Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 203
AÑO LXVI
ENERO - JUNIO 1998
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986

BIBLIOTE

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ESTADO REGIONAL Y EL ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN CHILE. EL EJEMPLO DE ESPAÑA

AMAYA ALVEZ DE BRAVO
Profesora Universidad del Desarrollo

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Durante el siglo XX, nuestra historia constitucional y política ha estado marcada por intentos descentralizadores que han tenido como objetivo constante la modernización del Estado. Sin embargo, a la hora del balance, estos objetivos permanecen como buenas intenciones con escasos resultados prácticos. Por ello nos parece que la descentralización administrativa, y con mayor razón la política, tiene que ir acompañada de una modificación en las competencias del Tribunal Constitucional, el que debería asumir un rol de "brújula política" en este proceso. El presente trabajo plantea algunas ideas en torno a esta posibilidad.

Ya en la Constitución de 1925 se introdujo un artículo de carácter general sobre la paulatina descentralización de la administración pública, que estipulaba la transferencia gradual de atribuciones a los órganos administrativos de las provincias y las comunas. Tanto los intendentes de las provincias como los gobernadores de los departamentos seguirían siendo designados por el Ejecutivo. En las discusiones sobre la descentralización establecida en los respectivos protocolos se habló sobre el peligro del regionalismo, que podría producir una división en el país[1]. Se llegó, no obstante, al acuerdo unánime de que los inten-

[1] Ver Bulnes, Luz; "La Regionalización y sus antecedentes jurídicos"; en Bulnes, Luz; Errázuriz, Maximiano; Godoy, Hernán; Varas, Juan Ignacio y Villalobos, Sergio, *La regionalización*, 1988, pág. 6.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

dentes, como representantes del Ejecutivo, constituirían una garantía para la descentralización administrativa sin llegar al regionalismo. Lo extraño es que, a pesar de demostrar los constituyentes una marcada tendencia en la búsqueda de mecanismos que liberen al país de un excesivo centralismo, se muestran renuentes a la creación de entes locales con atribuciones propias y, aunque todos ansiaban una descentralización, no existía claridad de conceptos en cuanto al significado exacto de lo que buscaban[2].

En los hechos, Chile fue un Estado fuertemente centralizado bajo esta Carta. Este carácter no deseado por esta ley fundamental vino a ser más acentuado debido a que se introdujo un sistema presidencial de partidos, el que junto con la centralización administrativa, contribuyó a desfigurar el cuadro trazado originalmente por la Constitución de 1925. A pesar de la rigidez centralista que planteaba en lo político la Constitución, consultó algún grado de descentralización en lo provincial y municipal. Así se crean, a través de su artículo 94, las "Asambleas provinciales" y las municipalidades, como personas jurídicas públicas, con un ámbito de competencia privativo de rango constitucional (art. 105), y con autonomía de origen, pues los regidores que la componían eran elegidos, y éstos designaban al alcalde, con excepción de las grandes ciudades. No obstante, violando el espíritu constitucional y la propia letra del texto constitucional, nunca se establecieron tales Asambleas provinciales, y a partir de 1942 se restringieron drásticamente las atribuciones de los municipios, transfiriéndose todas ellas a órganos centralizados, con lo que se desvirtuó claramente el modelo de descentralización administrativa.

Ciertos presupuestos básicos de la regionalización fueron propuestos por gobiernos de la época, sin un resultado efectivo. Así, por ejemplo, en 1961 bajo el gobierno del Presidente don Jorge Alessandri R. se crearon por ley los Consejos Provinciales de Desarrollo (COPRODE) como "organismos consultivos del gobierno central, que tienen por objeto la incorporación de las provincias al estudio, análisis y difusión de los planes de desarrollo", los que pronto cayeron en el olvido. Bajo el gobierno del Presidente don Eduardo Frei M. se creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y se consultó el establecimiento de Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN). Durante este gobierno además se diseñó un esquema de regionalización semejante a lo establecido por la CONARA en 1975, pero no se llegó a modificar la división político-administrativa.

