma de decisiones sobre sus asuntos, así como la

construcción de espacios públicos de debate entre los diferentes actores sociales del Estado, el reconocimiento pleno y la efectiva implementación de los regímenes especiales en consideración a aspectos demográficos y ambientales, la transparentación de las políticas públicas del Estado y por último, el proceso de autonomía, debe hacer efectiva la unidad del Estado y la solidaridad entre ecuatorianos, que permita la distribución justa de las riquezas y el desarrollo económico, social, cultural y político equitativo de las diferentes regiones del Estado.

BIBLIOGRAFIA

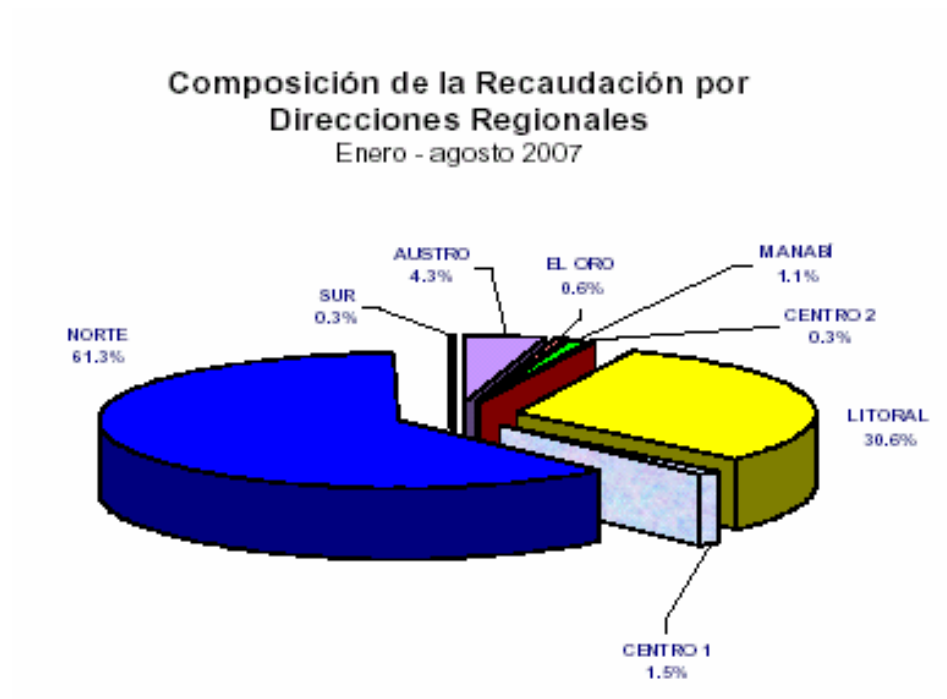
- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki. (2005) Descentralización y Justicia Constitucional: Sistema Autonómico y Poderes Locales en España. *Descentralización, Administración Pública y Constitución*. Corporación Editora Nacional. Quito – Ecuador. Pág. 157 – 174.
- ALCIVAR SANTOS Orlando. (2001) Estudios Constitucionales. Editorial Edino. Guayaquil – Ecuador.
- ALMEIDA I. & ARROBO RODAS N. LATAUTONOMY – Capitulo Ecuador: Informe final, tomado en Octubre 6, 2006. Del sitio de la Fundación Pueblo Indio Del Ecuador. <http://puebloindio.nativeweb.org>.
- AYALA MORA, Enrique. (2004) Ecuador Patria de Todos. Corporación Editora Nacional. Quito – Ecuador.
- BAROJA, Gustavo. La Autonomía que Necesita el Ecuador. *La Tendencia*. Pág. 119 – 121.
- BARRERA, Augusto. (2006) Un País con Autonomías no unas Autonomías sin País. *La Tendencia*. Pág. 122 – 127.
- BORJA CEVALLOS, Rodrigo. (1991) Derecho Político y Constitucional. Fondo de Cultura Económica. México.
- CASTILLO, José Bolívar. (2002) Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional: El Caso de la Región Sur del Ecuador. (3ra. Ed.).
- CORAGGIO, José Luís. (2004) Economía, Planificación Estratégica y Gestión en la Ciudad. *Descentralizar: Barajar y Dar de Nuevo*. FLACSO. Quito – Ecuador. Pág. 201 – 216.
- CORAGGIO, José Luís. (2004) Las Dos Corrientes de Descentralización en América Latina. *Descentralizar: Barajar y Dar de Nuevo*. FLACSO. Quito – Ecuador. Pág. 71 – 91.

