

*El reparto de competencias autonómicas
departamentales:
Análisis y perspectivas a la luz de la
Constitución boliviana*

Richard Eddy Cardozo Daza *

* Doctor en Derecho en el área de Derecho Constitucional por la Universidad Carlos III de Madrid, Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y Licenciado en Derecho en España.

Lex

Las páginas que siguen a continuación, por su contenido y finalidad, no pueden empezar sin recordar que la autonomía, por antonomasia, es un proceso; un proceso dinámico y, por tanto, en constante mutación. Dicho lo cual, el objeto de este trabajo es abordar las autonomías y el reparto de competencias autonómicas departamentales. De su lectura, sin embargo, por las características de su elaboración y las carencias de un corpus doctrinal –en el ámbito nacional–, no puede esperarse que aporte sino unas reflexiones generales, pues, dichas carencias no permiten un tratamiento completo y mucho menos el agotamiento de la materia.

En tal sentido, si bien es cierto que el desarrollo del trabajo va más allá de la mera descripción del estado de la cuestión, debido a que por momentos hay una toma de postura, no menos cierto es, sin embargo, que todas y cada una de las valoraciones y/o planteamientos que se expresan apenas son un factor adicional de reflexión: el punto de partida de cara al imprescindible debate que requiere el tema en la incipiente etapa autonómica boliviana.

Los ámbitos académicos y los espacios de concertación política son los lugares más propicios para encarar dicho debate, especialmente, en estos tiempos donde el proceso autonómico se halla en fase de elaboración de los estatutos autonómicos departamentales. Esta fase *constituyente estatutaria* debe suponer encarar dicho cometido con esfuerzo y dedicación de modo tal que se puedan encontrar respuestas y salidas que permitan, por un lado, viabilizar el nuevo modelo de Estado¹, el *Estado constitucional autonómico* y, por el otro, mitigar los riesgos y/o conflictos que trae consigo su inminente puesta en funcionamiento. En efecto, con sus limitaciones ya señaladas, modestamente y sin otra pretensión, es allí donde apunta este pequeño trabajo.

¹ Justamente, en este sentido, el actual Ministro de Autonomías, diría lo siguiente: *“la autonomía requiere la participación de muchísimos actores, ya que no sólo va a modificar el modo de Estado y su estructura de organización territorial con alcances profundos que permitirá crear y recrear instituciones, normas e instrumentos técnicos; sino también teorías y conceptos que serán sus fundamentos”*.

1. Modelo de Estado

Modelo de Estado, forma de Estado u organización territorial del Estado es un concepto de Derecho Constitucional que hace referencia a los diversos modelos que los Estados pueden adoptar en base a la relación dada entre sus tres principales elementos constitutivos: el territorio, la población y el poder. Así, en función de la articulación que se produzca entre las tres variables, se distinguen dos grandes modelos de Estado: el denominado *Estado unitario*, donde pueblo, territorio y poder son uniformes y simples, y la relación entre ellos es unívoca y directa; y, en segundo lugar, el *Estado complejo o compuesto*, resultante de la carencia de homogeneidad entre los tres elementos mencionados (Estado federal, confederal, regional o autonómico).

Desde el punto de vista de la distribución de poder, el *Estado unitario* se caracteriza tradicionalmente por la existencia de un único centro de gobierno, que goza del poder exclusivo de decisión política, aunque puedan existir entes administrativos con poderes de gestión distribuidos a lo largo del territorio. Por su parte, en el *Estado compuesto*, se pueden identificar diversos centros de gobierno con capacidad autónoma de decisión política, lo que da lugar a la existencia de distintos niveles de poder; es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, Brasil o Argentina, en este lado del continente, y Alemania, Italia o España, entre otros, al otro lado del Atlántico.

Sin embargo, el fenómeno de la descentralización, basada en la idea de acercar lo más posible el centro de decisión a los ciudadanos, ha dado lugar, por así decirlo, a la transfiguración de aquellos modelos tradicionales, de tal suerte que hoy en día, se puede distinguir, cuando menos, cuatro variables del Estado unitario: a) Estados unitarios puros; b) Estados unitarios desconcentrados; c) Estados unitarios descentralizados, y d) Estados unitarios autonómicos.

Aunque la doctrina mayoritaria, atendiendo a sus propias características y por ser la denominación más apropiada, identificará al Estado unitario autonómico como *Estado compuesto*. Así ocurre, por ejemplo, con España, donde a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STCE) No. 37/1981, del 16 de noviembre, el uso y aceptación de tal denominación es prácticamente unánime.²

En el caso particular boliviano, el artículo 1º de la Constitución (en adelante CB), en su

² Así, entre otros, se dirá: “La conclusión a extraer es que la autonomía estructura un tipo de Estado compuesto caracterizado por la existencia de una doble instancia de poder político, la central y la autonómica, de forma semejante a como lo hace el federalismo o el regionalismo”, vid. AJA, Eliseo, “Distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectiva”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 4 (Septiembre – diciembre 1989), pág. 237.

afán de definir el modelo de Estado, dice que:

Bolivia se constituye en un Estado unitario social de Derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Esta definición, a primera vista, parece no lograr conseguir su objetivo, al menos con la claridad suficiente, ya que es una definición *sui generis* y poco inteligible, porque mezcla conceptos e instituciones no sólo de cara a la distribución territorial del poder.

Así, desde el punto de vista de la organización y distribución territorial del poder, el texto fundamental empieza configurando al Estado como *unitario*, para, después, decir que es *descentralizado* y concluir que es un Estado *con autonomías*. De lo cual y no siendo aun este el lugar ni el momento indicados para ingresar en el análisis de dicha configuración, *grosso modo*, Bolivia puede definirse como un “Estado unitario, descentralizado y con autonomías”.³

La doctrina coincide en afirmar que *autonomía* significa, etimológicamente, “poder para aprobar leyes”. En sentido más amplio, suele equipararse a autogobierno, en el entendido de que no sólo son importantes las leyes, sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros.

