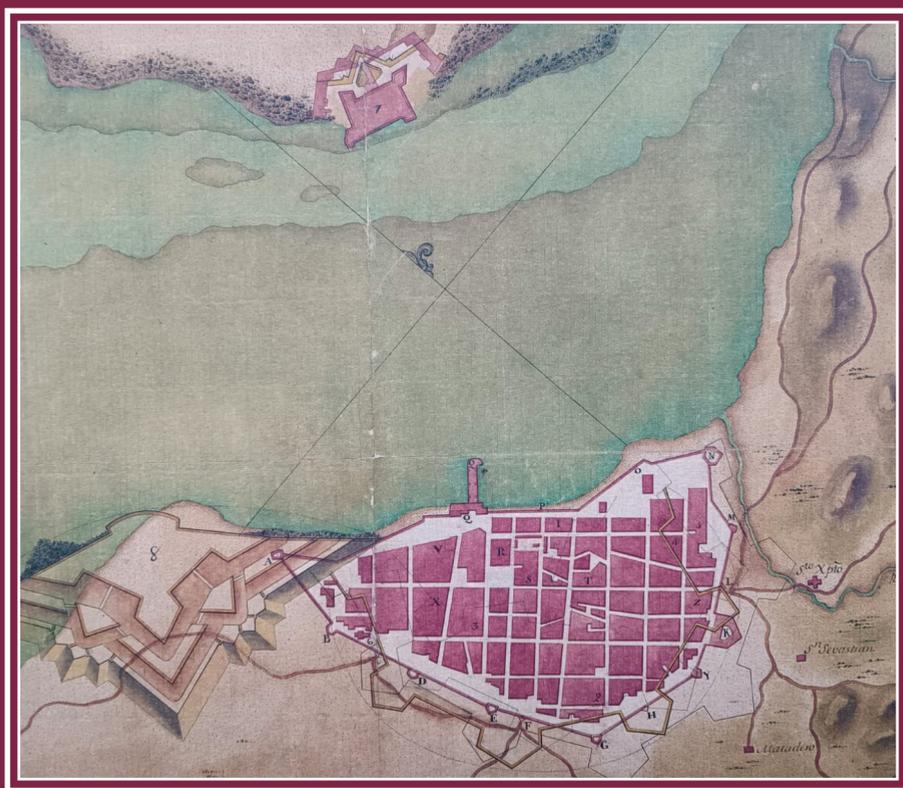


VALENTÍN MERINO ESTRADA

RÉGIMEN MUNICIPAL
IBEROAMERICANO



Ediciones Universidad
Salamanca

Régimen municipal
iberoamericano

ESTUDIOS JURÍDICOS

94

Colección dirigida por

Lorenzo-Mateo BUJOSA VADELL
(Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca. España
& Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal)

Consejo Científico

- María del Pilar ARREGUI ZAMORANO (Universidad de Navarra. España)
Darwin CLAVIJO CÁCERES (Universidad Libre de Colombia)
Julio César CORDÓN AGUILAR (Abogado Senior de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)
José Alberto CRUCETA ALMANZAR (Magistrado de la Sala Civil y Comercial de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana)
Rutilio Antonio DÍAZ MARTÍNEZ (Abogado. Director *Law Class Academy*. Universidad de El Salvador)
Lorena DONOSO ABARCA (Universidad de Chile)
Marcus Vinicius FURTADO COELHO (Expresidente de la Organización de Abogados Brasileños)
Carina GÓMEZ FRÖDE (Directora General de Arbitraje en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico de México. UNAM. México)
Víctor GRANDA AGUILAR (Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador)
Débora GUERRA MORENO (Rectora de la Universidad Libre de Colombia - Seccional Cúcuta)
Carlos Ignacio JARAMILLO JARAMILLO (Exdecano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Colombia)
Ángel JUANES PECES (Doctor en Derecho. Expresidente de la Audiencia Nacional y Vicepresidente del Tribunal Supremo. España)
Patricio LAZO GONZÁLEZ (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile)
Enrique LETELIER LOYOLA (exdefensor público. Universidad de Valparaíso. Chile)
Juan LÓPEZ MARTÍNEZ (Universidad de Granada. España)
Eduardo OTEIZA (Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Procesal. Universidad de la Plata, Argentina)
Celso Antônio PACHECO FIORILLO (Chanceler da Academia de Direitos Humanos. Brasil)
Manuel Carlos PALOMEQUE LÓPEZ (Universidad de Salamanca. España)
María Cristina PATIÑO GONZÁLEZ (Universidad Nacional de Colombia. Magistrada auxiliar de la Corte Suprema de Colombia)
Santiago PEREIRA CAMPOS (Expresidente del Centro de Estudios sobre la Justicia de las Américas –CEJA–. Universidad de Montevideo)
Alejandro RAMELLI ARTEAGA (Magistrado de la Jurisdicción Especial para la Paz. Colombia).
Miguel Ángel RODILLA GONZÁLEZ (Universidad de Salamanca. España)
Juan Camilo SALAS CARDONA (Universidad de Estrasburgo. Francia)
Julián SÁNCHEZ MELGAR (Magistrado de la Sala 2.ª del Tribunal Supremo. Exfiscal General del Estado. España)
† Michele TARUFFO (Accademia della Crusca. Italia)

