

DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA: UN NUEVO TIPO DE ESTADO ENTRE EL UNITARIO Y EL FEDERAL CARACTERIZADO POR UNA AUTONOMIA REGIONAL

por el Prof. GASPAR AMBROSINI

La doctrina distingue los Estados en "unitarios" y "federales", y no admite la posibilidad de que se configure un tipo diferente de organización estatal. Sobre el particular se dice: "tertium non datur".

Sin embargo, en el estudio de esta diferenciación, entre "estado unitario" y "estado federal", se da el caso de encontrarse frente a concretas organizaciones estatales, para cuya calificación pueden surgir dudas.

Se trata de Estados que participan de las características de uno y otro tipo, en cuanto que las colectividades regionales mayoritarias que los constituyen (provincias o regiones) tienen poderes mucho más extensos y de naturaleza diversa de aquellos que corresponden a las colectividades territoriales de los Estados unitarios, sin llegar a adquirir la posición y la dignidad propia de los Estados miembros de un Estado Federal.

Es el caso de la pasada monarquía austriaca (sistema vigente desde 1867 a 1918) y de la república Española que precedió al régimen de Franco y, de manera muy particular, de la Unión de las Repúblicas soviéticas, y ahora, con la nueva constitución, de la República Italiana, por lo menos en cuanto se refiere a las cuatro regiones organizadas bajo el llamado "Estatuto especial": Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta y Trentino-Alto Adige.

Se trata de un tipo intermedio, cuyo signo característico está constituido por el instituto de las autonomías provinciales o regionales. Por tanto podría llamarse "Estado caracterizado por autonomías regionales".

Las mayores colectividades regionales existentes en su seno (las llamaremos "regiones" para distinguirlas de las "provincias" de los estados unitarios) se encuentran en una posición muy especial en relación a las entidades similares de los otros tipos de estados: a pesar de estar dotadas de "derecho propio" no logran asumir la calidad y dignidad de los estados miembros de un estado federal (razón por la

cual se habló de "fragmentos de estados"); mientras por otro lado, justamente porque están dotadas de "derechos propios", se diferencian netamente de las similares colectividades territoriales (provincias o regiones), también fuertemente descentralizadas, de los estados unitarios.

El concepto de "fuerte descentralización" es totalmente inadecuado para este estudio y, en realidad, representa una fuente de insalvables errores.

En nuestro caso no se puede hablar de ningún grado de "descentralización", ya que esto implicaría siempre, también, en el caso de fuerte descentralización autárquica, una idea de traslación, de transferencia, de delegación de poderes, y, por tanto, implícitamente, de la revocación de los mismos; en cambio hay que hablar de "autonomía" porque se trata de reconocimiento, de otorgamiento irrevocable de poderes a favor de las entidades de que se está tratando, las cuales terminan así por estar dotadas de "poderes propios", de naturaleza constitucional, en cuan to se afirman en modo especial por la constitución y colocándose así bajo su particular garantía.

Este concepto de la autonomía responde a las exigencias actuales de diferenciación y se remonta al significado histórico del instituto.

En la historia de nuestro derecho italiano todo el período que vá del año 1100 al 1492 ha sido oportunamente denominado por Solmi "período de la autonomía", justamente porque las colectividades territoriales menores existentes en el seno de las colectividades más vastas o mejor de la colectividad universal que ha recogido el derecho de la "plenitud o potestatis" (el imperio), afirman la existencia de "derechos propios" que incluyen elementos de soberanía, a pesar de no llevar necesariamente a la destrucción de los vínculos de subordinación con la colectividad superior.

Únicamente cuando el particularismo, es decir, la autonomía triunfara completamente a tal punto de lograr que cesara todo vínculo entre las colectividades menores y el todo a las que pertenecían, ellas surgirían a la calidad y dignidad de estados independientes (*superiorem non recognoscentes*).

Este proceso histórico de contrastes entre la parte y el todo, se vuelve a presentar en la historia, y así asistimos a la lucha de países o regiones que pretenden una existencia jurídica particular diferenciada de aquella de otras colectividades territoriales.

Cuando esas entidades, a pesar de no llegar a conseguir la plena independencia ni la situación de Estado miembro, consiguen únicamente conservar o obtener el reconocimiento de su personalidad política diferenciada con determinados "derechos propios" garantizados por la constitución, es entonces que se puede decir que se consigue una confirmación del principio de la autonomía; ya que este principio caracterizado por la existencia de "derechos propios" es, en su aplicación susceptible, como ya hemos visto, de diferenciaciones de grados: α).—consintiendo la existencia de colectividades territoriales con derechos

propios, a pesar de que sea en régimen de subordinación, en el seno del estado; b).—y por otro lado, pudiendo hacer surgir esas colectividades al rango de estado (dotados de completa independencia o únicamente dotados con los requisitos propios de un estado miembro de un estado federal).

En la primera categoría están comprendidos sustancialmente los ordenamientos constitucionales de la extinguida monarquía austriaca y de la república española antecesora del Régimen de Franco, de la Unión de las Repúblicas Soviéticas y de la República Italiana respecto de las 4 regiones que son: Sicilia, Sardeña, Valle d'Aosta y Trentino Alto-Adige.

Es por todo esto que respecto de las regiones de tales estados conviene apelar al principio de la "autonomía" y no al de "descentralización".

— La diferencia entre los sistemas de las regiones autónomas y aquel de las provincias también fuertemente descentralizadas del estado unitario es tan amplia y profunda que no permite que los dos sistemas sean considerados como dos sub-especies de un mismo tipo de estado: el unitario.

