



Universidad de Concepción

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales

**ANÁLISIS COMPARADO DE FACULTADES DE LOS
GOBIERNOS REGIONALES DE CHILE Y ESPAÑA**

Tesis presentada a la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales para optar al
grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

POR: MANUEL JOSÉ TRONCOSO HERNÁNDEZ
PROFESORA GUÍA: DRA. TANIA BUSCH VENTHUR

Concepción, Chile

Marzo 2021

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento.

AGRADECIMIENTOS

*A mi familia,
especialmente a mis padres,
por aconsejarme, apoyarme y tolerarme.*

*A mis amistades,
por creer en mí
cuando yo no lo hacía.*

RESUMEN

El presente trabajo aborda la forma jurídica de Estado Regional, como figura intermedia entre la forma Unitaria y la Federal. El objetivo de esta investigación consiste en determinar si, luego de las recientes reformas de descentralización llevadas a cabo en Chile durante los años 2017 y 2018 - cuyas normativas están prontas a entrar en plena vigencia – Chile ha transitado de facto, desde su original forma de Estado Unitaria, hacia una forma de Estado Regional. Con este fin, en la presente investigación se establecen elementos objetivos para determinar si un determinado Estado se organiza de forma Regional. A continuación, se procede a evaluar, de acuerdo a estos criterios, los ordenamientos jurídicos de España –que es comúnmente considerado un Estado Regional- y Chile. A raíz de dichas comparaciones, este trabajo concluyó que España sí cumple con todos los requisitos establecidos para considerarlo un Estado Regional; por otro lado, Chile, gracias a sus recientes reformas, ha avanzado en esta materia y presenta algunos de los elementos exigidos. Sin embargo, no los suficientes como para considerar que se organiza mediante la forma de Estado Regional.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	1
Capítulo 1: La forma de Estado Regional	3
1.1 Estado y Región	4
1.2 Origen del Estado Regional	5
1.2.1 La Constitución Española de 1931.....	5
1.2.2 La Constitución Italiana de 1948	7
1.2.3 La Constitución Española de 1978	10
1.3 Autarquía y Autonomía	13
1.3.1 Autarquía	13
1.3.2 Autonomía	14
1.4 Diferencias del Estado Regional con otras formas de Estado	16
1.4.1 Diferencias con el Estado Unitario	16
1.4.2 Diferencia entre el Estado Regional y el Unitario	18
1.5 Elementos del Estado Regional	20
1.5.1 Reconocimiento constitucional de la autonomía de las regiones.....	21
1.5.2 Descentralización política	23
Capítulo 2: Análisis del Estado Español	29
2.1 La constitución de 1978	29
2.2 Descentralización política	38

2.2.1 Autogobierno	38
2.2.2 Autonomía	40
Capítulo 3: Análisis del Estado Chileno	47
3.1 Hitos relevantes	47
3.2 Análisis del estado actual del ordenamiento jurídico chileno	52
3.2.1 La constitución de 1980	52
3.2.2 Descentralización política	58
3.2.2.1 Autogobierno	58
3.2.2.2 Autonomía	66
Conclusión	77
Bibliografía	79

INTRODUCCIÓN

En los años 2017 y 2018 se promulgaron leyes tendientes a descentralizar la organización del Estado de Chile, disponiendo la eliminación de cargos y su reemplazo por nuevas autoridades regionales, dotadas de nuevas competencias. Estas modificaciones plantean la interrogante de si Chile, que tradicionalmente ha organizado su Estado en torno a una forma jurídica Unitaria, ha transitado, de facto, hacia un modelo de carácter Regional.

Responder a esta pregunta es relevante, ya que las autoridades creadas por dichas leyes comenzarán a ejercer sus funciones dentro del presente año 2021, y las modificaciones introducidas por las citadas normas entrarán en completa vigencia a partir del 11 de marzo de 2022. Por otra parte, conocer de la forma de Estado que rige al país permitirá afrontar con mayor claridad el proceso constitucional que actualmente enfrenta Chile.

Para cumplir este objetivo, el presente trabajo se organizará en tres partes. Primero se referirá a la forma de Estado Regional de manera teórica, desarrollando su historia y determinando los elementos que permiten clasificar a un Estado dentro de esta categoría. Luego, se realizará un análisis del Estado español, siguiendo los criterios anteriormente definidos, con el objetivo de determinar si tal país es un Estado Regional. Finalmente, se

efectuará un análisis del ordenamiento jurídico chileno, siguiendo los mismos criterios utilizados para el estudio del ordenamiento ibérico, con el fin de determinar si el Estado Chileno se organiza como un Estado Regional o no.

CAPÍTULO 1: LA FORMA DE ESTADO REGIONAL

La forma jurídica de Estado es definida por Verdugo y García (1999) como “la estructura y organización del poder del cual éste es titular, y la distribución espacial de la actividad del mismo” (Manual de Derecho Político. Instituciones Políticas, p. 151). Existen diversas teorías que se dedican al estudio de las formas de Estado. Algunas niegan su relevancia¹, otras las dividen en unitarias y federales² y, finalmente, otras postulan que existen tres formas de Estado: la Unitaria, la Federal y una forma Regional. Esta última, consiste en un modelo intermedio entre las dos anteriores³.

La presente investigación está orientada a determinar si, con las reformas de descentralización del año 2018, Chile ha transitado, de facto, hacia una forma jurídica de Estado Regional. Para ello se hace necesario seguir los postulados de la tercera teoría, enunciada anteriormente, que es relativamente antigua, siendo la mayoría de sus argumentos elaborados por

¹ H. Kelsen (1933)

² A. La pérgola (1979), V. Sueli (2011), M. Fondevilla (2010)

³ G. Ambrosini (1933), P. Virga (1949), J. Badía (1977), J. Egaña (1997) L. Estupiñán (2011)

autores del siglo XX, los cuales no han sido actualizados por la doctrina. En razón de lo anterior, será común recurrir a citas de autores clásicos.

Con el objeto de introducir al lector en la noción de Estado Regional, es necesario indagar en los orígenes históricos de esta forma de organización estatal, y, para ello resulta necesario investigar este fenómeno desde sus orígenes en España e Italia. Luego, se explicarán los conceptos doctrinarios italianos de Autarquía y Autonomía, los cuales permitirán desarrollar la figura de Estado Regional y las diferencias que presenta con otras estructuras de Estado.

Finalmente, se explicarán los elementos que le han sido atribuidos por la doctrina, para luego, determinar los requisitos mínimos que, conforme a este estudio, son necesarios para que un Estado pueda ser considerado dentro de la categoría de “Estado Regional”.

1.1 Estado y Región

Para efectos de este trabajo, se entenderá al Estado como una forma de organización social, que cuenta con instituciones soberanas, que regulan la vida de cierta comunidad de individuos en el marco de un territorio.⁴

Por otro lado, se comprenderá a la Región como ha sido definida por Sánchez (2013), es decir, como “una entidad subnacional o subestatal, que

⁴Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de: https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45679#:~:text=El%20Estado%20es%20un%20concepto,marco%20de%20un%20territorio%20nacional

forma parte de la división administrativa territorial de un país, y que corresponde al nivel intermedio entre el Estado y las entidades locales como municipios y ayuntamientos.” (Las regiones y su movilización en la integración andina, europea y mercosureña. Referencia a la gobernanza multinivel , p. 24)

1.2 Origen del Estado Regional

1.2.1 La Constitución Española de 1931

La creación de esta figura organizativa estatal se produce durante el proceso constituyente de la Segunda República Española de 1931, en el que uno de los principales problemas que debió abordar el órgano constituyente fue la forma jurídica de Estado para organizar España.

El país ibérico estaba compuesto – y lo sigue estando - por grupos culturales diversos de distinta lengua, historia y tradiciones. Históricamente, las minorías culturales se pronunciaron, en reiteradas ocasiones, en demanda de mayor autonomía respecto del Estado central con asiento en Madrid. Al efecto, durante la primera República, en 1873, se elaboró un proyecto de Constitución Federal que, si bien no fue aprobado, fue un hito histórico que influenció las discusiones futuras en relación a la forma de Estado de España.

En el contexto de la discusión constitucional de la Forma de Estado, el órgano constituyente de la época se encontraba dividido en dos corrientes antagónicas. Por un lado, estaban los unitaristas, que defendían la unidad e indivisibilidad de España mediante la adopción de una forma de Estado

Unitario; y, por otro, los federalistas, que abogaban por mayor autonomía de las provincias culturalmente distintas de España. Este último grupo defendía una forma de Estado Federal.

Para solucionar el desacuerdo en esta materia, los constituyentes españoles idearon una solución ecléctica, que consistía en incorporar caracteres de ambas formas de Estado en la Constitución, con el fin de crear una solución intermedia que fuera capaz de complacer a ambas tendencias.

El resultado fue la creación del “Estado Integral”, el cual se encontraba consagrado en el artículo 1 de la Constitución de 1931, en los siguientes términos “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones”.

Las transcripciones de las declaraciones del Presidente de la comisión de Constitución de 1931, Luis Jiménez de Asúa, son ilustrativas para comprender el concepto de Estado integral, ya que se refiere a él en los siguientes términos “... el Estado integral de la República española es un tipo de Estado intermedio entre el Unitario y el Federal”. Al respecto explica las razones que motivaron la adopción de esta forma declarando que:

Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República Federal; no hemos querido declararlo porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. La antítesis Estado Unitario-Estado Federal exige hoy superación por una

síntesis de Estado integral. El Estado unitario típico está en crisis, por impotencia, desde principios de este siglo, en que se empezó a patentizar su incapacidad para llenar el enorme volumen de menesteres que sobre él ha caído...” (citado por Badía, 1977, p. 129)

Esta Constitución también permitió la creación voluntaria de regiones autónomas dentro del Estado Integral, las cuales se regirían por estatutos de autonomía que serían redactados por las mismas regiones y votadas en las cortes generales. La concreción normativa de la autonomía regional se materializó en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y del País Vasco. Sin embargo, el estallido de la guerra civil y la posterior victoria de los falangistas determinó la desarticulación de la institucionalidad vigente, que fue sustituida por una organización centralizada en la capital y enfocada en la unidad de la nación y la cultura española.

De esta forma concluye el primer intento de establecer un modelo de Estado intermedio en el mundo, cuyas creaciones institucionales, a pesar de ser breves, servirían de inspiración a juristas y Estados, como la República de Italia, para la creación de un modelo distinto de la clásica dualidad Unitaria-Federal.

1.2.2 La Constitución Italiana de 1948

Luego de la caída del Estado Integral español, el desarrollo doctrinal de esta forma “sui generis” de Estado se trasladó a Italia, en donde las

históricas exigencias de mayor autonomía, por parte de ciertas provincias⁵, lograron que algunos juristas italianos⁶, se interesaran por la nueva estructura organizativa del Estado que propuso la república española.

El primero que investigó de forma científica la naturaleza jurídica del Estado español del 31, fue el profesor Gaspar Ambrosini. Él denominó a esa forma de Estado como “Estado Regional”, precisando sus características y diferencias respecto del Estado Unitario y Federal. Su doctrina ha servido de pauta orientadora hasta la actualidad.

Tras la caída del régimen fascista italiano, y como reacción a sus excesos centralizadores, surgió un movimiento político y cultural en favor de la descentralización, que encontró eco en el proceso constituyente de 1947, liderado del profesor Ambrosini, estudioso del Estado Integral español e ideólogo del “Estado Regional”. Este proceso dio origen a la Constitución de 1948.

⁵ “Durante su etapa monárquica, Italia se encontró en una situación sociopolítica particular pues algunas de sus provincias fronterizas, tales como Trentino-Alto Adigio y Venezia Giulia, históricamente habían presionado al Gobierno Central por mayor autonomía. Estas demandas fueron suspendidas con el ascenso del fascismo, que impuso su nueva agenda inspirada en principios totalitarios y de corte centralista.” Rojo A. (2005). La experiencia del Estado Regional en Europa: un referente para el caso español, *Revista de estudios políticos*, 1 (127), 233-27

⁶ Tales como G. Ambrosini en “Un tipo intermedio di stato” (1933), A. Carena en “Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola” (1932), F. Pierandrei en “La Costituzione spagnola del 1931” (1946), P. Virga en “La regione” (1949)

Esta Constitución italiana se inspiró en las instituciones de la Segunda República Española dando como resultado la instauración de un Estado Regional, ejemplo práctico para la doctrina.

La Constitución italiana de 1948, no determina explícitamente la forma de Estado que rige a Italia. Sin embargo, su artículo 5 dispone lo siguiente: “La República, una e indivisible, reconocerá y promoverá las autonomías locales; efectuará, en los servicios que dependan del Estado, la más amplia descentralización administrativa y adecuará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización”. De su lectura se puede concluir que se inspira en los mismos principios de autonomía que rigen a la Constitución española de 1931⁷.

La nueva Ley Fundamental consagró avances en materia de autonomía. Pero, se debe hacer presente que, muchos de ellos se encontraban reconocidos en disposiciones que requerían un desarrollo legislativo posterior, luego de la entrada en vigencia de la Carta Magna. Este mecanismo para ejecutar las reformas descentralizadoras extendió artificialmente el proceso regionalizador en Italia, siendo necesario esperar hasta la década de

⁷ Constitución española de 1931, artículo 1: La República constituye un Estado Integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones.

1970 para la aprobación de cada uno de los Estatutos que les entregarían autonomía a todas las regiones del país.

