

Apuntes sobre la Autonomía de los Gobiernos Regionales

Javier Ciurlizza

Alumno del 7º Ciclo de la Facultad de Derecho de la PUC

La Constitución Política que nos rige plantea, en su Capítulo Décimo Segundo, un esquema novedoso y que muchos consideran renovador en la estructura del Estado: la implantación de Gobiernos Regionales, en reemplazo de los artificiales departamentos en que se dividió al Perú durante toda su vida republicana.

Esta plasmación respondió a profundos anhelos descentralistas que no se han de estudiar en esta oportunidad, pues su análisis ha sido materia de numerosos estudios por parte de los científicos sociales y estudiosos de la ciencia política. Lo que pretendemos es exponer algunas ideas acerca del modelo jurídico que se nos plantea en este momento y efectuar un análisis que, sin agotar el punto, muestre la sistematicidad en la implementación del gobierno regional y sus relaciones con la estructura estatal a partir de la instrumentalización de nociones provenientes del Derecho Constitucional y Administrativo.

No está demás señalar la importancia de la generación de un amplio debate jurídico-político alrededor de la cuestión, discusión que debe discurrir por los canales de la ciencia jurídica, evitando centrar la polémica a un nivel meramente retórico y demagógico.

DESCENTRALIZACIÓN: ¿CONCEPTO UNIVOCO?

Para aproximarnos al problema que nos ocupa, debemos definir algunos lineamientos de análisis y luego, un término que ha venido siendo utilizado por los poderes del Estado como si se tratara de algo aprehensible rápidamente.

En cuanto a lo primero, bástenos por ahora afirmar que debemos partir de la constatación de que nuestro estudio recaerá sobre una posibilidad, no sobre una realidad y, lo que resulta

importante para el modelo peruano, sobre una posibilidad que no encuentra referente histórico = legislativo en nuestro país.

Es por ello que resulta imprescindible delimitar el significado del término "descentralización", no sólo buscando la estructura ideal que manejan nuestros constituyentes, sino, en la medida de lo posible, ubicando su sustrato en la dinámica estatal. Sin embargo, algunos elementos y conceptos se irán desprendiendo del análisis subsiguiente.

Dice Ferrando Badía: "la aparición o nacimiento de Estados institucionalmente descentralizados por medio de entidades autárquico-autónomas, las llamadas regiones, ha planteado el problema de si estos estados presentan, en su estructura jurídica, características peculiares..."¹. De esta afirmación nace la problemática que nos ocupa.

La creación de gobiernos regionales en el Perú implica un cambio sustancial en la distribución y sistematicidad del ordenamiento jurídico-estatal peruano, mereciendo la "autonomía" que le da la Constitución algunas precisiones. En efecto, el art. 261 de nuestra Carta Fundamental consagra dicha cualidad en lo económico y lo administrativo pasando de esta somera precisión acerca de su naturaleza a definir el ámbito de sus competencias generales.

La aparición de la "problemática autonómica" en Europa y la introducción de modelos novedosos en lo que se refiere a estructura estatal, obliga a referirse a ciertos conceptos. La "pluralidad de ordenamientos" de la cual habla García

1. Ferrando Badía, Juan: "El estado unitario, el Federal y el estado regional" p. 158. Editorial Tecnos. Madrid, 1978.

de Enterría², responde no sólo a una noción jurídica sino a lo que los españoles denominan "fuegos", mitos que se pierden en el tiempo y que sirven de substrato a su modelo constitucional. Es allí donde la región española encuentra la base de su autonomía, y donde este concepto es diferenciado del de autarquía, en tanto este último está referido a la capacidad de un ente estatal de administrarse a sí mismo, de ejercer la potestad reglamentaria de las normas de rango primario. Por otro lado, los entes "autonómicos" son creados por el plano constitucional, espacio normativo que señala las fuentes y principios de un "ordenamiento" y le confiere facultad legislativa.

La creación de entes autárquicos responderá a las necesidades propias de una descentralización. Nacerá de la voluntad del Estado y se expresará a través de leyes. Esta "descentralización" se caracterizará por no ser jerárquica en su relación con el ente que lo crea pero sólo en un plano de ejecución y potestad reglamentaria.

La autonomía, si bien es un concepto utilizado en su dimensión teleológica, puede concebirse sólo desde una perspectiva política. Es allí donde la Constitución opera, invistiendo al ente autónomo de facultad legislativa. La legislación que dicte será de "desarrollo" en tanto el Estado se reserve el señalamiento de un marco general que plasme el interés mayoritario de la nación. Esta última característica diferencia a este sistema del ordenamiento autónomo de los Estados federales.