- CORAGGIO, José Luís. (2004) La Propuesta Descentralizadora: Límites y Posibilidades. *Descentralizar: Barajar y Dar de Nuevo*. FLACSO. QUITO – ECUADOR. Pág. 93 – 104.
- DIETERICH STEFFAN, Hans. (2004) El Socialismo del Siglo XXI. Tomado en Octubre 3, 2006. Del sitio <http://www.rebellion.org>.
- FERNANDEZ DE CASTRO, Pablo. Descentralización y Desconcentración Administrativa. Tomado en Marzo 3, 2007. Del sitio <http://www.monografias.com/trabajos4/descent/descent.shtml>.
- FINOT. Iván. (2004) Descentralización Fiscal y Transferencias Intergubernamentales en América Latina. Tomado de <http://www.cepal.org>.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. & RAMON FERNANDEZ T. (1997) Curso de Derecho Administrativo. Tomo I (8va. Ed.). Editorial Civitas. Madrid – España.
- GUZMAN CARRASCO, Marco. (2000) Descentralización, Solidaridad Nacional y Mantenimiento del Ser Nacional. Talleres Gráficos de la Universidad del Azuay. Cuenca – Ecuador.
- HERNANDEZ BECERRA, Augusto. (2005) Descentralización, Autonomía Municipal y Poder Local en Colombia. Balance y Perspectivas de un proceso a 2004. *Descentralización, Administración Pública y Constitución*. Corporación Editora Nacional. Quito – Ecuador. Pág. 175 – 202.
- HERNANDEZ, Antonio María. (2003) Derecho Municipal. Universidad Autónoma de México. México.
- LARREA HOLGUIN, Juan. (1998) Derecho Constitucional Ecuatoriano. Vol. II. Universidad Técnica Particular de Loja. Cuenca – Ecuador.
- LOZANO VELIZ, Melva. Autonomías o Descentralización. Tomado en Octubre 6, 2006. Del sitio <http://www.uees.edu.ec>.
- MORENO YANES, Jorge. (2003) Hacia un Estado Social de Derecho y Autonomías. Editorial Pudeleco. Cuenca – Ecuador.

- PATIÑO LEDESMA, Rodrigo. (2003) Sistema Tributario Ecuatoriano. Colegio de Abogados del Azuay. Cuenca – Ecuador.
- PEÑA CARRASCO, Diego. (2003) Ecuador: Descentralización y Participación Ciudadana, Proyecto de Estudio e Investigación. *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*. FLACSO. Pág. 309 – 342.
- PEREZ CAMACHO, Efraín. (2001) Descentralización y Autonomías. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador.
- PEREZ ROYO, Javier. (2002) Curso de Derecho Constitucional. (8va. Ed.). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. S.A. Madrid – España.
- REAL, Byron. (1999) Descentralización y Participación Social. Abya Yala. Quito – Ecuador.
- TRUJILLO, Julio Cesar. (2006) Teoría del Estado en el Ecuador. (2da. Ed.). Corporación Editora Nacional. Quito – Ecuador.
- ZAVALA EGAS, Jorge. (2003) Introducción al Derecho Administrativo. Editorial Edino. Guayaquil – Ecuador.
- Constitución Política de la República del Ecuador. R.O. 1 del 11 de Agosto de 1998.
- Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico. Tomado del sitio del Congreso Nacional de la República del Ecuador: <http://www.congresonacional.gov.ec>.
- Anteproyecto de Ley Orgánica de los Gobiernos Seccionales Autónomos. Tomado del Sitio del Movimiento Fuerza Ecuatoriana: <http://www.mfe.org>.
- Propuesta del Gobierno Nacional Para una nueva Constitución. Tomado del Sitio de la Presidencia de la República del Ecuador: <http://www.presidenciadelarepublica.gov.ec>.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal. S.R.O No. 331 del 15 de Octubre de 1971.
- Ley Orgánica de Régimen Provincial. Codificación No. 000. R.O. 288 del 20 de Marzo de 2001.

- Constitución Política del Reino de España. Tomado en Octubre 6, 2006, del Sitio <http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/index.html>
- Servicio de Rentas Internas: Informe del Comportamiento Recaudatorio Periodo Enero Agosto del 2007. Tomado del Sitio: <http://www.sri.gov.ec/sri/portal/searchForms/stats.do>

ANEXO 1: COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR
DIRECCIONES REGIONALES*



*FUENTE: Servicio de Rentas Internas

**ANEXO 2: RECAUDACION DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS – PERIODO ENERO – AGOSTO 2007
POR DOMICILIO FISCAL (MILES DE DOLARES)***