Comité Ejecutivo

- Ángela BUITRAGO RUIZ (Universidad Externado de Colombia)
Almudena GALLARDO RODRÍGUEZ (Universidad de Salamanca. España)
Enrique LETELIER LOYOLA (Universidad de Valparaíso. Chile)
Diana María RAMÍREZ CARVAJAL (Universidad de Medellín. Colombia)
Walter REIFARTH MUÑOZ (Universidad de Salamanca. España)
Luiz Henrique SORMANI BARBUGIANI (Procurador del Estado de Paraná)

Secretaría Académica de la Colección

Nieves MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (Universidad de Salamanca. España)

VALENTÍN MERINO ESTRADA

Régimen municipal iberoamericano

Prólogo
de Ricardo Rivero Ortega



Ediciones Universidad
Salamanca

ESTUDIOS JURÍDICOS, 94

© Ediciones Universidad de Salamanca
y Valentín Merino Estrada

1ª edición: junio, 2022

ISBN (impreso): 978-84-1311-665-5/ DL: S. 184-2022

ISBN (PDF): 978-84-1311-666-2

ISBN (ePub): 978-84-1311-667-9

Ediciones Universidad de Salamanca
<http://www.eusal.es>

Maquetación (impreso y digital) e impresión:
Nueva Graficesa, S.L.

Consejo técnico:

M^a. Isabel de Páiz (Universidad de Salamanca)
José Ramón González Hernández (Universidad de Salamanca)

Hecho en la Unión Europea-Made in EU

Reservados todos los derechos.

*Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse
ni transmitirse sin permiso escrito
de Ediciones Universidad de Salamanca.*

La colección Estudios Jurídicos de Ediciones Universidad de Salamanca
está acreditada con el sello de calidad en ediciones académicas CEA-APQ,
sello promovido por la Unión de Editoriales Universitarias Españolas (UNE),
y avalado por ANECA y FECYT.



MERINO ESTRADA, Valentín, 1952-, autor

Régimen municipal iberoamericano / Valentín Merino Estrada ; prólogo de Ricardo Rivero Ortega.—1ª edición: junio, 2022.— Salamanca : Ediciones Universidad de Salamanca, [2022]

382 páginas.—(Estudios jurídicos ; 94)

DL S 184-2022.—ISBN 978-84-1311-665-5 (impreso).—ISBN 978-84-1311-666-2 (PDF).
—ISBN 978-84-1311-667-9 (ePub)

1. Administración local-América Latina. I. Rivero Ortega, Ricardo, 1969-, autor
de contenido textual suplementario.

352/353 (72/729)(8)

*A Valentina, Mencía y Beltrán, mis nietos.
A la memoria de Pilar y Valentín, mis padres.*

Índice

| | |
|--|----|
| Prólogo <i>por Ricardo Rivero Ortega</i> | 15 |
| Introducción | 17 |

PRIMERA PARTE: UNA VISIÓN HISTÓRICA

CAPÍTULO PRIMERO. El derecho municipal indiano y su incidencia en las actuales instituciones locales

| | |
|--|----|
| 1. El derecho municipal medieval de Castilla y su proyección en las Indias..... | 25 |
| 2. El municipio hispanoamericano del periodo colonial..... | 35 |
| 2.1. La fundación de las ciudades..... | 35 |
| 2.2. Los Cabildos hispanocoloniales..... | 39 |
| 2.2.1. Cabildos Abiertos y/o Cabildos Cerrados | 41 |
| 2.2.2. Organización y funcionamiento de los Cabildos..... | 43 |
| 2.2.3. Atribuciones de los Cabildos..... | 45 |
| 2.2.4. Cabildos y Alcaldes de Indios..... | 46 |
| 2.3. Las Ordenanzas Municipales | 48 |
| 3. Influencias del derecho municipal hispanocolonial en el régimen municipal de las actuales naciones iberoamericanas..... | 55 |
| 3.1. Consideraciones generales..... | 55 |
| 3.2. Una planta municipal heredada de la época colonial | 56 |
| 3.3. Otras influencias del derecho indiano..... | 58 |

CAPÍTULO SEGUNDO. El municipio iberoamericano de la época republicana: ¿influencia española?

| | |
|--|----|
| 1. Los cabildos en el proceso de formación de las nuevas naciones..... | 61 |
| 2. Las naciones contra la autonomía de los cabildos | 67 |
| 3. El municipalismo en tiempos difíciles: la influencia española | 72 |

