

# MARCO ORGANIZACIONAL: RELACIONES MUNICIPIO-ESTADO

Por

**Lic. Víctor D'Aza.**

**Enlace entre el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos Dominicanos, Ex Síndico de Villa González, Santiago.**

**Ing. Fausto Ruiz.**

**Presidente de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y Síndico de la Vega.**

## INDICE

Primera Parte. Los aspectos juridico-constitucionales y legales.

*Introduccion.*

*Reflexiones e interrogantes sobre la constitución.*

*El municipio en la constitución de la republica dominicana. Presente y futuro*

*El régimen legal municipal.*

Las leyes municipales: la ley nº. 3455 de organización municipal.

La legislación sectorial.

Segunda parte. La autonomia municipa.l

*Posturas contrapuestas.*

*La autonomía posible.*

Tercera parte. Relaciones interadministrativas.

*Principios generales.*

*Clasificación.*

Relaciones en régimen de igualdad.

Relaciones en régimen de desigualdad.

Otras relaciones.

Santo Domingo, D.N. , 27 de junio de 2003.

## **PRIMERA PARTE**

### **LOS ASPECTOS JURIDIO-CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

#### **INTRODUCCION.**

Cualquier propuesta que pretenda tratar el tema de las relaciones Municipio-Estado ha de partir de un análisis del diseño jurídico constitucional existente.

En un ambiente de escepticismo en el que el sentimiento sobre el debido cumplimiento de la Constitución y las leyes hace que muchos se vean más atraídos por analizar la realidad actual desde la coyuntura y la práctica político-administrativa, la cual es con frecuencia resultado de la irracionalidad, el capricho y la discrecionalidad del que en cada momento ejerce el poder, hay quienes venimos insistiendo en utilizar las posibilidades que brinda el análisis teórico de la realidad jurídica para dotarnos de los instrumentos con los que ofrecer propuestas viables y superar planteamientos que apoyándose en la tradición del actuar carecen de los fundamentos que justifiquen su viabilidad y pervivencia a medio y largo plazo.

Y es que tarde o temprano, quien acude al campo del debate público cargado con las poderosas armas de la ley y la racionalidad jurídica termina por imponerse a los polemistas y oportunistas de la coyuntura. Será pues el adecuado conocimiento de la legalidad constitucional la que terminará por imponerse con todo su peso en una sociedad que aunque no nos de esa impresión, por encima de la eficacia y la eficiencia de sus gobernantes, en el fondo simplemente aspira a vivir en un ambiente de seguridad jurídica y en un auténtico estado de derecho, en el que la actuación de sus gobernantes en la medida en que se ajusta a las normas aprobadas por sus representantes en el Poder legislativo, terminará por ser previsible y controlable, y por consiguiente, justa, objetiva, transparente, eficaz y eficiente.

#### **REFLEXIONES E INTERROGANTES SOBRE LA CONSTITUCIÓN.**

Propio de la capacitación de un curso de maestría es no solo el aprendizaje de nuevos conocimientos. También es finalidad del mismo y así se deberá demostrarse por os participantes en el trabajo que deberán elaborar a su finalización, el sembrar inquietudes y llamar a la reflexión y a la investigación de estos para que precisamente con los nuevos conocimientos recibidos sean capaces de plantearse el reto de intentar aportar nuevas interpretaciones a la materia estudiada. La sana inquietud al cuestionamiento de lo existente y aprendido que siempre conlleva cada nuevo conocimiento debe servir de estímulo para que nos incorporemos de lleno con ciertas garantías de éxito a los procesos de creación de nuevas ideas y opiniones, de las que por cierto tan necesitada esta la sociedad dominicana.

Por ello, resistiéndonos en principio “exponer nuestra verdad” y “hacer proselitismo de ella”, con la más sincera humildad nos atrevemos a formular las siguientes interrogantes y

reflexiones sobre una serie de aspectos del texto constitucional de indudable directa relación con el tema de esta exposición.

Estos serán:

