

VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO

PADEP - GTZ

Armonización legislativa: tres experiencias comparadas

Producto 2

Consultor: Carlos Böhrst I.
Diciembre, 2010

ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA: TRES EXPERIENCIAS COMPARADAS

1. Introducción

La estructura territorial del Estado boliviano está integrada ahora por cuatro niveles en los que las entidades autónomas pueden ejercer la potestad legislativa (gobierno central, departamentos, municipios y territorios indígena originario campesinos), más un quinto, el de las *regiones*, sujeto a un régimen especial, dado que su órgano deliberante cuenta sólo con una denominada “*facultad [...] normativo-administrativa*”, inscrita en la Constitución no precisamente como sinónimo de potestad legislativa.

En esos cuatro niveles territoriales vienen operando, y continuarán actuando cada vez con mayor efectividad, múltiples órganos públicos productores de leyes. Para ser exactos, 9 asambleas departamentales, 326 concejos municipales y 11 órganos deliberantes de autonomías indígena originarias, vale decir que, además de la Asamblea Legislativa Plurinacional, otros 346 centros están emitiendo leyes de cumplimiento obligatorio, o podrían hacerlo, aunque, lógicamente, se trata de normas cuyo ámbito de vigencia es variable. En ese escenario, la probabilidad de que se generen colisiones normativas y conflictos constitucionales y jurídicos es significativamente alta e irá creciendo exponencialmente conforme los órganos legiferantes incrementen sus destrezas institucionales.

Inscrita en este escenario complejo, la consultoría encomendada por la GTZ y la Vicepresidencia del Estado persigue viabilizar la formulación de una propuesta que permita “articular el trabajo legislativo” entre el nivel nacional y los gobiernos autónomos sub-nacionales, poniendo énfasis en el uso de medios y herramientas virtuales. Con ese “objetivo”, los términos de referencia (TdR) del trabajo incluyen la realización de un estudio comparativo de la experiencia acumulada en este campo por otros Estados, autonómicos y federales.

Aplicando las disposiciones de los puntos 4 d. y 5 b) de los TdR, se escogió a Argentina, Colombia y España para la indagación comparativa. Argentina, porque se trata de un país vecino que, además, funciona bajo el molde federal. Colombia fue incluida en la lista porque, al decir de un elevado número de especialistas, en el marco del Estado unitario, se trata de la experiencia de descentralización administrativa más avanzada en América Latina. Naturalmente, la comparación no hubiera resultado representativa si no se estudiaba el caso español, cuyo proceso de construcción del Estado unitario con autonomías lleva ya 30 años de experiencia acumulada, para no mencionar su inculcable influencia sobre la nueva Constitución boliviana. Para nadie es desconocido, en todo caso, que en los tres países funcionan diferentes órganos territoriales de gobierno que, en lógica federal o unitaria, emiten leyes vinculantes o normas de cumplimiento obligatorio.

El alcance que los TdR le dan a este producto es sólo el de un “documento base”, es decir, se trata de identificar las líneas maestras de los dispositivos institucionales utilizados por esos países para llevar adelante las tareas de armonización legislativa y, en el marco de esos dispositivos, las actividades que se realizan en la búsqueda de una armonización efectiva. Con esa perspectiva, a renglón seguido se presentan los hallazgos de la investigación.

2. Argentina.

Después de un largo, cuanto borrascoso, período de indeterminaciones y conflictos políticos y militares, el Estado al que dieron lugar las provincias del Río de la Plata a tiempo de aprobar la *Constitución de la Nación Argentina*¹, adoptó la forma federal de organización. El pacto constitucional de 1853 se basó en la figura jurídica de la delegación de soberanía, por parte de las provincias, a favor de la Nación y el Gobierno Federal. De manera que han transcurrido ya más de 157 años de vida republicana bajo esa modalidad, al cabo de los cuales, hoy, el territorio argentino está organizado en 23 provincias, 2.173 municipios y la ciudad autónoma de Buenos Aires, amparada esta última por un estatuto especial².

Cada Provincia funciona en base a una Constitución republicana, democrática y representativa, que perfila sus instituciones y establece las reglas para la organización de sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las de los municipios³. Consecuencia del pacto federal, los órganos legislativos provinciales emiten leyes en todas las materias que no hayan sido delegadas a la Nación, orientadas, para ello, por la identificación y separación de los asuntos federales y provinciales realizada en la Constitución⁴.

La definición del régimen municipal forma parte de las competencias propias de las provincias, las que organizan su territorio y establecen las reglas para la organización y funcionamiento de los municipios a través de la Constitución provincial y de la legislación orgánica respectiva. Debido a ello, no existe un régimen municipal único en la Argentina, salvo la autonomía, introducida como denominador común para los regímenes provinciales por la reforma de la Constitución nacional de 1994⁵. Empero, hasta la fecha –más de 16 años después– las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza y Tucumán no han incorporado todavía la innovación en su normativa fundamental, lo cual resulta indicativo de la debilidad política y estructural de los municipios argentinos. A ello debe sumarse el hecho de que las otras dieciocho provincias, si bien reformaron sus cartas fundamentales, han adoptado ritmos e intensidades transformadoras disímiles, resaltando

¹ La Constitución fue sancionada el mes de abril de 1853, en la Provincia de Santa Fe.

² Vid artículo 124 de la Constitución.

³ Para garantizar ese diseño, las provincias asociadas insertaron los artículos 122 y 123 en la Ley Fundamental argentina.

⁴ Cfr. artículos 75 y 121 a 129, especialmente el 126, de la Ley Suprema.

⁵ Cfr. artículo 123 de la Constitución.

entre ellas el caso de La Rioja, cuya Constitución reformada en 1998 eliminó todas las cartas orgánicas municipales de la Provincia. En suma, la situación en la que se encuentran las municipalidades argentinas y las características que rodean a las matrices provinciales de distribución competencial, parecen situar en niveles bajos la conflictividad jurídica entre el Gobierno Federal y los gobiernos municipales. No obstante, en el Ministerio del Interior del gobierno nacional existe una Secretaría de Asuntos Municipales, orientada más bien a la asistencia técnica y fortalecimiento de las entidades locales, lo que, en verdad, refleja la situación real de las municipalidades argentinas. En todo caso, la debilidad de los espacios institucionales dedicados a gestionar las relaciones entre el Gobierno Federal y las administraciones locales, se manifiesta en dos hechos: su ubicación en el brazo eminentemente político del gobierno, como es el Ministerio del Interior, y su disminuida envergadura, aún dentro de la estructura del Ministerio. El organigrama de la página siguiente ayuda a visualizar ambos hechos.