CAPÍTULO TERCERO. El nuevo municipalismo democrático: la influencia mutua inacabada

| | |
|--|----|
| 1. El contexto: la recuperación de la democracia | 79 |
| 2. Las fuentes de influencia..... | 86 |
| 2.1. La Constitución Española de 1978 | 87 |
| 2.2. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 | 88 |
| 2.3. La doctrina y el Instituto de Estudios de Administración Local..... | 89 |

| | |
|---|-----|
| 2.4. La doctrina municipalista promovida por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal | 92 |
| 2.5. El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional y la Unión Iberoamericana de Municipalistas | 102 |
| 2.6. La Federación Española de Municipios y Provincias | 104 |
| 2.7. La cooperación iberoamericana | 106 |
| 3. La influencia en cuatro factores claves del municipalismo iberoamericano actual | 108 |
| 3.1. La autonomía municipal | 108 |
| 3.2. El Gobierno Municipal | 115 |
| 3.2.1. La organización política de los Gobiernos Municipales ... | 118 |
| 3.2.2. Recursos humanos y gestión profesionalizada | 121 |
| 3.2.3. La participación ciudadana | 124 |
| 3.3. El sistema competencial | 128 |
| 3.3.1. Las materias de competencia municipal | 128 |
| 3.3.2. Las potestades | 135 |
| 3.3.3. La suficiencia financiera | 136 |
| 3.4. El asociacionismo municipal | 141 |
| 3.4.1. Mancomunidades de Municipios | 141 |
| 3.4.2. Asociaciones para la defensa de intereses | 144 |

SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASOS

CAPÍTULO CUARTO. Los Estados Unidos mexicanos

| | |
|---|-----|
| 1. El municipio | 149 |
| 1.1. Configuración constitucional y legal | 149 |
| 1.2. El gobierno municipal | 151 |
| 1.3. Política y gestión profesionalizada | 157 |
| 1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales | 160 |
| 2. La autonomía municipal | 163 |
| 2.1. Reconocimiento y alcance constitucional | 163 |
| 2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal | 166 |
| 2.3. El nivel de autonomía real | 168 |
| 3. Competencias y servicios municipales | 169 |
| 3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias | 169 |
| 3.2. Las potestades | 175 |
| 3.3. La delegación de competencias | 175 |
| 3.4. Los Servicios Públicos Municipales | 176 |
| 4. La hacienda municipal | 179 |
| 4.1. Recursos del Municipio | 179 |
| 4.2. Los ingresos propios. Gestión y recaudación | 181 |
| 4.3. Presupuestos municipales | 183 |