En razón de lo anterior, Prada (2002) sostiene que, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1948 hasta las reformas de 1972, Italia fue un Estado Unitario con regiones de carácter excepcional y que solo después de las reformas anteriormente mencionadas, se convirtió realmente Estado Regional en el cual la totalidad de su territorio se descentralizó en regiones dotadas de autonomía política. (p. 29)

Este proceso italiano influyó sustancialmente en el desarrollo y concreción definitiva de la implementación de esta forma de Estado en España luego de la caída del régimen franquista, como se pasa a analizar en el siguiente punto.

1.2.3 La Constitución Española de 1978

Luego del fallido intento del Estado Integral de 1931 y transcurridos 36 años de dictadura, comenzó, en 1975, una transición política hacia una democracia en la que nuevamente se desarrolló un proceso constituyente. En el marco de esa transición se reactivaron movimientos nacionalistas en España. Y, a la vez, resurgió la tensión entre unitaristas y federalistas en el seno de la discusión constitucional. Sobre el particular, Gunther (1986), señala que: "...las mayores dificultades a las que se enfrentaron los padres del presente régimen concernían a las demandas de mayor autonomía política

y administrativa de los partidos nacionalistas y micro regionalistas”. (El proceso constituyente español, p. 37)

Las expectativas de autonomía que generó el Estado Integral de 1931, así como la reacción contra el centralismo del régimen franquista, produjo un consenso, en orden a que el nuevo régimen tendría que ser descentralizado. Incluso antes de que se promulgara la Constitución de 1978 habían entrado en vigor normas transitorias que concedían autonomía a las regiones de España, demostrando el acuerdo transversal que existía sobre la materia.

La Constitución española de 1978 fue aprobada en un contexto político complejo y, a pesar de lograrse numerosos acuerdos políticos en el marco de su discusión, no fue posible zanjar definitivamente la disputa sobre autonomía territorial, y no se logró establecer con certeza la estructura de Estado pretendida, lo que, en definitiva, extendió el proceso constituyente en esta materia hasta la dictación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), en 1981.

Los constituyentes españoles decidieron que la Constitución no determinaría un modelo específico de Estado, sino uno genérico de “Estado con autonomías territoriales”. En todo caso, regularon un marco estructural con principios básicos sobre la materia que debían ser observados a la hora de concretar, mediante el desarrollo autonómico, la forma territorial

resultante, cualquiera que fuera ésta. Estos principios se encuentran recogidos en el título VIII de la Constitución Política.

Al igual que los italianos, los españoles organizaron su territorio en torno a regiones, las cuales ellos denominaron “Comunidades Autónomas”. Sobre este punto, Girón (2004), destaca que una diferencia entre ambos modelos consiste en que la Constitución española no determinó en la Constitución la división administrativa del Estado, solo reconoció la forma en la que podía hacerse. En palabras del autor, en Constituyente español:

“...no indicó cuales son las regiones en que se reparte el Estado, ni las instituye, únicamente se limita a prever el procedimiento a través del cual las colectividades territoriales regionales podían, si así lo deseaban, acceder a la autonomía política y organizarse como Comunidades Autónomas” (El Estado autonómico español y el nuevo Estado Regional italiano: ¿Hacia un Estado Federal?, p. 17)

La Constitución Española reconoce el derecho a la autonomía sin comprometerse con un modelo Federal al declarar en su artículo 2: “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”. Y, en su artículo 145 agrega que “En ningún caso se admitirá la federación de las Comunidades Autónomas”.

Dicha Constitución, también, estableció un procedimiento mediante el cual las provincias podían constituirse en Comunidades Autónomas y acceder a la autonomía, siendo requisito esencial la aprobación de un Estatuto de Autonomía de la Comunidad. La organización territorial de España quedó determinada una vez aprobados los Estatutos de todas las Comunidades Autónomas en el año 1983, esto es, cinco años después de la entrada en vigencia de la Constitución.

Es así como, sin un artículo que lo consagrara expresamente, nace el Estado Regional español, también llamado “Estado de las Autonomías”.

1.3 Autarquía y Autonomía y su relación con las formas jurídicas de Estado

La doctrina italiana definió dos conceptos claves para diferenciar las formas organizativas estatales; estos son, la “autarquía” y la “autonomía”.

Se utilizan en el campo de la distribución territorial del poder dentro de un Estado. De esta forma, su presencia en las entidades subnacionales que conforman un país varía según la forma jurídica de Estado que se adopte.

1.3.1 Autarquía

La autarquía consiste en la capacidad que tiene un ente determinado de administrarse a sí mismo. Desde una perspectiva jurídica se traduce en que está dotado de potestad reglamentaria para dar ejecución a las leyes estatales originadas en el parlamento.

Es importante recordar que siempre existe una jerarquía normativa, lo que implica que existen normas de mayor y menor rango. Las normas

emanadas de la potestad reglamentaria se encuentran en el nivel más bajo de la pirámide normativa, de modo que cualquier norma regulada a través de la potestad reglamentaria es susceptible de ser derogada por una ley o norma de mayor estatus.

También, es relevante mencionar que la reglamentación de las materias más importantes en un país son objeto de reserva legal, lo que implica que no pueden regularse a través de la potestad reglamentaria.

1.3.2 Autonomía

La autonomía, según Badía (1977), “es la libertad, la facultad de declarar normas jurídicas en coordinación respecto a una colectividad más grande, que, en este caso, sería el Estado” (La Región y el Estado Regional, p. 30). Sin embargo, es importante recalcar que dichas normas jurídicas tienen una jerarquía normativa superior a aquellas que emanan de la autarquía. Los entes autónomos están facultados para dictar normas jurídicas con el mismo rango que una ley.

En ese sentido Zanobini (1931) señala que la autonomía consiste en la “facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, que además de ser reconocido como tal por el Estado, es incorporado a su propio ordenamiento jurídico y declarado obligatorio, como las demás leyes y reglamentos” (Características

particulares de la autonomía, p. 394-396)⁸. De la misma forma, Virga (1949), destaca que la autonomía es “la potestad de un ente público para dar leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal” (La regione, p. 10)⁹.

La autonomía permite, al igual que la autarquía que un ente dicte normas jurídicas. Sin embargo, la autarquía sólo otorga potestad reglamentaria de ejecución que se ejerce únicamente respecto de leyes estatales, pues la entidad subnacional no tiene permitido crear leyes propias. La autonomía, por otro lado, presupone autarquía ya que, también, concede potestad reglamentaria de ejecución respecto de leyes estatales, pero, además, faculta a la entidad inferior para crear leyes propias las que deben ser respetadas e incorporadas al ordenamiento jurídico estatal. Asimismo, concede potestad reglamentaria de ejecución respecto de estas leyes propias.

En conclusión, la autarquía es un estado previo a la autonomía, de menor intensidad. Por lo tanto, la presencia de autonomía incluye la existencia de la autarquía.

⁸ Citado por Badía, F. (1963). El estadio regional como realidad jurídica independiente. *Revista de Estudios Políticos*. 1 (129-130), 87-88. Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2047680>

⁹ Citado por Badía, F. (1963). El estadio regional como realidad jurídica independiente. *Revista de Estudios Políticos*. 1 (129-130), 87. Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2047680>

Una vez definidos estos conceptos corresponde avanzar hacia el siguiente apartado, en el que los términos de autarquía y autonomía tendrán utilidad para resaltar las diferencias entre el Estado Regional con otras formas de Estado.

1.4 Diferencias del Estado Regional con otras formas de Estado

Resulta difícil entregar un concepto preciso de Estado Regional, ya que la doctrina se ha concentrado más en definirlo destacando sus diferencias con otras formas de Estado, que en entregar un concepto con características propias. Ambrosini (1933), en su obra “Un tipo intermedio di statto” define al Estado Regional como “un tipo intermedio entre el Unitario y el Federal, caracterizado por la autonomía regional” (p. 93)¹⁰. Esta concepción de modelo intermedio hace que presente características propias de la forma unitaria y federal, de modo que es fácil confundirlo e incluirlo erradamente en una de estas dos estructuras estatales.

En este ítem se indicarán las diferencias entregadas por la doctrina entre el Estado Regional y el Unitario y, entre el Estado Regional y el Federal.

1.4.1 Diferencias con el Estado Unitario

¹⁰ Citado por Badia, J. (1977). La Región y el Estado Regional. Revista Española De La Opinión Pública, 1 (47), 24. Recuperado de: doi:10.2307/40182557

El Estado Unitario se divide en regiones autárquicas¹¹ que constituyen una circunscripción meramente administrativa. En él, las normas que pueden emitir las regiones autárquicas son aquellas que nacen de la potestad reglamentaria de ejecución, las cuales, como ya se mencionó, tienen una jerarquía inferior a la ley y, por ende, pueden ser dejadas sin efecto por una ley estatal.

En este modelo, las autoridades regionales son cargos de confianza, designados por el gobierno central y sin participación de la ciudadanía. Estas autoridades pueden ser removidas con total libertad por el poder ejecutivo.

En cambio, el Estado Regional, según señala Badía (1977), “se organiza en torno a regiones autónomas que constituyen una circunscripción política que asume su propia individualidad y voluntad frente al Estado, aunque se subordinada a él.” (La Región y el Estado Regional, p. 26)

En este modelo se subdivide y descentraliza el poder legislativo. La autonomía de las regiones se fundamenta, precisamente, en el reparto de competencias legislativas entre el Estado y la Región. Las leyes expedidas

¹¹ Se tratará más adelante, pero en Chile los gobiernos regionales están investidos de potestad reglamentaria autónoma según lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución, que lo consagra como un órgano de carácter normativo. Sin embargo, su ámbito de aplicación es muy limitado, ya que sólo pueden regular aquellas materias respecto de las cuales se les ha atribuido competencia conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

por la Región tienen la misma naturaleza jurídica y misma jerarquía normativa que las leyes dictadas por el Parlamento Nacional.

La Región autónoma cuenta con un poder legislativo propio y un cargo ejecutivo cuyos integrantes son electos por los ciudadanos. Está compuesta por varios órganos que tienen su propia personalidad jurídica distinta de la del Estado.

1.4.2 Diferencia entre el Estado Regional y el Federal

Tanto los Estatutos de Autonomía de un Estado Regional - que son el acto normativo adoptado por la Región para disciplinar su administración interna - como las constituciones de los Estados miembros de una Federación, están limitados por la Constitución estatal.

La diferencia estriba en que los Estatutos de Autonomía son un ordenamiento derivado y previsto por la Constitución y deben ser aprobados mediante una ley constitucional en el ejercicio de la soberanía nacional¹², de modo que las regiones están dotadas de potestades legislativas pero no de autonomía constitucional. En cambio, los Estados miembros de la Federación gozan de ambas autonomías, ya que sus constituciones son aprobadas por sus propios órganos constituyentes y la intervención del

¹² Este criterio diferenciador ha abierto el debate acerca de si Italia ha comenzado un proceso de federalización luego de la Ley constitucional número 1/1999 que redefinió la potestad estatutaria y radicó la aprobación de los estatutos en el legislativo regional, sin intervención del parlamento nacional.

Parlamento Federal se remite únicamente a ejercer un control de legitimidad entre la Constitución Federada con la Constitución Federal.

Otro criterio diferenciador entre ambos modelos es la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad estatal. En un sistema Federal, el poder legislativo está compuesto por dos cámaras. Una, cuya integración es proporcional a la población, teniendo las zonas más pobladas mayor número de representantes; y, otra, que se integra con una base territorial, donde cada Estado miembro tiene la misma cantidad de representantes. El Congreso de Estados Unidos es un buen ejemplo de esto ya que su Cámara de Representantes y Senado, respectivamente, se integran siguiendo estas reglas.

En un sistema Regional las regiones, valga la redundancia, no participan en la formación de la voluntad estatal, ya que el poder legislativo se integra de forma proporcional a la población y no consagra una cámara legislativa con representación de base territorial.¹³

La idea que se viene desarrollando puede sintetizarse en palabras de Badía (1964) en su publicación “El Estado Regional como realidad jurídica independiente”:

“En los Estados federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios; pluralidad de

¹³ Esto no significa que no exista bicameralidad, en España existe un Senado, pero funciona como una cámara revisora sin iniciativa legislativa.

titulares de autonomía constitucional; pluralidad de poderes constituyentes. En los Estados Regionales existe un ordenamiento constitucional; un único titular de autonomía constitucional; un único poder constituyente; pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Esta pluralidad de fuentes legislativas surge simultáneamente del “stato ordinamento”, del poder constituyente nacional. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional; un solo titular de la autonomía constitucional y un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales.” (p. 114)

1.5 Elementos de un Estado Regional

Como se mencionó anteriormente, conceptualizar adecuadamente la forma de Estado Regional es una tarea compleja. En esta investigación se realizó una búsqueda con el objeto de determinar las características más relevantes que, de acuerdo a la doctrina generalizada, componen a un Estado Regional.

Para ello se han recogido de distintos autores los elementos que parecen más relevantes al objeto de este estudio, tomándose en

consideración, principalmente, los trabajos de los profesores Ambrosini y Badía, que, a pesar de su antigüedad, parecen ser los más claros en la materia.

Así, para efectos de esta tesis, se estima que se está en presencia de un Estado Regional cuando en él concurren los siguientes dos elementos: a) reconocimiento constitucional de la autonomía de las regiones, y; b) descentralización política.