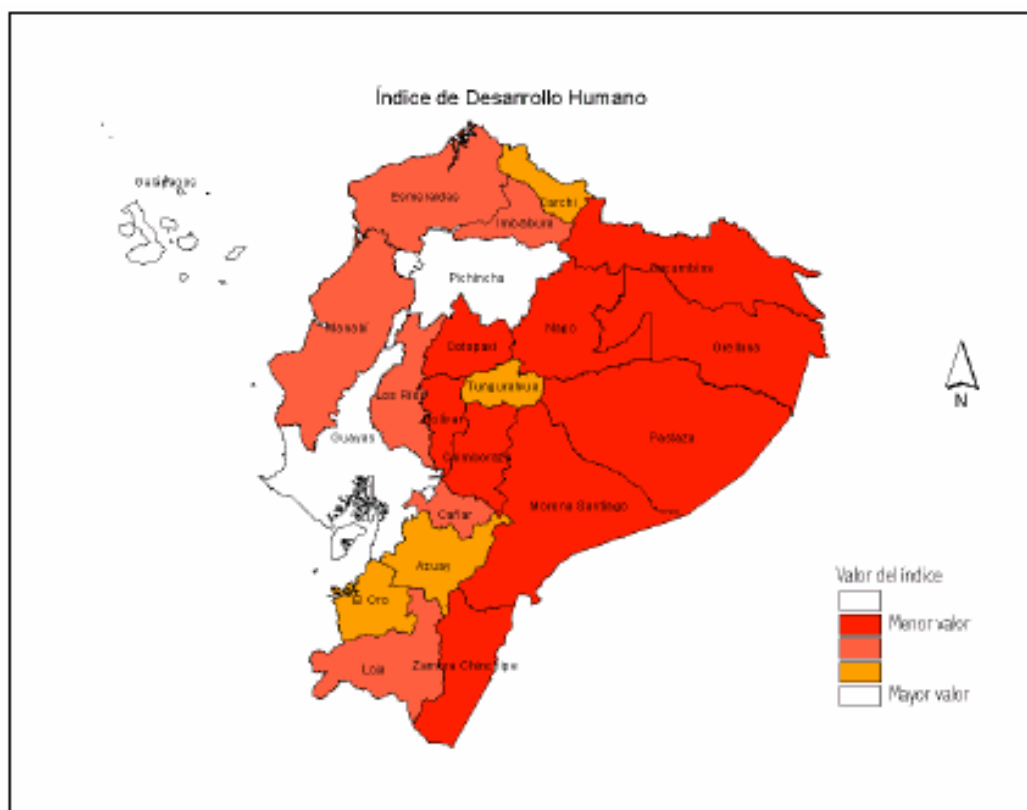
REGIONES/ PROVINCIA S	TOTAL BRUTO	%	NOTAS DE CREDITO	COMPENSA CIONES	TOTAL NETO	DEVOLUCIO NES DE IVA	TOTAL EFECTIVO	IMPUESTO A LA RENTA	IVA TOTAL
TOTAL	3512302,8	100%	127448,2	4345,4	3380469,2	-149052,1	3529521,3	1189034,9	1928146,5
No Asignados	166556,6	4,70%	0,5	0	166556	.....	166556,1	2885,7	92892,4
Regional Norte	2050882,9	58,40%	79823,9	0	1971059	-61861,64	2032890,6	802131,1	1055001,7
CARCHI	3314,5	0,10%	11,3	0	3303	-1085,6	4388,8	2129,6	2036,3
ESMERALD AS	12630	0,40%	368,5	0	12261	-687,9	12949,3	5470,4	7010,6
IMBABURA	13532,5	0,40%	483,1	0	13049	-2815,6	15864,9	6789,3	8488,4
NAPO	635,5	0,00%	41,5	0	594	-1620,8	2214,8	972	1096,5
PICHINCHA	2019055,2	57,50%	78864,3	0	1940191	-49012,7	1989203,6	783276,2	1032078
SUCUMBIO S	1020,1	0,00%	43,2	0	977	-3742,3	4719,2	2049,9	2369,4
ORELLANA	695,2	0,00%	12	0	683	-2866,8	3550	1443,7	1922,4
Regional El Oro	21644,7	0,60%	1279,4	0	20365	-3765,96	24131,3	11773,3	11117,9
EL ORO	21644,7	0,60%	1279,4	0	20365	-3765,96	24131,3	11773,3	11117,9
Regional Litoral	1022924,1	29,10%	36268,5	4345,4	982310	-39728,77	1022038,9	283455	596437,6
GUAYAS	1010360,6	28,80%	35831,2	4345,4	970184	-39469,7	1009653,7	277623,4	590709,7
LOS RIOS	9561	0,30%	409,9	0	9151	-259	9410,2	4357,5	4406,9
GALAPAGO S	3002,4	0,10%	27,4	0	2975	.....	2975	1474,1	1321

*FUENTE: Servicio de Rentas Internas

Regional Austro	144396,1	4,10%	4215,6	0	140170	-13085,62	153256,1	36135,4	100313
AZUAY	137956,1	3,90%	4185,1	0	133771	-9461,5	143232,4	31415,4	95390,6
CAÑAR	6052,1	0,20%	25	0	6027	-1612,2	7639,3	3695,9	3709,9
MORONA S.	377,9	0,00%	5,5	0	372	-2012	2384,4	1024,1	1212,5
Regional Sur	9733,5	0,30%	698	0	9035	-6942,34	15977,7	7817,3	7597,6
LOJA	9737,4	0,30%	693,9	0	9044	-5355,6	14399,1	7126,6	6779,3
ZAMORA CH.	4	0,00%	4,1	0	-8	-1586,7	1578,6	695,7	818,3
Regional Centro 2	10777,9	0,30%	371,5	0	10406	-3368,5	13774,9	5940,2	7238
BOLIVAR	2226,6	0,10%	60,8	0	2166	.....	2165,8	971,1	1063,6
CHIMBORAZO	8551,6	0,20%	310,7	0	8241	-3368,5	11609,1	4969,1	6174,5
Regional Centro 1	50013,9	1,40%	2547,4	0	47467	-9803,8	57270,3	22234,9	33148,9
COTOPAXI	9802,3	0,30%	202,8	0	9600	-626,3	10225,8	4346,1	5480
PASTAZA	2459,7	0,10%	23,3	0	2436	.....	2436,4	887,6	1373,8
TUNGURAGUA	37751,8	1,10%	2321,3	0	35431	-9177,5	44608,1	17001,1	13486,3
Regional Manabi	35383,2	1,00%	2283,4	0	33100	-10525,5	43625,3	16662,1	16228,1
MANABI	35383,2	1,00%	2283,4	0	33100	-10525,5	43625,3	16662,1	16228,1