| | |
|---|-----|
| 4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera ... | 184 |
| 5. Otras entidades locales. Asociacionismo municipal | 184 |
| 5.1. La intermunicipalidad..... | 184 |
| 5.2. Las Mancomunidades..... | 186 |
| 5.3. Asociaciones para la defensa de intereses | 188 |
| CAPÍTULO QUINTO. Colombia | |
| 1. El municipio | 191 |
| 1.1. Configuración constitucional y legal..... | 191 |
| 1.2. El gobierno municipal..... | 194 |
| 1.3. Política y gestión profesionalizada | 199 |
| 1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales | 202 |
| 2. La autonomía municipal..... | 204 |
| 2.1. Reconocimiento y alcance constitucional..... | 204 |
| 2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal..... | 206 |
| 2.3. El nivel de autonomía real..... | 208 |
| 3. Competencias y servicios municipales..... | 209 |
| 3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias..... | 209 |
| 3.2. Las potestades | 216 |
| 3.3. La delegación de competencias | 217 |
| 3.4. Los Servicios Públicos Municipales | 218 |
| 4. La hacienda municipal..... | 219 |
| 4.1. Recursos del Municipio..... | 219 |
| 4.2. Los ingresos propios. Gestión y recaudación..... | 223 |
| 4.3. Presupuestos municipales | 226 |
| 4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera ... | 227 |
| 5. Otras entidades locales. Asociacionismo municipal | 230 |
| 5.1. La intermunicipalidad..... | 230 |
| 5.2. Las Mancomunidades..... | 235 |
| 5.3. Asociaciones para la defensa de intereses | 236 |
| CAPÍTULO SEXTO. La república del Paraguay | |
| 1. El municipio | 239 |
| 1.1. Configuración constitucional y legal..... | 239 |
| 1.2. El gobierno municipal..... | 241 |
| 1.3. Política y gestión profesionalizada | 246 |
| 1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales | 248 |
| 2. La autonomía municipal..... | 249 |
| 2.1. Reconocimiento y alcance constitucional..... | 249 |
| 2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal..... | 251 |
| 2.3. El nivel de autonomía real..... | 252 |
| 3. Competencias y servicios municipales..... | 253 |
| 3.1. Materias sobre las que se ejercen competencias..... | 253 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Las potestades | 258 |
| 3.3. La delegación de competencias | 260 |
| 3.4. Los Servicios Públicos Municipales | 262 |
| 4. La hacienda municipal..... | 263 |
| 4.1. Recursos del Municipio..... | 263 |
| 4.2. Los ingresos propios. Gestión y recaudación..... | 265 |
| 4.3. Presupuestos municipales | 267 |
| 4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera ... | 268 |
| 5. Otras entidades locales. Asociacionismo municipal | 269 |
| 5.1. La intermunicipalidad..... | 269 |
| 5.2. Los Departamentos | 269 |
| 5.3. Mancomunidades y Consorcios..... | 271 |
| 5.4. Asociaciones para la defensa de intereses comunes. OPACI..... | 272 |
| CAPÍTULO SÉPTIMO. La república de Guatemala | |
| 1. El municipio | 275 |
| 1.1. Configuración constitucional y legal..... | 275 |
| 1.2. El Gobierno Municipal | 277 |
| 1.3. Política y gestión profesionalizada | 283 |
| 1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales | 285 |
| 1.5. Alcaldías indígenas y auxiliares o comunitarias | 288 |
| 2. La autonomía municipal..... | 292 |
| 2.1. Reconocimiento y alcance constitucional..... | 292 |
| 2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal..... | 293 |
| 2.2. El nivel de autonomía real..... | 294 |
| 3. Competencias y servicios municipales..... | 297 |
| 3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias..... | 297 |
| 3.2. Las potestades | 300 |
| 3.3. La delegación de competencias | 300 |
| 3.4. Los Servicios Públicos Municipales | 305 |
| 4. La hacienda municipal..... | 307 |
| 4.1. Recursos del Municipio..... | 307 |
| 4.2. La asignación constitucional | 309 |
| 4.3. Los ingresos propios. Gestión y recaudación..... | 310 |
| 4.4. Presupuestos municipales | 311 |
| 4.5. Control interno y externo de la gestión económico-financiera ... | 313 |
| 5. Otras entidades locales. Asociacionismo municipal | 314 |
| 5.1. La intermunicipalidad..... | 314 |
| 5.1. Las Mancomunidades..... | 315 |
| 5.3. Asociaciones para la defensa de intereses. ANAM..... | 317 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO OCTAVO. La república Dominicana | |
| 1. El municipio | 319 |
| 1.1. Configuración constitucional y legal..... | 319 |
| 1.2. El Gobierno Municipal..... | 321 |
| 1.3. Política y gestión profesionalizada | 325 |
| 1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales | 326 |
| 2. La autonomía municipal..... | 328 |
| 2.1. Reconocimiento y alcance constitucional..... | 328 |
| 2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal..... | 329 |
| 2.3. El nivel de autonomía real..... | 331 |
| 3. Competencias y servicios municipales..... | 333 |
| 3.1. Competencias propias y compartidas | 333 |
| 3.2. La delegación de competencias | 335 |
| 3.3. Los servicios mínimos de obligada prestación..... | 336 |
| 3.4. Las formas de gestión de los servicios públicos municipales | 338 |
| 4. La hacienda municipal..... | 339 |
| 4.1. Recursos del Municipio..... | 339 |
| 4.2. Los ingresos propios. Gestión y recaudación..... | 341 |
| 4.3. Presupuestos Municipales: configuración y límites | 343 |
| 4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera ... | 344 |
| 5. Otras entidades locales. Asociacionismo municipal | 345 |
| 5.1. La intermunicipalidad..... | 345 |
| 5.2. Los Distritos Municipales..... | 346 |
| 5.3. La Liga Municipal Dominicana | 349 |
| 5.4. Asociacionismo municipal..... | 350 |
| 5.4.1. Las Mancomunidades | 351 |
| 5.4.2. Asociaciones para la defensa y promoción de intereses. FEDOMU | 352 |
| Conclusiones..... | 355 |
| Bibliografía..... | 369 |

Prólogo

España fundó ciudades y sembró instituciones en América. La civilización predicada por Bernardino de Sahagún, fray Antonio de Montesinos o el Tata Vasco de Quiroga, vivió también su utopía municipal. Las primeras comunidades autogobernadas y libres del continente americano tuvieron inspiración hispana.

La independencia no supuso en realidad ruptura cultural, pues la lengua castellana se demostró palanca nacional por antonomasia, tal y como ha explicado con brillantez Santiago Muñoz Machado. Los criollos españolizaron aún más, centralizaron el gobierno y limitaron la autonomía de los cabildos, la que el influjo español les había garantizado.

Esta historia merece ser releída, recordada y realzada ante las distorsiones interesadas y oportunistas de quienes atacan a nuestro país, confundiendo el enemigo. Dos siglos después de la creación de las repúblicas, conviene advertir que las auténticas raíces de la libertad y la justicia en América nacen en Salamanca, en Valladolid o en Cádiz.