No obstante, es necesario tener presente que las caracterizaciones de las formas de Estado son creaciones teóricas construidas a partir de la recopilación de datos de las distintas experiencias empíricas. Esto significa que ninguna de estas estructuras se manifiesta perfectamente o de forma pura en la realidad de los distintos países, sino que, de forma mixta, a través de una mezcla de distintos caracteres de cada forma. A pesar de ello, es posible enmarcar a un país en un determinado modelo si cumple con la mayoría de sus exigencias teóricas o, al menos, con un mínimo de ellas.

1.5.1 Reconocimiento constitucional de la autonomía de las regiones

La Constitución es la norma fundamental del Estado y como tal define la forma de organización del mismo. En ese orden de cosas, Tarcisio Oviedo (1994), señala que la Región es “el sustento teórico del Estado Regional” (La regionalización en los derechos italiano y español, p. 113-114). Por lo anterior, es lógico señalar que el Estado Regional se organiza en torno a ella.

En esta forma de Estado, la Región se constituye en un ente de relevancia constitucional, que es reconocida por la Ley Fundamental, la cual determina su organización y funciones.

Como no es recomendable, ni práctico, concentrar toda la regulación de un Estado en su Carta Magna, usualmente esta establece principios constitucionales o fundamentales que son las directrices esenciales que han de inspirar a todas las demás normas jurídicas que se dicten en el país.

Al ser la Región el centro de las preocupaciones del Estado Regional, es natural que, en el marco institucional de un Estado que adopte este modelo, debe existir un principio constitucional que consagre la autonomía de las regiones.

Este principio cumple la función de amparar la autonomía legislativa de las regiones frente a cualquier intento de disminución que pueda pretender el Estado Central, ya sea mediante un decreto del ejecutivo en el ejercicio de la potestad reglamentaria o a través de una ley del poder legislativo central que dirigida a arrebatarle competencias legislativas o inmiscuirse en materias de competencia regional.¹⁴

Con esta protección las regiones gozan de una garantía constitucional de autonomía que sólo podrá ser revocada en caso de una reforma constitucional que deje sin efecto el principio o consagre otro distinto.

¹⁴ Para Ambrosini, el Estado no puede modificar el ordenamiento regional sin violar la Constitución.

Con la misma finalidad de proteger a las regiones frente a los excesos del Estado, se considera imperioso que la Constitución consagre la existencia de Estatutos de Autonomía. Estos instrumentos deben encargarse de señalar los órganos que conforman a la región, sus atribuciones, competencias y las formas de garantía y participación popular. Para lograr lo anterior, la Constitución debe contener disposiciones acerca del contenido de los Estatutos de Autonomía, los requisitos para su aprobación y las materias que podrán regular.

En consecuencia, el ordenamiento estatutario regional es siempre derivado del ordenamiento constitucional del Estado, es decir, del poder constituyente único estatal.

1.5.2 Descentralización política

Para Mardones (2008), la descentralización consiste un traspaso de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales que tienen el carácter de autónomos. (Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena [1990-2008], p. 48). Ella puede clasificarse en tres tipos: a) descentralización política; b) descentralización administrativa, y c) descentralización fiscal.

Sólo se desarrollará el tipo de descentralización política, ya que es el que interesa para los efectos de esta tesis.

Conceptualmente, la Comisión de descentralización y autonomía local de la Diputación de Barcelona, define la descentralización política señalando que “se trata de la delegación de poder político, autoridad y recursos a niveles subnacionales de gobierno, representativos de y responsables ante la población local por la cual han sido apoderado.” (Concept paper. Los procesos de descentralización en la encrucijada: estado de la cuestión y perspectivas, p. 2)

La descentralización política es la piedra angular del modelo regional, pues constituye una verdadera fragmentación del poder. De tal manera, el sistema regional puede describirse como un modelo de descentralización política.

En consecuencia, conforme esta investigación, la Región de un Estado Regional se constituye en un ente descentralizado políticamente. En términos similares, Badía se refiere a la Región, en ésta forma de Estado, como “ente público territorial dotado de potestad de imperio, en las funciones de legislación sustancial y formal, y en las funciones de administración que le son atribuidas”.

Respecto de los contenidos que permiten que la descentralización política le entregue a un Estado el carácter de regional, Manuel Yañez (2012), señala que:

“La descentralización política alcanzará un verdadero ribete para constituir una forma intermedia de Estado, entre

el Federal y el Unitario, cuando sus autoridades posean unos fuertes caracteres regionales al ser electos democráticamente y su organización política se estructure en la base territorial de la Región, poseyendo sus autoridades autonomía, la que no constituye soberanía por sí misma, sino que es entendida como la capacidad de generar un derecho propio de la Región para su sustentabilidad y desarrollo como cuerpo político dentro del Estado” (Chile hacia un Estado Regional: algunas notas desde la experiencia comparada, p. 33)

De la cita anterior, Yañez destaca dos requisitos para que la descentralización política cumpla ese fin. El primero, consiste en la elección democrática de las autoridades de la Región; y, el segundo, en la entrega de autonomía a la entidad subestatal intermedia.

El primer requisito puede sintetizarse en la expresión “autogobierno”. En efecto, la posibilidad de elegir a las autoridades de la Región mediante una elección popular las hace representativas y responsables ante los votantes locales que las han elegido.

En ese contexto, el autogobierno se presenta como un mecanismo de profundización de la vida democrática, al permitir la influencia de la ciudadanía en la provisión de los cargos públicos locales. Esto contrasta con la provisión mediante designación que se efectúa en los Estados unitarios.

Según Espacio Público (2019), el desarrollo de la actividad política a nivel local, genera en los ciudadanos un nivel de pertenencia respecto de sus autoridades, esto permite la formación de alianzas políticas a nivel subnacional, lo que, a su vez posibilita la formación de coaliciones dotadas de una representatividad suficiente como para negociar con el Gobierno Central en defensa de los intereses de la localidad a la que representan. (p. 14)

La posibilidad de formar coaliciones de identificación regional es de gran relevancia, ya que son estas las que permiten que la Región asuma el rol protagónico que le corresponde en un modelo de Estado Regional. La delegación y la desconcentración del poder político no cumplen su verdadero fin si su realización no permite que la Región defienda sus intereses frente a las aspiraciones del Estado, en caso de que ambos sean contrapuestos.

En definitiva, el autogobierno permite la creación de un polo político capaz de alcanzar un cierto grado de influencia en tanto exista acuerdo entre las distintas fuerzas políticas locales. En consecuencia, ello constituye una especie de contrapeso o freno a las decisiones arbitrarias que pueda llegar a adoptar el Gobierno Central, pues la elección democrática de autoridades permite su independencia y evita que una división del poder meramente formal desemboque en la concentración del poder en pocos órganos que lo ejercen de forma indirecta a través de la jerarquía estatal.

El segundo requisito de autonomía, como se explicó anteriormente, consiste en que las regiones de un Estado Regional tengan la capacidad de dictar normas jurídicas de la misma naturaleza que la ley, las cuales forman parte del ordenamiento jurídico estatal.

Para lograr esto, es necesario que las regiones del país contemplen en sus Estatutos de Autonomía la existencia de un órgano que ejerza el poder legislativo concedido por la autonomía. Por ende, se deberá contemplar un Congreso o Parlamento de carácter regional.

Conforme a lo mencionado respecto del autogobierno y el principio democrático, es menester que la integración de dicho órgano legislativo se determine, también, a través de elecciones periódicas por la ciudadanía.

Por otra parte, la existencia de parlamentos regionales implica que el poder legislativo del Estado ya no se encuentra concentrado de forma absoluta en el parlamento nacional. En consecuencia, con el fin de evitar conflictos de competencia entre los poderes legislativos locales y el nacional, es necesario que el ordenamiento jurídico determine qué materias le corresponde regular a cada uno de ellos. Lo anterior implica realizar una distribución de competencias entre dichos órganos.

La distribución de competencias, que se lleva cabo en términos similares a un sistema Federal, atribuye facultades legislativas a nivel nacional y regional. Además, se debe establecer una cláusula de competencias residuales. Esta tiene utilidad en el caso de que determinadas

competencias no se encuentren atribuidas a un órgano en la distribución de las mismas, por omisión o porque no existían al momento de efectuarse la distribución. Esto permite establecer con certeza a qué órgano debe atribuirse la competencia que no está expresamente señalada en la regulación.

Finalmente, como el legislador¹⁵ no es capaz de prever todas las interpretaciones posibles de sus normas, y, como naturalmente cada órgano buscará concentrar el mayor número de atribuciones posibles, es de esperar que se produzcan conflictos de competencia entre los niveles nacional y regionales del Estado. Es por ello, que también es importante que la autonomía legislativa sea tutelada por un órgano dirimente que se encargue de resolver dichos conflictos.

Establecidos los criterios con que esta investigación determinará si un Estado posee una forma jurídica de Estado Regional, en el siguiente capítulo se procederá a realizar un análisis acerca de cómo se conforma el Estado Español y si su ordenamiento jurídico cumple con los criterios necesarios para considerar su modelo como uno de carácter Regional.

¹⁵ Interprétese legislador en sentido amplio como aquel ente que crea todo tipo de normas jurídicas. En consecuencia, esta expresión incluye tanto al constituyente como al legislador en sentido restringido.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DEL ESTADO ESPAÑOL

En el primer capítulo se desarrolló la historia constitucional de España, abordando el periodo de la Segunda República y el establecimiento de la Constitución de 1978. Este apartado tiene por objetivo estudiar el modelo autonómico español a la luz de las características propias de un Estado Regional definidas para este trabajo en el capítulo anterior. Para lograr dicho objetivo se explicará el modelo de Estado de España siguiendo el mismo orden de, primero, reconocimiento constitucional de la autonomía; segundo, descentralización administrativa y; finalmente, descentralización política.

2.1 La Constitución de 1978

Por lo general, las cartas fundamentales reservan sus primeros artículos para consagrar aquellas normas que contienen los principios que inspiran a la Constitución a la luz de los cuales deben ser interpretadas las demás normas de ésta. La Carta española no se aparta de esa práctica común y dedica un título preliminar compuesto de nueve artículos que establecen las ideas fundamentales infundidas por los constituyentes en el texto.

Relevante para este trabajo es el artículo 2, que señala “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”. Esta es la norma que define sistemáticamente la estructura jurídica del Estado español. Desde un punto de vista político puede considerarse una de las decisiones fundamentales de la Constitución, desde una perspectiva jurídica puede considerarse uno de los principios generales del Derecho.

El artículo segundo consagra la autonomía de las comunidades autónomas, que son el equivalente a las regiones en este ordenamiento jurídico, pero al mismo tiempo asegura la indisoluble e indivisible unidad de la nación española demostrando que la intención del constituyente es establecer un modelo intermedio, distinto del sistema Federal.

Esta declaración de principios realizada en el título preliminar encuentra su desarrollo orgánico en el título VIII de la Constitución. El artículo 137¹⁶, que encabeza el título, incluye dos grandes contenidos. Primero, realiza la división de los entes territoriales en los cuales se divide el Estado, reconociendo tres tipos: Comunidades Autónomas, provincias y municipios.

¹⁶ Artículo 137: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Por otro lado, Lucio (2019) señala que la Constitución formula los dos grandes principios estructurales de todo el régimen jurídico de la organización territorial del Estado. Así, se proclama de manera expresa, el principio de autonomía. Y, a la vez, se infiere el principio de unidad que viene integrado en todo caso por lógica sistemática, en virtud del artículo 2 CE, puesto que dicho principio es correlato lógico indispensable del principio de autonomía, en tanto que no hay autonomía posible sin unidad. (De la Constitución, p. 289-290)

Para Juan José Ruiz (2019) el principio de autonomía supone la atribución de un poder de dirección política que excede la autonomía local, dado que engloba la potestad legislativa y la capacidad de adoptar decisiones políticas supremas en determinados ámbitos con el único límite de la norma constitucional. La autonomía por tanto como regla ordenadora permite que las comunidades territoriales generen sus propios ordenamientos con capacidad de dirección y orientación, tanto política como administrativa, siguiendo directrices propias que pueden ser distintas a las marcadas por los órganos estatales. (La organización territorial. El modelo de Estado autonómico, p. 327)

El límite del principio de autonomía que menciona el profesor Ruiz consiste en el principio de unidad, el cual no se encuentra consagrado expresamente, pero se infiere a través de una interpretación conjunta del artículo 137 con el artículo 2 a partir de la cual se llega a la conclusión de que la autonomía encuentra como límite la unidad indisoluble de la nación española. Esta limitación se ve refrendada por el artículo 145.1 que dispone que “En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”

En la misma línea se pronuncia el Tribunal Constitucional Español en su sentencia 247/2007

En que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. De ahí que el nuestro sea un Estado políticamente descentralizado, como consecuencia del referido engarce entre aquellos dos principios. Así, hemos dicho que al consagrar ésta [la Constitución] como fundamentos, de una parte, el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales. (STC 35/1982, FJ 2)

En resumen, es posible decir que el ordenamiento jurídico español sí cumple con el primer requisito para considerarlo un Estado Regional ya que reconocen en su Constitución la autonomía de las regiones. Sin embargo, es necesario observar cómo se regula el desarrollo de esta autonomía en la práctica y donde se regula.

La Constitución dedica desde el artículo 143 al 158 a la regulación de las comunidades autónomas, demostrando el papel protagónico que éstas son para la estructura organizativa del Estado español. La concreción normativa de la autonomía de las Comunidades Autónomas se encuentra en el reconocimiento y regulación de los Estatutos de Autonomía en el capítulo tercero del título VIII.