FUENTE: Servicio de Rentas Internas

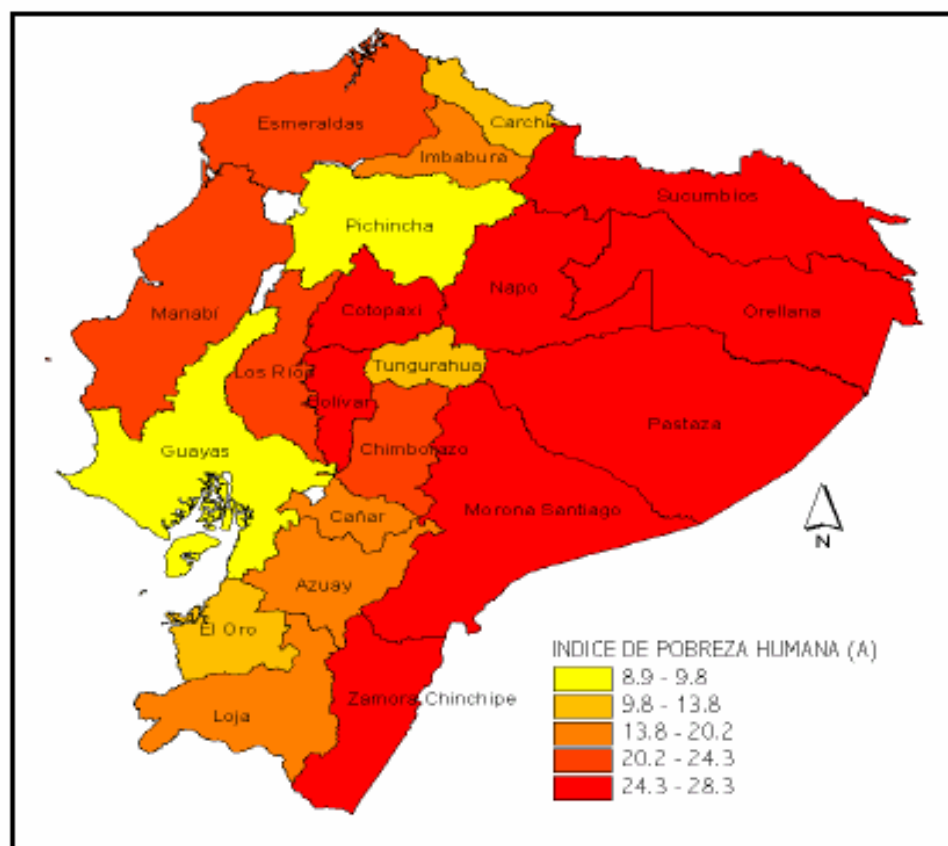
ANEXO 3: INDICE DE DESARROLLO HUMANO ECUADOR (2001)*



El Desarrollo humano, consiste en la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y que tienen razón de valorar. Estos conceptos son tomados del economista hindú Amartya Sen, premio Nobel de Economía. El desarrollo humano, centra su enfoque en la posibilidad real del ser humano de escoger entre distintas opciones lo que valora. Considera al ser humano como el centro y el desarrollo del ser humano y el crecimiento económico es un medio para el desarrollo humano. Considera fundamental, la educación y la salud, como medios efectivos de garantizar un mayor desarrollo humano, pues una población educada y saludable es mucho más productiva. Considera que el crecimiento económico por si mismo no garantiza la superación de la pobreza si no se acompaña con políticas publicas orientadas a reducir los índices de pobreza y asegurar el desarrollo humano necesario.