Hasta el día de hoy, somos tantos los defensores de los verdaderos derechos americanos con pasaporte español, que más valdría mirar hacia otro lado al criticar excesos y abusos. Si el autogobierno local en Iberoamérica no ha progresado aún lo deseable es precisamente por no seguir nuestro ejemplo de régimen local hasta las más plenas consecuencias.

Valentín Merino demuestra esto y más en su excelente libro. El autor es un municipalista convencido, experto internacional cualificado y dedicado durante décadas al estudio y la práctica del régimen local. Esta obra que ahora me honro en prologar contiene su tesis principal, en torno al modelo de Ayuntamiento español en América.

Los países analizados presentan diferencias notables, por supuesto. Todo conocedor de la realidad constitucional y administrativa iberoamericana comprende la heterogeneidad de sus sistemas políticos. En lo más profundo, sin embargo, radican los genes hispanos, lo que nos une tanto como el idioma, un trasfondo de valores esenciales característicos, al igual que nos entrelazan topónimos proyectados sobre la geografía hispana y americana.

En la Universidad de Salamanca, 1 de abril de 2022.

Ricardo Rivero Ortega

Introducción

La influencia española en el régimen municipal de las repúblicas iberoamericanas es manifiesta, pero nunca ha sido objeto de un estudio completo y sistemático publicado.

En 1955, Fernando Albí publicó su obra «Derecho municipal comparado del mundo hispánico». Lo mejor que se ha escrito sobre la materia. Pero la influencia española no era el eje central de la obra. Sucinta y tangencialmente, hace referencia a algunas instituciones del derecho municipal indiano, que habían pervivido hasta su época. Según él, muy pocas. También dedicó un Capítulo, titulado «influencias modernas», en el que recoge elementos o instituciones locales de su tiempo, que procedían del derecho municipal español o norteamericano. Por otra parte, se han publicado trabajos sectoriales referidos a determinadas naciones o instituciones concretas, pero no un estudio general e integral. Es lo que pretendo iniciar con esta obra.

Existe una tendencia generalizada en la doctrina a pensar que la influencia española se interrumpe a principios del siglo XIX, cuando se forman las nuevas naciones, que adoptan el sistema político norteamericano, presidencialista. El error —a mi modo de entender— está en aplicar el mismo criterio al ámbito municipal que al sistema político nacional. En éste, la ruptura fue total, pero en el derecho municipal hubo muchos elementos de continuidad y se produjeron nuevas influencias del derecho continental, directamente desde España. A partir de la década de los ochenta del pasado siglo, en el contexto de la recuperación democrática en ambas orillas hispanas del Atlántico, se incrementan los contactos y las influencias cruzadas. Unas influencias sustentadas en el acercamiento mutuo, que siguen activas y que tienden a conformar un espacio común municipalista que enriquece a todos.

Por todo ello, parto de la hipótesis de que el derecho municipal español viene influyendo en el régimen local de las repúblicas iberoamericanas sin interrupción desde el siglo XVI hasta el momento actual, y continúa. No existen etapas históricas ajenas a esa influencia. Pero sí debemos distinguir tres en las que reviste características distintas. Son los tres periodos en que divido la visión histórica que constituye la Primera Parte de la obra:

La primera influencia se produce en la época colonial (siglos XVI al XVIII). Se puede pensar que, más que influencia, es una coincidencia total, porque las Indias formaban parte de las Españas. Pero no es así, ya que el derecho municipal indiano tiene importantes peculiaridades, que analizamos en el Capítulo I. En primer lugar, el derecho municipal que se traslada a las Indias no fue exactamente el peninsular del siglo XVI, sino el derecho medieval de los Concejos castellanos, a través de las Leyes

de Toro. Este factor es importantísimo para entender la naturaleza, organización y funciones de los Cabildos hispanoamericanos. Como también lo es el estudio de un fenómeno histórico singular: la fundación de las Ciudades. A la forma en que se llevó a efecto el proceso de fundación de ciudades debemos la planta municipal y ciertas peculiaridades organizativas locales, aspectos que, en buena medida persisten hoy en día. Por último, estudiaremos la institución de las Ordenanzas municipales, trasunto de las viejas ordenanzas castellanas, en las que encontramos el fundamento del valor que actualmente se concede a la potestad normativa en todos los regímenes municipales iberoamericanos.