Un eficaz plan de regionalización implica la identificación de sistemas regionales, la creación de organizaciones regionales de administración y participación, además de la regionalización de las políticas económicas. El plan de 1965 enfatizó el desarrollo regional basado en la industrialización, con el objeto de corregir la concentración industrial en Santiago-Valparaíso y la consiguiente

[2] Información sobre las sesiones en que fueron tratadas estas materias en la subcomisión de reformas constitucionales, ver Carrasco Delgado, Sergio "Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el período de vigencia de la Constitución Política de 1925"; *Revista Chilena de Derecho;* vol. 24 número 2, pp. 321-335.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

migración y aumento demográfico. La grave crítica que se le ha hecho a estos intentos de regionalización, es que ellos fueron de corte economicista, organizados íntegramente desde el gobierno central, sin promover la toma de decisiones a nivel regional o provincial.

Importante información en la materia es la proporcionada por el profesor Sergio Carrasco D. al señalar: "Entre los años 1938 y 1966 hubo 8 proyectos de reforma constitucional que directamente se refirieron al tema de la descentralización administrativa y 7 de éstos al de la regionalización, si bien no todos tuvieron como única finalidad estas materias... Ninguno de los proyectos de reforma constitucional sobre descentralización y regionalización fue, en su oportunidad, aprobado"[3].

Las causas de la crisis institucional acaecida en 1973 son múltiples. En opinión del historiador don Sergio Carrasco Delgado "el estudio de la evolución constitucional y política contemporánea de Chile indica que, por una parte, la falta de concordancia entre las finalidades de la dictación de la Constitución Política de 1925 y la realidad que experimentaron los gobiernos posteriores y, por otra, el distanciamiento creciente entre las colectividades políticas y la opinión general, el cual aumentaba en la misma medida que se incrementaba la población electoral, así como las crecientes aspiraciones sociales y económicas insatisfechas, se constituyeron en dificultades preparatorias o remotas de lo que sería, de no modificarse los hábitos políticos, una inevitable crisis del régimen político"[4]. Inmediatamente tras el golpe, el gobierno intentó realizar una reorganización de emergencia a través de bandos. Luego, a partir del 18 de septiembre del mismo año, fueron dictados innumerables decretos leyes, propios de un periodo de crisis institucional, para reorganizar el país.

Tras el golpe militar el 11 de septiembre de 1973, la Constitución de 1925 pierde su vigencia como un todo orgánico y subsiste en aquellas materias que no hayan sido parcial o totalmente modificadas a través de decretos leyes. Desde los inicios del régimen militar, éste tuvo la decisión política de alcanzar la descentralización administrativa que cada día se veía como más necesaria en el país. Por ello es que se decide crear una nueva organización administrativa, ya sea delegando atribuciones a los órganos locales o creando entes personificados en las diferentes regiones del país. El primer hecho destacable es la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), órgano que tuvo vida gracias al Decreto Ley 212 de 17 de diciembre de 1973. En el artículo primero de este decreto ley se establecieron sus atribuciones y entre ellas encontramos la de "estudiar y programar medidas tendientes a hacer una adecuada regionalización administrativa del país". Sin duda que los principales textos legales en materia de regionalización de este período son los decretos leyes 573 y 575[5].

[3] Carrasco Delgado, Sergio ob. cit., pág. 335.

[4] Carrasco Delgado, Sergio. *Alessandri, su pensamiento constitucional. Reseña de su vida pública*. Editorial Jurídica de Chile. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1987, primera edición, pág. 115.

[5] *D.O.* del 13 de julio de 1974.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Podríamos interrogarnos sobre los resultados de este proceso, teniendo en cuenta la paradoja existente entre un gobierno autoritario y un proceso de delegación del poder político-administrativo. En el fondo, el gran problema es que un régimen jerárquico-autoritario pareciera difícilmente compatible con un verdadero proceso regionalizador. Una primera conclusión es que el proceso de regionalización de este período logró disminuir parcialmente algunos desequilibrios que afectaban ciertas regiones, como las extremas del territorio, pero no ha conseguido corregir la centralización tradicional de Chile. Por el contrario, este proceso de regionalización se efectuó desde la metrópoli, de arriba hacia abajo, con sentido de jerarquía castrense, siguiendo la norma del conducto regular.