En efecto, en este capítulo se establecen los requisitos para la formación de una comunidad autónoma, los requisitos para la elaboración de los Estatutos de Autonomía y las normas de distribución de competencias entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas, que podrán asumir competencias al incluirlas dentro de sus Estatutos de Autonomía.

En palabras del Lucio (2019), el Estatuto es la norma que engarza el ordenamiento estatal y el autonómico pues goza de una naturaleza que podríamos denominar híbrida ya que, por una parte es, de acuerdo con el artículo 147.1 de la Constitución, la norma institucional básica de la Comunidad y, por otra, al ser aprobado por ley orgánica forma parte del ordenamiento estatal.

Su naturaleza de “norma institucional básica”, tiene a su vez un doble sentido, por cuanto, es la norma que instituye jurídicamente a un ente público antes inexistente; y, por otro lado, define las instituciones políticas y administrativas de gobierno de la Comunidad Autónoma, así como las funciones que asume a través de las mismas.¹⁷ (De la Constitución, p. 303)

Las funciones que puede asumir la Comunidad Autónoma en su Estatuto se enmarcan en la distribución de competencias entre el Estado y la entidad regional. Al ser una materia orgánica del Estado, también es regulada por la Constitución.

En términos simples se pueden distinguir tres tipos de competencias en el ordenamiento jurídico español¹⁸; primero, las competencias exclusivas, que, como su nombre lo indica, su ejercicio es privativo de un órgano y pueden corresponderle al Estado o a la Comunidad Autónoma. Se encuentran reguladas en el artículo 148 y en algunos numerales del 149 respectivamente. En segundo lugar, se encuentran las competencias concurrentes, también reguladas en algunos numerales del 149, que son aquellas en las que el Estado se encarga de dictar las leyes de base de una determinada materia,

¹⁸ La doctrina española no es uniforme en la clasificación de las competencias de su sistema, de modo que ciertos autores elaboran una clasificación propia y otros se guían por las más populares. En este trabajo se sigue la clasificación del profesor Juan José Ruiz en el libro *El sistema constitucional español*

luego la Comunidad Autónoma puede legislar para desarrollar aquellas bases y ejecutar la legislación. Finalmente, se encuentran las competencias compartidas, que a su vez también se regulan en algunas materias del 149, en donde el Estado tiene competencia para dictar toda la legislación de la materia respectiva y la Comunidad Autónoma sólo puede intervenir para ejecutar dicha norma, es decir sólo se le entrega la autarquía para dictar el reglamento organizativo necesario para aplicar dicha ley.

Para concluir con la distribución de competencias, el artículo 149.3 establece una “doble cláusula residual” que dispone que todas aquellas materias no mencionadas en los artículos anteriores pueden ser asumidas por las comunidades autónomas en sus estatutos, pero en caso de no ser asumidas estas materias serán de competencia exclusiva estatal.

Retomando el principio de autonomía, la primera competencia exclusiva que puede asumir una Comunidad Autónoma en su Estatuto es la de “Organización de sus instituciones de autogobierno”.¹⁹

A propósito de esto, Colombo (2008) señala que si la autonomía de las Comunidades Autónomas es política y consiste en la capacidad de dictar normas, en la capacidad de tener políticas propias y diferenciadas de las del Estado en el marco de la Constitución, estas políticas sobre la materia de

¹⁹ Constitución Política de España, artículo 148.1 nº 1

organización permiten dictar normas reflexivas que regulen la organización de la propia Comunidad Autónoma, esto es, su autoorganización o la autodisposición sobre su propio aparato.”

(La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas, p.189)

Sin embargo, esta capacidad de autogobierno tiene un límite ya que las entidades regionales no son libres de decidir su sistema de gobierno²⁰ y existen ciertas instituciones que forzosamente deben estar presentes en el Estatuto de Autonomía. El artículo 152.1 establece que todos los Estatutos deben basar su organización institucional en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente de Gobierno elegido por la asamblea de entre sus miembros.

Lo dispuesto en el artículo 152.1 es de gran importancia pues da ejecución al principio de autonomía consagrado en el artículo 2. La autonomía, cabe recordar, implica potestad legislativa de la entidad subnacional y para ello es necesario que la Región consagre dentro de sus instituciones un parlamento u órgano legislativo. Cuando la Constitución establece el reconocimiento de una asamblea legislativa como requisito

²⁰ En consecuencia, todas las comunidades autónomas se rigen por un sistema de gobierno parlamentario igual al que se establece para el Estado de España. Sin embargo, las comunidades autónomas tienen libertad para escoger el nombre de sus instituciones como, por ejemplo, Cataluña, que llama a su sistema institucional “*Generalitat*”, a pesar de operar de forma similar a los del resto del país.

dentro del contenido del Estatuto de Autonomía está asegurando el cumplimiento de la autonomía reconocida en sus distintos preceptos anteriores.

Será la asamblea legislativa quien ejercerá el poder legislativo regional dentro de las materias que se han atribuido como facultades de la Comunidad Autónoma en la distribución de competencia realizada en los artículos 148 y 149.

Por otro lado, el artículo 152.1 al exigir la creación de un Consejo de Gobierno y un Presidente de Gobierno está otorgando efectividad a la descentralización política propia de un Estado Regional ya que la función de estos cargos consiste en ejercer el poder ejecutivo de la región española.

El Tribunal Constitucional español se pronuncia en términos similares respecto al principio de autonomía señalando que

“...la autonomía de la que deben gozar las Comunidades Autónomas comporta el ejercicio de potestades legislativas y gubernamentales que, como reconoce el Tribunal Constitucional, hace que la capacidad de autogobierno se manifiesta sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en materias de su competencia...”²¹(192/2000, de 13 de julio)

²¹Para mayor detalle revisar trabajo de Carrillo, M. (2011). La sentencia del tribunal constitucional español sobre el estatuto de Cataluña.

2.2 Descentralización política

Como probablemente ya ha concluido el lector luego del tratamiento constitucional de la autonomía, el modelo español es un modelo de descentralización política y eso puede demostrarse al utilizar los criterios definidos en el primer capítulo para estudiar la descentralización política, esto es, autogobierno y autonomía.

2.2.1 Autogobierno

Desde la perspectiva del autogobierno, que se refiere a la existencia de un cargo ejecutivo de carácter territorial en la comunidad autónoma, el sistema español contempla un cargo de naturaleza regional que consiste en el Presidente de Gobierno.

El Presidente ostenta el cargo ejecutivo del gobierno de la Comunidad Autónoma y es electo por los miembros del parlamento de la Comunidad, la persona designada para el cargo debe poseer un escaño en el parlamento autonómico, de modo que para optar al puesto de Presidente de Gobierno es necesario haber sido elegido por la ciudadanía como parlamentario en primer lugar. De esta forma el Presidente es responsable ante el parlamento, pero, más importante aún, también ante el electorado regional.

Esto significa que el cargo de mayor jerarquía territorial de la Comunidad Autónoma es electo indirectamente por la ciudadanía del territorio en el que ejerce sus atribuciones, lo que responde a una provisión

del cargo de acuerdo a los principios de la democracia y no a una designación arbitraria, sin sustento democrático, efectuada por el Gobierno Central, como sucede en Estados unitarios centralizados.

De todas formas, el Gobierno Central sí efectúa una designación de un cargo político de representación en la Comunidad Autónoma cuando nombra al Delegado del Gobierno en la zona.

La delegación de Gobierno es un órgano territorial dependiente de la Presidencia del Gobierno Nacional, se encuentra consagrado en el artículo 154 de la Constitución, cuyos integrantes pueden ser nombrados y removidos a voluntad. Sus atribuciones pueden agruparse en: jefatura de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado; nombramiento de los subdelegados del Gobierno, elevar propuestas al Gobierno, información a los ciudadanos, simplificar estructuras, dirigir los servicios territoriales e integrados y, relación con otras Administraciones territoriales.

Aunque se tenga la impresión de que el Delegado es el contrapeso natural del Presidente de Gobierno de la Comunidad Autónoma, cumpliendo el rol de representante de los intereses del Gobierno Central en la Región, la verdad es que su papel se reduce más a un rol de mediador entre Gobierno Nacional y el Autonómico, sin responsabilidades ejecutivas claras más allá de la gestión del Orden y la Seguridad.

Tampoco es usual que el Delegado se enfrasque en conflictos con el Gobierno autonómico, de todos los mandatos ejercidos desde la instauración

moderna de la institución menos de un 25% han registrado algún conflicto público con el ejecutivo regional.²²

Y es que incluso en el caso de conflicto, entre el gobierno autonómico y el central, el Delegado no puede aportar mucho a las soluciones debido a que, en la mayoría de los casos, estas requieren compromisos que incluyen competencias radicadas en órganos del gobierno central, ajenas al Delegado.

En conclusión, la forma de Estado de España tiene características de autogobierno similares a aquellas propias de un Estado Regional, de forma que, en materia de autogobierno, cumple con los requisitos para considerar su sistema como uno Regional.

2.2.2 Autonomía

En lo que respecta a la autonomía del modelo español, las comunidades autónomas cuentan con un parlamento propio, cuyos miembros son elegidos por la ciudadanía en elecciones autonómicas. Estos parlamentos pueden legislar sobre diversas materias conforme a la distribución de competencias efectuada en el título VIII de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad.

El artículo 127 inciso segundo de la ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas señala que “...La

²² Dato obtenido de: Ponce, J. (2020). *Los delegados del Gobierno en España (1997-2018). Perfiles y actuación de una figura de confianza política*. Historia y Política, 44, 403-437. Recuperado en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/article/view/73694>

iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía”.

A continuación, el artículo 128 dispone “El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos...”

“Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

Estos dos artículos son de suma importancia debido a que en ellos reside la esencia de la autonomía del sistema español, el artículo 127 les entrega a los parlamentos autonómicos iniciativa legislativa en ciertas

materias, es decir, está institucionalizando lo que para Virga es la esencia de la autonomía, la potestad de dictar leyes en sentido material.

El artículo 128, en cambio, regula el ejercicio de la potestad reglamentaria como norma complementaria e inferior a la legislación que no puede contradecir a la Constitución, a los estatutos, ni regular materias de reserva legal; como norma colaborativa cobra importancia en aquellas materias que la distribución de competencias califica como concurrentes y sobre todo en aquellas materias compartidas.

Los estatutos de autonomía juegan un rol relevante en el ejercicio de la autonomía de los parlamentos autonómicos, debido a que las únicas materias respecto de las cuales los legislativos regionales pueden dictar normas jurídicas son aquellas que figuran en sus respectivos estatutos de autonomía, es decir son la norma atributiva de competencia.

En el ejercicio de la “doble cláusula residual” del artículo 149.3 la comunidad autónoma está capacitada para incluir en su estatuto competencias no enumeradas como exclusivas del Estado en el artículo 149.1, y de esta forma ampliar su esfera competencial en desmedro del gobierno central.

Además, las competencias atribuidas a la comunidad autónoma en su estatuto de autonomía gozan de una especial protección puesto que el procedimiento de reforma de los estatutos es de iniciativa de la propia

comunidad autónoma²³, lo que implica que el Estado Central no tiene facultades para modificar los estatutos para recuperar alguna competencia o reducir las atribuciones de una comunidad autónoma.

Esto significa que el sistema español está articulado de una forma que tiende naturalmente a aumentar la descentralización política, ya que es lógico que las entidades regionales opten por asumir cada vez más competencias no reguladas para sí mismas y, una vez que éstas sean recogidas en sus estatutos, el Estado no dispone de ningún medio legal para privar a las comunidades de ellas.

Un ejemplo de esta situación se presenta en las competencias sobre ámbito educativo. El artículo 148.17 de la Constitución señala como competencia asumible por la comunidad autónoma “El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma” siendo esta la única mención de competencias educativas expresamente asumibles por las comunidades autónomas.

Por su parte, el artículo 149, que regula las competencias del Estado se refiere a competencias educativas en sus números 1, “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el

²³ CPE Artículo 152.2 “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.” Es decir, cada Comunidad Autónoma elabora su proceso de reforma, pero en ejercicio de esa autonomía ninguno le ha entregado la iniciativa de reforma al Estado central.

ejercicio de los derechos...”, y 30, “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución²⁴”. Estas dos materias constituyen el límite de la regulación autonómica y permiten al Estado dictar normas ordenadoras comunes en torno a la materia

Sin embargo, el desarrollo y gestión del sistema educativo como competencia no se encuentra consagrado ni en el artículo 148 ni en el 149.1, lo que tiene como consecuencia que esta sea tratada como una competencia estatal a menos que sea asumida como propia de las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3.²⁵

Actualmente muchas comunidades autónomas han aprovechado este “vacío legislativo” lo que les ha permitido incorporar competencias en materia educacional con carácter exclusivo en sus estatutos, competencias que, según lo visto, el Estado nunca podrá recuperar.

²⁴ El artículo 27 de la Constitución consagra el derecho a la educación en España.