En el ámbito de las provincias, la situación de los municipios no muestra variaciones sustanciales dado que, como norma general, son los ministerios de gobierno (o interior) los encargados de administrar las relaciones entre la gobernación y las municipalidades. Tal parece que en la Argentina la autonomía municipal no ha generado todavía desarrollos normativos locales capaces de exigir dispositivos institucionales destinados a la coordinación y armonización legislativas.

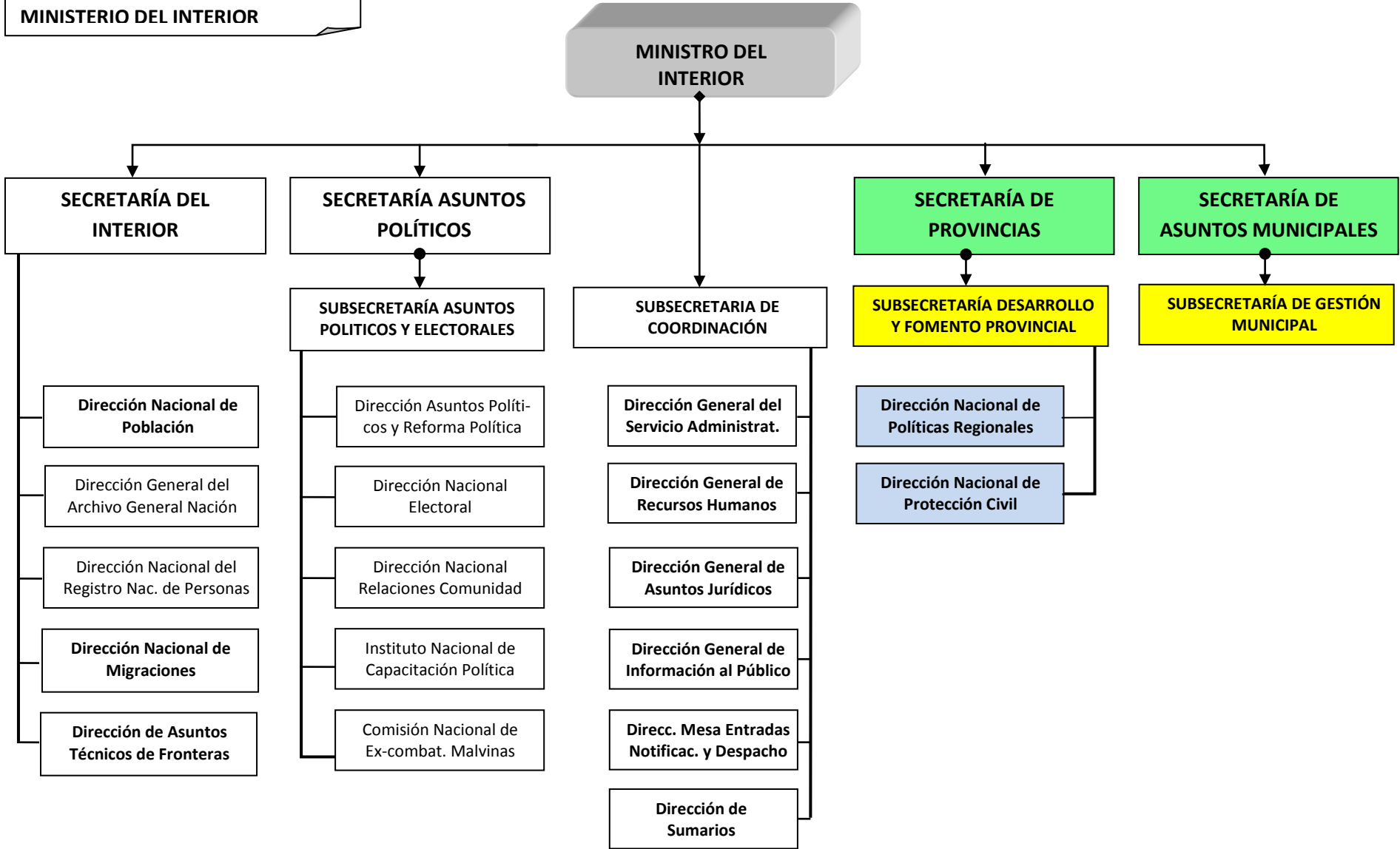
Por otro lado, pese a la vigencia del sistema federal argentino por más de 157 años, es poco también lo que se encuentra en el ámbito de la concordancia legislativa entre los gobiernos federal y provinciales. Durante la investigación únicamente se pudieron identificar tres dispositivos institucionales dedicados a procesar las relaciones intergubernamentales entre estos niveles: la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior, el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial y el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios.

La Secretaría de Provincias es, no cabe duda, el órgano del Gobierno Federal responsable de la coordinación y armonización con las provincias, tanto legislativa cuanto en la formulación e implementación de políticas públicas. Entre las atribuciones de la Secretaría figura: a) “promover el establecimiento de acuerdos y pactos federales” para incrementar la “coordinación en la implementación de políticas nacionales, provinciales, municipales y regionales”, b) “intervenir en el análisis de los proyectos de legislación nacional en los que sea necesario coordinar normas nacionales y provinciales” y c) “participar en las diferentes actividades que involucren relaciones interprovinciales”⁶. Llama la atención que, sin importar su ubicación eminentemente política⁷, la Secretaría tiene también facultades para: i) “diseñar planes y coordinar acciones en materia económica con los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, ii) “proponer la ejecución de planes, programas y proyectos socioeconómicos referidos a las provincias y

⁶ Ver el Anexo II del Decreto 21/2007 del Poder Ejecutivo Nacional, emitido en 10 de diciembre de 2007.

⁷ Recuérdese que la Secretaría de Provincias forma parte del Ministerio del Interior.

**GOBIERNO FEDERAL DE LA NACIÓN
MINISTERIO DEL INTERIOR**



FUENTE: Elaboración propia en base al Decreto 21/2007 del Gobierno Federal y al organigrama que aparece en el portal www.mininterior.gov.ar

a la temática regional”, e incluso para iii) “coordinar con el Ministerio de Economía y Producción el desarrollo de las políticas y programas de asistencia a las provincias”⁸.

Pese al alcance de las Facultades de la Secretaría de Provincias, en su estructura no aparece un mecanismo o sistema específico dedicado al registro de la normativa sub-nacional y, menos, a su armonización permanente y sistemática con la legislación nacional. Esta ausencia, digámoslo una vez más, puede ser vista como un indicador contundente de que la Argentina registra un nivel bajo de conflictividad jurídica y competencial interterritorial.