La segunda influencia se produce en la etapa de construcción de las nuevas naciones, y persiste de una u otra forma hasta el último cuarto del siglo XX. Lo primero que tenemos que destacar es la enorme importancia que tuvieron los Cabildos para combatir a las fuerzas leales a la monarquía hispánica. Los Cabildos renacieron en su versión abierta restringida, para convertirse en la base institucional de las fuerzas independentistas. En los Cabildos no sólo se concretaban las acciones, sino que también se creó doctrina, una doctrina de la ruptura, de profundas raíces hispánicas. Esta etapa fue breve, pero dejó un gran poso en el municipalismo posterior. Proclamada la independencia, las élites nacionales vieron en la autonomía y creatividad de los Cabildos un peligro para su aspiración de construir un poder nacional centralizado. Por ello, en algunas naciones llegan a suprimirlos temporalmente, y en otras redujeron notablemente su poder. Cuando a mediados del siglo XIX se recuperan las instituciones municipales, el modelo que se implantó es centralista, de corte francés, pero directamente inspirado en la Constitución de Cádiz, que llegó a estar vigente en algunas importantes naciones, y en las Instrucciones españolas de 1813 y 1823. Por razones distintas, pero había una coincidencia en elegir este modelo entre las élites españolas e iberoamericanas del otro lado del océano. Durante los siglos XIX y dos tercios del XX, las repúblicas iberoamericanas vivieron bajo el dominio de gobiernos militares y algunos civiles autoritarios. El municipalismo subsistió en un contexto difícil, muy similar al español, con un carácter subordinado y centralizado. La influencia fue más débil, pero no desapareció.

La tercera influencia se produce a partir de los años ochenta del siglo XX, al calor de la recuperación de la democracia, tanto en España como en las repúblicas iberoamericanas. La Constitución española de 1978 y la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 influyeron poderosamente en el nuevo municipalismo de las repúblicas americanas. Se produjo un acercamiento político directo y a través de las organizaciones internacionales. También un auge de los encuentros académicos, de la doctrina municipalista, del asociacionismo y de la cooperación. La influencia es mutua e intensa, si bien se produce con distinto alcance en unas naciones y otras. Analizamos esta etapa, especialmente rica y abierta, en tres apartados: el contexto, las fuentes y la interacción en cuatro factores claves del municipalismo: la autonomía municipal; el gobierno municipal; el sistema competencial y el asociacionismo municipal.

En este punto inicio una Segunda Parte, consistente en el análisis detallado del régimen municipal de cinco naciones: los Estados Unidos Mexicanos, Colombia, Paraguay, Guatemala y la República Dominicana.

Limitar el trabajo a estas cinco naciones permite realizarlo en profundidad y, enlazando con el final de la Parte Primera referido al conjunto, extraer conclusiones de validez general.

¿Por qué esas cinco naciones? Por considerarlas representativas de distintos espacios geopolíticos, en atención a su mayor o menor nivel de descentralización política.

Entre las grandes naciones federales, México presenta ventajas respecto a Argentina y Brasil. En Argentina, el régimen municipal está completamente interiorizado en las Provincias, de forma que la Constitución argentina apenas se limita a decir que las Constituciones Provinciales aseguren la autonomía municipal. El régimen local es diverso y difícil de analizar con el rigor que exige este estudio. En Brasil, la interiorización es menor, ya que la Constitución de 1988 contiene los elementos básicos del régimen municipal. Como veremos, existe influencia española en un aspecto central como es la autonomía, pero mucho menor que en otras naciones, porque no deja de ser excolonia portuguesa, y ello marca impronta en el sistema local. México es la más potente y diversa entre las naciones de lengua y tradición españolas. Además, tiene un régimen municipal relativamente uniforme, pues, aunque cada Estado federado tiene el suyo, el Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases del municipalismo. En términos constitucionales y legales, está relativamente bien construido, salvo en los aspectos tributarios. En la práctica, está excesivamente subordinado al poder de los Gobernadores de los Estados. La influencia española, que ha sido siempre notable a lo largo de la historia, puede resultar actualmente muy valiosa para el fortalecimiento del municipalismo mexicano.

Las naciones de América del Sur, excepto las dichas, son unitarias, pero con un grado diverso de descentralización. Venezuela es nominalmente federal, si bien no funciona como tal, y Bolivia se define como «Estado plurinacional», si bien está inmersa en un lento y dificultoso proceso de descentralización, como veremos. Entre las naciones unitarias descentralizadas, Colombia es la que mayor nivel alcanza. Los municipios han avanzado mucho en autonomía real y en eficiencia, alcanzando un 17% del gasto público total nacional. El régimen municipal colombiano está en vanguardia por su nivel de institucionalización y su relativa potencia como prestador de servicios a la ciudadanía. En otro extremo se sitúa Paraguay, una nación pequeña y centralizada. Pero tiene en los últimos años un notable crecimiento económico y, con su nueva Ley Municipal de 2010, dio un salto importante hacia la descentralización, siempre en favor de los municipios, que la convierten en un caso digno de estudio.