²⁵ Para mayor información, revisar: Perona, C. (2017). La regulación del derecho a la educación en las Comunidades Autónomas tras la promulgación de la Ley Orgánica de Educación. *Revista de derecho vLex, 1* (163). Recuperado de: <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/regulacion-derecho-educacion-comunidades-699253745>

Este sistema de atribución irrevocable de competencias a los entes regionales se encuentra en sintonía con las ideas del profesor Ambrosini (1933) quien señalaba en su obra “un tipo intermedio di stato” que:

“Las regiones autónomas gozan de derechos y poderes propios, reconocidos o conferidos irrevocablemente por la Constitución. De esta manera los «poderes propios» de las regiones están garantizados y sus poderes no podrían ser revocados o reducidos libremente por el poder legislativo estatal”. (p. 97)²⁶

El sistema de asunción de competencias proporciona a las regiones una base de atribuciones expandible en el tiempo y además salvaguardada a través de la iniciativa exclusiva de las comunidades autónomas en la reforma de sus estatutos. Pero no toda competencia ejercida por la comunidad autónoma debe figurar necesariamente en su estatuto de autonomía.

La Constitución autoriza al Estado para dictar leyes especiales conforme a lo dispuesto en sus artículos 150.1 y 150.2 a través de las cuales puede atribuir a las Comunidades autónomas el ejercicio de competencias exclusivas estatales. Estas competencias pueden ser cedidas por el Estado de manera voluntaria a través de dos tipos de leyes: leyes macro y leyes

²⁶ Citado por Badía, F. (1963). El estadio regional como realidad jurídica independiente. *Revista de Estudios Políticos*. 1 (129-130), 109. Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2047680>

orgánicas de transferencia. En las primeras, el Estado puede ceder facultades legislativas en materias estatales dentro de determinadas directrices impuestas por el Estado a la comunidad autónoma beneficiaria; en las segundas, se ceden facultades legislativas o ejecutivas sin imposición de límites. Estas cesiones se llevan a cabo sin la inclusión de las facultades cedidas en los estatutos de autonomía, de modo que las facultades cedidas sí pueden ser recuperadas por el Estado.

Estos dos tipos de leyes constituyen una derogación parcial del sistema de distribución de competencias en beneficio de las comunidades autónomas, ya que su aplicación sólo es útil para aumentar las facultades de las regiones y disminuir aquellas del Estado central.

Luego de esta exposición y análisis del ordenamiento jurídico ibérico es posible afirmar que el Estado de las autonomías es un modelo de Estado que, por redundante que suene, entrega autonomía a sus regiones para legislar materias propias de su competencia y dicho listado de materias se encuentra en constante expansión. En ese orden de cosas, el modelo hispano cumple con ambas características de una descentralización política, autogobierno y autonomía, necesaria para configurar un Estado Regional.

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DEL ESTADO CHILENO

En este capítulo se analizará si el ordenamiento jurídico chileno, luego de las reformas de descentralización realizadas por las leyes 21.073 y 21.074, ha adoptado de facto la forma de Estado Regional. Para ello se comenzará por describir la institucionalidad vigente y las reformas de descentralización anteriores llevadas a cabo en Chile desde el retorno a la democracia. Luego, se procederá a examinar el ordenamiento jurídico actual conforme a los criterios que fueron definidos en esta investigación para calificar a un Estado como Regional.

3.1 Hitos relevantes

A partir de 1990, se desarrolló en Chile una continua, pero lenta, descentralización. Este proceso se concentró mayoritariamente en el ámbito municipal²⁷, en donde pueden mencionarse, entre otras, la reforma constitucional de la ley 19.097, del año 1991, que permitió la elección

²⁷ Las reformas en el ámbito municipal no se tratarán en este trabajo por no ser relevantes para el objetivo de la investigación

popular de alcaldes²⁸ y la ley 19.022, del año 1990, que descentralizó funcionalmente ciertas atribuciones en favor de dicha autoridad.

En este contexto, la reforma constitucional de 1991, también, reconoció a las regiones como un órgano administrativo desconcentrado. Para ello se creó la figura del Gobierno Regional, que sería integrado por el Consejo Regional y presidido por el Intendente Regional.

El Intendente, al presidir un órgano de carácter meramente administrativo, es designado por el Presidente de la República, constituyéndose, entonces, en un cargo de exclusiva confianza. En razón de lo anterior, el Intendente debe lealtad al Gobierno Central que lo designó y no a la Región que representa.

Además, la ley 19.097 modificó el Consejo Regional, otorgándole atribuciones para aprobar su propuesta de presupuesto anual, así como, también, los planes de desarrollo regionales.

En el año 2005, se llevó a cabo otra reforma constitucional, a través de la ley 20.050, que estableció que la modificación administrativa del país

²⁸ Cabe mencionar que la reforma constitucional reestableció la elección popular de alcaldes. Sin embargo, esta se realizó de forma indirecta, siendo el alcalde elegido por los concejales municipales que, a su vez, eran elegidos por la ciudadanía. La elección directa del edil no se materializó hasta la ley 19.452 de 1996.

pasaría de ser materia de una reforma constitucional a materia de ley orgánica.²⁹

En el año 2009, se produjo un nuevo avance a través de la reforma constitucional de la ley 20.390. Esta modificación introdujo dos cambios a destacar. Primero, modificó la forma de designación de los Consejeros Regionales quienes, en adelante, serían escogidos por elección popular. Su primera elección se llevó a cabo en conjunto con las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2013. Con todo, la presidencia del Consejo permaneció en manos del Intendente, cargo que se mantuvo como de exclusiva confianza del ejecutivo.

En segundo lugar, la reforma consagró un sistema de transferencia de atribuciones desde el Presidente de la República hacia los Gobiernos Regionales. Tal mecanismo se encontraba en el artículo 114 de la Constitución, redactado en términos facultativos, utilizando la expresión “podrá transferir”, lo que permite concluir que su aplicación dependía de la voluntad del ejecutivo. Se volverá sobre esta norma más adelante.

Tiempo después, en el año 2014, se conformó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional. Luego de seis meses de trabajo, ésta entregó un informe con diversas propuestas orientadas

²⁹ Esto permitió que posteriormente, gracias a la exigencia de un menor quorum para reformar, se crearan nuevas regiones como Arica y Parinacota, Los Ríos y Ñuble.

a convertir a Chile en un “Estado Descentralizado”. Esta forma de Estado se describe en el informe como aquel que “...distinguirá claramente las funciones de Gobierno y administración Interior y de Gobierno y administración, Regional y Local.” (p. 28)

Dentro de las propuestas, existen algunas que promueven cambios en una dirección similar al sistema español. Por ejemplo, en opinión de la Comisión, las atribuciones de los Gobiernos Regionales no se encuentran claramente delimitadas. La Constitución, meramente, señala que tendrán ciertas competencias y la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional³⁰ (LOGGAR), en forma abstracta, menciona algunas de ellas sin determinar hasta qué punto una competencia corresponde al Gobierno Regional o al Estado Central.

Como solución, la Comisión planteó establecer, de forma clara, las atribuciones regionales recurriendo a una clasificación tripartita –como sucede en España- consistente en competencias exclusivas, compartidas y delegadas.³¹

³⁰ Ley N° 19.175. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 08 de noviembre de 2005.

³¹ Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/325320168_Informe_Comision_Asesora_Presidencial_en_Descentralizacion_y_Development_Regional_Propuesta_de_Politica_de_Estado_y_Agenda_para_la_Descentralizacion_y_el_Development_Territorial_de_Chile_Hacia_un_pais_d/link/5b057a0a0f7e9b1ed7e8130b/download

Por otra parte, en materia de potestad normativa regional, la Comisión optó por mantener, en general, el sistema autárquico regional y propuso un aumento de las materias susceptibles de ser reguladas por el Consejo Regional, a través de su potestad reglamentaria. Esta propuesta constituye un avance en relación a la regulación de aquel momento, pero no implica un reconocimiento de autonomía legislativa en los términos descritos en este trabajo.³²

Para hacer posible lo anterior, la Comisión planteó la modificación del mecanismo de transferencia de atribuciones del artículo 114 de la Constitución, de modo de establecer una transferencia de forma gradual y cuyo proceso pudiera iniciarse a solicitud de los Gobiernos Regionales.

Respecto del Intendente, el panel de expertos manifestó que, para lograr una efectiva descentralización política, era necesario proceder a designar al Intendente mediante una elección popular. En relación a sus potenciales beneficios se señaló que “Ello permitirá la competencia programática en torno a los temas prioritarios de cada territorio, la rendición de cuentas ante el electorado regional y la plena transformación de éste en el

³² Dentro de la propuesta de atribuciones para los Consejos Regionales, la Comisión incluyó una facultad de “iniciativa legislativa en materias de su competencia”. Sin embargo, no desarrolló más la idea, lo que plantea la interrogante de cuál sería órgano encargado de tramitar y aprobar dicha propuesta.

mandante de su gobierno” (Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, p. 27).

Varias de las propuestas realizadas por esta Comisión fueron consideradas y se materializaron en las reformas realizadas en los años 2017 y 2018, a través de la ley 20.990 de reforma constitucional y de las leyes 21.073 y 21.074. Estos cuerpos legales modificaron la estructura de los Gobiernos Regionales, dispusieron la eliminación del cargo de Intendente Regional y, en su reemplazo, crearon los cargos de Gobernador Regional y Delegado Presidencial Regional, entre quienes repartieron las competencias que le correspondían al cargo de Intendente. Además, realizaron adecuaciones al mecanismo de transferencia de atribuciones del artículo 114. El detalle y desarrollo de estas instituciones se realizará en el siguiente ítem, que resume el estado actual del ordenamiento jurídico chileno en esta materia.

3.2 Análisis del estado actual del ordenamiento jurídico chileno

3.2.1 Constitución de 1980

La Carta Fundamental que rige a Chile, aprobada en 1980, ha sido objeto de múltiples reformas. Actualmente el país se encuentra en el marco de un proceso constituyente, destinado a elaborar una nueva Constitución Política, la que, potencialmente, puede diferir mucho de la Carta Magna actual.

Sin embargo, el referido proceso constituyente está recién comenzando y, en el intertanto, la Constitución de 1980 mantendrá plenamente su vigencia conforme a lo dispuesto en su artículo 135. De tal manera, y según las demás normas establecidas en el capítulo XV del citado texto legal, la Constitución actual seguirá teniendo un papel relevante en el futuro inmediato. En consecuencia, parece importante profundizar en la regulación constitucional vigente y analizar el tratamiento que en ella reciben las regiones.

Al respecto, la Constitución de Chile, en su primer capítulo sobre bases de la institucionalidad, dispone en el artículo 3 que “El Estado de Chile es unitario”. Esta declaración, si bien parece absoluta, no es suficiente para cerrar por completo la interrogante acerca de la forma jurídica de Estado que rige a la nación. Las reformas de los años 2017 y 2018, particularmente aquellas que modifican la LOCGAR, que se tratará más adelante, contradicen en parte la declaración unitaria del artículo 3. Por ende, estas modificaciones legislativas podrían tratarse de un caso de mutación constitucional, en el que se cambia el sentido de una disposición de la Constitución sin reformarla directamente.³³ En consecuencia, sólo un estudio

³³ Para mayor información sobre la mutación constitucional revisar: García, A. (2002). Dinámica constitucional. En Autor (Eds.), *El Ordenamiento Constitucional (un enfoque histórico y formal de la Teoría de la Constitución y de las Fuentes del Derecho)* (pp 75-79). Recuperado de: <https://app-vlex->

más acucioso de la Constitución y la legislación permitirá confirmar, sin dar lugar a dudas, lo que esta declaración afirma.

A continuación, la misma norma señala que “La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”. De la redacción de dicho párrafo puede concluirse que, en principio, la descentralización que más interesa al constituyente es la descentralización administrativa.

La norma finaliza con un inciso que reza “Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”. De esta forma, la regionalización se concibe como una conducta que deben adoptar los órganos del Estado en el ejercicio de sus atribuciones, lo que se traduce en asignaciones equitativas de recursos y la garantía de una provisión de servicios públicos de una calidad más o menos similar en todo el país. Por el contrario, esta interpretación no comprende un desarrollo legislativo posterior que profundice la descentralización territorial.

com.ezpbibliotecas.udec.cl/#search/jurisdiction:ES+content_type:4/mutacion+C3%B3n+constitucional/WW/vid/414760462

También revisar: Sant'Ana, A. (2012). Mutación constitucional y concreción normativa: cómo la estructura de la norma se relaciona con los cambios informados de la Constitución. *Revista de Estudios Constitucionales*, 10(2). Recuperado de: <https://app-vlex-com.ezpbibliotecas.udec.cl/#search/jurisdiction:CL/mutacion+constitucional+y+concreci%C3%B3n+normativa/WW/vid/4680219>

Más adelante, en el artículo 110, se establece la organización administrativa del país en los siguientes términos “Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias”³⁴. Desde un punto de vista teórico, esta norma se aleja de los principios del artículo tercero, pues no solo concibe la división regional con fines administrativos, sino también de gobierno. Ello implica, de forma primigenia, una intención de descentralización política.

Otra norma constitucional relevante es el artículo 113, que establece el Consejo Regional. Esta señala que dicho órgano tendrá un “...carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional...”. Su importancia reside en que, al reconocer al Consejo como un órgano normativo, le está concediendo potestad normativa al Gobierno Regional.

Este artículo 113, además, dispone que le corresponderá al Consejo Regional ejercer las atribuciones que la LOCGAR - que se analizará más adelante- le encomiende. A partir de una interpretación armónica de ambos

³⁴ Previo a la reforma constitucional del año 2005, la división administrativa del país se encontraba en el inciso segundo del artículo 3. Según se mencionó anteriormente, se trasladó su ubicación con el fin de permitir reducir el quorum parlamentario necesario para reformar esta materia. En cualquier caso, el cambio de ubicación puede considerarse un retroceso, ya que el tratamiento de una materia en los primeros artículos de una Constitución, que corresponden a sus principios, desvela un especial interés de los redactores de la Constitución por esa materia.

cuerpos legales es posible llegar a la conclusión de que la potestad normativa en cuestión corresponde a una potestad reglamentaria.