Otro indicador de que las tareas de coordinación y armonización legislativa no asumieron visos de problema político y social en la Argentina se encuentra en el hecho de que el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) se haya creado y organizado recién en la gestión 2008⁹, es decir 155 años después de la organización del Estado federal. Tal y como se desprende de su nombre, el campo de acción del Consejo es sólo el ordenamiento territorial, habiendo sido concebido como un “escenario de encuentro de las provincias, la ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional” para la coordinación y homogeneización de las políticas y acciones propias en su área de intervención. Por este hecho y por su data reciente, es muy poco, prácticamente nada, lo que la experiencia del COFEPLAN puede aportar al sistema boliviano de armonización legislativa. No obstante, merece destacarse que esta entidad de coordinación interterritorial argentina, al margen de su objetivo específico, parece más apta para contribuir al diseño de un espacio semejante en Bolivia, ya que la elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos forma parte de las competencias de los cuatro niveles territoriales de gobierno.

Por su parte, el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP) es una entidad dependiente del Senado Nacional, que adquirió existencia a partir del 1º de diciembre de 2003, aunque tuvo algunos antecedentes importantes. Se trata de “un organismo académico de asesoramiento legislativo”, según lo define un documento que aparece en el portal web del Instituto. A pesar de que entre las atribuciones del IFEP figura la organización de un “banco de datos con obras de carácter científico, **cuerpos normativos** y todo otro tipo de trabajos vinculados con la materia de su competencia...”¹⁰, su naturaleza académica lo aleja del “objetivo” de esta consultoría. Tan es así que, en los hechos, lo único que se encuentra en la página web del IFEP, relacionado con nuestro tema, son *links* con las legislaturas provinciales. Pese a todo, de manera semejante al caso anterior, la experiencia del IFEP puede resultar útil para otros desarrollos de la Vicepresidencia del Estado, cuya exploración, empero, excede el alcance de este informe.

⁸ Vid el Apartado XII en el citado Anexo II del Decreto 21/2007.

⁹ El Acta de Fundación del Consejo data del 16 de diciembre de 2008.

¹⁰ Ver el Decreto 1.035/2003 de la Presidencia del Senado de la Nación, artículo 4º g).

3. Colombia.

La organización política colombiana, como se sabe, configura un Estado unitario descentralizado, cuyo desarrollo, a partir de las dos últimas décadas del siglo XX, ofrece una de las experiencias de descentralización más estudiadas en América Latina. Si bien la *Constitución Política de la República de Colombia*, al caracterizar al Estado, habla de descentralización con “autonomía de sus entidades territoriales”¹¹, el régimen que, en realidad, delinea a lo largo de su texto no parece ir más allá de un modelo de descentralización administrativa, aunque agresivo y más profundo que cualesquier otra de las experiencias de la región. Las diferentes leyes de desarrollo se encargaron de consolidar un sistema de descentralización diferente al que subyace en los Estados con autonomías territoriales de España y Bolivia.

El artículo 288 de la Constitución colombiana dibuja con bastante precisión los roles que desempeñan las entidades territoriales

Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de **coordinación, concurrencia y subsidiariedad** en los términos que establezca la ley.

Como norma general de competencia entre los niveles de la organización administrativa, se tendrá que la Nación velará por el ejercicio de las relaciones internacionales y la Defensa Nacional, de la soberanía, la seguridad y la Justicia e invertirá en alta Infraestructura Nacional y normalizará y regulará la prestación de los servicios; los Departamentos velarán por el medio ambiente e invertirán en obras de interés regional, supervisarán y controlarán la prestación de los servicios que hagan los municipios y éstos prestarán los servicios básicos al ciudadano, velarán por la seguridad local y efectuarán inversiones que podrían ser cofinanciadas por la Nación y los Departamentos en la infraestructura básica local.

Así, el ámbito de intervención e incluso las materias competenciales más importantes de cada nivel territorial se encuentran identificadas en el texto constitucional: el gobierno nacional (la “Nación”), además de ejercer las materias estratégicas para la integridad y desarrollo del país, asume la responsabilidad de normar y regular los servicios que se prestan a la población, incluidos los municipales; los Departamentos, por su parte, tienen tres campos de actuación: el medio ambiente, la infraestructura de interés departamental y regional y la supervisión y control de los servicios prestados por los municipios, en tanto que estos últimos se hacen cargo, precisamente, del suministro de los servicios básicos y velan por la seguridad local. Esta matriz de asignación de funciones adquirió mayor precisión a través de la Ley 489 de 1998, destinada a regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública, cuyo artículo 7º establece que “la prestación de los

¹¹ El artículo 1º de la Ley Fundamental colombiana, a la letra, dice: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales [...]”.

servicios corresponde a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación”.

La descentralización administrativa colombiana se basa en un sistema de competencias parcialmente tasado en el texto constitucional, acompañado de la reserva legal para otras asignaciones competenciales futuras formulada en el primer párrafo de los artículos 288 -transcrito líneas atrás- y 302 de la Constitución. La primera disposición le encomienda a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) “establecer” la distribución competencial entre los niveles territoriales de gobierno, en tanto que la segunda deja abierta la puerta para que otras leyes particulares asignen nuevas facultades a las entidades departamentales¹², lo cual le otorga una importante flexibilidad al sistema, por encima de la base competencial mínima tasada constitucionalmente. Debe dejarse anotado aquí, empero, que pese a los 20 años de vigencia de la Ley Suprema colombiana, la LOOT aún no pudo ser sancionada.

La relativa complejidad del sistema competencial colombiano se refleja, entre otros componentes, en el poder de aprobar normas sub-nacionales de que están investidas las entidades territoriales, según se desprende de las siguientes disposiciones constitucionales:

ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

[...]

4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

[...]

10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

¹² El texto de este artículo es el siguiente: *“La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.*

En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”.

[...]

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

[...]

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

[...]

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Ambos artículos, en verdad, autorizan a los órganos deliberantes del nivel intermedio y también a los concejos municipales a emitir un volumen no desdeñable de normas vinculantes, lo que, por cierto, configura un sistema competencial poco simple y un escenario de relaciones intergubernamentales complejo, sobre todo si se considera que, en Colombia, existen alrededor de 1.100 municipios, 32 departamentos y el Distrito Capital.

El elevado número de entidades territoriales (departamentos y sobre todo municipios), seguramente ha favorecido la organización y funcionamiento de dos entidades asociativas: la Federación Nacional de Departamentos (FND) y la Federación Colombiana de Municipios (FCM), que prestan valiosos servicios de información a sus miembros. Interesa relieves aquí, por sus implicancias para la armonización legislativa, los boletines informativos periódicos emitidos por la FND sobre la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso de la República y sobre los recursos radicados en el Consejo de Estado (= tribunal contencioso administrativo) y en la Corte Constitucional, aunque sin perder de vista que se trata únicamente de instrumentos de información y no de mecanismos propiamente de armonización.