*FUENTE: Ministerio de Inclusión Económica y Social

ANEXO 4: INDICE DE POBREZA HUMANA ECUADOR (2001)*

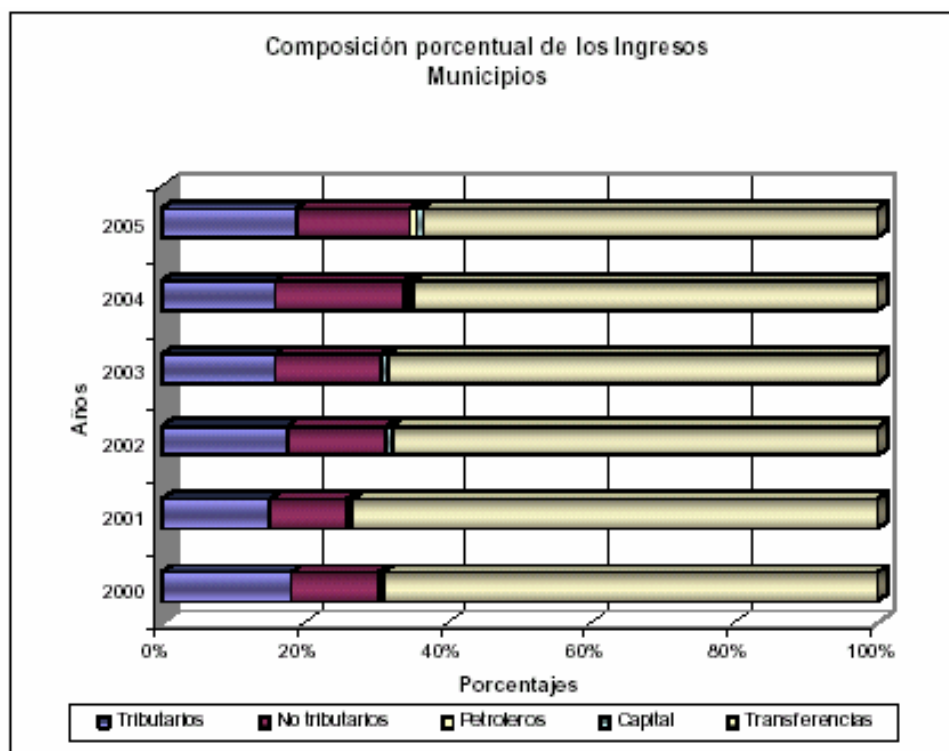


La pobreza humana es un fenómeno multidimensional definido como la insatisfacción o privación de las capacidades básicas, es decir, la imposibilidad de vivir una vida mínimamente decente (Sen, 1995). Esta definición comprende, además de la insatisfacción de una o más necesidades humanas básicas, la carencia de oportunidades para satisfacerlas. Las capacidades básicas no se refieren únicamente a aquellas que son materiales, como el estar bien alimentado, tener buena salud, tener vestido o vivienda, sino también a aquellas no materiales como la libertad, la dignidad, el respeto a uno mismo y a los demás, la participación libre en la construcción de la sociedad y las oportunidades para llevar una vida larga, sana y creativa. En este sentido, la pobreza de capacidades, definida como pobreza humana por el PNUD, se refiere a la negación de las

oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano (PNUD, 1997).
Mientras el desarrollo humano entraña la ampliación de las capacidades, la
pobreza humana implica su privación. (León Guzmán,. 2002. Pág. 1).

*FUENTE: Ministerio de Inclusión Económica y Social

ANEXO 5: COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS*

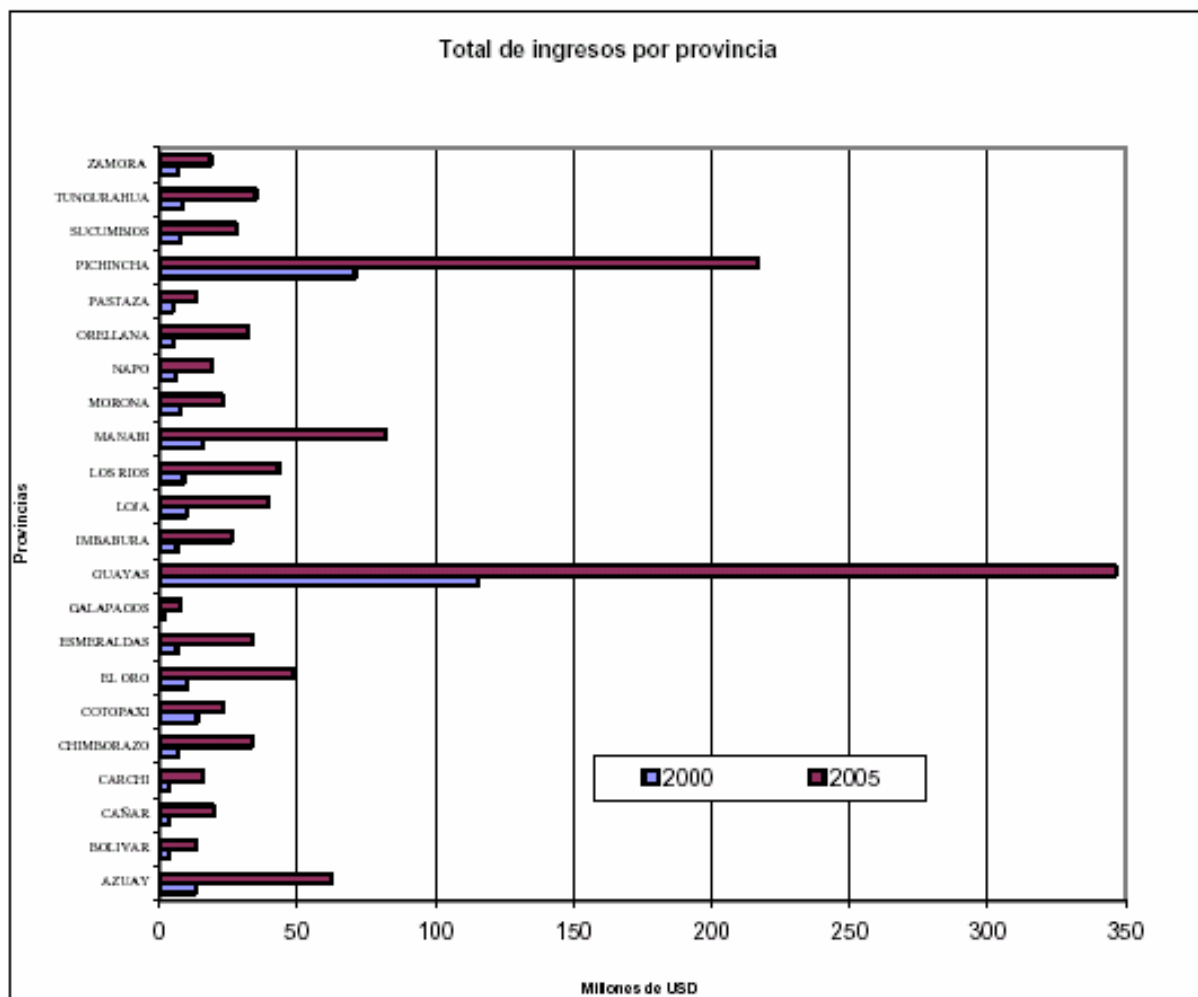


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Banco Central del Ecuador

El presente cuadro muestra la gran dependencia de los municipios de las transferencias del Estado, que bordean el 63% de los ingresos de los gobiernos municipales.