Dicho lo cual, el concepto de autonomía, en el marco del *Estado unitario*, ha de situarse en el campo complejo de los principios constitucionales. Ello significa que, “no hay derecho a la autonomía en sentido próximo al de un derecho público subjetivo” (esto diría el TC español en su sentencia No. 89/84 de 29 de septiembre). En cambio, en tanto que es un principio constitucional básico, en palabras de Aja, E.,

se desdobra a su vez en una serie de principios como la integración constitucional, la igualdad de los derechos fundamentales o la unidad de mercado, así como en principios competenciales, organizativos, financieros y de relación ente las instancias políticas⁴. En efecto, -continúa el mismo autor- “el principio autonómico es pues, en lo esencial, un criterio de

³ Sin embargo, conviene precisar que la definición dada, mejor dicho, su actuación a la hora de llevarse a la práctica, tendrá que tomar en cuenta que Bolivia es, además, un “Estado social de Derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático e intercultural” y, como tal, “fundada en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico dentro el proceso integrador del País”. Así, pues, todo esto es Bolivia.

⁴ AJA, Eliseo. *ibid.* pág. 238.

división del poder en sentido vertical, que actúa de forma semejante al principio de división horizontal del poder, atribuyendo a cada instancia unas competencias, unos órganos y unos recursos o al menos los criterios necesarios para su determinación, pero igual que la división horizontal de poderes, la vertical es principalmente una división orgánica, porque tras el establecimiento separado de instituciones, competencias y recursos entre las dos instancias la Constitución prevé una pluralidad de vías para la colaboración entre ambas.⁵

Así las cosas, queda claro que los gobiernos o entidades autonómicas deben disponer de una serie de potestades para poder ejercer sus competencias y establecer sus propias políticas públicas en determinados sectores de la realidad. Para ello, el nivel autonómico tiene que poder gozar de potestad de: organización propia -tanto respecto de las instituciones políticas de autogobierno (arts. 285 y 287 constitucional), como respecto de la Administración Pública autonómica-; de potestad legislativa y reglamentaria, y de las potestades idóneas para ejecutar las normas que en ejercicio de éstas últimas se dicten.

En este sentido, el principio de autonomía, como principio constitucional configurador básico, tras orientar la actuación del Estado como conjunto, tiene una segunda vertiente que consiste en garantizar la existencia de un sistema político propio para cada entidad autonómica (en adelante, EE. AA). y un ordenamiento jurídico diferenciado que permitiría la elaboración de políticas públicas específicas y la participación, desde los propios intereses, en algunas decisiones generales del Estado.⁶

A propósito, en el discurso de investidura presidencial, el Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, entre otras cuestiones, definió la autonomía como sinónimo de “reparto de poder”. Efectivamente, también, *autonomía*, desde un punto de vista jurídico-político, puede definirse como tal. Sin embargo, la cuestión es, ¿qué poder es el que se reparte? A la vista de lo dicho líneas arriba, autonomía como sinónimo de reparto de poder, con carácter general, implica, por un lado, el reparto del poder de decisión y, por el otro, del poder de ejecución. El primero se concreta a través de la capacidad de legislación y el segundo, a través de la capacidad de ejecución (administración *lato sensu*) para la que cada EE.AA. haya de contar con los órganos necesarios y los medios suficientes. Si no concurren ambas capacidades y, además, con reales posibilidades de ejercicio, la autonomía como reparto de poder, no podrá ser real.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Más cuestiones sobre el tema, vid, AJA Eliseo. *op. cit.*, pág. 238 y ss.

Por lo pronto, al menos desde el punto de vista conceptual y/o normativo, las autonomías en Bolivia, efectivamente, son lo que la Constitución (art. 172) dice que son, es decir,

La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

En esencia y con carácter general, la autonomía presupone, justamente, la concurrencia de esas tres potestades: a) legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva; b) la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, y c) la administración de sus recursos económicos. En adelante, falta ver cómo es que se concretan dichas potestades. La tarea, por lo tanto, es hacer que efectivamente se lleven a la práctica; de lo contrario, dichas autonomías no habrán pasado de una auténtica definición, pero sin incidencia en la realidad práctica, truncando las aspiraciones autonómicas que, después de los resultados del pasado 6 de diciembre de 2009, pertenecen al pueblo boliviano en su conjunto.

El constituyente boliviano, a través de la Constitución, ha establecido cuatro gobiernos o entidades autónomas, a saber: a) Autonomía Departamental (art. 277); b) Autonomía Regional (art. 280); c) Autonomía Municipal (art. 283), y; d) Autonomía Indígena Originaria Campesina (art. 289). El mismo texto constitucional, a través de su art. 276, dirá que *“Las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”*, lo que supone decir que, entre las distintas EE.AA. existe una igualdad jerárquica constitucional que implica, por un lado, la independencia y, por el otro, la no subordinación entre ellas. Asimismo, por igualdad jerárquica constitucional ha de entenderse, por un lado, igual sumisión a la Constitución y, por el otro, con excepción de las autonomías regionales⁷, igual capacidad de autogobierno en los términos del art. 272 constitucional.

