

RESUMEN DESCRIPTIVO DE LA TESIS DOCTORAL

EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LAS REPÚBLICAS IBEROAMERICANAS.

LA INFLUENCIA ESPAÑOLA

VALENTÍN MERINO ESTRADA

La influencia española en el régimen municipal de las repúblicas iberoamericanas es manifiesta, pero no encontramos publicado un estudio completo y sistemático de la misma. Por otra parte, existe una tendencia generalizada en la doctrina a pensar que la influencia española se interrumpió a principios del siglo XIX, cuando se formaron las nuevas naciones, que adoptaron el sistema político presidencialista norteamericano. A mi modo de entender, esa creencia es errónea, pues en el ámbito municipal la ruptura fue relativa, con muchos elementos de continuidad. Por todo ello, partí de las siguientes hipótesis: a) El derecho municipal español viene influyendo en el régimen municipal de las Repúblicas iberoamericanas sin interrupción desde finales del siglo XV hasta nuestros días, y continúa. b) Como consecuencia de la influencia y el enriquecimiento mutuo, existe un conjunto de instituciones comunes, cuyo estudio nos puede ayudar a mejorar el municipalismo en todas y cada una de las naciones.

Para confirmar o refutar estas hipótesis, dividimos el trabajo en dos partes:

- **Primera: Una visión histórica**, que debía ayudarnos a entender el presente, particularmente la génesis de muchas de las instituciones. Distinguimos tres periodos o etapas:

CAPÍTULO PRIMERO: El derecho municipal indiano y su influencia en las actuales instituciones locales. Es la “primera influencia”, que se produce en la época colonial (siglos XVI al XVIII). Sí, se trata de influencia y no coincidencia total, porque, aunque las Indias formaban parte de las Españas, el derecho municipal indiano tiene importantes particularidades. El estudio del derecho municipal castellano de la alta y baja Edad Media nos ayuda a comprender la esencia, la organización y el funcionamiento de los Cabildos hispanocoloniales. Fenómeno de gran importancia fue la fundación de las Ciudades. Igualmente, el estudio de las Ordenanzas Municipales, trasunto de las viejas Ordenanzas castellanas y cuya importancia está en la génesis de la potestad normativa de los actuales municipios iberoamericanos. Constatamos un conjunto relativamente importante de instituciones que perviven desde la época colonial.

CAPÍTULO SEGUNDO. El Municipio iberoamericano de la época republicana: ¿influencia española? Sí, y bastante notable durante el periodo que va desde la formación de las Naciones, a principios del siglo XIX, hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo XX. El primer factor determinante de esa influencia reside en el peso político que los Cabildos hispanocoloniales

tuvieron en el proceso de creación de las nuevas naciones. A principios del siglo XIX, se convirtieron en el motor institucional del llamado proceso emancipador. En el seno de los Cabildos se organizó la acción, pero también se justificó ideológicamente la ruptura con la monarquía hispánica, apoyándose en las tesis pactistas de raigambre española. Pero cuando, pocos años después, los líderes nacionalistas deciden eliminar los Cabildos o reducir notablemente su poder, trataron de implantar un nuevo municipalismo, inspirándose en doctrinas centralistas de origen continental francés, que receptionaron directamente de la Constitución española de 1812 y del derecho español. Durante los siglos XIX y dos tercios del XX, las repúblicas iberoamericanas vivieron bajo el dominio de gobiernos militares y civiles autoritarios. El municipalismo subsistió en un contexto difícil, pero, ciertamente, muy similar al español. La influencia fue menor, pero existió y fue más importante que otras.

CAPÍTULO TERCERO: El nuevo municipalismo democrático. La influencia mutua inacabada. 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. Analizo en primer lugar el contexto, con la repercusión de la transición española en Iberoamérica, engrandecida por el acierto de la política exterior de los gobiernos españoles a partir de 1982. En segundo lugar, las fuentes de influencia: Constitución española y Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985; la doctrina, con destacado rol del IEAL, la OICI, el CEMCI y la UIM; la FEMP y Cooperación española. Finalmente, se analiza esta influencia mutua e intensa, especialmente rica y abierta, en **cuatro factores claves**: la autonomía municipal; el gobierno municipal; el sistema competencial y el asociacionismo municipal. Esta tercera influencia está viva y continúa enriqueciendo mutuamente al municipalismo iberoamericano de uno y otro lado del Atlántico.