*FUENTE: Banco Central del Ecuador

ANEXO 6: TOTAL DE INGRESOS POR PROVINCIAS*



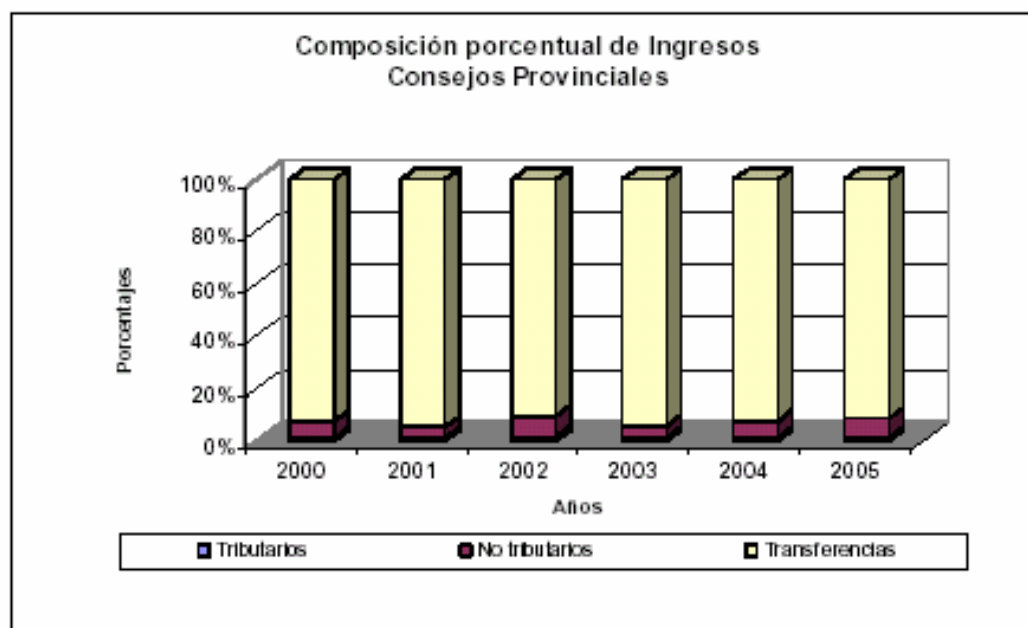
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Banco Central del Ecuador

El cuadro que se presenta muestra la enorme disparidad de ingresos entre las provincias de Pichincha y Guayas, y el resto de provincias del país, debido por una parte a la concentración poblacional y por otra parte a la enorme acumulación de capitales y poder político en estas dos provincias.

*FUENTE: Banco Central del Ecuador

ANEXO 7: COMPOSICION PORCENTUAL DE INGRESOS CONSEJOS PROVINCIALES.*



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Banco Central del Ecuador

El presente cuadro evidencia la excesiva dependencia de los consejos provinciales de las transferencias del gobierno central, la poca generación de recursos propios que conspira contra la posibilidad real de un proceso de autonomías, si no se comienza a generar recursos propios por parte de las provincias.

*FUENTE: Banco Central del Ecuador

ANEXO 8: INDICE DE DEPENDENCIA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE
 LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE LOS INGRESOS
 TOTALES MUNICIPALES*

	AÑO 2000	AÑO 2005
MUNICIPIOS PEQUEÑOS	94%	69%
MUNICIPIOS MEDIANOS	64%	64%
MUNICIPIOS GRANDES	55%	49%
QUITO/GUAYAQUIL	43%	33%

El presente cuadro es un estudio realizado por el Banco Central del Ecuador sobre la incidencia de las transferencias del Gobierno Central, en el total de ingresos de los gobiernos municipales.

Para el estudio se considero Municipios pequeños, aquellos cuya población no excede los 20000 habitantes. Municipios medianos, aquellos cuya población, excede los 50000 habitantes pero no supera los 100000 habitantes. Municipios grandes, aquellos cuya población supera los 100000 habitantes. Por ultimo, se ha separado a los municipios de Quito y Guayaquil, en consideración a su población. La muestra considera 8 municipios en cada rango poblacional para realizar el estudio.

*FUENTE: Banco Central del Ecuador.

ANEXO 9: VALOR AGREGADO BRUTO PROVINCIAL POR INDUSTRIA

ESTRUCTURA PORCENTUAL A PRECIOS 2000 – 2004*

	A	B	C	D		E	F	G	H	I	J	K	L	M + N + O
	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras (excluye refinación de petróleo)	Fabricación de productos de la refinación de petróleo	Suministro de electricidad y agua	Construcción	Comercio al por mayor y al por menor	Hoteles y restaurantes	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Intermediación financiera	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	Enseñanza, servicios sociales, de salud y otras actividades de servicios comunitarios,
1 AZUAY	3,5	0,1	0,1	4,9		35,0	11,7	5,8	6,3	7,6	7,2	4,5	4,9	5,6
2 BOLIVAR	2,4	0,0	0,0	0,2		0,1	0,6	0,9	0,2	0,6	0,0	0,8	1,4	1,0
3 CAÑAR	2,5	0,1	0,0	2,0		0,1	2,1	0,9	0,9	2,0	0,6	1,1	1,6	1,5
4 CARCHI	1,4	0,0	0,0	0,2		0,2	0,8	1,6	0,9	1,2	0,4	0,9	1,3	0,9
5 COTOPAXI	6,5	0,0	0,0	3,9		0,5	2,2	2,1	0,5	2,2	0,8	1,8	2,6	2,4
6 CHIMBORAZO	2,6	0,0	0,1	1,3		0,5	1,3	2,5	1,9	2,6	1,0	2,4	3,4	2,5
7 EL ORO	7,7	11,4	0,6	1,7		4,7	3,6	4,0	2,2	2,8	2,2	3,3	4,5	3,7
8 ESMERALDAS	4,2	3,2	0,0	2,2	59,7	4,3	0,7	4,6	3,5	1,1	0,5	2,3	3,2	3,3
9 GUAYAS	15,5	53,1	0,9	36,5	24,2	30,9	27,9	32,9	26,9	26,2	28,0	32,1	27,9	30,3
10 IMBABURA	2,4	0,0	0,0	1,9		0,3	2,6	2,9	2,7	2,9	1,4	2,2	2,7	2,6
11 LOJA	3,1	0,1	0,0	0,7		0,5	5,4	2,2	2,1	2,2	1,5	2,2	3,8	2,6
12 LOS RIOS	15,9	0,9	0,0	1,3		0,3	2,0	3,9	0,9	2,9	1,1	3,9	4,8	4,9
13 MANABI	6,2	29,5	0,1	8,0		0,9	2,4	9,1	5,1	4,6	2,1	7,9	9,7	8,9