A su vez, a la luz del Derecho Comparado, tanto la división como la equiparación de las EE.AA. en un mismo nivel de jerarquía, a la hora de concretar sus respectivas competencias tal como vienen establecidas de cara a su funcionamiento, no dejan de suponer un desmedido incremento de la burocracia y, al mismo tiempo, una fuente de inseguridad para los jueces y, especialmente, los funcionarios a la hora de aplicar un determinado ordenamiento en cada

⁷ Por mandato del propio texto constitucional (art. 280), las autonomías regionales, básicamente, serán espacios de planificación y gestión al interior de cada Departamento, podrán acceder a su autonomía, por iniciativa de los municipios y con competencias que les serán delegadas por el Gobierno Departamental; empero, a diferencia de las otras EE.AA., no tendrán facultad legislativa propiamente dicha, sino sólo la reglamentaria.

caso concreto, lo que a su vez dará lugar al surgimiento de conflictos de competencia. Siendo así, otra de las tareas consistirá, precisamente, en minimizar dichos riesgos, fundamentalmente -aunque no exclusivamente- a través de los Estatutos y las Cartas Orgánicas.

2. Clasificación constitucional de las competencias

Según se dice en la doctrina, la distinción de las competencias en grandes categorías debe hacerse a partir de los elementos que conforman el concepto de competencia que, fundamentalmente, son la función, la materia y el tipo de intervención pública. Sin embargo, por cuestiones de tiempo y espacio, aquí sólo se hará referencia a los conceptos de competencia y materia. En tal sentido, la *competencia*, objeto central y término más comúnmente usado para determinar el grado de poder que corresponde a un ente, supone hacer referencia a “*la titularidad de una facultad o potestad sobre una materia determinada*” o, más detalladamente, como “*el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación por la que un ente determinado se halla habilitado para actuar y regular un determinado sector social*”.⁸ De ahí que la competencia puede definirse como el conjunto de facultades que el propio Estado o las EE.AA. puede desplegar para regular las actividades humanas en un sector determinado del ordenamiento.⁹ En lo fundamental, se caracteriza por su indisponibilidad, territorialidad y, la cláusula residual.¹⁰

Un segundo elemento de toda competencia es la *materia* o materias que son el objeto sustantivo de la competencia, el asunto o la parte de la realidad social, jurídica, política o económica que será objeto de tratamiento por el Estado o la Entidad Autónoma. En efecto, puede aludir a auténticos sectores del ordenamiento (legislación, civil, penal, laboral, etc.), a instituciones jurídicas específicas (expropiación, reversión), a actividades productivas (comercio, agricultura), etc. En todo caso, es preciso observar que la materia de una competencia consiste siempre en la regulación jurídica de actividades humanas, no materias u objetos en un sentido metajurídico.¹¹ En suma, por materia se entiende como el conjunto de actividades humanas encuadrables en un sector del ordenamiento.

⁸ Garrido Mayol, Vicente. “Sinopsis artículo 149”, 20-01-10, <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=149&tipo=2>

⁹ O, como dice el voto particular (Rubio Llórente y Díez Picazo) de la STCE 94/85, de 29 julio (Escudo del País Vasco), competencia es el “*haz concreto de potestades que se ejercen válidamente dentro de un territorio concreto sobre personas determinadas y respecto de materias definidas*”.

¹⁰ La cláusula residual, propia del sistema español, a diferencia de la subsidiariedad, opera a favor del Estado al señalarse que las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas, vía estatutaria o a través de una ley orgánica de transferencia o delegación, pertenecerán al Estado, pues la Comunidad Autónoma no ha ejercido la posibilidad que le ofrece el precepto (149.39 CE) de asumir lo no expresamente reservado al Estado.

¹¹ En este sentido, *vid.* AJA, Eliseo *op. cit.* pág. 242.

A propósito, se dice que muy frecuentemente los conflictos de competencias versan sobre la delimitación material de una competencia, es decir, no se discute la función que corresponde a cada instancia, sino su posibilidad de aplicarla a determinado tipo de actividad humana, lo que se resolverá según se considere incluido o no en la materia competencial. Por esta misma razón, el punto de partida, a la hora de proceder a una delimitación material de las competencias, habrá de tomar en cuenta tal situación, delimitando dicho ámbito lo más rigurosa y objetivamente posible, aun sabiendo que la misma nunca podrá ser exhaustiva.¹²

En un Estado moderno, incluso aun no siendo autonómico, es de sentido común que el ejercicio de las competencias públicas deba, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Por ello, atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea y las necesidades de eficacia y economía.

Ello supone decir que, en conexión con los principios de *descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*, la distribución o atribución de competencias, tanto a las EE.AA departamentales y a los entes locales (municipios y autonomías indígenas), ha de operarse tomando en cuenta ésta máxima que, ciertamente tiene una connotación jurídico-social muy importante, de cara a la eficacia y eficiencia de la administración frente al administrado. Esto y no otra cosa son, precisamente, el contenido y significado del *principio de subsidiariedad* como criterio rector del reparto de competencias autonómicas.

En otras palabras, el principio de subsidiariedad presupone que la distribución y asunción de competencias por parte de las administraciones no estatales ha de tener un carácter preferente frente al Estado. Allí donde la administración local puede, perfectamente, ejercitar una competencia, resulta innecesario que el Estado pretenda también asumir la misma competencia. Es más, desde el punto de vista jurídico-conceptual, el desconocimiento del principio de subsidiariedad, resulta, incluso, contrario a la esencia misma de la autonomía.

No obstante, podrá decirse que dicho principio es más propio del sistema federal que del autonómico. De hecho, es lo que refleja la Constitución americana, donde la distribución de competencias responde a una cláusula de la máxima generalidad: se enumeran taxativamente

¹² En el mismo sentido se dirá que *"La delimitación de las competencias que los distintos poderes ostentan sobre un determinado ámbito material exige, en primer lugar, definir aquel ámbito para separarlo de otros que, aún teniendo conexión con el objeto de estudio, tienen sólo un interés indirecto a efectos de la distribución de competencias!". Una vez delimitado el objeto sobre el que se proyecta la competencia se puede entrar ya a analizar su contenido, esto es, las facultades o poderes que en concreto corresponden a cada ente. De este modo quedará definida la competencia*", Así, Sánchez Lamelas, Ana, "La flota pesquera. Régimen jurídico de las autorizaciones y ayudas para su reestructuración", 20-01-10, <<http://vlex.com/source/flota-pesquera-regimen-juridico-3310#ixzz0dj1m4lOu>>

los poderes de la Federación y se atribuyen todos los demás a los Estados.¹³ Sin embargo, en el caso boliviano, tomando en cuenta los principios de *descentralización* (traducida en máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos) y *de autonomía* constitucionalmente instituidas (art. 1), nada impedía que se adopte dicho principio, tornando más coherente el sistema.