En la estructura del Gobierno Nacional, dos importantes instancias toman decisiones e intervienen en las relaciones intergubernamentales: el Ministerio del Interior y Justicia (MIJ) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Formalmente, por disposición de la Ley 489/1998 y del Decreto 4.530, de 28 de noviembre de 2008, el MIJ es el encargado de administrar las “relaciones políticas y de orden público entre la Nación y las entidades territoriales”¹³. Para cumplir esa misión, el Ministerio cuenta con la *Dirección de Gobernabilidad Territorial*, dependiente del Viceministerio del Interior, es decir un patrón de acciones del nivel central semejante a la modalidad de articulación política argentina, analizada anteriormente, oportunidad en la que hicimos notar también que ese tipo de canales de relacionamiento fueron dejados de lado en Bolivia en los años 90.

Con una óptica técnica, la descentralización administrativa colombiana se desenvuelve asimismo bajo orientación y conducción del DNP, que es el organismo asesor del Gobierno Nacional encargado de formular el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo

¹³ Revisar el artículo 57 de la Ley 489/1998 y los artículos 1, 2, 5 y 15 del Decreto.

económico, social y ambiental, mediante acciones coordinadas e interinstitucionales entre entidades nacionales y territoriales. El DNP depende directamente de la Presidencia de la República, junto al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), correspondiéndole, entre otras funciones: a) coordinar, diseñar, aprobar y aplicar el sistema integral de evaluación permanente de la descentralización, de la gestión pública y del ordenamiento territoriales; b) promover el fortalecimiento de los procesos de descentralización, planificación y modernización de la gestión pública; c) participar en el diseño de la política para la prestación de servicios públicos domiciliarios, a través de las Comisiones de Regulación, y promover su adopción por parte de las empresas de servicios públicos, y d) formular las políticas generales y las estrategias de control y vigilancia para la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios¹⁴. La *Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible* del DNP es el brazo operativo responsable de esas funciones.

En suma, tanto el Ministerio del Interior y Justicia, como el Departamento Nacional de Planeación, cada quien desde el enfoque particular que le caracteriza, están facultados para orientar el proceso de descentralización colombiano. Durante los años 80 y parte de los 90 la voz dominante era la del MIJ, mientras que en la primera década del nuevo siglo, especialmente a partir de la reforma del sistema de financiamiento de 2001, el DNP parece haber tomado la batuta.

Pese a que la descentralización colombiana ha sobrepasado ya los 25 años de vigencia, con resultados no desdeñables, ni el MIJ, ni el DNP u otra instancia, incluido el Congreso de la República, parecen haber desarrollado sistema alguno de armonización legislativa. Probablemente, los conflictos competenciales interterritoriales no han planteado aún la necesidad de diseñar un sistema específico para tal labor, sea porque el volumen de los conflictos no es alto o porque los mismos son resueltos por los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo y lo constitucional en condiciones tales que las entidades territoriales no sienten la necesidad de mecanismos adicionales. Sea cual fuere la explicación, lo cierto es que en Colombia no existe un sistema de registro y clasificación de la normativa producida por las entidades territoriales y, menos, de armonización legislativa, pese incluso a que el DNP ha diseñado una frondosa batería de instrumentos técnicos e informáticos que le permiten operar sobre la economía, la sociedad y el territorio¹⁵.

¹⁴ Ver el artículo 3º, numerales 24, 26, 27 y 28, del Decreto 3.517, de 14 de septiembre de 2009.

¹⁵ No está demás mencionar aquí que el DNP ha diseñado y desarrollado los siguientes sistemas, además de otros de apoyo:

1. Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno – SIGOB
2. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA.
3. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN-NET.
4. Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES – SISCONPES.
5. Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI.
6. Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP.
7. Sistema de Indicadores de Competitividad Regional – SI-COMPITO.
8. Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial – SIG-OT.

4. España.

La Constitución de España entró en vigencia el 29 de diciembre de 1978, acaba de cumplir, por tanto, 22 años de misión ordenadora de la sociedad y del Estado españoles, incluyendo la construcción del modelo estatal con autonomías territoriales. Bajo su imperio, la organización territorial española fue estructurándose hasta alcanzar, en nuestros días, la existencia consolidada de 16 Comunidades Autónomas (CC. AA.), 3 ciudades con un régimen autonómico especial (Madrid, Ceuta y Melilla), 50 provincias y 8.114 municipios¹⁶.

Dando sentido a la autonomía que les reconoce el artículo 137 de la Constitución, las CC. AA. ejercen potestad legislativa plena en todas las materias sometidas a su competencia exclusiva y sancionan legislación de desarrollo en aquellas materias en las que el Estado central establece la normativa base. Cuentan para ello con la disposición del artículo 152.1 de la Constitución¹⁷, con la autorización contenida en las leyes orgánicas de aprobación de los estatutos de autonomía y, por supuesto, en la Ley del Proceso Autonómico, Nº 12/1983¹⁸.

De manera diferente a la disposición contenida en el mencionado artículo 137 de la Ley Máxima, que les atribuye también autonomía, las provincias y los municipios no disponen del poder de legislar, únicamente ejercen las “potestades reglamentaria y de autoorganización”¹⁹. Las competencias de las entidades locales no se encuentran tasadas en la Constitución, les son asignadas mediante leyes emanadas de las Cortes Generales²⁰, especialmente la denominada Ley de Bases del Régimen Local (LBRL)²¹. Este hecho determina que las entidades locales, en realidad, operen bajo el principio de descentralización, que no es precisamente sinónimo de autonomía.

Seguramente, el recorte de la autonomía de los órganos locales contribuyó, y continúa contribuyendo, a disminuir la conflictividad interterritorial. No obstante de ello, la LBRL contiene varias disposiciones dirigidas a garantizar la coordinación y armonización legislativas entre el Gobierno Nacional, las CC. AA. y los órganos de gobierno locales, destacando entre ellas las siguientes:

9. Sistema de Seguimiento a Indicadores de Competitividad – SSC. Este instrumento se basa en el *Índice de Competitividad del World Economic Forum* (WEF) y en el Índice General de Competitividad del *Institute for Management Development* (IMD).

¹⁶ Registrados al 1º de enero de 2010, un año atrás.

¹⁷ Se trata de una autorización implícita ya que ese artículo lo que hace es reconocer la existencia de una Asamblea Legislativa en cada una de las CC. AA.

¹⁸ Ver el artículo 12 de esta ley, sancionada el 14 de octubre de 1983.

¹⁹ El recorte de la autonomía de las entidades locales españolas (provincias y municipios) se dispuso a través de la Ley 07/1985, que establece las Bases del Régimen Local.

²⁰ Conviene dejar dicho aquí que, en España, al Poder Legislativo central se le conoce también como “Cortes Generales”.

²¹ Los artículos 25 y 36 de la Ley 07/1985 son los que asignan las competencias municipales y provinciales, respectivamente.