14	MORONA SANTIAGO	1,0	0,0	0,0	0,1		0,1	1,0	0,5	0,2	0,3	0,1	0,5	1,2	0,8
15	NAPO	0,9	0,0	0,0	0,1		0,3	0,6	0,6	0,7	0,2	0,0	0,4	0,9	0,7
16	PASTAZA	0,4	0,2	7,9	0,3		0,5	0,4	0,4	0,6	0,3	0,1	0,3	0,7	0,6
17	PICHINCHA	19,2	0,5	0,1	30,6		11,5	28,3	17,9	38,4	33,3	48,9	28,1	18,4	22,7
18	TUNGURAHUA	2,2	0,0	0,0	3,7		7,0	4,3	3,7	2,0	5,3	3,7	3,0	3,6	3,2
19	ZAMORA CHINCHIPE	0,8	0,0	0,1	0,1		0,1	0,7	0,8	0,1	0,2	0,1	0,3	0,8	0,5
20	GALAPAGOS	0,0	0,6	0,0	0,0		0,2	0,3	1,7	2,9	1,0	0,1	0,1	0,4	0,1
21	SUCUMBIOS	1,1	0,1	39,8	0,2	11,7	1,9	0,5	0,7	0,4	0,3	0,1	1,2	1,3	0,8
22	ORELLANA	0,7	0,1	50,2	0,1	4,5	0,2	0,5	0,2	0,4	0,2	0,1	0,4	0,8	0,5
	VALOR AGREGADO BRUTO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Banco Central del Ecuador.

**ANEXO 10: PRODUCCION BRUTA PROVINCIAL POR INDUSTRIA
ESTRUCTURA PORCENTUAL A PRECIOS DE 2000 A 2004***

PROVINCIAS	IN													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M+N+O	
	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras (excluye refinación de petróleo)	Fabricación de productos de la refinación de petróleo	Suministro de electricidad y agua	Construcción	Comercio al por mayor y al por menor	Hoteles y restaurantes	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Intermediación financiera	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	Enseñanza, servicios sociales, de salud y otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales
1 AZUAY	3.8	0.1	0.2	5.6		35.0	11.7	5.8	6.3	7.7	7.0	4.6	4.9	5.6
2 BOLIVAR	2.5	0.0	0.0	0.1		0.1	0.6	0.9	0.2	0.6	0.0	0.8	1.4	1.0
3 CAÑAR	2.8	0.0	0.0	1.3		0.1	2.1	0.9	0.9	2.0	0.6	1.1	1.6	1.5
4 CARCHI	1.7	0.0	0.0	0.3		0.2	0.8	1.6	0.9	1.2	0.4	0.9	1.3	0.9
5 COTOPAXI	5.9	0.0	0.0	4.2		0.5	2.2	2.1	0.5	2.3	0.7	1.9	2.6	2.4
6 CHIMBORAZO	2.8	0.0	0.1	1.5		0.5	1.3	2.5	1.9	2.6	1.0	2.5	3.4	2.5
7 EL ORO	8.0	16.5	0.7	1.5		4.7	3.6	4.0	2.2	2.8	2.0	3.4	4.5	3.7
8 ESMERALDAS	3.6	3.4	0.0	2.2	59.7	4.3	0.7	4.6	3.5	1.1	0.5	2.4	3.2	3.3
9 GUAYAS	15.2	58.7	1.0	32.9	24.2	30.9	27.9	32.9	26.9	26.1	28.4	31.8	27.9	30.3
10 IMBABURA	2.2	0.0	0.0	1.5		0.3	2.6	2.9	2.7	3.0	1.3	2.3	2.7	2.6
11 LOJA	3.5	0.0	0.0	0.6		0.5	5.4	2.2	2.1	2.2	1.4	2.3	3.8	2.6
12 LOS RIOS	15.1	0.5	0.0	1.5		0.3	2.0	3.9	0.9	2.9	1.0	4.0	4.8	4.9
13 MANABI	7.1	19.8	0.1	7.7		0.9	2.4	9.1	5.1	4.6	2.1	7.9	9.7	8.9