Empero, a la luz de lo dispuesto por el art. 297.II CB, está claro que la voluntad del constituyente no ha sido aquella, por cuanto este precepto establece que, “*Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley*”. Previsión que es exactamente lo contrario al principio de subsidiariedad como criterio rector del reparto de competencias. Presupone en todo caso, el reconocimiento de lo que se ha dado en llamar la “*cláusula residual*”, la misma que implica, prácticamente, cerrar a las EE.AA. toda posibilidad de asumir competencias más allá de lo expresamente establecido.

En efecto, la *cláusula residual* no es sino el sustrato de un sistema de reparto de competencias, donde aquellas competencias que no sean asumidas ni estén incluidas –expresamente– en el conjunto de competencias de las EE. AA. serán atribuidas “*al nivel central del Estado*”. Así las cosas, *a priori*, cabría decir que dicho precepto no guarda relación con el art. 270, donde expresamente la Constitución reconoce la subsidiariedad como parte de “*los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas*”. Este extremo puede aun ser, sin embargo, buscando una suerte de compatibilidad entre ambos preceptos, corregido en cierta medida a través de los preceptos estatutarios, especialmente, en relación con las competencias concurrentes y compartidas.¹⁴

Para considerar esta cuestión, ha de partirse de la siguiente premisa: “no existen dos sistemas iguales, en el Derecho Comparado, de reparto de competencias”. Ahora bien, lo normal es que el texto constitucional no fije un modelo cerrado y definitivo de distribución de competencias, sino que se limite a establecer unos *elementos básicos* que permitan la *flexibilidad*, a través del papel de los Estatutos de Autonomía, de las respectivas EE.AA. En ese contexto, caben tres sistemas de reparto o distribución de competencias: a) el de *lista única*,

¹³ También la actual Constitución alemana, dentro de su mayor complejidad, procede por cláusulas generales, partiendo del artículo 30, según el cual, corresponden a los *Länder* las funciones que la Constitución no atribuye explícitamente al *Bund*, al respecto, *vid.*, AJA, Eliseo. *op. cit.* pág. 241.

¹⁴ *Grosso modo*, dicha búsqueda de compatibilidad entre el principio de subsidiariedad expresamente reconocida por la Constitución y el contenido del art. 197.II, *prima facie*, tiene más posibilidades de fracaso, habida cuenta que la Constitución no reconoce, no expresamente, la cláusula residual. En efecto, el citado precepto, que configura la cláusula residual, con apoyo, además, en el art. 1 del mismo texto constitucional (principios de autonomía y descentralización) y art. 269, podría interpretarse sólo en relación con las competencias privativas y no así con las demás.

que consiste en que el Estado se reserva unas competencias exclusivas –privativas en Bolivia- a través de cláusulas generales dejando los demás a las EE.AA.; b) *doble lista*, que se caracteriza por la coexistencia de dos listas con cláusulas específicas, una estatal y otra autonómica, y c) *lista múltiple* que, como su nombre indica, se caracteriza por la concurrencia de más de dos listas. Esto último es el caso boliviano: un sistema que se caracteriza por ser cerrado y que opera, además, bajo el criterio de la cláusula residual o de cierre (art. 297.II CB) y no así el de subsidiariedad, que sería lo propio en un auténtico Estado autonómico. Dicho lo cual, de acuerdo con la Constitución boliviana (art.179.I) se distinguen cuatro tipos o clases de competencias: privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes.¹⁵

Las *privativas* son “aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfieren ni delegan, y están reservadas para el nivel central del Estado”. Mediante esta modalidad, parece claro que la Constitución ha pretendido asegurar la existencia de un núcleo irreductible e inderogable de competencias asignadas al nivel central, núcleo que no puede, por tanto, ser afectado ni por el propio legislador nacional ni, mucho menos, por el departamental al constituir un límite infranqueable. *A priori*, ha de entenderse que la calificación de «privativa», de una competencia estatal, supone el carácter necesario, permanente e intangible de la titularidad de la misma en el Estado.

Las *exclusivas* son “aquellas en las que un nivel de Gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas”. En efecto, este tipo de competencia supone poseer la titularidad de todos los poderes posibles sobre una materia que, sin embargo, podrá ejercerse —o no— libremente, lógicamente en el marco de los principios constitucionales.

Las *concurrentes* son “aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva”. Consiste en que dos entes tienen la posibilidad de concurrir con idénticas facultades a la regulación reglamentaria y ejecutiva de una materia, reservándose la legislación marco al nivel central del Estado.