En el estado unitario la provincia constituye, en todo caso, una circunscripción y una entidad sencillamente administrativa que el estado crea, reconoce, modifica o también suprime en relación a criterios de oportunidad propios, determinados por la valoración de los intereses generales y no de aquellos particulares de la provincia, los cuales, estos últimos, pueden sin más ser sacrificados completamente.

En cambio, en el sistema de las regiones autónomas, la región no constituye una entidad únicamente administrativa, sino también política, es decir, asume una individualidad propia y una propia voluntad, que si bien se encuentra, subordinada a la del estado, éste sin embargo no la puede suprimir o violar hasta que se encuentre vigente la constitución.

En este sistema la región tiene sobre todo un derecho que puede llamarse derecho a la existencia; derecho que no compete a las colectividades similares existentes en el seno de los estados unitarios.

Lo mismo puede decirse de la competencia.

En los estados unitarios las provincias, así como las otras entidades tienen una competencia que el estado puede en cualquier momento modificar o revocar, con una simple ley ordinaria.

La distribución de las competencias es por consiguiente de naturaleza profundamente distinta de aquella que se da en el sistema de las regiones autónomas, cuyas atribuciones exclusivas no pueden ser modificadas, disminuidas, y mucho menos suprimidas por una ley ordinaria. Y esto porque no se trata, como en las provincias de los estados unitarios, de competencias delegadas y revocables, sino de competencias con carácter verdaderamente propio, que están bajo la garantía de la constitución y que por tanto deben ser respetadas hasta

que la constitución tenga vida o hasta que no sean modificadas con procedimiento especial previsto por la revisión de la misma constitución.

Por otro lado, si se analiza el ejercicio completo de las atribuciones también exclusivas, reconocidas a las colectividades integrantes de un estado unitario, se observa que la actividad de los organismos de las mismas están sujetas, de distintas maneras, a la vigilancia y control de los organismos estatales, los cuales a veces pueden llegar a sustituir a los primeros, mientras esto no es admitido en el sistema de las regiones autónomas, cuya esfera de competencia permanece "propia" y nunca puede ser invadida ni ejercitada por los organismos del poder central, salvo los casos expresa y taxativamente previstos por la constitución.

Por lo tanto diferentemente que en el sistema del estado unitario, en el cual las entidades de cualquier naturaleza no pueden, desde el punto de vista jurídico, invocar derechos propios frente al estado en cuanto este puede siempre con una simple ley ordinaria modificarlos o suprimirlos, en el sistema de las regiones autónomas estas tienen, frente a todos los organismos del estado, inclusive frente al poder legislativo ordinario, derechos intangibles, cuales son: el derecho a la existencia y el derecho a mantener y ser respetada su propia competencia exclusiva.

Resulta así claro que dicha situación no se explique ni se justifique sobre la base del principio de descentralización, pero si sobre la base del principio de la autonomía, ya que únicamente gracias a este principio (que lleva en sí el concepto de derecho propio y de personalidad intangible de la entidad) es que la entidad menor puede mantenerse en relaciones de coordinación y de subordinación con otra personalidad superior, cual es el estado, sin quedar a su absoluta merced ni a su completa disposición.

Ciertamente que se trata de un sistema que parecería destinado a actuar únicamente en una fase transitoria, considerando que las colectividades autónomas existentes en una colectividad más vasta y superior, parecerían destinadas: o bien a afirmar siempre más la propia personalidad llegando a asumir la calidad de estados miembros o de estados del todo independientes desligados de todo vínculo de subordinación hacia la colectividad superior; o por otro lado, a sufrir la influencia asimiladora y unitaria de dicha colectividad con una atenuación siempre mayor de la propia autonomía hasta el punto de vaciarla de todo contenido y de reducirse así al estado de colectividades fuertemente descentralizadas y sujetas íntegramente "ad libitum" a la colectividad superior.

La misma observación respecto del carácter transitorio del sistema, con frecuencia se hace en cuanto del estado federal considerado como destinado a transformarse en estado unitario o a descomponerse en confederación o también en tantos estados desligados y sin ningún vínculo permanente.

No es el caso aquí de detenerse en tales presiones, las que por otro lado resultan a menudo fallidas, puesto que la simultánea adopción del principio unitario (que pretende fusionar las partes resguardándolas en función y para el bien del todo) y del principio particularista (diri-

gido a preservar la individualidad de las partes y reservar algunos determinados intereses propios de las mismas) parece responder a las tendencias insuprimibles de algunos pueblos como por ejemplo en los Estados Unidos, en Suiza y en Alemania, o constituir el único medio de encontrar una solución a situaciones políticas particulares llenas de contrastes (como aquella de la extinguida monarquía austriaca).

El acercamiento que hemos formulado, respecto del carácter de supuesta transitoriedad entre el sistema del estado caracterizado por las autonomías regionales y el sistema del estado federal, no debe sin embargo generar el error de que se trata de un mismo tipo de estado.

Indudablemente existe, entre las colectividades territoriales mayores que constituyen los dos tipos de estado una notable afinidad, puesto que en uno y otro caso derivan y apoyan sus poderes sobre un mismo principio, cual es, el de la autonomía, pero no es por esto que deben colocarse en un mismo plano.

Queda una diferencia notable que puede señalarse en forma sintética: se logra el sistema del estado federal cuando las colectividades autónomas consiguen conservar en el seno de la colectividad más vasta de la que forman parte las cualidades de estado (y en este caso se llaman estados miembros); se logra en cambio el sistema de lo que yo he denominado "estado caracterizado por las autonomías regionales" cuando las colectividades territoriales (regiones) están dotadas de autonomía, esto es de derechos propios que la diferencian netamente de las colectividades similares (provincias) que viven en el seno del estado unitario, pero que no llegan a reunir todos los requisitos para entrar en la categoría de los estados miembros.

X
1