Las naciones centroamericanas son unitarias y centralizadas. En general, el municipalismo tiene grandes debilidades estructurales y financieras. La influencia española es alta, pero más en los textos que en la realidad, si bien se trata de que ésta

vaya creciendo y se transforme en efectiva. Guatemala es la nación más poblada, con un desarrollo municipalista muy digno, con destacada influencia española y, a la vez, con un régimen municipal propio, singularizado por el modelo de Alcaldías indígenas, que existe en otras naciones, pero que en Guatemala alcanza su mejor nivel de funcionamiento y eficiencia, con una normativa tradicional bien cuidada. Lo que se haga en Guatemala influirá de inmediato en las otras repúblicas centroamericanas. En el Caribe, estudiaremos el régimen municipal de la República Dominicana. Allí comenzó todo. La influencia española se remonta al siglo xv, y ha sido siempre importante. Actualmente, los lazos municipalistas entre las dos naciones son muy intensos y, dado que en Cuba no existe un régimen municipal democrático, la elección era fácil. Guatemala y República Dominicana son, pues, la opción en el área Centroamérica-Caribe, cuyas naciones presentan ciertos rasgos uniformes en su estructura territorial y municipal.

El análisis del régimen municipal de estas cinco naciones se realiza a partir de la consideración de cinco variables críticas, estudiando en cada una de ellas varios subcriterios. Las primeras son idénticas para todos, pero en los segundos introducimos algún elemento diferencial propio de un determinado país, que resulta especialmente interesante. Esto permite efectuar comparaciones y, a la vez, destacar las peculiaridades más relevantes. En cada análisis se efectúa la comparación con el régimen municipal español y las influencias pasadas y presentes, así como las que —a mi entender— deberían producirse en el futuro inmediato.

El primer análisis corresponde al Municipio como institución del Estado, su definición y las claves de su inserción en el sistema político-social de la nación. Los elementos del municipio, especialmente el gobierno, que se estudia en su nivel político, pero también en el ejecutivo-gerencial, analizando el servicio civil en el ámbito municipal y la gestión profesionalizada. Finalmente, estudiaremos la participación ciudadana en la configuración y en el control de las políticas municipales, como factor crítico del buen gobierno municipal.

El segundo se dedica la Autonomía Municipal, comenzando por el reconocimiento y alcance que ésta tiene en la Constitución, y analizando las garantías y los mecanismos de defensa. Pero también se incluye un apartado denominado «Nivel de autonomía real», tratando de ir más allá de los aspectos normativos y de ver la fortaleza real que tiene el municipalismo en el sistema, incluso la valoración o percepción que tiene la ciudadanía sobre la función desempeñada por los municipios. Partimos de un dato clave, como es el porcentaje de participación municipal en el gasto público total no financiero, según las tablas publicadas por CGLU para todos los países. Luego se aportan otros datos y análisis de aspectos más cualitativos, para presentar una idea general del verdadero rol de las municipalidades en cada nación y las perspectivas de mejora.

El tercero está dedicado a las Competencias y Servicios Municipales. En esta ocasión utilizamos un concepto estricto de competencia: materias encomendadas y

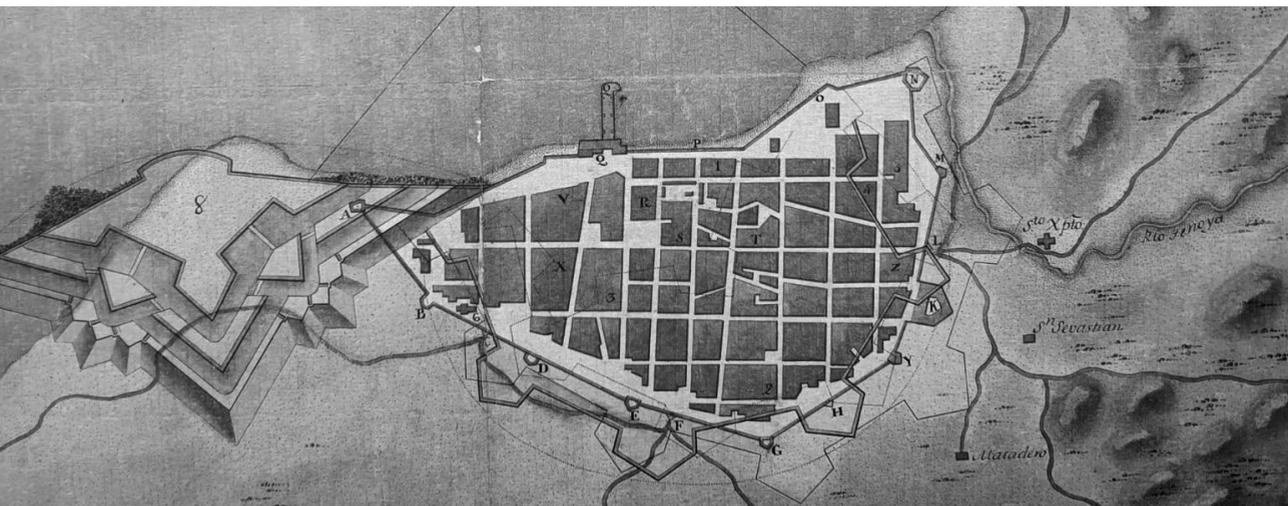
potestades. La financiación es objeto de un estudio detallado en el siguiente apartado. Realizamos siempre una comparativa de las materias competenciales exclusivas o propias, siguiendo nuestra división en cuatro ámbitos: urbanismo y servicios urbanos; actividades prestacionales; seguridad ciudadana y promoción económica y del empleo. Se estudian el régimen jurídico de la delegación de competencias y el alcance detallado de las potestades. Considero la importancia que revisten los Servicios Públicos Municipales, con una referencia siempre a la existencia o no de servicios mínimos de obligada prestación y, en caso negativo, las posibilidades de su implantación, siguiendo el modelo español. También se estudian las formas de gestión.