En opinión del autor, es desafortunado que esta competencia se encuentre reconocida en términos vagos. En un mismo sentido se pronuncia Ferrada (2002) al señalar que, precisamente una de esas deficiencias que presenta el modelo descentralizado descrito, se expresa, en el ámbito normativo, en la poca claridad acerca de la naturaleza y alcances de la potestad normativa reconocida a los consejos regionales y su relación con las demás normas del ordenamiento jurídico. (La potestad reglamentaria de los Gobiernos Regionales: algunas notas preliminares, p. 317)

Sin embargo, este reconocimiento en la Carta Magna implica que la potestad reglamentaria de estas entidades subnacionales se encuentra garantizada institucionalmente, por lo que, cualquier intento por parte del ejecutivo o legislativo de privarlas de esta atribución sufriría de un vicio de inconstitucionalidad.

El ordenamiento jurídico chileno, entonces, consagra un reconocimiento constitucional de la capacidad normativa de sus regiones que, a grandes rasgos y de forma abstracta, podría considerarse similar al que realiza el ordenamiento español respecto de sus Comunidades Autónomas. Ambos pretenden proteger a sus entidades subnacionales con el fin de que

puedan ejercer, sin obstáculos, las atribuciones que el constituyente ha optado por concederles.

Pero esa es la única semejanza. A diferencia del ordenamiento chileno, la Constitución española va más allá y, por medio de su artículo segundo, establece como principio la protección de la autonomía, es decir, la facultad de legislar de sus Comunidades Autónomas. Más adelante, y sin entrar en detalle, puesto que el ordenamiento español se desarrolló en el capítulo anterior, esa Constitución se preocupa de señalar las materias sobre las cuales eventualmente podrán legislar y la forma de asumir esas competencias.

En cambio, la actual Constitución, en su artículo 113, simplemente consagra al Consejo Regional como un órgano normativo, de lo cual se colige, que está dotado de facultad reglamentaria. Es decir, la Constitución se limita a proteger la capacidad autárquica de los Gobiernos Regionales, no existiendo ninguna disposición que pueda, a lo menos, interpretarse como un reconocimiento de autonomía regional.

El tratamiento de las regiones en la Constitución y, sobre todo, el reconocimiento constitucional de su autonomía es, como se señaló en el capítulo primero, uno de los requisitos para considerar un Estado como Regional. En ese entendido, el ordenamiento jurídico chileno, conforme se ha expuesto, no cumple con dicho elemento. La preferencia por proteger la potestad reglamentaria de sus entidades subnacionales revela una tendencia más propia, en este aspecto, de un Estado Unitario, como se mencionó al

tratar las diferencias entre el Estado Regional y las demás formas jurídicas de Estado.

3.2.2 Descentralización política

Tal y como se mencionó en el primer capítulo, la “descentralización política” es el segundo elemento necesario para considerar que un Estado se organiza en torno a una forma de jurídica Regional. Ahora, para determinar si el ordenamiento jurídico chileno actual presenta ese elemento, se realizará un análisis en base a dos componentes de la descentralización política en un Estado Regional, que al decir de Yañez (2012, p. 33), son los siguientes: “autogobierno” y “autonomía regional”.

3.2.2.1 Autogobierno

La estructura de los Gobiernos Regionales en Chile fue alterada por las últimas reformas de descentralización contenidas en las leyes 20.990, 21.073 y 21.074, que suprimieron el cargo de Intendente Regional distribuyendo sus atribuciones en dos nuevas autoridades.³⁵

La primera autoridad de la Región pasa a ser el Gobernador Regional, el cual, de acuerdo al artículo 111 de la Constitución, forma parte del Gobierno Regional en conjunto con el Consejo Regional. El Gobernador

³⁵Este capítulo se referirá a las autoridades regionales en tiempo futuro ya que, si bien las reformas que las instituyen ya fueron publicadas, estas aún no entran en vigencia. Las normas e instituciones desarrolladas en este ítem serán plenamente aplicables una vez que las nuevas autoridades asuman en sus funciones luego de las elecciones de abril de 2021.

Regional preside el Consejo Regional y se erige como el órgano ejecutivo de la Región. Como se ve, estas atribuciones otrora le correspondían al Intendente.

En el mismo sentido se pronuncia la LOCGAR, la cual señala en sus artículos 22 y 23, respectivamente, que “El gobierno regional estará constituido por el gobernador regional y el consejo regional” y “El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole además presidir el consejo regional”.

Sin embargo, a diferencia de su antecesor, el Gobernador debe ser elegido por sufragio universal en votación directa³⁶, por la ciudadanía de la Región. Lo anterior, como se ha señalado reiteradamente en este trabajo, implica que el Gobernador cuenta con un respaldo democrático, que le sirve de apoyo, en caso de producirse alguna discrepancia con el Gobierno Central, en relación con los intereses de la región.

Las atribuciones de esta autoridad están establecidas en el artículo 24 de la LOCGAR y pueden clasificarse, a priori, en cinco grupos: administrativas, normativas, de planificación, presupuestarias y de coordinación. Las facultades administrativas prácticamente definen la función esencial del Gobernador, que es la de administrar la región – función que cumplía anteriormente el Intendente-. Para ello está facultado para, entre

³⁶ Así lo dispone el artículo 111 inciso 4 de la Constitución, como también el artículo 23 inciso 2 de la LOCGAR.

otros, administrar los bienes y recursos del Gobierno Regional, representarlo tanto judicial como extrajudicialmente y nombrar y remover funcionarios.

Sus facultades normativas son escuetas y se limitan entregarle iniciativa en proyectos de reglamento regional ante el Consejo Regional e iniciar el proceso de transferencia de competencias desde el Gobierno central al Gobierno Regional. Por su parte, las facultades de planificación y presupuesto permiten la elaboración de planes de desarrollo y el proyecto de presupuesto regional respectivamente, y, respecto de ellas no hay mucho más que desarrollar.

La última competencia se refiere a la facultad de coordinar, supervigilar y fiscalizar a los servicios públicos que en el futuro puedan crearse, y que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional. Al respecto, es importante mencionar que conforme a la legislación actual no existen servicios públicos de este tipo³⁷, de modo que actualmente esta facultad está vacía de contenido. No obstante, la ley permite la creación de estos servicios, por lo que es posible que esta atribución sí tenga aplicación práctica en el futuro.

³⁷ Para mayor detalle, revisar: Asesoría técnica parlamentaria. (2018). Competencias del Gobernador Regional, funciones del órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27915/2/Competencias_Gobernador_Regional.pdf

El Gobernador, su calidad de órgano ejecutivo regional, puede ser objeto de una acusación constitucional por parte de la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Constitución. Sin embargo, es destacable que para ser condenado por el Senado se requiere un quorum de dos tercios de los Senadores en ejercicio, siendo la única autoridad, además del Presidente de la República, para cuya condena se precisa dicho quorum supra mayoritario.

La exigencia de este quorum bien puede interpretarse como una intención del constituyente de proteger a la autoridad regional de un mecanismo de remoción del cargo en cuyo procedimiento intervienen autoridades de nivel nacional y no regional, evitando generar tensiones entre en el centro y la periferia del país, sobre todo si la autoridad sometida al proceso cuenta con gran aprobación en la Región donde desempeña el cargo.

La otra autoridad, que asumirá el resto de las funciones del Intendente, será el Delegado Presidencial Regional, quien conforme al artículo 115 bis de la Constitución, será el representante del Presidente en la Región y, por ende, designado por él, Se trata, entonces, de un cargo de exclusiva confianza.

El Delegado Presidencial Regional, conforme al referido artículo 115 bis, ejercerá las atribuciones del Presidente de la República en la Región, así como la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones

administrativas que operen en la Región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de algún ministerio.

Esto implica que la relación jerárquica con las secretarías regionales ministeriales (SEREMIS) -que se encargan de la provisión de diversos servicios públicos- pasa desde el Intendente al Delegado Presidencial y no al Gobernador.

Lo anterior tiene relevancia, ya que la mayoría de los servicios públicos se materializan en el territorio nacional a través de los órganos desconcentrados y las subsecretarías regionales ministeriales. Aproximadamente, entre el 70 y el 80% de la inversión pública efectiva en la Región, se materializa a través de estos órganos. Y el 20 a 30% restante a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) ³⁸ el cual, conforme a la legislación actual, es administrado por la autoridad democráticamente electa, esto es, el Gobernador Regional.

El artículo 2 de la LOCGAR dispone que al Delegado Presidencial le corresponderá ejercer las funciones de Gobierno interior de la región de acuerdo a las instrucciones que le imparta el Presidente de la República. Esta

³⁸ Dato obtenido de: Szmulewicz, E., Montecinos, E. (2019). Gobernadores regionales y delegados presidenciales: zonas de conflicto y espacios de colaboración, en Von Baer, H., Bravo, N. (Eds.) Desarrollo territorial colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos (p. 118 y 120). Chile: Ediciones Universidad La Frontera. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/262509/6722643/Desarrollo+territorial+colaborativo+LIBRO+FINAL.pdf/42747f5e-f8a3-1618-d8f7-ebfb18592880?version=1.0&t=1567610742635>

función puede desarrollarse en materias tales como la mantención del orden público o la facultad de solicitar el auxilio de la fuerza pública.

En suma, las atribuciones del Intendente Regional se han repartido, por un lado, al Gobernador Regional encargado de la administración de la Región y, por otro, al Delegado Presidencial a quien se le encomienda el Gobierno interior regional³⁹.

En este aspecto, el modelo chileno actual presenta instituciones similares a las de su contraparte española. En ambos países, sus regiones cuentan con una autoridad ejecutiva de carácter regional⁴⁰ que es elegida democráticamente y a la que se le reconocen ciertas atribuciones. Asimismo, en ambos sistemas, se contempla la existencia de un delegado del Gobierno Central en la Región, el cual cumple la función de representar los intereses del Estado en el territorio respectivo.

Sin embargo, la relación de poder existente entre estos dos órganos es diferente en ambos países. En España, el Delegado, además de ser el encargado de mantener el orden público, cumple una función eminentemente mediadora en los conflictos que se presentan entre el Gobierno Central y la Comunidad Autónoma.

³⁹ La expresión “Gobierno interior de la Región” puede considerarse ambigua en condiciones de que además existe un Gobierno Regional.

⁴⁰ Por supuesto, matizando las diferencias que se presentan a raíz de las distintas formas de Gobierno de ambos países, en donde la forma de Gobierno Regional chilena se inspira en un modelo presidencialista y la española corresponde a un sistema parlamentario.

Esto se explica por el reparto competencial establecido entre los distintos niveles de gobierno en España, en donde las Comunidades Autónomas son las encargadas de proveer servicios públicos como educación o salud, y desempeñan un papel principal en la ejecución del gasto público del país. Según estadísticas de la OCDE (2016),⁴¹ el gasto de las Comunidades Autónomas como gobierno regional, asciende al 35,5%⁴² del gasto total del Estado. Esto implica que el gasto público regional, el cual tiene incidencia en el desarrollo y la inversión pública en la zona, depende, en una gran medida, del Gobierno de la Comunidad Autónoma y, por ende, de su Presidente. En consecuencia, la influencia que el Delegado Presidencial puede llegar a tener en el desarrollo de la Comunidad Autónoma es reducida.

Por otra parte, en el sistema chileno, el Delegado Presidencial se convierte en un actor relevante de la política regional. Como se mencionó anteriormente, dicha autoridad ejerce superioridad jerárquica respecto de los SEREMIS, quienes, a su vez, controlan cerca del 80% de la inversión

⁴¹ Datos recuperados de <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691#>

⁴² Cifra de elaboración propia a partir de datos suministrados por la OCDE. En la página web de la institución se presentan por separado los datos de gasto de gobierno subnacional –que incluye a gobiernos regionales y municipales – y gasto de gobierno local únicamente – que sólo incluye a gobierno municipal-. Para obtener esta cifra se procedió a restar el gasto de gobierno local del gasto de gobierno subnacional.

efectiva en la zona.⁴³ La provisión de servicios públicos tales como transporte, educación o salud, también, depende de ellos. Desde un punto de vista competencial y presupuestario, el margen de acción de los Gobiernos Regionales, y por ende del Gobernador, es estrecho. En efecto, conforme a la DIPRES⁴⁴ el presupuesto regional representa apenas el 3% del presupuesto del Gobierno Central y, de acuerdo con la OCDE, el gasto público subnacional –que incluye además el gasto público municipal- representa un 14.5% del gasto público total del país.⁴⁵

Esto trae como consecuencia que el desarrollo regional y el gasto público, que se ejecute en la zona, depende, en gran medida, del Delegado Presidencial, lo determina que, en Chile, dicha autoridad goce de mayor influencia que su contraparte española.

⁴³ Dato obtenido de: Szmulewicz, E., Montecinos, E. (2019). Gobernadores regionales y delegados presidenciales: zonas de conflicto y espacios de colaboración, en Von Baer, H., Bravo, N. (Eds.) Desarrollo territorial colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos (p. 118). Chile: Ediciones Universidad La Frontera. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/262509/6722643/Desarrollo+territorial+colaborativo+LIBRO+FINAL.pdf/42747f5e-f8a3-1618-d8f7-ebfb18592880?version=1.0&t=1567610742635>

⁴⁴ Dipres (2017). Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-160346_doc_pdf.pdf

⁴⁵ Respecto de Chile no fue posible conseguir la cifra exacta para Gobiernos Regionales ya que la OCDE no dispone de los datos de gasto de gobierno local únicamente, lo que impide realizar la operación utilizada para el caso de España.