Las *compartidas* son “aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas”. Se trata de unas competencias donde determinadas facultades

¹⁵ El proyecto de Constitución aprobado en Oruro establecía una distribución de 125 competencias: 43 eran privativas e indelegables del Estado, 14 concurrentes con los departamentos; 12 exclusivas para los departamentos, 23 exclusivas municipales; 13 para las regiones y 20 competencias otorgadas a las autonomías indígenas.

corresponden a un ente y las restantes, a otro. Aunque en estos casos podría también señalarse que lo compartido es la materia. En este sentido, el precepto señala que la legislación básica – sobre una determinada materia- corresponde a la Asamblea Legislativa Plurinacional, dejando exclusivamente en manos de las entidades territoriales autónomas, la legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución.¹⁶

A modo de síntesis, el conjunto de competencias del Estado y cada una de las EE.AA. puede resumirse en lo siguiente:

No.	Entidad	Competencias
1	El Estado	Privativas (art. 298. I.) Exclusivas, (art. 298. II) Compartidas (art. 299. I.) y Concurrentes (art. 299. II)
2	Las EE. AA. Departamentales	Exclusivas (art. 300. I.) Concurrentes, definidas por los estatutos (art. 300. II.) Transferidas y delegadas (art. 300. III.)
3	La EE. AA. Municipales	Competencias exclusivas (art. 302. I) Competencias transferidas o delegadas (art. 302. II.)
4	Las EE. AA. Indígena Originario Campesinas	Las competencias municipales (art. 303.I.), Las competencias transferidas o delegadas (art. 303.II.) Competencias exclusivas (art. 304.I.) Competencias compartidas (art. 304.II.) Competencias concurrentes (art. 304.III.)
5	Las EE. AA. Regionales	Competencias transferidas y delegadas (art. 301)

Siendo bastante generosos y sin ánimo de exhaustividad para lo que aquí interesa, una primera cuestión que salta a la vista del reparto constitucional de competencias es la *amplitud y disparidad* de las mismas. Esta situación, al menos en parte, se justifica por la propia

¹⁶ Por cierto, en el Derecho español, el concepto de competencias compartidas y recurrentes, es prácticamente a la inversa de los conceptos que utiliza la Constitución boliviana, *vid*, entre otros, AJA, Eliseo. *op. cit.* págs. 250 y 251.

configuración de los distintos “niveles” de autogobierno que la Constitución instituye. Como se verá más adelante, la nueva configuración del Estado, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, implica la existencia de un total de cinco sujetos de la administración pública, cada uno con sus respectivos órganos administrativos y, lógicamente, con sus respectivas competencias.

Empero, la referida amplitud no resultó ser una vía hacia la plenitud, puesto que del catálogo de competencias exclusivas (art. 300. I. CB) concurrentes que serán definidas por los Estatutos (art. 300. II. CB) y, amén de las que puedan ser transferidas y delegadas (art. 300. III. CB), en términos generales, se advierte una *insuficiencia competencial*. Esta dificultad no solo a las EE.AA. departamentales la posibilidad de desplegar, en el ámbito de sus esferas de actuación, políticas públicas propias y distintas de las estatales o de las de otras EE.AA. Así, entre las competencias exclusivas no se contempla (aunque sí en las concurrentes del Estado, art. 199.II.13, que no son lo mismo) la posibilidad de crear cuerpos de seguridad, más específicamente, de policía autonómica que permita llevar a cabo una política autónoma de seguridad ciudadana, por ejemplo.¹⁷

Asimismo, en relación con las competencias exclusivas establecidas por el art. 300. I. CB, que son un total de 36, hay que decir que, prácticamente, el 25% de las mismas no son propiamente exclusivas, ya que su ejercicio se halla supeditado o a las políticas de diseño estatal o, en su caso, a la legislación también estatal. Ese es el caso, por ejemplo, de los numerales 4, 5, 7, 8, 25, 34, entre otros. Una competencia definida como exclusiva, de una EE. AA. titular de la misma, presupone, como se tiene señalado, su ejercicio autónomo e independiente de cualquier otra injerencia. En efecto, será exclusiva sólo en tanto y en cuanto pueda ejercitarse de ese modo, de lo contrario, se tornara en compartida o concurrente. A propósito, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (en adelante LMAD), en vez de minimizar esta incompatibilidad, lo que hace es incrementarla y acaso reforzarla, especialmente a tiempo de definir el *alcance de las competencias* (Título III, arts. 80 al 100).

Finalmente, sin que las nombradas sean las únicas debilidades o incompatibilidades, quepa decir que, en la línea del principio de subsidiariedad, no es la Constitución la que debiera de ocuparse de regular el amplio y variado catálogo de competencia de todas y cada una de las EE.AA. Bastaba con la enumeración de las que denomina privativas, debiendo dejar lo demás a los Estatutos y Cartas Orgánicas. Ello supone decir que bastaba con el reparto de

¹⁷ En España, además de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad compuesto por la Policía Nacional y la Guardia Civil, dependientes del Gobierno Central, en algunas comunidades autónomas existen cuerpos de policía dependientes del gobierno de las mismas, variando de una a otra sus atribuciones y competencias: Ertzaintza en el País Vasco; Policía Foral en Navarra; Mossos d'Esquadra en Cataluña, por citar algunos ejemplos.

competencias bajo la modalidad de lista única; no hacía falta, ni siquiera una doble lista, como es el sistema español del que, por cierto, se dice que ha dejado de ser doble pasando a convertirse en único.

Dada la dinamicidad del proceso autonómico, de cara a una eventual reforma constitucional, para lo que únicamente hace falta voluntad política, y amen de lo poco autonomista –más centralista- que resulta ser la LMAD, por lo pronto, es lo que hay. De cara al futuro, habrá que seguir mejorando y avanzando en la construcción autonómica, por ejemplo, a través de las leyes base como las de transferencia y delegación que aun se hallan pendientes de legislación. En suma, la idea es que, al final del proceso, el Estado boliviano sea real y verdaderamente autonómico.

A la vista de la actual configuración o reparto constitucional de competencias, en cuanto a ventajas y potencialidades, es poco lo que se puede decir. El sistema que se ha adoptado con base a la *cláusula residual* no permite augurar mejoras en términos de incremento de más competencias, que es lo que las regiones, la denominada “media luna” en particular, vienen reclamando frente a una Constitución, a la que se califica, por su parquedad, de poco o nada autonómica.