- a) Los municipios deben ejercer sus competencias en los “términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” (ver artículo 25.2).
- b) Las entidades locales están obligadas a remitir al Gobierno Central y a las Comunidades Autónomas copias, o extractos, de las disposiciones legales que aprueben (v. artículo 56).
- c) La LBRL autoriza la creación, en cada CC. AA., de una Comisión Territorial de Administración Local, cuya misión no es otra que la de facilitar, de manera permanente, la coordinación y colaboración entre la “Administración del Estado” y las entidades locales (v. artículo 58).
- d) En caso de desajustes extremos, la LBRL le otorga al Consejo de Ministros poder suficiente para disolver, mediante real decreto, los órganos de las corporaciones locales, previo cumplimiento, naturalmente, de ciertos requisitos (vid artículo 61).

Los múltiples conflictos jurídicos y competenciales entre las diferentes administraciones públicas que se registraron, y continúan gestándose, en el proceso de implementación del Estado autonómico español, seguramente, ayudan a explicar la existencia y el grado de desarrollo alcanzado por los órganos estatales encargados de gestionar las relaciones entre los niveles territoriales de gobierno, tanto en el Poder Ejecutivo nacional cuanto en las Cortes Generales.

En el Ejecutivo nacional, el Ministerio de Política Territorial²² tiene como misión preparar y ejecutar las acciones del Gobierno “en materia de política territorial y de relaciones con las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local”²³. La importancia especial que el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero le asigna al despacho de los asuntos territoriales se expresa en el hecho de que su titular es, al mismo tiempo, el Vicepresidente Tercero del Gobierno.

La envergadura y orientación de los dispositivos orgánicos del Ministerio de Política Territorial que aquí interesan, según el “objetivo” de la consultoría, se visibilizan en el gráfico siguiente, sobre cuyos componentes, antes de describir las funciones ministeriales, estamos obligados a explicar por qué el área de la *Secretaría de Estado para la Función Pública* aparece cruzada por dos rectas punteadas. Ello se debe a que el organigrama que aparece en la página web del Ministerio (www.mpt.es) es diferente a lo que dispone el Real Decreto 1.040/2009, que establece, precisamente, la estructura de ese despacho estatal. Si nos atenemos exclusivamente a las disposiciones del Decreto, en el Ministerio sólo deberían existir la *Secretaría de Estado de Cooperación Territorial* y la *Subsecretaría de Política Territorial*, naturalmente, desglosadas en sus reparticiones respectivas. Sin embargo, según el organigrama del portal web estaría funcionando también la *Secretaría de Estado para la Función Pública*. Como quiera que, en lo que a esta consultoría se refiere, pierde relevancia la situación de

²² Este despacho estatal, hasta junio del año 2009 se denominaba Ministerio de Administraciones Públicas, momento en el que cambió su nombre a Ministerio de Política Territorial, por disposición del Real Decreto 1.040/2009. Sin embargo, en el portal web del Ministerio figura el apelativo de Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas. Como quiera que no nos fue posible identificar la disposición legal que sustenta la denominación que aparece en el portal, simplemente dejamos constancia del hecho.

²³ Vid artículo 1º del RD 1040/2009.

esta última Secretaría, se decidió, como en el caso del nombre, simplemente dejar constancia del hecho.

Volviendo a nuestro tema, lo primero que debe destacarse en el gráfico, abstracción hecha del área bajo indeterminación, es la centralidad de la “cooperación territorial”, expresada en la envergadura de la Secretaría encargada del área y en la precisión de los dispositivos orgánicos encargados de operativizar las acciones estatales: una Dirección para encarar la cooperación con las CC. AA., otra para la colaboración con las entidades locales (provincias y municipios) y una Dirección responsable de realizar seguimiento al desarrollo del régimen autonómico, focalizando las dos dimensiones sensibles del proceso: la aprobación de leyes sub-nacionales y las transferencias competenciales.

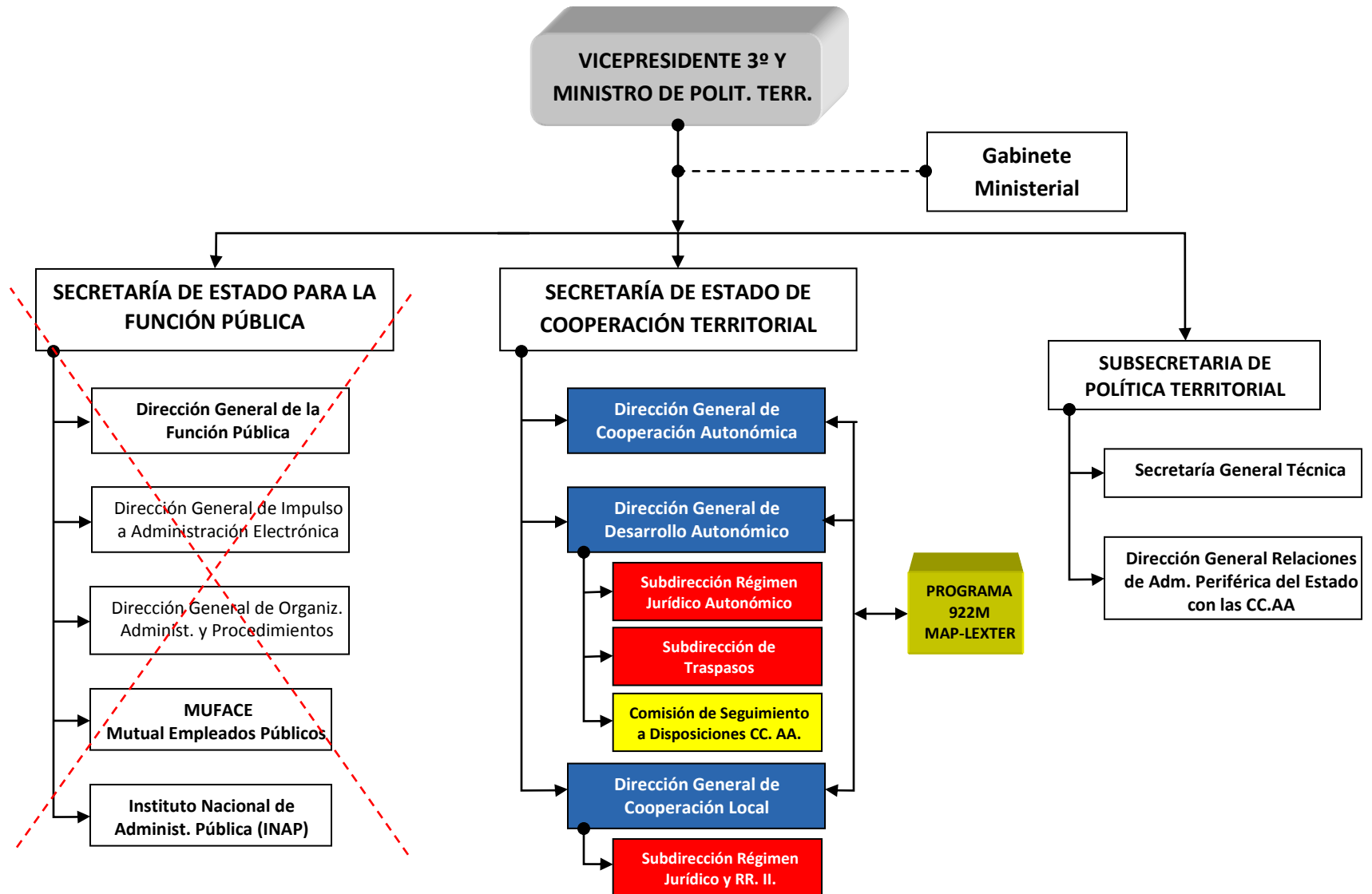
Bajo conducción del *Director General de Desarrollo Autonómico* y con participación de todas las Direcciones de la Secretaría, opera la “*Comisión de Seguimiento de Disposiciones y Actos de las Comunidades Autónomas*”, cuya misión es la de analizar e informar sobre los aspectos competenciales y la constitucionalidad de todos y cada uno de los proyectos de normas, leyes sancionadas y actos de las CC. AA. Pero la Comisión no sólo estudia las disposiciones legales de éstas últimas, sino también las normas reglamentarias del Gobierno Nacional cuando ellas pudieran afectar a la distribución de competencias entre el nivel central y las CC. AA.²⁴ Consecuentemente, está claro que tanto la *Dirección General de Desarrollo Autonómico*, como la *Comisión de Seguimiento de Disposiciones y Actos de las Comunidades Autónomas*, constituyen dispositivos institucionales fundamentales del sistema español de coordinación y articulación legislativa entre los diferentes niveles territoriales de gobierno.