En este punto, con el objeto de confirmar las hipótesis con mayor criterio y facilitar la tarea de extraer conclusiones prácticas, se inicia una **Segunda Parte**, consistente en el análisis detallado del régimen municipal de cinco naciones representativas de los distintos espacios geopolíticos existentes en Iberoamérica, en atención a su mayor o menor nivel de descentralización política.

Entre las grandes **naciones federales**, elegimos **México**. Entre las **naciones sudamericanas unitarias**, pero con diverso grado de descentralización, elegimos dos muy distintas y representativas de las situaciones existentes: **Colombia y Paraguay**. Las naciones del espacio político Centroamérica-Caribe son unitarias y centralizadas. En Centroamérica elegimos **Guatemala** y en el Caribe, **la República Dominicana**.

El análisis del régimen municipal de esas cinco naciones se realizó a partir de cinco variables críticas, estudiándose en cada una de ellas varios subcriterios. Las primeras idénticas para todas, los segundos con variantes nacionales, para combinar uniformidad y particularidades a la hora de extraer conclusiones de validez general y singulares. **Las variables críticas son:** • **El Municipio**

como institución del Estado; • La Administración Municipal; • Competencias y Servicios Municipales; • Las “Haciendas Municipales”; • Otras Entidades Locales. Asociacionismo Municipal.

El análisis combinado nos permite extraer Conclusiones, que enfocamos hacia el futuro inmediato y de forma práctica, con constantes propuestas de mejora.

➤ **La conclusión clave es ésta:**

Como fruto del peso de la historia y de las influencias recientes, se constata la existencia de un numeroso conjunto de instituciones, formas de gobierno, cargos públicos y procesos municipalistas que son compartidos entre España y las repúblicas iberoamericanas. Estas instituciones conforman un “espacio común municipalista”, sobre el que podemos incidir para que la influencia y las relaciones de cooperación ofrezcan como resultado el mejoramiento de las Instituciones y, con ello, más derechos y mayor calidad de vida a los ciudadanos.

He constatado que, con frecuencia, las cosas no se hacen bien. Se copian las normas y se pretende trasladar miméticamente instituciones que en España funcionan al régimen municipal de algunas naciones iberoamericanas. Es un planteamiento condenado al fracaso. Las instituciones sólo cambian realmente a partir de un cambio cultural, social y político. Por ello, es necesario optar por la innovación, por la incorporación a la propia realidad nacional de experiencias existentes, de forma creativa y responsable.

Otras conclusiones, referidas a instituciones y procedimientos, son:

➤ **La planta municipal iberoamericana es una herencia directa de la época colonial, originada como consecuencia del modelo de función ordenada de las ciudades.**

➤ **En todas las repúblicas iberoamericanas, el Municipio aparece configurado constitucional y legalmente como una organización dotada de personalidad jurídica y de autonomía para el ejercicio de sus competencias. Exactamente igual que en España, lo que nos permite trabajar en el intercambio de conocimientos y en la mejora de muchas instituciones.**

➤ **La autonomía municipal se reconoce, con mayor o menor alcance, en todas las Constituciones de las naciones iberoamericanas. A partir de la cooperación y el intercambio de conocimientos, es preciso trabajar para asegurar la protección y defensa de la autonomía y, sobre todo, para incrementar la autonomía real efectiva.**

➤ **Con escasísimas excepciones, el gobierno municipal en las repúblicas iberoamericanas corresponde al Ayuntamiento, que tiene dos órganos necesarios: uno deliberante, normativo y de control, y otro esencialmente ejecutivo. En general, la influencia**

española en esta cuestión es creciente, lo que se constata incluso en el cambio de denominaciones, que no es simplemente anecdótico.