No obstante, dada la suficiente mayoría parlamentaria con que cuenta el régimen, las eventuales ventajas y potencialidades, pasan, como se ha dicho, por una voluntad política de mejorar el actual estado de cosas. Entre tanto, cualquier propuesta o reclamo apenas servirá para llenar algunas páginas que luego serán archivadas. El proceso constituyente estatutario tendría que haber sido una vía más para la definición y asunción de más competencias, pero a la vista de lo dispuesto por la Constitución, son pocas o ninguna las posibilidades en este sentido.

Dejando de lado ello, puede decirse que existe un cierto margen para conseguir mejores resultados en el ejercicio de algunas competencias, especialmente aquellas que afectan o repercuten en más de una EE.AA. Tal posibilidad viene dada por la concurrencia y puesta en práctica de los principios de coordinación, cooperación, complementariedad, reciprocidad y solidaridad, ya que los mismos, con carácter general, persiguen la integración de la diversidad de partes, que debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación con el fin de alcanzar metas o incluso llevar a cabo ciertas políticas públicas difícilmente realizables por sólo una EE.AA.

Asimismo, otra vía para mejorar el actual estado de cosas podría darse mediante la interpretación constitucional, -papel que, en última instancia, le tocará desempeñar al Tribunal Constitucional Plurinacional-. En efecto, podría buscarse algunos resquicios y

desde allí salvar o rescatar algunas competencias más¹⁸; empero, para ello, mucho dependerá, también, de la posición (pro-autonómica o estatista) que adopten los nuevos miembros del Alto Tribunal.

3. La incidencia del reparto de competencias en la autonomía departamental

Aun no siendo del todo necesario en esta parte del trabajo, conviene recordar que no existe el derecho a la autonomía; no, al menos en términos de derecho público subjetivo, lo que supone decir que, individualmente, no es posible invocar, jurídica y judicialmente, el establecimiento y/o reforma de las autonomías. Es más, dada la inicial configuración del Estado como unitario, ni siquiera cabe la posibilidad de invocarla colectivamente, en este caso, como una entidad autónoma departamental, por ejemplo. Asimismo, dado que la soberanía reside en el pueblo boliviano (art. 7 CB) y, por lo tanto, es única, no cabe la posibilidad de dividirla en cada una de las EE.AA. Esto no es sino el sustrato del principio de unidad que, de inicio, proclama y garantiza la propia Constitución.

En contrapartida, evidentemente, podría argüirse que la propia Constitución también proclama y garantiza las autonomías; es más, así sea solo a favor de un sector de la población, instituye el principio de libre determinación de los pueblos (art. 2), con derecho a la autonomía y al autogobierno, supeditando, empero, su ejercicio al cumplimiento de una condición: el respeto a la unidad nacional “*en el marco de la unidad del Estado*”, dice la Constitución. Ahora bien, siempre buscando una rendija jurídica que permita configurar un autogobierno regional o departamental, también podría alegarse la configuración del Estado como Plurinacional, esto es, un Estado con varias naciones y, si a ello se añade la teoría de Rousseau de “*una nación una soberanía*”, podría concluirse que cada EE.AA., en tanto nación, tiene su propia soberanía.

Dicha interpretación es y no es aceptable a la vez. En todo caso, dependerá del ámbito, la repercusión y la finalidad con que sea utilizada. Será aceptable y, por lo tanto, legítima su invocación, cuando sea ejercitada en el marco de la unidad del Estado, en el marco de la Constitución, es decir, para decidir cuestiones que corresponden única y exclusivamente a la EE.AA. sin alterar ni interferir en la soberanía nacional ni en la de otra EE.AA.

¹⁸ Más cuestiones sobre el rol del TC en el proceso autonómico, *vid*, SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José. “Estado autonómico y Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 73 (julio-septiembre 1991). En este trabajo, entre otras cosas, el autor, dirá: “*Me parece que tras lo dicho no pueden quedar dudas sobre la importancia que atribuyo a la intervención decisoria y doctrinal del Tribunal Constitucional en el funcionamiento del Estado autonómico y en la elaboración de la Teoría jurídica del mismo, de modo que no puede sino reiterarse la imprescindible del Alto Tribunal en el ordenamiento jurídico político español y su contribución doctrinal de carácter verdaderamente constitutivo que ha suplido, de otro lado con extraordinario acierto, en términos generales, las deficiencias de la literatura científica sobre el Estado autonómico. Desde la nada han procedido a levantar un considerable corpus doctrinal pero ello no debe implicar la dependencia doctrinal del Constitucional. Se debe procurar, también, una reflexión doctrinal autónoma*”, págs. 38 y 39.

Si, por el contrario, con el mismo argumento, quisiera invadirse cualquiera de las soberanías (estatal o autonómica) restando sus competencias o alterando sus instituciones, dicho argumento sencillamente no será aceptable y, por lo tanto, ni será legítimo ni mucho menos constitucional. Esto es así y lo seguirá siendo entre tanto la Constitución defina al Estado boliviano como un Estado unitario.

Tal como se adelantó, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, el modelo autonómico boliviano arroja un total de cinco sujetos de la administración pública, cada uno con sus respectivos órganos administrativos y sus competencias: 1) Administración Central del Estado, 2) Administración Departamental, 3) Administración Municipal, 4) Administración Regional y, 5) Administración Indígena Originario Campesina. Esta configuración, presupone, inevitablemente, el inminente aumento del personal administrativo, prácticamente, cinco veces más, lo que a su vez repercutirá en el incremento del gasto público, destinado sólo a sueldos y salarios, sin contar las infraestructuras y el material logístico.

Bien es verdad que lo que se acaba de describir no es una limitación ni incompatibilidad del sistema competencial. Al contrario, podría decirse que es una de sus consecuencias, puesto que tiene que ver con la financiación autonómica, asunto que, de algún modo ya se halla definido mediante la LMAD, cuyo tratamiento –de debate inconcluso- no ha sido nada cómodo ni fácil de definir. Lo que sí cabe decir es que la nueva configuración competencial, de cara a los departamentos, será positiva o negativa en la medida que cuente con el suficiente respaldo económico. De poco o nada sirve un catálogo amplio o reducido de competencias si las mismas no son suficientemente financiadas.