Ahora bien, desde el año 2009, la *Secretaría de Estado de Cooperación Territorial*, como parte de sus funciones, viene desarrollando el denominado Programa 922M, cuya misión –según se lee en su memoria descriptiva– apunta a tres objetivos principales: a) impulsar la colaboración interadministrativa entre los tres niveles territoriales (central, CC. AA. y entidades locales); b) “avanzar en la consolidación de las técnicas de colaboración, apoyo recíproco, coordinación y cooperación entre las administraciones públicas, velando por la adecuación a la distribución competencial y al marco constitucional de los actos y disposiciones del Estado y de las comunidades autónomas”, y c) administrar un “banco único integrado de información sobre las administraciones territoriales” que cualifique y desarrolle las bases de datos que desde tiempo atrás gestionaba el Ministerio²⁵.

²⁴ Cfr. RD 1.040/2009, artículo 4, y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que establece la composición y organización del Gobierno Nacional.

²⁵ Ver los documentos constitutivos del Programa 922M en la página web del Ministerio de Política Territorial.

ESPAÑA:
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL



FUENTE: Elaboración propia en base al Real Decreto 1.040/2009 y al organigrama que aparece en el portal web www.mpt.es.

Por la afinidad plena que el Programa 922M tiene con el “objetivo” de nuestra consultoría, conviene transcribir aquí algunos fragmentos del documento programático²⁶:

Este programa se orienta al logro de las metas sectoriales siguientes: afianzar el principio de colaboración y los instrumentos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, asegurar un funcionamiento integrado y estable del Estado Autonómico y reforzar el papel de las entidades locales en el mismo. Su consecución se alcanzará mediante las siguientes líneas de acción:

- Preparar y realizar el seguimiento de la **Conferencia de Presidentes**.
- Impulsar, coordinar y desarrollar los procesos de traspasos de funciones y servicios del Estado a las comunidades autónomas.
- Impulsar, desarrollar y evaluar tanto la cooperación sectorial y multilateral entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas como la cooperación bilateral.
- Velar para que las normas y actos de las comunidades autónomas se adecuen al marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y reducir la conflictividad jurídica Estado-Comunidades Autónomas utilizando al efecto el mecanismo, vía **Comisiones Bilaterales de Cooperación**, previsto en la Ley Orgánica 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- Facilitar, mejorar y modernizar el acceso a la información jurídica territorial sobre el Estado Autonómico a través de un tratamiento sistemático de la documentación, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la implantación en soporte electrónico de procedimientos para su gestión por medios telemáticos.

Ciertamente, el Programa 922M es uno de los principales instrumentos del sistema español de cooperación, coordinación y articulación legislativa y competencial interterritorial, sino el más importante; sistema gestionado por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, conforme acabamos de ver. Con esa proyección, el Programa administra la Base de Datos Jurídica de las Administraciones Territoriales, conocida como MAP-LEXTER, suministrando el sustento informático necesario para el cumplimiento de la misión de la Secretaría de Estado, es decir –en lo que aquí interesa–, facilitar el acceso a la información jurídica territorial mediante el uso de las TIC, por un lado, y reducir la conflictividad jurídica entre el Estado y las comunidades autónomas apelando al control permanente del apego de las normas y actos de las CC. AA. al régimen constitucional, por otro²⁷.

La información procesada a través del MAP-LEXTER, le permite a la *Dirección General de Desarrollo Autonómico* emitir, periódicamente, el denominado “*Informe sobre Conflictividad Estado-Comunidades Autónomas*”, que habitualmente consta de cuatro componentes: la conflictividad producida en el período de tiempo cubierto; los conflictos extinguidos, ya sea a través de negociaciones conciliatorias o mediante fallos judiciales; las actuaciones de prevención y depuración de la conflictividad y, por último, información sobre los conflictos radicados en el Tribunal Constitucional.

²⁶ Cfr., página 2.

²⁷ Vid los puntos 2.5 y 2.6 de las memorias del Programa 922M.

No puede cerrarse el análisis de los dispositivos y mecanismos de coordinación y armonización legislativa que utiliza el Poder Ejecutivo nacional sin enlistar, con una brevísima explicación, las diferentes comisiones bilaterales y multilaterales que operan en España en procura de prevenir y resolver los conflictos:

1. La Conferencia de Presidentes, que reúne a los presidentes del Estado y de las CC. AA. Es la máxima instancia de colaboración y coordinación entre las administraciones del Estado y las autónomas. Conforme vimos líneas atrás, esas conferencias son preparadas por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, a través, precisamente, del Programa 922M.
2. La Comisión Nacional de Administración Local es el órgano permanente para la colaboración entre la “Administración General del Estado y la Administración local”, para cuyas reuniones la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial prepara asimismo los materiales.
3. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación, señaladas en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como la instancia de solución amigable de los conflictos.
4. Por último, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, valiéndose del Programa 922M, elabora también los documentos y propuestas a ser discutidos en las Comisiones Mixtas de Transferencias competenciales.