En la redacción de la Carta Fundamental de 1980, el tema está considerado dentro de las Bases de la Institucionalidad, es decir, dentro de "aquellos principios, ideas, valores e inspiraciones fundamentales que orientan el proceso de creación y transformación del derecho constitucional"[6]. Lo que interesa a nuestro estudio está consagrado en el artículo tercero de la Constitución que en su texto original disponía: "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada". Las fuentes de esta disposición fueron básicamente el Acta Constitucional número dos y el Decreto Ley 573 de 1974. Dicha Acta Constitucional, obra de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, es fruto de un intenso debate. En la sesión tercera, celebrada el 26 de septiembre de 1973, la Comisión señaló las metas o principios fundamentales que debían inspirar la nueva Carta, indicando: "Es indispensable establecer la descentralización regional a fin de que las provincias y departamentos agrupados en zonas de carácter geopolítico, con condiciones socioeconómicas similares, puedan, a través de sus organismos regionales, tener una efectiva participación en el proceso político, social y económico de la nación. Esto supone modificaciones al régimen administrativo interior y a la legislación sobre municipalidades"[7].

En el informe presentado al Gobierno se daban los siguientes argumentos: "El signo unitario de nuestro Estado es, sin duda, el que más se aviene con nuestra idiosincrasia y las características de la nación, por lo que debe ser, reafirmada. El hecho de que el Estado sea unitario, constituido por una sola asociación política, con una sola autoridad central, no se contrapone con una organización interna que obedezca a un criterio de descentralización y desconcentración que permita un desarrollo racional, armónico y equilibrado de las regiones y una efectiva participación de sus poblaciones en el conocimiento y solución de sus problemas"[8].

[6] Pfeffer Urquiaga, Emilio. *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Ediar Conosur, Santiago, 1990, pág. 201.

[7] Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 16, celebrada el 13 de noviembre de 1973, págs. 11-12.

[8] Anteproyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 1978, pág. 48.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Con posterioridad a la dictación de la Carta de 1980 fue necesario cumplir el mandato constitucional y proceder a la dictación de leyes orgánicas constitucionales en diversas materias, lo que se cumplió casi íntegramente bajo el Gobierno del general Augusto Pinochet. Con el término del período de transición y el cambio inminente de Gobierno en el año 1989, se postularon varias modificaciones a la Constitución, las que desembocaron en la primera Ley de Reforma Constitucional[9]. Es importante precisar que el texto de nuestra Constitución no utiliza la expresión regionalización, que a su vez puede ser concebida en un ámbito administrativo, o en un aspecto político, que sin duda es un paso mucho más profundo que implica la creación de personas jurídicas con autonomía en algunos aspectos de la política del Estado[10].

Con el retorno a la democracia, en 1990, se postuló una amplia modificación a la Constitución, lo que cristalizó en la Ley 19.097 del 12 de noviembre de 1991 que creó los llamados "Gobiernos Regionales", modificando gran parte de las normas constitucionales que regulaban el Gobierno y la Administración del Estado. Consecuentemente, se modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que lleva el número 18.695 (*D.O.* 31/3/1988), por la número 19.130 (*D.O.* 19/3/1992). La coalición de centro-izquierda encabezada por don Patricio Aylwin A. intentó en un primer momento una reforma sólo del sistema municipal, cosa que fue rechazada por la oposición. De esta discrepancia derivó que, en definitiva, se vincularan los temas de municipalidades y de regionalización. Por tanto, se tramitaron conjuntamente en el Congreso, enviando el Presidente de la República un segundo proyecto[11], originado ahora en el Senado que comprendía materias de municipalización y también de regionalización. El senador Francisco Prat Alemparte opinó al respecto: "La oposición, posiblemente por haber conocido más de cerca el proceso de modernización de los gobiernos locales y el creciente desarrollo de las identidades regionales, tenía mayor sensibilidad en estos aspectos, y se negó a una reforma reducida a las elecciones que no considerara también una mayor participación regional y un incremento de la autonomía, de las atribuciones y de la disposición de recursos para las autoridades locales"[12].

Esta reforma constitucional, que contempló la creación de los denominados "Gobiernos Regionales", es sin duda un primer paso, pero que en esencia no significa un gran avance hacia una real descentralización político-administrativa del país. Así, por ejemplo, se otorgó la personalidad jurídica de derecho público a un órgano del Estado como son los "Gobiernos Regionales", la razón

[9] Ley 18.825, *D.O.* de 17 de agosto de 1989.

[10] Este cambio da lugar a una forma jurídica de Estado Regional, como es el caso de Italia y de España.

[11] Mensaje del Presidente de la República Patricio Aylwin A., número 407-321, de 17 de mayo de 1991.

[12] Prat A., Francisco, Senador, "Reformas Regionales y Municipales" en *El Mercurio*, 2 de septiembre de 1991, página 2.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de esta opción fue impedir que se generen diversos problemas sobre los bienes que integrarán al patrimonio regional. Con esto sin duda se introdujo un error de concepto, la solución era dotar a la región de personalidad jurídica y patrimonio propios. Así también lo expone el profesor Hernán Molina G. "Con esto se introdujo una terminología contradictoria, puesto que en el artículo 100 inc. 3, el Gobierno Regional es una persona jurídica de derecho público. La persona jurídica de derecho público es el Estado, y el gobierno del Estado carece de personalidad jurídica, pues está constituido por órganos que ejercen las funciones gubernamental y administrativa"[13].

Esta misma reforma constitucional transformó profundamente lo contemplado en el texto original en materia de administración local, estableciendo la existencia de municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya máxima autoridad es el alcalde y está integrada también por el Concejo (artículo 107 de la Constitución). Trascendente modificación es la elección por sufragio universal de los concejales y del alcalde bajo ciertas circunstancias. Esto es sin duda una legitimación política de dichas autoridades, además de ser un paso concreto a favor de la descentralización administrativa. Esta ley contempla además la existencia de un Consejo Económico y Social, de carácter consultivo.

La Ley 19.130, modificatoria de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, consagró con mayor detalle las modificaciones ya introducidas al reformar la Constitución en estas materias. Así, por ejemplo, analiza los plebiscitos comunales, en relación con el patrimonio y las finanzas comunales, se agregan a los bienes ya contemplados en la legislación anterior los aportes que a las municipalidades debe otorgar el Gobierno Regional respectivo, y los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal. También se contempla la posibilidad de crear asociaciones municipales (artículo 31) que tienen como objetivos facilitar la solución de problemas que les sean comunes y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles[14].

Ahora bien, es necesario rebatir la idea simplista según la cual si la to-

[13]Trabajo preparado por el profesor asociado de la Universidad de Concepción Sr. Hernán Molina G.: "Imperfecciones técnicas de la ley 19.097 de reforma constitucional, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado", Concepción, 1992.

[14]Necesario parece hacer referencia a la reforma constitucional que ha sido aprobada con fecha 12 de octubre por el Congreso Pleno referente a la administración municipal. En términos concretos la reforma faculta a los jefes comunales y a los concejos comunales para renovar, si lo estima pertinente, la planta de funcionarios que trabaja en las municipalidades y decidir la escala de sueldos que regirá para ellos, cuestión que hasta ahora era manejada directamente por el Presidente de la República. El único opositor a la reforma, senador (DC) Ricardo Hormazábal, manifestó encontrar equivocada la decisión de entregarle mayor poder a los alcaldes sin que simultáneamente haya un mecanismo de control sobre ellos; por otra parte el senador Mario Ríos (RN) calificó esta norma como la segunda en importancia para la regionalización, luego de que se aprobara en 1992 la Ley sobre Gobiernos Regionales. Indicó que "es una herramienta que entrega más responsabilidad a los concejos comunales, transformándolos en autores del destino de sus gobernados", diario *El Sur*, edición del domingo 19 de octubre de 1997, suplemento Actual, pág. 3.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ma de decisión está más próxima al ciudadano, ella será automáticamente más democrática. El simple hecho de dirigirse a un número más reducido de individuos, no significa necesariamente una participación más profunda en su propia gestión. Lo que sí debemos reconocer es que las colectividades están más próximas al ciudadano, lo que hace que el conocimiento de los problemas locales sea más real y que el control que ejercen los propios electores sea más fuerte. Por tanto, los electores serán los beneficiarios directos de la gestión de esa autoridad y quienes lo aprobarán o no a través de su voto.

2. *¿NECESIDAD DE UN ESTADO REGIONAL EN CHILE?*

Chile es un Estado con forma jurídica unitaria (art. 3 de la Constitución), dato de especial trascendencia cuando hablamos de descentralizar. Si comparamos con aquellos Estados que presentan formas altamente descentralizadas, en especial el caso de los europeos, vemos que se configuraron cuando ya existía una larga historia institucional y funcional de poderes comunales y regionales. En Chile, en cambio, la centralización es un rasgo que recorre toda nuestra historia institucional. Así, por ejemplo, la pronta estabilización política y consolidación del Estado Nacional chileno tras la independencia, se evalúa como resultado de la centralización. Sin embargo y de manera paradojal, nuestra historia contemporánea está llena de propuestas descentralizadoras impulsadas por actores públicos y privados con escasos resultados.

Actualmente creemos que no habrá una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública, un mayor interés en la elaboración y en el control de decisiones que les conciernen, en tanto no estén dotados de reales responsabilidades en los distintos niveles de la toma de decisión y de gestión. A esta preocupación de tipo político se agrega el deseo, cada vez más generalizado, de responder a las exigencias de eficacia, relacionadas directamente con la urgencia de las necesidades locales. La observación aún superficial de las estructuras administrativas y políticas chilenas hace resaltar la incapacidad de estas instituciones para responder a las grandes exigencias que plantea una sociedad moderna.

Los múltiples intentos regionalizadores registrados en nuestro país durante su historia institucional han sufrido en nuestra opinión de defectos comunes. Así por ejemplo, la falta de objetivos claros, o la creencia de que es posible realizar un proceso de regionalización coherente tomando sólo los aspectos económicos y administrativos con total olvido de los aspectos políticos y culturales. Podemos afirmar que Chile presenta baja armonía en estas iniciativas como se ha intentado demostrar en los antecedentes históricos de este trabajo.

En la actualidad, el camino no está claramente delimitado. Se ha llegado a una descentralización administrativa de ciertos órganos, v. gr. los "Gobiernos Regionales" y a una desconcentración en el caso de otros vgr. los servicios públicos; pero existen ciertas características de nuestro sistema político que implican grandes trabas a una efectiva descentralización del poder político-administrativo. Podemos citar como ejemplo:

—El presidencialismo reforzado, que conlleva la exaltación desmesura-

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

da de la figura de Presidente de la República, con las consiguientes consecuencias de desequilibrio entre los poderes del Estado.

—La única forma de legitimación real de las estructuras políticas está dada actualmente por el sufragio, aun cuando la ciudadanía debiera ejercerla, como depositaria de la soberanía, a través de plebiscitos u otros actos de carácter vinculante (art. 5 de la Constitución).

—El esquema de partidos políticos chilenos, con cúpulas altamente centralizadas en que las bases no pasan de ser meros espectadores, salvo contadas excepciones. Sin embargo se manifiesta una naciente tendencia regional, al interior de los partidos políticos, que ha estado impulsada por la presión de los propios electores que exigen ciertos planteamientos propios, regionales y vinculantes con su electorado.

Por ello creemos que sería bueno para el desarrollo equitativo y justo de todo el país una definición de objetivos que pase por la modificación de nuestra forma unitaria de Estado. La regionalización, desde una perspectiva política, está orientada a la creación de regiones dotadas de autonomía, dejando a estas entidades la preceptiva de desarrollo y su ejecución. A nuestro entender la forma jurídica de Estado Regional constituye una figura propia, intermedia entre el Estado Unitario y el Federal"[15].

Base de este Estado es la noción de región, que el catedrático español Juan Ferrando Badía entiende como "entidad autónoma, pública, territorial y no constitucional dotada de personalidad jurídica no originaria, ni soberana o suprema"[16]. De esta definición y de los aportes doctrinarios de diversos autores podemos enumerar los requisitos copulativos de un Estado Regional:

—Organos regionales, provinciales y comunales con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

—Los miembros de estas instituciones deben estar legitimados políticamente, esto es, elegidos por el cuerpo elector de la división territorial respectiva, mediante sufragio universal y en votación directa.

—Estos órganos deben contar con una competencia legislativa, es decir con una cierta autonomía para el otorgamiento y ejecución de sus propios estatutos, respetando la Carta Fundamental.

—La administración y el control en general deben estar en manos de organismos independientes de las autoridades centrales.

—Finalmente y muy relacionado con el requisito anterior, es necesario, y he aquí el tema de nuestro interés, dotar a estos órganos regionales, provinciales y comunales, de competencias para realizar requerimientos ante el Tribunal Constitucional con el objeto de dirimir controversias producidas por la ley, la administración central u otras autoridades públicas.

Conviene, sin embargo, recalcar que las colectividades regionales,

[15] Posición sustentada por diversos autores como G. Lucatello y J. Ferrando Badía.

[16] Ferrando Badía, Juan: *El Estado Unitario, el federal y el Estado Regional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, pág. 60.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

provinciales o comunales no participan, en cuanto tales, en el gobierno central ni en el poder constituyente derivado del Estado.

3. ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EL EJEMPLO DE ESPAÑA

El rol fundamental de los Tribunales Constitucionales es hacer realidad la idea de supremacía de la Constitución. Esto es la consideración de que en la cúspide del ordenamiento jurídico se encuentra la Constitución, norma jurídica que se tiene por fundamental y esencial para preservar la forma política. Así lo explica el profesor Eduardo García de Enterría: "La Constitución se transformó, de manera repentina, en un instrumento vinculante. Una nueva jurisdicción, el Tribunal Constitucional, había sido creado (el anterior Tribunal de Garantías Constitucionales sólo había tenido este rol en materia de recurso de amparo). De esta manera quedaba perfectamente claro que la Constitución se había constituido en norma jurídica. No una norma ordinaria, sino precisamente, la norma suprema, aquella que puede solicitar cuentas a todas las otras y condicionar su validez"[17].

La doctrina parece unánime en considerar el Tribunal Constitucional fuera de los tres poderes constituidos tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) e incluso por encima de ellos, ya que para controlar es indispensable encontrarse a un nivel superior que el órgano controlado[18].

Nuestro análisis está restringido al aporte que el Tribunal Constitucional podría constituir en la construcción de un Estado Regional en Chile, tomando para ello el ejemplo de España. En Chile, el Tribunal Constitucional fue incorporado a la Carta de 1925 el año 1970[19] y ejerció sus funciones sólo hasta noviembre de 1973, fecha en que fue disuelto mediante decreto ley número 119 (*D.O.* 10/11/1973). Con anterioridad a su creación, la jurisdicción constitucional estaba protegida en el orden administrativo y, en virtud de mandato de ley, por la Contraloría General de la República y por la Corte Suprema, a través del Recurso de Inaplicabilidad. Sin duda que en Chile la justicia constitucional funcionó con bastante lentitud, en relación a otros países, especialmente los europeos[20].

Actualmente las facultades principales del Tribunal Constitucional chileno son velar por el respeto de la repartición constitucional de competencias entre el Poder Legislativo y el poder reglamentario; y, de otra parte, se le ha confiado la atribución, la más importante, de controlar la conformidad de las leyes

[17] García de Enterría, Eduardo: "El valor normativo de la Constitución"; ver en *Diez años de democracia constitucional en España*; Colección de la "Maison des Pays Ibériques"; Edición del Centro Nacional de la Investigación Científica, París, 1991, pág. 17.

[18] P. Andrés Ibáñez y C. Mavilla Alvarez"; *El poder judicial*, Madrid, 1986.

[19] Ley de reforma constitucional número 17.284 de 4/11/1970.

[20] Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se generaliza el establecimiento y creación de Tribunales Constitucionales: la República Federal de Alemania 1949; la Constitución italiana de 1947 ya contemplaba una Corte Constitucional y también la Constitución española de 1978.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

con la Constitución. Creemos que de modificarse la estructura institucional, como ya ha ocurrido en parte, se hará necesario modificar también la integración y las competencias del Tribunal Constitucional.

España ha evolucionado, en un breve espacio de tiempo, de un gobierno autoritario a una democracia moderna; de un sistema político isolacionista a una nación miembro de la Unión Europea y de la OTAN, de una economía centrada en su mercado interior a una economía abierta. Todas estas características van, además, acompañadas de una de las tasas de crecimiento más altas de Europa. La transición, tanto política como económica, se realizó sin sobresaltos mayores. España constituye uno de los primeros ejemplos de salida consensual de una dictadura a un gobierno democrático. Esta característica espectacular del sistema político español, ocultó parcialmente la más audaz característica de la Constitución española de 1978, la opción a favor de una profunda descentralización territorial y política.

La oposición al franquismo hizo suya la reivindicación regionalista y exigió una solución al problema sobre la base de una autonomía regional auténtica. El cambio de régimen, en 1976, permitió la aplicación rápida de estos ideales, lo que coincidía con la actualidad del fenómeno regionalista en el mundo y, a la vez, la toma de conciencia sobre la crisis del Estado centralizador.

La Constitución de 1978 fue redactada por un Comité simbólico y adoptada por el pueblo español con un 78,8% en el referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978[21]. La aparición de la Constitución de 1978 marca el inicio de los debates sobre la forma jurídica del Estado español. Una parte de la doctrina afirma la adopción de un modelo español de Estado Regional, modelo creado por la doctrina italiana, y otra parte de la doctrina considera el sistema español como a medio camino entre el modelo italiano de Estado Regional y un Estado Federal. En todo caso, del análisis del texto constitucional podemos concluir que la estructura del Estado español no corresponde al de un Estado Federal, a pesar de existir ciertas ambigüedades. Así por ejemplo, la propia Constitución excluye la posibilidad de una pluralidad de estados, reflejada en "la indisoluble unidad de la nación española" consagrada en el artículo 2. Además, las comunidades autónomas no son depositarias del poder constituyente y por otra parte, la creación del Estado español no resulta de un acuerdo entre entidades soberanas preexistentes. Nosotros pensamos que la categoría de Estado Regional independiente del Estado unitario y del Federal tiene su consagración en la Constitución española de 1978. La región, entidad de base, debe ser considerada jurídicamente "como una colectividad territorial de derecho público dotada de autonomía legislativa"[22]. En opinión de Franck Moderne y Pierre Bon: "Más que de Estado Regional (si admitimos la existencia de esta expresión en su sentido téc-

[21] Couffignal, Georges: *El régimen político de España*, Colección Llaves Políticas, Edición Montchrestien, París, 1993, pág. 20.

[22] García de Enterría, Eduardo, prefacio del libro *Las autonomías regionales en la Constitución española*, Edición Económica, París, 1981, pág. VII.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

nico) se trata de un estado regionalizable que ha aceptado trazar la pista de una evolución aparentemente irreversible que no quiso —o no pudo— imponer"[23].

A continuación nos referiremos brevemente al sistema español de comunidades autónomas, para comprender, de mejor manera, el rol que en él le ha cabido al Tribunal Constitucional español. Las comunidades autónomas están integradas, al igual que en Chile, por provincias y comunas, gozando también estas últimas de autonomía (art. 137). El regionalismo estuvo en el centro de las discusiones al redactar la Constitución. En estas discusiones fue admitido rápidamente que la España post-franquista no podría dejar en un segundo plano el tema regional.

En el denominado *Libro blanco para la reforma democrática*[24], que al final del régimen franquista planteó una plataforma común de las principales fuerzas de oposición, el problema regional se trató directamente. Este documento recuerda que España antiguamente estaba constituida por un conjunto de regiones, en que cada una detentaba una personalidad económica, cultural y social propia. Se denunció el abuso del centralismo, donde el único resultado fue la profundización de las conciencias regionales. Por ello, se concluye, parece necesario una profunda regionalización, que contemple una verdadera autonomía de las entidades regionales. La repartición de competencias entre el Estado central y las regiones constituía, a los ojos de los autores de este texto, el punto clave de una reforma auténtica.

Uno de los elementos innovadores es que estas regiones —comunides autónomas— que componen España no gozan necesariamente de las mismas competencias. El proceso regionalizador se ha realizado a velocidades diferentes. Por ello, el Tribunal Constitucional se constituyó como "el gran juez" indicador del buen camino a seguir. El Tribunal Constitucional ha sido el encargado de delimitar el camino de las comunidades autónomas. La jurisdicción constitucional creada por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en octubre de 1979 siguió muy de cerca el modelo alemán. Lo integran 12 magistrados, en cuya elección existe una gran influencia de los partidos políticos, al ser elegidos 4 por el Congreso de los Diputados y 4 por el Senado. Dentro de las competencias de este tribunal destaca la posibilidad de conocer los "conflictos de competencia", que constituyen los asuntos más numerosos. Estos conflictos oponen, por regla general, el poder central a las comunidades autónomas y raramente a las regiones entre ellas. En el caso español, estos conflictos se dan entre el gobierno central y tres comunidades autónomas: el País Vasco, Cataluña y Galicia. En uno de sus fallos a este respecto se lee: "En cada conflicto de competencia existen dos aspectos, por un lado la determinación de la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la disposición o resolución concreta y por el otro, la interpretación y la fijación de las competencias en relación con los sujetos. Por tanto, el rol del

[23] Moderne, Franck y Bon, Pierre: *Las autonomías regionales en la Constitución española*, Edición Económica, París, 1981, pág. 109.