Teniendo en consideración todo lo mencionado a lo largo de este ítem, la descentralización política en su acepción de autogobierno regional está presente en Chile, puesto que la autoridad regional es electa democráticamente. Si bien presenta ciertas limitaciones desde el punto de vista de sus competencias y presupuesto asignado, la elección de Gobernadores permite la representación efectiva de la Región ante el Gobierno Central a través de una autoridad que debe rendir cuenta a su electorado. Por ello, en este aspecto, esta investigación considera que el ordenamiento jurídico chileno presenta el elemento de “autogobierno”, característico de un Estado Regional.

3.2.2.2 Autonomía

Como se mencionó al tratar la Constitución de 1980, el artículo 113 reconoce al Consejo Regional como un órgano de carácter normativo. A partir de dicha expresión se colige que el constituyente ha optado por concederle potestad normativa, pero esta norma, por sí sola, es demasiado vaga. Para comprender cómo opera esta es necesario recurrir a la LOCGAR.

Esta ley, en su artículo 16 señala que “Serán funciones generales del Gobierno Regional: h) Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos...”. Por su parte, el artículo 20 dispone: “Para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá las siguientes

atribuciones: a) Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes”.

La redacción del artículo 20 permite sostener que el Gobierno Regional se encuentra dotado de potestad reglamentaria de ejecución, en caso de ser habilitado por una ley estatal, para regular una determinada materia. No obstante, al hacer uso de dicha atribución no puede “... establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen...”.

Interpretando, en forma armónica las normas constitucionales y orgánicas anteriormente expuestas, Ferrada (2002) sostiene que la potestad normativa regional del artículo 16 letra h de la LOCGAR, es una potestad reglamentaria autónoma o, al menos, cuasi autónoma en la que el Gobierno Regional se encuentra facultado para regular las materias propias de su competencia, conforme a la LOCGAR, sin necesidad de habilitación legal expresa. (La potestad reglamentaria de los Gobiernos Regionales: algunas notas preliminares, p. 316-317)

En el mismo sentido se pronunció la Contraloría General de la República, en el dictamen 63.805-2015, el órgano señaló que, en el caso de los gobiernos regionales, dicha potestad se encuentra consagrada en los citados artículos 16, letra d), y 20, letra a), de la aludida ley N° 19.175, que facultan a esas

entidades para dictar reglamentos regionales sobre las materias de su competencia. (p.1)

Con todo, es relevante precisar que las materias respecto de las cuales el Gobierno Regional está dotado de competencia reglamentaria son reducidas. Éstas se encuentran contenidas en los aludidos artículos 16 letra h y 20 letra a, y, además, en los artículos 27 y 36 del mismo cuerpo legal.

El artículo 27 consagra al Gobernador Regional como el Jefe superior de los servicios administrativos del Gobierno Regional. Al respecto, le otorga iniciativa para proponer al Consejo Regional las normas básicas sobre organización de dichos servicios. Esto implica, que el Gobierno Regional tiene potestad para regular el funcionamiento de los órganos que dependan de él, lo que, en definitiva, se traduce en el ejercicio de potestad reglamentaria.

A su vez, el artículo 36 establece las atribuciones que le corresponderán al Consejo Regional. Dentro de ellas destaca la contenida en la letra b, debido a su claridad, que le entrega expresamente competencia para “Aprobar los reglamentos regionales”⁴⁶, lo que es concordante con las atribuciones concedidas por los artículos 16 y 20 al Gobierno Regional, del cual el Consejo Regional forma parte.

⁴⁶ El concepto de “reglamentos regionales” es utilizado apenas en 4 ocasiones en toda la LOCGAR, las cuales corresponden a los artículos 24 letra g, 30 letra i, 44 y el citado artículo 36 letra b.

Luego, las demás letras del artículo 36 competencias que, doctrinariamente, pueden ser consideradas como potestad reglamentaria, pero cuyos efectos no afectan directamente a la realidad social o conducta de los ciudadanos, puesto que apuntan, únicamente, a regular la organización administrativa de la Región.

Dentro de estas atribuciones destaca las contenidas en la letra a, que permite al Consejo Regional aprobar su reglamento interno; en la letra c, que le entrega facultad para aprobar el Plan Regulador Intercomunal; y, en la letra d, que lo faculta para aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la Región y el proyecto de presupuesto regional.

Conforme a Parada (1997), los reglamentos se caracterizan por tener un carácter general, favorecer la ejecución de una ley o función administrativa y no agotarse por su cumplimiento (p. 63). Todas las facultades anteriormente mencionadas presentan estas características, por lo que, de acuerdo a este criterio, pueden ser consideradas como potestades reglamentarias.

En relación a los conceptos desarrollados en el capítulo primero de este trabajo, cabe destacar que la referida capacidad normativa otorgada al Gobierno Regional a través del artículo 16, excede, desde un punto de vista jurídico, las facultades propias de la autarquía. Ello en razón de que el concepto anterior abarca únicamente la potestad reglamentaria de ejecución, la que tiene por finalidad desarrollar la legislación estatal. En cambio, este

tipo de potestad cuasi autónoma le permite reglamentar, sin necesidad de autorización legal expresa, siempre y cuando la materia en cuestión se encuentre dentro del ámbito de competencia del Gobierno Regional.

Sin embargo, esta potestad, si bien autónoma, se encuentra bastante limitada, debido a que la habilitación genérica del artículo 16 de la LOCGAR sólo hace referencia a aquellas materias que sean de su competencia, las que, como se mencionó, son reducidas.

En palabras de Ferrada (2002) “En esta perspectiva, la potestad normativa de los Gobiernos Regionales a que venimos haciendo referencia, pasa a adquirir un ámbito acotado de actuación, cuyo marco lo determina, en definitiva, la competencia asignada a éstos por la Constitución y la LOCGAR.” (La potestad reglamentaria de los Gobiernos Regionales: algunas notas preliminares, p. 318)

Con todo, al señalar que dichas atribuciones son superiores a las de un ente autárquico, es importante tener en consideración que el mero hecho de tener competencia para normar reglamentariamente y sin necesidad de habilitación legal expresa, no implica que la entidad sub nacional goce de autonomía. Ello, porque tal concepto significa la facultad de un ente territorial para regular materias a través de una ley, dotada de la misma naturaleza jurídica que las leyes estatales, y que, desde un punto de vista

jerárquico, es superior a la potestad reglamentaria en cualquiera de sus formas.

En efecto, no existe ninguna norma en el ordenamiento jurídico chileno actual que otorgue a los Gobiernos Regionales, ni tampoco a los órganos que lo componen, la facultad de dictar leyes en sentido estricto, que constituyan un derecho propio de la Región, lo que quiere decir que tales órganos no están dotados de autonomía.

Asimismo, ni en la Constitución ni en la legislación chilena existe una norma que cumpla una función homologable a la que cumplen los Estatutos de Autonomía. Las regiones pueden regular, reglamentariamente, la organización de los servicios administrativos y públicos que dependan del Gobierno Regional conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y también la organización del Consejo Regional de acuerdo al artículo 36 letra a. Pero, la organización propia de las regiones, a través de un Gobierno Regional, Gobernadores, Consejos Regionales, así como las facultades que tendrán dichos órganos está establecida en una norma de carácter nacional, de general aplicación en todo el territorio del Estado.

Esto difiere mucho del sistema español, en donde la existencia de Estatutos de Autonomía - reconocidos por la Constitución y dotados de la protección que ello conlleva – permite a las Comunidades Autónomas regular regionalmente su organización, autoridades y las competencias de las

mismas, aunque siempre respetando los márgenes fijados por la propia Constitución para ello.

Ahora, continuando con el desarrollo del ordenamiento jurídico actual en el marco de la autonomía, un mecanismo que puede tener utilidad para dotar a los Gobiernos Regionales de mayores competencias es el mecanismo de transferencia de atribuciones. Este se encuentra consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política y regulado en los artículos 21 bis a 21 octies de la LOCGAR⁴⁷. Las funciones transferidas mediante este mecanismo pueden serlo a una o varias regiones, lo que abre la posibilidad de que, en el futuro, existan algunas regiones que detentan más competencias que otras.

El procedimiento para hacer efectivo este mecanismo podrá ser iniciado de oficio por el Presidente de la República o a solicitud del Gobernador Regional correspondiente.⁴⁸ En su tramitación intervendrán el Presidente de la República, un Comité interministerial que asesorará al ejecutivo en las materias que se evalúa transferir y, en caso de que el procedimiento haya sido iniciado por solicitud de un Gobernador Regional, una comisión de estudios sobre la materia. El Comité Interministerial,

⁴⁷ Para más información véase, Nogueira, H. (2019). El Estado unitario-descentralizado: el nuevo modelo, y su necesario perfeccionamiento, en Von Baer, H., Bravo, N. (Eds.) Desarrollo territorial colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos (p. 50-54). Chile: Ediciones Universidad La Frontera

⁴⁸ Precisar que los Gobernadores sólo podrán realizar esta solicitud a partir del 10 de marzo de 2022, conforme a lo dispuesto por el artículo 4 transitorio de la ley 21.074.

conforme al artículo 21 septies, podrá aceptar o rechazar la solicitud del Gobernador de transferencia de competencias a través de un decreto fundado bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”. El rechazo pondrá fin al procedimiento. En caso de aprobación, el Comité remitirá los antecedentes al Presidente de la República quien, nuevamente, puede aceptar o rechazar fundamente la solicitud de transferencia.

Como se puede observar, si bien se exige que la resolución del Comité sea fundada, la decisión de transferir funciones recae de forma casi exclusiva en el Gobierno Central, y su aplicación consiste, por ende, en una cesión voluntaria de poder desde la cúpula del Estado hacia sus entidades subnacionales. Esto permite que la eficacia práctica de este mecanismo sea puesta en duda, ya que lo más común es que los órganos del Estado sean reticentes a ceder facultades.

Además, su margen de aplicación se limita aún más si se considera que, únicamente, se podrán transferir funciones referidas a ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, debiendo ser declarada inadmisibles cualquier solicitud de transferencia de funciones que no se refiera a los ámbitos recién mencionados.⁴⁹

El desarrollo legislativo de estos tres conceptos – al igual que potestad reglamentaria de los Gobiernos Regionales- es abstracto. Esto debido a que

⁴⁹ Artículo 21 ter LOCGAR.

no se determina en forma clara el límite entre aquellas funciones que se incluyen dentro de estos conceptos, y por ende pueden ser transferidas, y aquellas que no.

No obstante, en relación a lo que interesa en este ítem, el mecanismo de transferencia en análisis, no implica la concesión de autonomía a los Gobiernos Regionales, ni siquiera en el caso de que a través de una interpretación más amplia se llegare a estimar incluidas una mayor cantidad de funciones dentro de los conceptos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, ninguna de estas atribuciones transferidas implicaría la concesión de autonomía a los Gobiernos Regionales. Ello solo implicaría un aumento de las facultades respecto de las cuales los Gobiernos Regionales ejercen autarquía, ya que dichas competencias transferidas se incluirían dentro de las materias que los Gobiernos Regionales son competentes para regular reglamentariamente gracias a la habilitación genérica del artículo 16 de la LOCGAR.

En aplicación del método comparado, esta institución guarda cierta relación con el mecanismo de asunción de competencias del derecho español, ya que ambos ordenamientos permiten que las entidades subnacionales adquieran competencias que primitivamente le correspondían al Estado Central. Sin embargo, el ordenamiento jurídico español presenta, respecto del chileno, tres diferencias en esta materia.

Primero; la atribución de competencias se verifica en un marco de autonomía, de modo que las competencias asumidas son susceptibles de ser desarrolladas legislativamente, lo que no sucede en Chile.

Segundo; al existir en España la institución de la “doble cláusula residual”, que permite a las Comunidades Autónomas asumir, en sus Estatutos de Autonomía, todas aquellas competencias que la Constitución no haya señalado como exclusivas del Estado, lo que implica que la cantidad de atribuciones que la entidad subnacional española puede atribuirse es superior a las que su contraparte chilena puede llegar a acceder a través del actual mecanismo de transferencia de funciones.

Y, tercero; todas aquellas competencias que las Comunidades Autónomas asuman en sus estatutos adquieren un carácter de irrevocables ya que, conforme a la Constitución Política de España, el Estado no tiene iniciativa para reformar los Estatutos de Autonomía. Esto coincide con los postulados del profesor Ambrosini acerca de que, en un Estado Regional, los derechos y poderes conferidos a las regiones por la Constitución no pueden ser reducidos libremente por el poder legislativo. En Chile la transferencia de funciones puede tener un carácter definitivo o temporal, siendo posible, en el último caso, revocar la transferencia si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 21 octies.

En conclusión, el ordenamiento jurídico chileno consagra potestades normativas para sus Gobiernos Regionales, las que se encuentran enunciadas

en la Constitución y su desarrollo se lleva a cabo, sin mucho detalle, en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. A su vez, también se contempla una institución destinada a aumentar las competencias de los Gobiernos Regionales, en el marco de un proceso de descentralización política iniciado en conjunto con la reforma que permite la elección de los Gobernadores Regionales. Sin embargo, el ordenamiento jurídico sudamericano aún mantiene una concepción autárquica de sus órganos regionales, y sus medidas de descentralización se concentran en aumentar sus facultades autárquicas que les permiten regular a través de reglamentos, en vez de realizar reformas que permitan a sus regiones el ejercicio de facultades legislativas, como sucede en las regiones autónomas de los Estados Regionales.