En suma, el sistema español de colaboración, coordinación y armonización legislativa, dirigido por el Ministerio de Política Territorial, no se limita a la recolección, sistematización y análisis de las disposiciones legales y actos de las CC. AA, sino que cuenta también con mecanismos facultados para procesar los *outputs* del sistema y para canalizar las acciones y soluciones consiguientes. Puede afirmarse, entonces, que la experiencia peninsular en esta materia ha avanzado grandemente, al punto de contar con dispositivos y procedimientos claros para procesar las demandas de armonización legislativa y la solución de los conflictos.

Al margen de cuanto haya podido avanzar el sistema descrito anteriormente, el Senado español ha desarrollado también mecanismos propios para acceder oportunamente a la legislación sub-nacional. La *Secretaría General de la Cámara*, a través de la *Secretaría General Adjunta para Asuntos Parlamentarios*, apoya las funciones legislativas de los representantes territoriales con 14 Bases de Datos²⁸, de las cuales dos, denominadas CALEX y APCA, están directamente relacionadas con la coordinación y armonización legislativa interterritorial.

CALEX es el banco de datos que aglutina y sistematiza la legislación de las Cortes Generales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionadas con las CC. AA. Se trata de un valioso instrumento que permite acceder a todas las leyes estatales, aprobadas a partir de 1979, vinculadas con las entidades territoriales autónomas, así como los fallos pronunciados por el órgano de control de constitucionalidad relativos a las autonomías españolas. El APCA, por su parte, contiene la

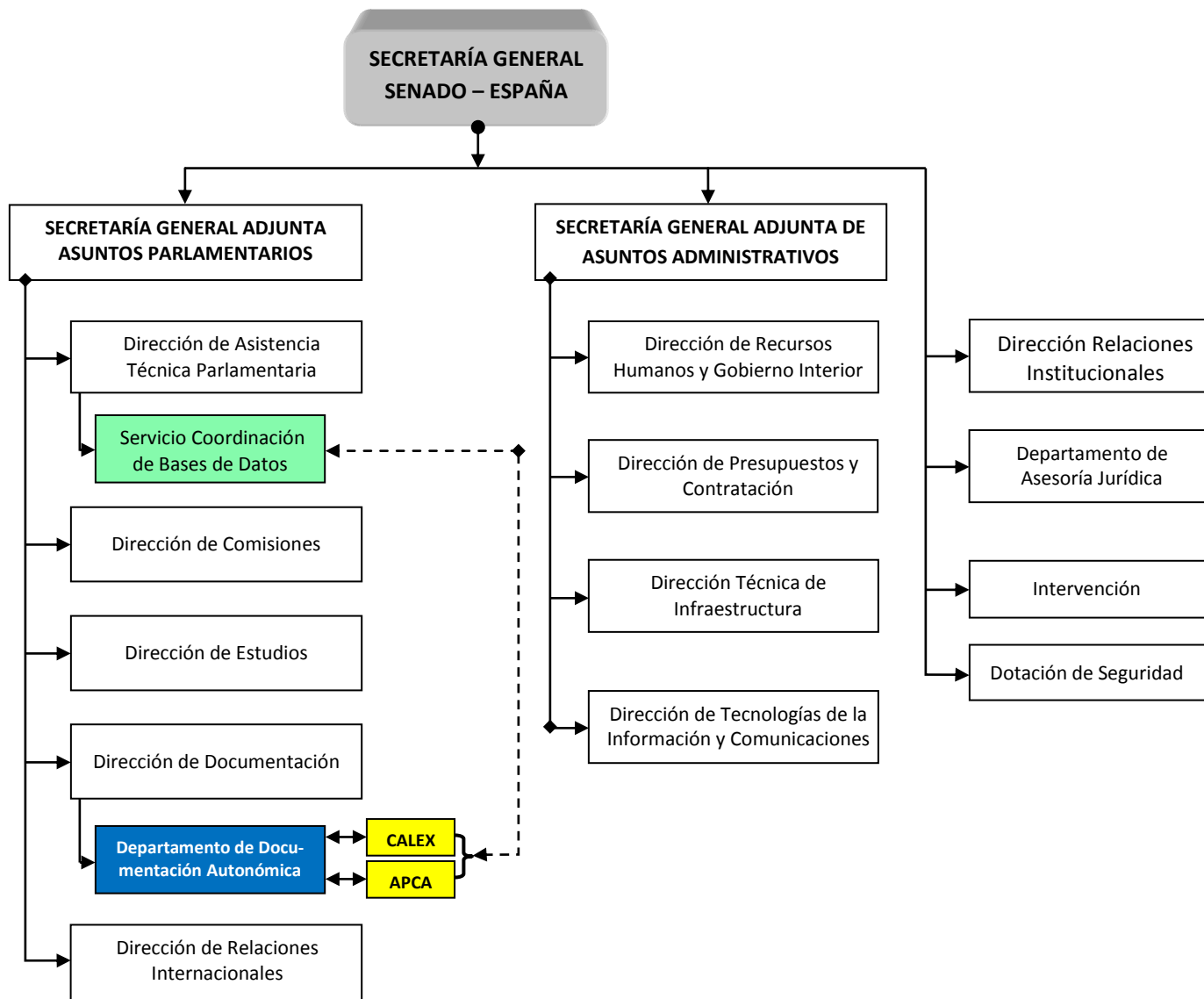
²⁸ En el Anexo de este producto se detallan y describen brevemente las 14 Bases de Datos.

colección sistematizada de las disposiciones legales sancionadas por las CC. AA. y el registro de las actividades parlamentarias sub-nacionales. El archivo facilita el acceso inmediato a los textos legales autonómicos.

Ambos bancos de datos son administrados por el *Departamento de Documentación Autonómica* (DDA) del Senado, tal como aparece en el organigrama de la página posterior. Tanto el CALEX como el APCA recogen sus *inputs* del Boletín Oficial del Estado (BOE), de los Boletines o Diarios Oficiales de las CC. AA. y de los Diarios de Sesiones de los parlamentos autonómicos. Debe destacarse aquí que, por mandato de la Ley Suprema, el Tribunal Constitucional está obligado a publicar sus sentencias en el BOE, lo que, ciertamente, le facilita al CALEX la recolección de la jurisprudencia constitucional²⁹.

Con la información de las dos bases de datos, pero sobre todo con los aportes del APCA, el DDA emite mensualmente el *Boletín de Información Parlamentaria Autonómica* (BIPA), entregando a los legisladores nacionales y a la población en general, el detalle no sólo de las leyes autonómicas sancionadas, sino también de los proyectos y proposiciones de ley que se encuentran en trámite en los parlamentos autonómicos, los convenios y acuerdos de cooperación entre las CC. AA., los informes emitidos por el Defensor del Pueblo y por el Tribunal de Cuentas de las CC. AA. y otras informaciones parecidas.