[24] *Documentos Jurídicos del año 1977*, número 13, páginas 17 y sgtes.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tribunal va más allá de la simple resolución de un problema concreto"[25].

Debemos también reconocer que dada la estructura jurídico-política de España, el hecho de interponer un recurso o un conflicto de competencia concede un estatus político que ningún gobierno regional desecha, pues se expone a acusaciones de falta de rigor para con el gobierno central. Esto explica en parte la multiplicación de estos recursos. En relación directa con la noción de autonomía y de unidad, el Tribunal Constitucional ha declarado: "De la lectura del artículo 1 y 2 de la Constitución resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no significa soberanía. Aún más, este último concepto también goza de límites. Al considerar que esta organización territorial goza de autonomía, esto no puede en ningún caso oponerse a la unidad. Justamente en esta unidad es que la autonomía encuentra su verdadero sentido"[26].

Para evaluar la importancia que ha tenido este Tribunal reproducimos la opinión de uno de sus magistrados: "En relación a la división territorial del poder, hemos adoptado decisiones técnicamente discutidas, pero política y jurídicamente justificadas, que han contribuido grandemente, me parece, a hacer posible el funcionamiento de esto que ha sido denominado Estado de las Autonomías. Tarea ardua debido a la forma extremadamente compleja en que se distribuye territorialmente el poder"[27].

Podemos concluir que el rol del Tribunal ha sido ampliado de facto. La Constitución le otorga una serie de competencias jurídicas, pero en la práctica también ha adoptado un rol político. Por ejemplo, han impuesto el "ritmo" a las comunidades autónomas, sobre todo a aquellas que desearían adoptar competencias propias de entidades federadas. Los mejores "clientes" del Tribunal Constitucional son los catalanes y vascos, lo que sin duda significa reconocer el triunfo del modelo político instaurado en 1978.

4. LA LECCION PARA CHILE

Resulta fácil realizar una comparación entre Chile y España. Tenemos 3 siglos de historia en común y la coincidencia de haber logrado una transición a la democracia ejemplar. Además formamos parte de una "comunidad histórica" a la que hace referencia el artículo 56 de la Constitución española de 1978.

Tanto la Constitución chilena de 1980, como la Constitución española de 1978 contemplan la existencia de un Tribunal Constitucional. En el caso chileno, se consulta como un órgano integrado mayoritariamente por jueces y con un control *a priori* de los asuntos. Postulamos que para lograr un correcto desa-

[25] Pulido Quecedo, Manuel, *La Constitución española y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Fallo del TC de 29/11/1983, pág. 1679.

[26] Pulido Q., Manuel, ob. cit., fallo del Tribunal Constitucional 4/1981, pág. 123.

[27] Rubio Llorente, Francisco: "El Tribunal Constitucional"; ver en *Diez años de democracia constitucional en España*, Colección de la Maison des Pays Ibériques, Edición del Centro Nacional de la Investigación Científica, París, 1991, pág. 106.

Artículo: Estado regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Amaya Álvez Marín

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

rrollo de la descentralización político-administrativa, al otorgarle mayores atribuciones a diversos órganos o competencias comunes, se generarán lógicamente conflictos. Por ello sugerimos, concretamente, entregarle al Tribunal Constitucional el control represivo, esto es *a posteriori*, de los conflictos de competencia acaecidos entre las autoridades del gobierno central y las regionales, provinciales y comunales. Además nos parece necesario modificar su integración, dando mayor designación al Senado y a la Cámara de Diputados. Finalmente, resaltamos la importancia de otorgar estas competencias al Tribunal Constitucional, ya que así tendrá un efecto *erga homnes* y esto sin duda ayudará a delimitar con claridad el camino a seguir.

Como quiera que sea, no caben dudas que es indispensable encontrar un camino que permita hacer realidad, más temprano que tarde, el anhelo de desarrollo armónico y equitativo para el territorio. Esta aspiración nacional debe plasmarse en medidas políticas concretas, que no tenemos que inventar necesariamente, sino que podemos adaptar a nuestra realidad, como ocurre con el caso español.