Resumiendo lo dicho presentamos el siguiente cuadro:

Fuente	Nivel	Potestad
Constitución o Pactos Constitucionales	Estado miembro	Potestad legislativa originaria
	Ente autónomo	Potestad legislativa de desarrollo
Constitución o normas de cargo primario	Ente autárquico	Potestad reglamentaria y ejecución
	Ente Desconcentrado	Sólo ejecución

2. García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás: "Curso de Derecho Administrativo" p. 283 y S.S. Tomo I. Ed. Madrid.

EL MODELO PERUANO

La plasmación constitucional de gobiernos regionales hicieron pensar a más de uno que estábamos ante la conformación de un Estado regional, con entes autónomos que cuentan con facultades legislativas nacidas de una descentralización política; pero, el fondo de la propuesta constitucional desmiente cualquier ilusión o temor (dependiendo de la posición del lector) que pueda haberse abrigado. En efecto, además de conceptualizar a la región como ente autárquico (de acuerdo al citado art. 261), el art. 266 prevé la mecánica a través de la cual el Gobierno Regional ejercerá la potestad legislativa que se le confiere. No estamos, pues, ante un ente autónomo, por lo menos en el sentido que hemos venido manejando el término. Pero, a su vez, no podemos caer en la tentación de calificarlo como ente autárquico, porque existe algo más que potestad reglamentaria y ejecutiva en las funciones del Gobierno Regional.

La Ley de Bases de la Regionalización (T.U.O.), trata con una precisión sorprendente el tema del reparto competencial. De las atribuciones generales y de las sectoriales se desprende el carácter técnico-normativo que le corresponde al Gobierno Central en sus relaciones con los gobiernos regionales (fijar los marcos de la planificación, establecer las pautas a seguirse en materia presupuestaria, etc.). Corresponde al gobierno de cada región ejecutar y, fundamentalmente, dictar una normación de desarrollo al mejor estilo de los entes autónomos.

Esta legislación de desarrollo, nos dice García de Enterría, está caracterizada por plasmar "políticas propias en contra posición con la política global que fija el ordenamiento central"³.

Esta legislación de desarrollo estará asimismo, condicionada, en cuanto a su oportunidad, a una ley habilitante; por lo que podemos válidamente concluir que la facultad legislativa de la región proviene del plano constitucional, pero el momento de su ejecución proviene de una norma de rango primario. La habilitación se concibe aquí como un mecanismo de control previo a nivel inter-ordenamiento, método que se complementa con el veto presidencial.

La afirmación precedente es fundamental. Al cumplir el Gobierno Central una función técnico-normativa de bases en relación con las competencias de las regiones, la legislación de desarrollo se plasmará vía una habilitación que, con el ries-

3. Idem. p. 291.

go de ser inconstitucional, no podrá fijar los términos precisos de cómo desarrollar esa legislación. En otras palabras, una vez habilitado (este es el término preciso y no delegado) el Gobierno Regional no podrá ver perturbada su labor de legislación por leyes del Gobierno Central sobre la materia, pudiendo recurrir en caso contrario a la acción de inconstitucionalidad o a una eventual Contienda de Competencia.

Queda más claro el panorama cuando hacemos un ligero repaso de las relaciones que existen entre el Gobierno Central y los municipios. Al margen de la discusión en relación a si los edictos son normas de rango primario o no, resulta claro que los Concejos Municipales constituyen entes autárquicos por naturaleza. Su relación con el Gobierno Central se rige por el principio de competencia en cuanto al aspecto económico y administrativo, pero cae dentro del precepto de la jerarquía en lo que se refiere a la plasmación de políticas, sean globales o sectoriales, vía facultad legislativa.

La relación que debe haber entre el com-

portamiento del Gobierno Central y el de los gobiernos regionales se guía por el principio de competencia y no por el de jerarquía. La habilitación sólo constituye una forma de concretar las facultades que la Constitución le confiere a un ordenamiento determinado.

A MODO DE CONCLUSION

Podemos afirmar que los Gobiernos Regionales cuentan con la posibilidad de implementarse autónomamente y legislar en las materias de su competencia y en la ocasión en que la ley habilitante se lo permita. Sin embargo, esta afirmación no conlleva a que la Región deba esperar en todos los aspectos una delegación (habilitación) previa. La Ley Orgánica de la Región implica ya una habilitación para que el Gobierno Regional pueda normar su organización interior. Es cierto que el mecanismo de la habilitación resulta cuestionable en tanto puede entrapar un proceso autonómico, pero su peligrosidad se mediatiza cuando se le concibe como un mecanismo de implementación antes que de control.



Marqués de las Arenillas del Rey