El cuarto factor crítico de análisis se refiere a las «Haciendas Municipales». Se realiza en cada nación un estudio del conjunto de recursos del municipio, ponderando el peso de los ingresos propios tributarios y de las transferencias recibidas del Estado. Siempre realizando comparaciones, no sólo con España, sino también con otros «modelos» iberoamericanos de los que poder adaptar creativamente mejoras, tanto en la configuración como en la gestión de los ingresos propios. Se dedica otro subapartado a los Presupuestos Municipales, su estructura y solidez, así como el procedimiento de aprobación y el nivel de autonomía presupuestaria. Concedo en todos los casos una notable importancia al estudio de los mecanismos de «control interno y externo de la gestión económico financiera», una de las claves del mejoramiento de la buena gestión municipal.

El quinto y último bloque de análisis lleva el título: «Otras Entidades Locales. Asociacionismo Municipal». Se refiere tanto a la posible existencia de entidades supramunicipales, asociativas o no, como a las inframunicipales. La estructura de las Entidades Locales es diferente en cada nación, lo que nos lleva a desarrollar algunos estudios particulares. Pero, en todo caso, existe un elemento común, que además está tomado del régimen local español: las Mancomunidades de municipios, o entidades asociativas para prestar servicios en común y mejorar la eficacia de las funciones municipales. Se realiza siempre un análisis detallado, sin olvidar la otra vertiente asociativa: las asociaciones para la defensa de intereses, con la que pongo fin a estos estudios de casos.

Más aún que la influencia pasada y presente interesa la que pueda producirse en el inmediato futuro. El trabajo no se limita al análisis, sino que efectúa propuestas de procesos y formas de fortalecimiento del espacio municipalista compartido.

PRIMERA PARTE UNA VISIÓN HISTÓRICA



El derecho municipal indiano y su incidencia en las actuales instituciones locales

1. EL DERECHO MUNICIPAL MEDIEVAL DE CASTILLA Y SU PROYECCIÓN EN LAS INDIAS

Cuando la expedición del segundo viaje de Colón llega a La Española, sufre una gran decepción, pues encuentran el fuerte Navidad destruido y a los hombres que allí quedaron asesinados por los indígenas. Así comprendieron que, para seguir avanzando en busca de gloria y riquezas en las tierras ignotas, no sólo debían conquistar, sino también asentar núcleos de población metropolitana, es decir colonizar. Tras tres meses navegando por las costas del norte de la isla, desembarcaron en una bahía que consideraron tierra idónea para comenzar a trazar y construir una primera población, con su iglesia, hospital, almacén de provisiones... El 6 de enero de 1494 fundaron oficialmente la villa a la que denominaron La Isabela, en honor a la Reina. Fue nombrado Alcalde el capitán de la nao *Marigalante*, Antonio de Torres, persona de confianza de Colón. Pocos meses después, el 24 de abril, se creó el primer cabildo de América, presidido por Diego Colón, hermano del descubridor. Así comenzó la institucionalización de la América hispana, con el municipio como protagonista^{<?>}.

La historia de La Isabela fue muy corta. En menos de cinco años fue abandonada por los colonos, que, atraídos por el oro descubierto en el sur de la isla, fundaron junto al río Ozama la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, primera de América, hoy capital de la República Dominicana^{<?>}.

Había comenzado un intenso proceso de poblamiento que, durante la primera mitad del siglo xv, llenó las tierras americanas de nuevos núcleos urbanos y rurales. Poblaciones alejadas del poder metropolitano, en buena medida aisladas y sometidas a grandes riesgos e incertidumbres, que tenían que encontrar la forma de organizarse, de institucionalizar la acción colectiva, para defenderse y para resolver las necesidades de la vida cotidiana. La encontraron en las Asambleas de vecinos, que

1. Ver Domínguez Compañy, 1947.

2. La primera fundación fue llevada a cabo por Bartolomé Colón, en la parte oriental del río Ozama, entre 1494 y 1495. Fray Nicolás de Ovando, nombrado Gobernador de la isla en 1502, tomó la decisión de trasladar la ciudad a la parte occidental del río Ozama, por considerar que tenía mejores condiciones topográficas, estaría más protegida y mejor comunicada con las poblaciones del interior. Ovando ordenó la construcción de la urbe con un trazado rectangular, «a damero», que sería replicado en toda América. Es la actual «Ciudad Colonial» de Santo Domingo. Ver Hazard, 2012.