14 MORONA SANTIAGO	1.4	0.0	0.0	0.1		0.1	1.0	0.5	0.2	0.3	0.1	0.5	1.2	0.8
15 NAPO	0.8	0.0	0.0	0.1		0.3	0.6	0.6	0.7	0.2	0.0	0.4	0.9	0.7
16 PASTAZA	0.4	0.1	7.9	0.3		0.5	0.4	0.4	0.6	0.3	0.1	0.3	0.7	0.6
17 PICHINCHA	17.9	0.3	0.1	34.6		11.5	28.3	17.9	38.4	33.2	49.4	27.7	18.4	22.7
18 TUNGURAHUA	2.6	0.0	0.0	3.2		7.0	4.3	3.7	2.0	5.4	3.5	3.0	3.6	3.2
19 ZAMORA CHINCHIPE	0.9	0.0	0.1	0.1		0.1	0.7	0.8	0.1	0.2	0.1	0.4	0.8	0.5
20 GALAPAGOS	0.0	0.3	0.0	0.1		0.2	0.3	1.7	2.9	1.0	0.1	0.2	0.4	0.1
21 SUCUMBIOS	1.0	0.0	39.7	0.3	11.7	1.9	0.5	0.7	0.4	0.3	0.1	1.2	1.3	0.8
22 ORELLANA	0.6	0.0	50.0	0.1	4.5	0.2	0.5	0.2	0.4	0.2	0.1	0.4	0.8	0.5
PRODUCCIÓN BRUTA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*FUENTE: Banco Central del Ecuador

ANEXO 11: CONSUMO INTERMEDIO PROVINCIAL POR INDUSTRIA
ESTRUCTURA PORCENTUAL A PRECIOS 2000 – 2004*

PROVINCIAS	IN													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M + N + O	
	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras (excluye refinación de petróleo)	Fabricación de productos de la refinación de petróleo	Suministro de electricidad y agua	Construcción	Comercio al por mayor y al por menor	Hoteles y restaurantes	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Intermediación financiera	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	Enseñanza, servicios sociales, de salud y otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales
1 AZUAY	4.2	0.0	0.3	6.0	-	35.0	11.7	5.8	6.3	7.7	6.9	4.7	4.9	5.6
2 BOLIVAR	2.7	0.0	0.0	0.1	-	0.1	0.6	0.9	0.2	0.6	0.0	1.0	1.4	1.0
3 CAÑAR	3.1	0.0	0.1	0.9	-	0.1	2.1	0.9	0.9	2.0	0.5	1.3	1.6	1.5
4 CARCHI	2.1	0.0	0.0	0.4	-	0.2	0.8	1.6	0.9	1.2	0.4	1.1	1.3	0.9
5 COTOPAXI	5.1	0.0	0.0	4.4	-	0.5	2.2	2.1	0.5	2.3	0.7	2.2	2.6	2.4
6 CHIMBORAZO	3.2	0.0	0.1	1.6	-	0.5	1.3	2.5	1.9	2.6	0.9	2.8	3.4	2.5
7 EL ORO	8.3	19.3	1.5	1.4	-	4.7	3.6	4.0	2.2	2.8	2.0	3.7	4.5	3.7
8 ESMERALDAS	2.9	3.6	0.0	2.2	59.7	4.3	0.7	4.6	3.5	1.0	0.5	2.5	3.2	3.3
9 GUAYAS	14.7	61.7	1.7	31.2	24.2	30.9	27.9	32.9	26.9	25.8	28.7	30.4	27.9	30.3
10 IMBABURA	2.0	0.0	0.1	1.4	-	0.3	2.6	2.9	2.7	3.0	1.3	2.5	2.7	2.6
11 LOJA	4.1	0.0	0.1	0.5	-	0.5	5.4	2.2	2.1	2.3	1.4	2.6	3.8	2.6
12 LOS RIOS	14.1	0.3	0.0	1.6	-	0.3	2.0	3.9	0.9	2.9	1.0	4.3	4.8	4.9
13 MANABI	8.4	14.6	0.2	7.6	-	0.9	2.4	9.1	5.1	4.7	2.1	8.3	9.7	8.9

14 MORONA SANTIAGO	2.1	0.0	0.0	0.2	-	0.1	1.0	0.5	0.2	0.3	0.1	0.6	1.2	0.8
15 NAPO	0.8	0.0	0.0	0.1	-	0.3	0.6	0.6	0.7	0.2	0.0	0.4	0.9	0.7
16 PASTAZA	0.4	0.1	7.7	0.3	-	0.5	0.4	0.4	0.6	0.3	0.1	0.4	0.7	0.6
17 PICHINCHA	16.2	0.2	0.2	36.6	-	11.5	28.3	17.9	38.4	32.9	49.7	25.7	18.4	22.7
18 TUNGURAHUA	3.2	0.0	0.0	3.0	-	7.0	4.3	3.7	2.0	5.5	3.4	3.3	3.6	3.2
19 ZAMORA CHINCHIPE	1.1	0.0	0.3	0.1	-	0.1	0.7	0.8	0.1	0.2	0.1	0.4	0.8	0.5
20 GALAPAGOS	0.1	0.2	0.0	0.1	-	0.2	0.3	1.7	2.9	1.0	0.1	0.2	0.4	0.1
21 SUCUMBIOS	0.9	0.0	38.8	0.3	11.7	1.9	0.5	0.7	0.4	0.3	0.1	1.1	1.3	0.8
22 ORELLANA	0.5	0.0	48.9	0.2	4.5	0.2	0.5	0.2	0.4	0.2	0.1	0.5	0.8	0.5
CONSUMO INTERMEDIO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*FUENTE: Banco Central del Ecuador