²⁹ La publicación de las sentencias constitucionales en el BOE, naturalmente, facilitan también las funciones del MAP-LEXTER del Ministerio de Política Territorial.



FUENTE: Elaboración propia en base a la estructura de la Secretaría General del Senado que se encuentra en el portal www.senado.es.

5. Conclusiones.

Varias y de diversa índole son las conclusiones que pueden extraerse de los resultados alcanzados por la investigación realizada, de las cuales, a manera de resumen, se decidió destacar las siguientes:

5.1. Los dispositivos argentinos de coordinación interterritorial, operados por el Ministerio del Interior del Gobierno Federal, no parecen ofrecer nada significativo a nuestro país, dado el estado de situación en el que se encuentra la Bolivia actual. En todo caso, el modelo de coordinación intergubernamental a través de los canales políticos fue desechado en el país en las décadas anteriores. Al respecto, debe recordarse que en 1985 los municipios bolivianos rompieron los lazos que los unían al Ministerio del Interior³⁰ y que en la segunda mitad de los años 90, una vez aplicada la Ley de Descentralización Administrativa, debido a las evidentes limitaciones que demostraba la coordinación a través del Despacho del Interior, las prefecturas pasaron al ámbito del Ministerio de la Presidencia para efectos de coordinación.

5.2. La experiencia del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) tampoco parece apropiada para las condiciones bolivianas, debido, sobre todo, a la especificidad de su campo de intervenciones (el ordenamiento territorial) y al hecho de que sus objetivos son diferentes a la coordinación y armonización legislativas.

Pese a todo, por su composición, el COFEPLAN podría aportar en la línea de constituir un espacio semejante en Bolivia para gestionar los desajustes técnicos y los conflictos intergubernamentales que podrían surgir debido a que la elaboración de planes de ordenamiento territorial y uso de suelos fue incluida entre las competencias exclusivas de todos y cada uno de los gobiernos autónomos sub-nacionales. De algún modo, los artículos 131 y 132 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización han abierto la posibilidad de crear en Bolivia un espacio de coordinación semejante al COFEPLAN argentino.

5.3. El sistema de distribución competencial de Colombia revela dos características, en cierta medida contradictorias. Por un lado, la relativa complejidad estructural que rodea a la distribución territorial de competencias, pero, por otro lado, la separación nítida de los ámbitos de intervención de cada uno de los niveles territoriales realizada por la Constitución, de manera tal que mientras los municipios tienen la responsabilidad de proveer los servicios a la población, las corporaciones departamentales supervisan y controlan la prestación de los servicios realizada por los municipios. Todo en el marco de las normas y regulaciones establecidas por el Gobierno Nacional para la prestación de dichos servicios.

³⁰ Ese año entró en vigencia la Ley Orgánica de Municipalidades y se produjo la primera elección popular de los Concejos Municipales.

Esta matriz básica de distribución de actividades, claramente, subordina las principales actividades de las entidades territoriales sub-nacionales a la legislación nacional colombiana, lo que, probablemente, terminó desalentando el surgimiento de conflictos competenciales interterritoriales, al punto de tornar innecesaria la existencia de un sistema de armonización legislativa, de suerte que si bien la experiencia colombiana resulta útil en el ámbito de la descentralización administrativa, nada, o casi nada, puede aportarnos en armonización legislativa.

5.4. El modelo español de cooperación y armonización legislativas, en cambio, ofrece valiosas experiencias para diseñar y organizar el sistema boliviano dedicado a esas tareas, de las cuales nos parece importante remarcar los siguientes aspectos:

5.4.1. España cuenta con legislación precisa y casuista que regula las relaciones entre la Administración Nacional y la Administración Local (Ley 07/1985), por un lado, y las relaciones entre el Gobierno Nacional y las CC. AA. (Ley 12/1983), por otro lado. En estas leyes, y en otras vinculadas a ellas, se establecen reglas claras para la coordinación y armonización legislativas.

5.4.2. En la península existen dos grandes sistemas destinados a facilitar la unidad e integridad legislativas españolas. El primero, más grande y completo, gestionado por el Ministerio de Política Territorial (Poder Ejecutivo nacional), que incluye normas, espacios institucionales diversos, procedimientos, bases de datos y otros recursos informáticos. El segundo, organizado por el Senado, que consiste preponderantemente en un sistema informático de apoyo a las actividades de las Cortes Generales.

5.4.3. Las fuentes de información para los dos sistemas son el Boletín Oficial del Estado, los Boletines Oficiales de las CC. AA. y los Diarios de Sesiones de los parlamentos autonómicos. Este factor resulta estratégico para el funcionamiento y eficiencia del sistema español de coordinación y armonización legislativas. Y lo será asimismo en Bolivia, debiendo prestársele una cuidadosa atención al mismo.

5.4.4. Dentro de la regulación minuciosa puesta de relieve en el punto 5.4.1. anterior, debe destacarse el hecho de que las entidades locales (provincias y municipios) están obligadas a remitir copias oficiales de sus disposiciones legales y otros actos tanto al Gobierno Nacional como a las CC. AA.

Estos y otros aportes de la experiencia española deberían ser cuidadosamente estudiados por los operadores que tengan la responsabilidad de diseñar e implementar el sistema de coordinación y armonización legislativa de Bolivia.

ANEXO
BASES DE DATOS DEL SENADO

Bases de Datos del Senado español

GELABERT es el sistema que realiza el seguimiento de la actividad parlamentaria del Senado, y cuyo contenido aparece permanentemente actualizado a través de las diferentes opciones ofrecidas en la página web. Además de este sistema, el Senado gestiona las siguientes bases de datos:

- GELABERT: Seguimiento de la actividad parlamentaria
- CALEX : Legislación y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionada con las Comunidades Autónomas.
- APCA : Actividad parlamentaria de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- ARTI: Referencias bibliográficas de artículos de revistas.
- CARE: Catálogo de revistas.
- COPA: Documentación del Consejo de Europa.
- DCOM: Iniciativas de la Comisión Europea a texto completo, fase de su tramitación y opinión del Gobierno de España.
- DCDR: Dictámenes y Resoluciones del Comité de las Regiones de la Unión Europea.
- CATA/OPAC: Biblioteca del Senado.
"Últimas adquisiciones" de la Biblioteca del Senado.
- CROP: Catálogo de revistas, publicaciones oficiales y prensa del fondo histórico de la Biblioteca del Senado.
- MORLESÍN: Senadores. Archivo histórico del Senado (Expedientes personales de Senadores).
- MORLESÍN: Documentos. Archivo histórico del Senado.
- DSH : Publicaciones oficiales (1834 - 1923)

Todas estas bases de datos tienen un funcionamiento semejante excepto CATA/OPAC y "Últimas adquisiciones" que, por ser productos estándar, no permiten mostrar los comandos utilizados en todas las restantes bases.