CONCLUSIÓN

Luego de establecer los elementos que componen a un Estado Regional y analizar los ordenamientos jurídicos de España y Chile a la luz de dichos criterios, es posible concluir que:

España, que cumple con todos los elementos mencionados, es un Estado Regional, caracterizado por la autonomía política. Esta se expresa a través de la autonomía de sus entidades subnacionales, las cuales son competentes para legislar aquellas materias que la Constitución y sus Estatutos de Autonomía les atribuyen; y, la elección democrática de sus autoridades menores, tanto legislativas como ejecutivas.

El Estado chileno, luego de sus reformas de descentralización, avanzó en materia de descentralización política al consagrar la elección de la autoridad regional, el Gobernador Regional, entregando a las regiones un representante efectivo que se encuentra legitimado democráticamente y que, por ende, es capaz de representar los intereses de la zona incluso en casos en que aquellos sean contrarios a los de las autoridades centrales.

Sin embargo, las competencias que el ordenamiento jurídico actual reconoce a las autoridades regionales no permiten la creación regional de leyes, la cual es una característica propia de la autonomía. Como se señaló,

no existe ninguna norma en el ordenamiento jurídico actual que pueda, a lo menos, interpretarse de tal forma que entregue competencias legislativas a las entidades subnacionales.

Por el contrario, la legislación actual concede a las regiones competencias de carácter autárquico, cuyo reconocimiento constitucional en el artículo 113 es ambiguo. Estas se encuentran consagradas en la LOCGAR, la que tampoco las desarrolla de forma minuciosa. Estas atribuciones consisten en la potestad reglamentaria del Gobernador y el Consejo Regional, las que, como se mencionó en su ocasión, son bastante limitadas.

La elección democrática de Gobernadores Regionales constituye un avance importante, que aleja a Chile de la forma de Estado Unitario y lo acerca hacia un modelo de carácter Regional. Sin embargo, la ausencia de competencias legislativas regionales hace que no sea posible considerar al país como un Estado Regional propiamente tal.

Con todo, se debe destacar que las reformas llevadas a cabo representan un hito relevante en la descentralización del país, tema que será abordado en la discusión constitucional Chile enfrentará este año 2021 y el 2022, en la cual es posible que se concreten mayores avances en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

Aja, E. (1996). Los principales periodos de desarrollo del Estado autonómico, Anuario jurídico de La Rioja, 1 (2), 121-144. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=261769>

Aragón, M. (2006). La construcción del Estado autonómico, Cuadernos Constitucionales de la cátedra de Fadrique Furió Ceriol, 1 (54-55), 75-95. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2675013.pdf>

Asesoría técnica parlamentaria. (2018). Competencias del Gobernador Regional, funciones del órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27915/2/Competencias_Gobernador_Regional.pdf

Badía, J. (1963). El estadio regional como realidad jurídica independiente. Revista de Estudios Políticos. 1 (129-130). 75-120. Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2047680>

Badia, J. (1977). La Región y el Estado regional. Revista Española De La Opinión Pública, 1 (47), 7-56. Recuperado de: doi:10.2307/40182557

Bernadí, X. (2008). Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria, Revista d'estudis autonòmics i federals, 1 (6), 320-364. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2602101>

Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de: https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45679#:~:text=El%20Estado%20es%20un%20concepto,marco%20de%20un%20territorio%20nacional

Busch, T. (2015). Forma jurídica de Estado y forma de Gobierno en Chile: Influencias recíprocas en los (des)equilibrios de poder. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/311583537_FORMA_DE JURIDICA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO EN CHILE INFLUENCIAS RECIPROCAS EN LOS DESEQUILIBRIOS DE PODER](https://www.researchgate.net/publication/311583537_FORMA_DE_JURIDICA_DE_ESTADO_Y_FORMA_DE_GOBIERNO_EN_CHILE_INFLUENCIAS_RECIPROCAS_EN_LOS_DESEQUILIBRIOS_DE_PODER)

Carrillo, M. (2011). La sentencia del tribunal constitucional español sobre el estatuto de Cataluña. Revista de Estudios constitucionales, 9(1), 365-388. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002011000100013>

Colom, B. (2008). La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas, Revista de estudios de la administración local y autonómica, 1 (306), 187-214. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/317192339_La_potestad_organizatoria_de_las_Comunidades_Autonomas

Concept paper. Los procesos de descentralización en la encrucijada: estado de la cuestión y perspectivas. Recuperado de: http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/concept_paper_cglu_comision_descentralizacion_sp.pdf

Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/325320168_Informe_Comision_Asesora_Presidencial_en_Descentralizacion_y_Development_Regional_Propuesta_de_Politica_de_Estado_y_Agenda_para_la_Descentralizacion_y_el_Development_Territorial_de_Chile_Hacia_un_pais_d/link/5b057a0a0f7e9b1ed7e8130b/download

Contraloría General de la República, dictamen N° 63.80511 de agosto de 2015. Recuperado de: <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/DetalleDictamen?OpenForm&UNID=B83EC08CEA0C6CFF03257EA400469D0A>

Dipres (2017). Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-160346_doc_pdf.pdf

Egaña, J. (1997). Hacia el Estado Regional en Chile. Revista de Derecho chileno, 24 (2), 337-351. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649919.pdf>

Espacio Público (2019). Proceso de regionalización en Chile, Diagnósticos y propuestas. Recuperado en: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Final-Descentralizaci%C3%B3n-V4.pdf>

Estupiñán, L. (2011). El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado. Diálogos de saberes, 35, 107-122. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3871170>

Eyzaguirre, N., Figueroa, P., Jordán, T. (2020). Crisis del Hiperpresidencialismo chileno y nueva constitución ¿Cambio de régimen político? Santiago de Chile: Flasco-Chile. Recuperado de https://flacsochile.org/doc/2020/Libro_Hiperpresidencialismo_VF.pdf

Ferrada, J. (2002). La potestad reglamentaria de los Gobiernos Regionales: algunas notas preliminares. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, 1 (23), 305-322. Recuperado de: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/510>

Ferreccio, S. (2018). Ley de rentas regionales: elemento esencial en la descentralización del país. Informe final, Postítulo en economía y finanzas para abogados. Universidad de Chile, Santiago. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/149328/Ferreccio%20Buge%20Stefano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ferreiro, A., Arís, M., Pinto, F. (2019). Proceso de regionalización en Chile, Diagnósticos y propuestas. Manuscrito inédito, Espacio Público. Recuperado de: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Final-Descentralizaci%C3%B3n-V4.pdf>

Ferret, J. (2005). Estatutos de autonomía: función constitucional y límites materiales, *Revista catalana de dret públic*, 1 (31), 87-108. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1388311>

Fondevila, M. (2010). El proceso de integración europea en relación con la descentralización de los estados miembros. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1 (14), 385-419. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/61902967.pdf>

Gambino, S. (2005). La transformación del Estado Regional italiano. Las modificaciones introducidas por las últimas reformas constitucionales. *Revista de derecho Universidad Católica del Norte*, 2, 93-130. Recuperado de: <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revistaderecho/article/view/2128>

García, A. (2002). Dinámica constitucional. En Autor (Eds.), *El Ordenamiento Constitucional (un enfoque histórico y formal de la Teoría de la Constitución y de las Fuentes del Derecho)* (pp 75-79). Recuperado de: https://app-vlex-com.ezpbibliotecas.udec.cl/#search/jurisdiction:ES+content_type:4/mutaci%C3%B3n+constitucional/WW/vid/414760462

Girón, E. (2004) El Estado autonómico español y el nuevo Estado regional italiano: ¿Hacia un Estado federal? En: Estupiñan, L. (Edit.). *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – Centro de Investigaciones Socio Jurídica de la Universidad Libre, 13-48. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3871170.pdf>

Gunther R. (1986). El proceso constituyente español, *Revista de estudios políticos*, 1 (49), 33-61. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26878.pdf>

Herrero, C., Carrasco, R. (2010). El presupuesto de las Comunidades Autónomas en un contexto de descentralización administrativa, *Revista*

española de control externo, 12 (34), 119-149. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3250893>

Lucio, A (2019). De la Constitución. En Arevalo, A., Garrido, C., Sánchez, J. (Eds.), *Introducción a la Constitución de 1978* (pp. 289-290). Recuperado de: <https://app.vlex.com/#WW/sources/23790>

Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, 34 (102), 39-60. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0250-71612008000200003&lng=es&nrm=iso

Nogueira, H. (2019) El Estado unitario-descentralizado: el nuevo modelo, y su necesario perfeccionamiento., en Von Baer, H., Bravo, N. (Eds.) *Desarrollo territorial colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos* (p. 50-54). Chile: Ediciones Universidad La Frontera. Recuperado de: <http://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2019/08/Desarrollo-territorial-colaborativo-LIBRO-FINAL.pdf>

Oviedo, T. (1994). La regionalización en los derechos italiano y español, *Revista de derecho Universidad de Concepción*, 1 (195), 113-123. Recuperado de: <http://www.revistadederecho.com/pdf.php?id=2498>

Perona, C. (2017). La regulación del derecho a la educación en las Comunidades Autónomas tras la promulgación de la Ley Orgánica de Educación. *Revista de derecho vLex*, 1 (163). Recuperado de: <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/regulacion-derecho-educacion-comunidades-699253745>

Prada, J. (2002). La reconstrucción constitucional del Estado Regional italiano en la XIII legislatura. *Revista de Estudios Políticos*, 1 (115), 27-64. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=246157>

Ponce, J. (2020). Los delegados del Gobierno en España (1997-2018). Perfiles y actuación de una figura de confianza política. *Historia y Política*, 44, 403-437. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/article/view/73694>

Rojo, A. (1999). La progresiva regionalización de la Unión Europea, *Revista de estudios políticos*, 1 (104), 181-209. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/46711>

Rojo A. (2005). La experiencia del estado regional en Europa: un referente para el caso español, *Revista de estudios políticos*, 1 (127), 233-273. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45745>

Ruiperez, J. (2001). Algunas cuestiones sobre el régimen constitucional de los estatutos de autonomía: naturaleza jurídica y peculiaridades de la norma institucional básica de las comunidades autónomas. Especial consideración a su carácter consensual. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 5, 777-820. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1217489>

Ruiz, J. (2019). La organización territorial. El modelo de Estado autonómico. En Gambino, S., Lozano, J., Puzzo, F., Ruiz, J. (Eds.), *El sistema constitucional español* (pp. 327). Recuperado de: <https://app.vlex.com/#WW/vid/820116825>

Sánchez, F. (2013). Las regiones y su movilización en la integración andina, europea y mercosureña. Referencia a la gobernanza multinivel. *Aldea Mundo*, 18(36)-23-36. [fecha de Consulta 19 de Diciembre de 2020]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=543/54335856003>

Sant'Ana, A. (2012). Mutación constitucional y concreción normativa: cómo la estructura de la norma se relaciona con los cambios informados de la Constitución. *Revista de Estudios Constitucionales*, 10(2). Recuperado de: <https://app-vlex-com.ezpbibliotecas.udec.cl/#search/jurisdiction:CL/mutacion+constitucional+y+concreci%C3%B3n+normativa/WW/vid/468021958>

Suelt, V. (2011). El caso español, un proceso federal: estudio de la nueva configuración de Estados federales. *Revista Vniversitas*, 1 (123), 203-243. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/825/82522608008.pdf>

Szmulewicz, E. (2013). Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo. Disponible en https://www.academia.edu/34098751/Fundamentos_de_propuesta_desarrollo_territorial_equitativo

Szmulewicz, E. (2018). Descentralización regional en Chile, perspectivas en torno al desarrollo territorial equitativo, en Tudela, J., Kölling, M., Reviriego, F. (Eds.) *Calidad democrática y organización territorial* (p. 259-277). Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6393187>

Szmulewicz, E., Montecinos, E. (2019). Gobernadores regionales y delegados presidenciales: zonas de conflicto y espacios de colaboración, en Von Baer, H., Bravo, N. (Eds.) *Desarrollo territorial colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos* (p. 109-145). Chile: Ediciones Universidad La Frontera. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/262509/6722643/Desarrollo+territorial+colaborativo+LIBRO+FINAL.pdf/42747f5e-f8a3-1618-d8f7-ebfb18592880?version=1.0&t=1567610742635>

Verdugo, M., & García, A. (1999). *Manual de Derecho Político. Instituciones Políticas. Tomo I*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago. (pp. 151). Recuperado de: <http://app.vlex.com/source/manual-derecho-politico-instituciones-politicas-tomo-i-5841>

Villanueva, A., Poblete, R. (2016). Nueva constitución, nuevo trato a las regiones, en Maritano, J. (Eds.) *Nueva Constitución y bien común. Aportes desde el socialcristianismo* (p. 46-61). Chile: Centro, democracia y comunidad. Recuperado de: <https://www.cdc.cl/web/wp-content/uploads/2018/03/Nueva-constituci%C3%B3n-y-bien-comun.pdf>

Yañez, M. (2012). Chile hacia un Estado Regional: algunas notas desde la experiencia comparada. Revista estudios jurídicos democracia y justicia, 1, 31-44. Recuperado de: <https://doctrina.vlex.cl/vid/chile-hacia-regional-notas-648922933>