Con todo ello, de cara a la puesta en práctica del sistema, lo único cierto es que el reparto de competencias repercutirá en las EE.AA. tanto cuantitativa como cualitativamente. En términos cuantitativos, supondrá, tal como se dijo, el incremento de la burocracia funcional; prácticamente, se producirá una suerte de réplica de la burocracia estatal con todos sus males y beneficios, lógicamente, en cada una de las EE.AA. En cambio, en términos cualitativos, es de esperar que el sistema traiga consigo mejores días, traducidos, fundamentalmente, en la eficiencia y eficacia de la administración pública departamental, por una lado, y en la reducción de la pobreza y la desigualdad, por el otro. Solo así se habrá justificado el substancial incremento del gasto público (sueldos y salarios), dejando atrás, según se dice, la principal causa de los males que aquejan al país: el centralismo.

Asimismo, alcanzar los resultados cualitativos que se esperan dependerá de los actores políticos, del espíritu de servicio público y conciencia de responsabilidad por parte de los funcionarios en los distintos niveles de la nueva administración departamental y, en suma, de

la propia conciencia social, que habrá de actuar, ya sea premiando o, en su caso, reclamando, denunciando y remplazando, por la vía democrática, a aquellos actores políticos y servidores públicos eventualmente en ejercicio del poder público autonómico.

La doctrina sostiene que una de las grandes diferencias entre el Estado autonómico y el resto de Estados compuestos reside en la función que corresponde a los Estatutos de Autonomía completando, en sentido estricto, las determinaciones constitucionales.¹⁹ En efecto, las previsiones de la Constitución y de los Estatutos sobre la distribución de competencias son la base del funcionamiento del Estado y las EE.AA. y, por la misma razón, en principio, las competencias sólo pueden establecerse en la Constitución y los Estatutos. Con carácter excepcional, bien es verdad que existen también las competencias denominadas, en el Derecho comparado, como extra-estatutarias que, en el caso boliviano, vendrían a ser aquellas que se establezcan, particularmente, en las leyes de base y de delegación o transferencia de competencias.

Ahora bien, siempre con miras a seguir avanzando en el proceso autonómico, a pesar de que la Constitución no da mucha cabida de cara al proceso constituyente estatutario, debe partirse de la siguiente premisa: *la Constitución no consagra un marco jurídico absolutamente cerrado y estático, sino un marco que tiene como fundamento -connatural- la voluntariedad del proceso*. Buscar la flexibilidad y la indeterminación del modelo constitucional es la tarea a futuro. Si bien la Constitución configura detalladamente el modelo de distribución territorial del poder, no menos cierto es que dicho modelo no se agota allí.

En este sentido, por ejemplo, la Constitución regula el marco general para la creación de las distintas EE.AA. estableciendo los principios, procedimientos y límites de su configuración, pero deja abiertas las decisiones concretas de su realización, lo que otorga una función constitucional a los Estatutos de Autonomía, por la necesidad de acudir a ellos no sólo para determinar las competencias de las CC.AA., sino también las del Estado, aunque en sentido negativo.

Por tal razón, el «proceso estatuyente», por así llamarlo, de redacción y aprobación de los Estatutos de Autonomía, resulta todavía una fase decisiva no sólo en la configuración y puesta en funcionamiento de las EE.AA., sino también del propio Estado, en tanto Estado autonómico. Con la promulgación de la LMAD, podría decirse que se el mapa autonómico ya está establecido, ya han sido fijados un tipo común de instituciones y preestablecidas una modalidad –*sui generis*– de distribución y ejercicio de competencias, así como su financiación.

¹⁹ En este sentido, cf. AJA, Eliseo. *op. cit.* pág. 239.

En efecto, están dadas las condiciones, por así decirlo, para una primera fase de actuación del sistema. Empero, con estos insumos, la tarea apenas empieza y, como se ha dicho, ahora toca pasar, en el marco constitucional predefinido, del proceso constituyente al proceso estatuyente.²⁰

Conclusiones

Qué duda cabe que, con la promulgación del texto Constitucional en vigor (07 febrero de 2009), Bolivia se halla en proceso de transición de un Estado centralista hacia un Estado Autonómico. Desde el punto de vista jurídico-conceptual (art. 172 CB), la Autonomía implica, efectivamente, lo que la Constitución establece.

A la luz de los resultados del 6 de diciembre de 2009, los referéndums sobre las autonomías, Bolivia es un Estado con Autonomías; sin embargo, entre tanto no empiecen a funcionar la nueva estructura no es todavía un Estado autonómico.

Así, *a priori*, el proceso Constituyente Constitucional Autonómico ya ha concluido; ahora, una vez que ya ha sido promulgada la LMAD, es tiempo del proceso Constituyente Estatutario. Es tiempo de redactar los Estatutos Autonómicos. En este proceso, una de las tareas que la democracia constitucional nos plantea es la puesta en la práctica del nuevo modelo de Estado Autonómico. Esta tarea habrá de afrontarse buscando la desvinculación del sistema centralista y, para ello, será necesario acudir a fórmulas de descentralización administrativa. Al mismo tiempo, es necesario evitar superposiciones constantes entre la Constitución, los Estatutos y las Leyes marco o de base, pues generan inseguridad tanto para el funcionario como para el juez que ha de aplicarlas.

En el actual estado de cosas, el segundo reto es buscar la viabilidad del sistema constitucional autonómico, procurando en todo tiempo y momento, impedir y/o aminorar las potenciales fuentes de conflicto que puedan darse, especialmente, a la hora de ejercitar el amplio y variado catálogo de competencias constitucionales. La experiencia española señala que, a tal efecto, resulta imprescindible optar por el camino de las «competencias compartidas» o «concurrentes», aspecto que no debe ser ignorado por el constituyente estatutario.

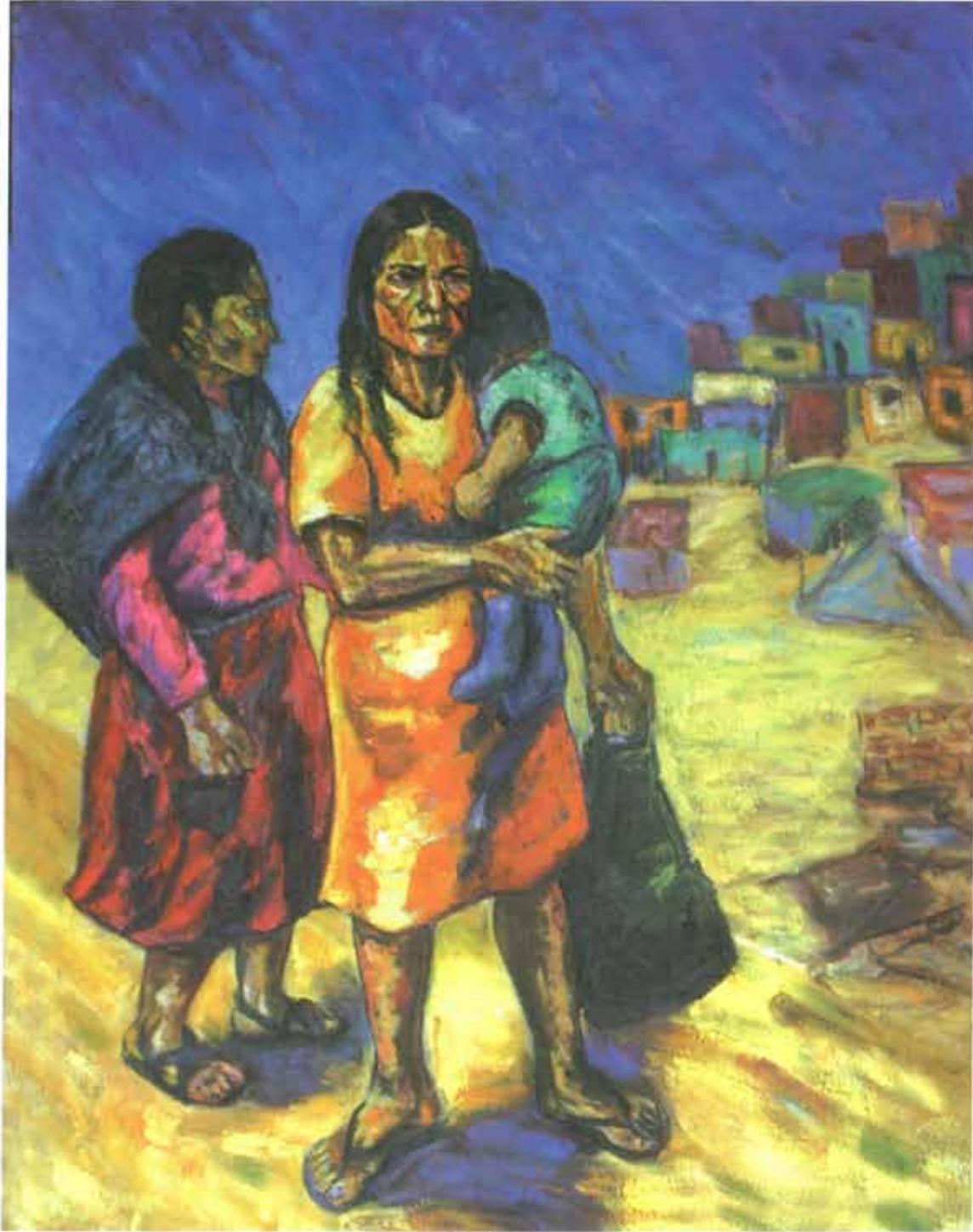
²⁰ Respecto la situación de los Estatutos –legítimamente- aprobados en los Departamentos de la denominada media luna, en particular sobre la situación del Estatuto Cruceño frente a la Constitución en vigor, véase el trabajo de Urenda Díaz, Juan Carlos, “El Estado Catoblepas. Las contradicciones destructivas del Estado boliviano”, *El País*, Santa Cruz, 2009. Cuyo contenido, sin duda, resume la posición política y jurídica del autonomismo cruceño.

Por lo demás, a esta altura y dada la coyuntura política, resulta inútil la crítica sistemática a las técnicas a las que acude la Constitución para la distribución de competencias. No es ésta la función del jurista, y tampoco parece productiva la recomendación de una eventual reforma a corto plazo, precisamente, por la coyuntura política actual.

Más allá de los interrogantes imprevisibles que plantea el nuevo sistema y de los que, mínimamente, se ha procurado dar cuenta en este trabajo, se trata, en definitiva, de reforzar los pasos realizados hasta el presente, sin renunciar, eso sí, a la futura configuración de una tipología de competencias que resulten operativas para el funcionamiento del Estado autonómico.

Finalmente, de cara al afianzamiento del sistema, no debe ser el TCP quien asuma la carga, es decir, toda la responsabilidad de generar un *corpus doctrinal*, incluso, una teoría sobre distribución y ejercicio de las competencias autonómicas, no es esa su principal función sino, dilucidar, arbitrar y resolver los eventuales conflictos. En todo caso, son la academia, los juristas y la clase política, a través del debate y la producción bibliográfica, los llamados a anticiparse a los acontecimientos. Al efecto, iniciativas como la que ha propiciado estas líneas son, sin duda, un buen marco para ello.





Fanny Palacios

"Barriada"