➤ Las “Alcaldías indígenas” son instituciones tradicionales encargadas de resolver conflictos, aplicar justicia de proximidad y velar por la seguridad y la propiedad colectiva de las comunidades, aplicando el derecho consuetudinario. El derecho municipal español ofrece interesantes experiencias sobre aplicación de normas tradicionales, debidamente adaptadas a la Constitución, que resultan de utilidad para modernizar estas instituciones.

➤ La carencia de gestión profesionalizada constituye uno de los problemas más importantes del municipalismo de las repúblicas iberoamericanas. Ésta es una de las cuestiones en la que la influencia está más abierta hacia el futuro, y España tiene una muy rica experiencia que ofrecer.

➤ La participación ciudadana está recogida en la práctica totalidad de las Leyes orgánicas y Códigos municipales iberoamericanos. Se están produciendo en este ámbito experiencias positivas de intercambio de conocimiento entre municipios españoles y americanos, que marcan el camino a seguir.

➤ El análisis del sistema competencial en las repúblicas iberoamericanas revela que las materias sobre las que el municipio está llamado a ejercer competencia propia son muy similares a las que la legislación básica fija en España. A partir de los estudios comparativos, proponemos formas de colaboración recíproca para el reequilibrio razonable de los respectivos modelos de materias competenciales

➤ En las repúblicas iberoamericanas se contempla, como en España, la posibilidad de que los municipios ejerzan competencias por delegación de la nación o de los estados federados. En muchos de ellos, el régimen jurídico y las garantías de financiación no están bien desarrollados. España ofrece un buen modelo, siempre que se adapte con flexibilidad.

➤ En relación con las potestades, llego a la conclusión de que existen diferencias y amplio margen de mejora en algunas, como la expropiatoria, la tributaria y la de ejecución forzosa. Para mejorar el modelo, tenemos en el Artículo 4 de la LBRL un buen catálogo de referencia.

➤ Las formas de gestión de los Servicios Públicos Municipales están muy poco desarrolladas en las repúblicas iberoamericanas. El municipalismo iberoamericano puede encontrar en la normativa española disposiciones e interesantes referentes para desarrollar su régimen jurídico de forma adaptada y ajustada a cada realidad nacional.

➤ Todos los análisis afianzan mi firme convicción acerca de la conveniencia de introducir en el régimen municipal de las repúblicas iberoamericanas la institución española

de los Servicios Mínimos de Obligada prestación. Pero debe hacerse de forma adaptada, creativa y prudente.

➤ Los recursos de los municipios iberoamericanos están fijados en la propia Constitución o en las leyes orgánicas municipales, en general de forma correcta. Sin embargo, la importancia real de los ingresos propios es escasísima. Es necesario mejorar la potestad tributaria, la gestión-recaudación y la cultura fiscal de la ciudadanía. España ofrece buenas experiencias al respecto.

➤ En muchas repúblicas iberoamericanas, la principal fuente de ingresos para los municipios son las transferencias que reciben de los gobiernos. Es necesario que éstas sean incondicionadas y que se mejoren los criterios de reparto, favoreciendo la equidad y el equilibrio territorial, así como primando el verdadero esfuerzo fiscal.

➤ Al igual que en España, el control de la gestión económico-financiera es doble: interno y externo. En la mayoría de las repúblicas, el control interno es deficiente. El modelo español, con Interventores pertenecientes a un cuerpo profesional de carácter nacional, ofrece un buen referente para la mejora.

➤ Las Mancomunidades o Asociaciones para la prestación conjunta de servicios están reconocidas en todas las repúblicas iberoamericanas de forma similar a como lo están en España, hasta el punto de coincidir literalmente en varios casos. Por ello, la normativa y el acervo español pueden resultar de utilidad para resolver los problemas más generalizados que las aquejan.

➤ Las “Asociaciones para la defensa de intereses”. Tienen presencia en todos los regímenes municipales de las repúblicas iberoamericanas, de forma muy similar a lo que ocurre en España. La F.E.M.P. inspiró su nacimiento en los años 80 del pasado siglo y constituye una referencia importante para el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento.