

Nº 191
AÑO LX
ENERO - JUNIO
1992

ISSN 0303 - 9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

HACIA EL REEMPLAZO DE LA FORMA JURIDICA DE ESTADO: LA UNITARIA POR LA REGIONAL

HERNAN MOLINA GUAITA
Profesor Derecho Constitucional
Universidad de Concepción

SUMARIO: 1. Generalidades. 2. Estado integral. 3. Primeros planteamientos doctrinarios. 4. La Constitución italiana. 5. Constitución española de 1978. 6. La doctrina. 7. Diferencias entre el Estado regional y el unitario. 8. Comentarios generales sobre la Constitución chilena. 9. Conclusión.*

1. GENERALIDADES

El Estado moderno surge como culminación exitosa de un proceso secular de centralización política, a fines del siglo XV y comienzos del XVI.

La forma jurídica unitaria es la expresión correspondiente a ese impulso centralizador que está en su origen.

En el siglo XVIII, con la Constitución de 1787 de los Estados Unidos, es creada la forma jurídica federal.

Ciertamente, en cada una de esas formas jurídicas existen matices más o menos acentuados que autorizan para señalar distinciones dentro de ellas, pero sin afectarlas en su esencia.

Por vía de ejemplo, es correcto hablar de Estado unitario simple o complejo o con regionalismo administrativo, según si omite o contempla la descentralización administrativa y, en este último caso, la amplitud con que es acogida.

En este siglo la descentralización experimentada en los Estados unitarios avanzó a los aspectos políticos, configurándose gobiernos regionales generados democráticamente, dotados de potestad legislativa y autonomía financiera.

*Esta ponencia fue tratada en el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, efectuado en Iquique, del 24 al 27 de noviembre de 1992.

2. ESTADO INTEGRAL

La Constitución española de 1931 contemplaba la posibilidad de que "una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español", conforme a los procedimientos que ella indicaba.

En las materias legislativas no atribuidas por la Constitución al Estado, podían tener competencia las regiones autónomas conforme a sus Estatutos aprobados por las Cortes.

A esta profunda innovación introducida en la forma de Estado, la Constitución le dio el nombre de "Estado integral". La designación no tuvo fortuna. Pero las ideas de renovación del Estado han tenido nuevos desarrollos y provocaron una preocupación permanente en la doctrina hasta hoy.

3. PRIMEROS PLANTEAMIENTOS DOCTRINARIOS

Frente al hecho nuevo, la doctrina española no logró niveles científicos destacables y careció del tiempo de maduración suficiente, puesto que en 1936 se iniciaba la guerra civil, que pondría término a esa Constitución.

Parte de la doctrina italiana comprendió cabalmente la trascendencia de la innovación del constituyente español.

Ambrosini, el primero, hablará de un Estado regional, un tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía ¹.

La labor cumplida con excelencia científica por aquella doctrina, sin duda influyó en las profundas transformaciones del Estado realizada por la Constitución italiana de 1947.

4. LA CONSTITUCION ITALIANA

La Constitución señala que la República de Italia se divide en regiones, provincias y municipios.

Que las regiones están constituidas en corporaciones autónomas con poderes y funciones propios. Existen regiones especiales y ordinarias, expresamente señaladas en el texto fundamental, y se les concede potestad legislativa y autonomía financiera, dentro de los marcos que señala.

La Constitución italiana establece que "la República, única e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización" (art. 5).

¹ G. Ambrosini: "Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale", en *Rivista di Diritto Pubblico*, pp. 93 y sgtes. Citado por Juan Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, p. 63.

5. LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución de 1978 establece que la organización territorial se realiza en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan.

Las comunidades autónomas tienen personalidad jurídica, competencias legislativas y autonomía financiera, dentro de los marcos señalados en la Constitución. Se establecen sus órganos y expresamente se indica que las Asambleas Legislativas serán generadas por sufragio universal (art. 142).

Establece su artículo tercero que "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".

Puede concluirse que ambas Constituciones, española e italiana, consagran la descentralización, pero ajenas a las formas federales.

6. LA DOCTRINA

Las doctrinas dominantes, tanto italiana como española, caracterizan sus respectivos Estados como unitarios.

"Estado unitario, pero descentralizado y con autonomía regional", afirma Paolo Biscaretti ².

"El texto constitucional promulgado piensa en, desde y para el Estado unitario integrado por autonomías", señala Pérez Moreno ³.

En el plano teórico general, la opinión dominante es coherente con la antes señalada.

También existen opiniones que se mueven en una variante singular, como las de Kelsen y Duverger.

Para Kelsen, entre una región con potestad legislativa y un Estado federado con potestad constituyente de un Estado federal, no existe una diferencia cualitativa, sino simplemente se da una diferencia cuantitativa, de grado, de un mismo fenómeno jurídico: el de la descentralización ⁴.

Para Duverger, es sólo una forma de federalismo interno atenuado: "Ha surgido una discusión teórica sobre la distinción entre el 'federalismo' propiamente dicho y la 'descentralización'. De hecho, no existe ninguna diferencia de naturaleza, sino tan sólo de grado: la descentralización es un federalismo atenuado; el federalismo, una descentralización muy avanzada" ⁵.

² Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, p. 235.

³ Alfonso Pérez Moreno, "El concepto de autonomías integradas, una clave interpretativa de la Constitución española". Citado por Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, Vol IV, p. 749.

⁴ Vid. Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*. Traducción de Luis Degaz Lacambra; Editora Nacional, p. 254.

⁵ Maurice Duverger, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ediciones Ariel. 1962, p. 75.

No obstante, una parte minoritaria de la doctrina se orienta a concebir que ha surgido una forma nueva de Estado, y que está situada entre el Estado unitario y el Estado federal, que ocupa por tanto un lugar propio, y no puede ser incluido entre los Estados compuestos, puesto que la región política es una persona jurídica de Derecho Público Interno, pero no es un Estado miembro. Pero tampoco cabe incluirlo en el Estado unitario, puesto que no tiene un solo centro político, sino varios centros políticos.

En suma, hay consenso en que los Estados italiano y español no son federales.

La cuestión está en que la doctrina minoritaria sostiene que se trata de Estados regionales, diferentes del Estado unitario.

Algunos autores denominan Estado autonómico o de las autonomías, al establecido en la Constitución de 1978⁶.

Por tanto, es necesario precisar las notas cualitativas que lo distinguen del unitario.

7. DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO REGIONAL Y EL UNITARIO

a) En el Estado unitario existe un Gobierno político, con competencia en todo el territorio. Un centro político.

En el Estado regional existe un Gobierno político central y varios gobiernos políticos regionales. Por lo tanto una pluralidad de centros políticos cuyos titulares son generados en la propia región, democráticamente.

b) En el Estado unitario existe una legislación, como consecuencia de existir un órgano legislativo.

En el Estado regional existe una pluralidad de ordenamientos legislativos. Un ordenamiento legislativo nacional, que elabora el órgano legislativo central. Y varios ordenamientos legislativos regionales, elaborados por los órganos legislativos de cada región⁷.

8. COMENTARIOS GENERALES SOBRE LA CONSTITUCION CHILENA

El proceso de regionalización iniciado en Chile con los Decretos Leyes 573 y 575, de 12 y 13 de julio de 1974, respectivamente, fue institucionalizado en la Constitución de 1980.

En efecto, incorpora la región como nueva división política y administrativa, con un consejo regional de desarrollo, generado en la región, con fuerte desconcentración administrativa, pero siempre dentro del centralismo político propio del Estado unitario.

Significó un avance respecto de la Constitución de 1925.

⁶ Juan Ferrando Badía, ob. cit. p. 244.

⁷ Las diferencias entre el Estado regional y el federal las señalamos en nuestro trabajo "La Región en la Constitución Política", publicado en las *XIII Jornadas Chilenas de Derecho Público*, pp. 96 y sgtes., Concepción, 1983.

Con la ley de reforma constitucional, Nº. 19.097, de 12 de noviembre de 1991, se introdujeron importantes modificaciones que acentuaron la descentralización administrativa regional, provincial y comunal, y que introdujeron algunos elementos de descentralización política, pero conservando el Estado unitario con centralismo político.

Se encarga la administración superior de cada región a un gobierno regional, constituido por el intendente y el consejo regional, el que para el ejercicio de sus funciones gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.

Se establece un consejo regional como órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio del gobierno regional, cuya integración, organización y demás atribuciones se encomienda determinar a una ley orgánica constitucional.

El Estado puede ser caracterizado como unitario, complejo, con regionalismo administrativo y algunos elementos de descentralización política.

9. CONCLUSION

Aun cuando la reforma constitucional de la Ley 19.097 es importante y está en la dirección correcta, es, en nuestra opinión, insuficiente.

Podría indicarse, con aparente fundamento, que habría que esperar la aplicación integral de las disposiciones recientemente aprobadas, antes de avanzar en otras proposiciones.

No obstante, existe suficiente experiencia de regionalismo político en otros países, hay percepción de las ideas que la descentralización política pone en juego, se ha producido un desarrollo cultural en las regiones, existe en ellas una demanda creciente de mayor autonomía, todo lo cual legitima una ponencia para reemplazar la forma jurídica de Estado unitario por la de Estado regional.

En esta nueva forma de Estado se suma al regionalismo administrativo, el regionalismo político. Vale decir, se generan democráticamente los órganos regionales, y se complementan sus competencias con autonomías legislativa y financiera.

Pero la Constitución sigue basándose en la Nación, patria común e indivisible de los chilenos; el Estado regional es uno solo; las regiones con descentralización política no son Estados, no tienen por ende derecho de secesión, no tienen potestad constituyente, y jurídicamente no pueden representar peligro alguno para su integridad. Las regiones son entes derivados, cuya existencia depende enteramente de la Constitución Política del Estado, en la cual tienen su fundamento normativo.

Es necesario el remplazo por la forma jurídica del Estado regional, puesto que éste proporciona los marcos institucionales apropiados para que, sin comprometer la unidad de la nación, se manifiesten sus particularidades a través de las regiones, proyectándose así a la plenitud de su desarrollo.