1. Dado que la Constitución de la República del año 1967 vine tradicionalmente determinando que el pueblo dominicano constituye una Nación organizada en Estado libre e independiente (art.1). Que todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación, emanan del pueblo a quien corresponde la soberanía nacional (art. 2). Y que el gobierno de la nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, dividiéndose en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial (art. 4), como cabría desarrollar en tal contexto el rol que corresponde al Municipio y más concretamente desarrollar la idea del “poder municipal”.
2. Si tenemos en cuenta que la norma suprema de la nación al referirse al territorio de la República Dominicana establece que este se divide en un Distrito Nacional y en las provincias que determine la Ley. Que las provincias a su vez se dividen en municipios. Desde el punto de la división territorial, ¿qué es lo que realmente es el Municipio dominicano? (art. 5).
3. ¿Qué es lo que habrá pretendido dejar sentado el legislador constitucional al establecer que será a través de ley como se fijará el número de provincias, determinará sus nombres y los límites de ésta y del Distrito Nacional, así como los de los municipios en que ellas se dividen? (art. 5 y 37.6).
4. ¿A que tipo de entidades políticas se estará refiriendo cuando dispone que por Ley podrá crearse también con otras denominaciones, nuevas divisiones políticas del territorio (art. 5 y 37.6))? ¿Cuál será la relación de las mismas con el Municipio?. ¿Serán supra municipales, es decir, de mayor ámbito que el del Municipio o , inframunicipales, es decir, de menor ámbito?.
5. Si el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República (Art. 49) quién es el Jefe de la Administración Pública (Art. 55), y para el despacho de los asuntos de la administración pública, habrá las Secretarías de Estado, cuales son los aspectos que permiten diferenciar a la Administración municipal de aquella, las competencias que le corresponderá actuar, las funciones que ejercerán los funcionarios municipales y los límites hasta donde podrán actuar.
6. ¿Cómo se deberá entender e interpretar el concepto Gobierno de los municipios cuando en el art. 82 se refiere a que el Gobierno de los municipios estará a cargo de un ayuntamiento, cuyos regidores, así como sus suplentes, serán elegidos, al igual que el Síndico y su suplente, por el pueblo?.

7. ¿A qué tipo de independencia se está refiriendo el constituyente cuando en el art. 83 dispone que los ayuntamientos así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones?.

¿Cuáles son las atribuciones, facultades y deberes de las funciones de los Ayuntamientos y de los Síndicos?. ¿Cuáles son las funciones, restricciones y limitaciones que establece la Constitución?. Y ¿Cuáles y hasta donde pueden las leyes restringir y limitar la independencia y funciones constitucionalmente reconocidas?

8. Para que atenciones y servicios están obligados a mantener las apropiaciones y erogaciones los Ayuntamientos en la formulación y ejecución de sus presupuestos (art. 85).

Además de que sus arbitrios no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución, ¿Cuáles otras pueden ser las limitaciones y condiciones concretas que pueden la leyes imponer como obligación de respetar por parte de los Ayuntamientos en la aprobación de los mismos?.

Planteados los retos, ahora si entendemos ha llegado el momento de exponer con claridad nuestra posición.

## **EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DOMINICANA. PRESENTE Y FUTURO.**

La regulación constitucional de los Municipios dominicanos se encuentra contenida básicamente en la Sección II (del Territorio) del Título I y en el Título VIII de la Constitución de la República (Del Distrito Nacional y de los Municipios), aparte de otras referencias aisladas, específicas o generales, en el texto constitucional. De entre estas últimas destacan lo dispuesto en los acápites 11, 25 y 26 del artículo 55. Se trata exclusivamente de la formulación de líneas generales que deberán ser desarrolladas por las leyes ordinarias. Ahora bien, aún cuando el tratamiento constitucional se reduzca a una delimitación general, establece elementos que habrán de ser tenidos en cuenta por tales leyes. Tanto las que directamente les afecten como aquellas otras que al regular materias sectoriales, en alguna medida afecten al régimen competencial y funcional de los municipios.

La Constitución dominicana lleva a cabo su labor reguladora del régimen municipal en tres direcciones.

- a) Por una parte, creando unas garantías relativas a la configuración territorial del Estado.

- b) En segundo lugar, aplicando el principio de independencia en el ejercicio de sus funciones por los Ayuntamientos (como órgano colegiado integrado por los regidores) y Síndicos.
- c) Y, finalmente, imponiendo la obligación de que los Ayuntamientos mantengan las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios.

Así, pues, la Constitución dominicana establece una garantía constitucional de la estructuración territorial de la Nación en municipios. Garantía que se ve reforzada por cuanto se establece como reserva de ley la fijación de su número, la creación de otros nuevos o supresión de algunos de los existentes y la determinación de sus nombres y límites. Por ello, es correcto afirmar que en principio los Municipios dominicanos son la unidad territorial básica de la República. Si bien significamos que en principio, por cuanto hay que contemplar que al amparo de la previsión constitucional de que mediante ley se puedan crear también otras divisiones políticas del territorio, nada impide a que estas puedan ser de ámbito inferior al Municipio.

En el tema de la división territorial del estado causa cierta incertidumbre la referencia constitucional de que “strictu sensu” el territorio de la República se divide políticamente en provincias, siendo estas las que a su vez se dividen en municipios. En nuestra opinión, tal lógica constitucional obedece más a la tradición del constituyente dominicano, también imitado en este aspecto por el legislador ordinario, de copiar irreflexiblemente en muchas de sus partes el texto anterior que pretende modificar. Así ponemos de manifiesto que desde la Constitución dominicana del año 1887 se sigue tal criterio. Pero será precisamente tal hecho de que las provincias se dividen en Municipios, la que otorgará tal carácter de básico a los entes municipales pues no se hace mención a que aquellas se puedan dividir a su vez en esas hipotéticas divisiones políticas que se refiere puede hacer el legislador

En la regulación constitucional los órganos de gobierno municipales, Ayuntamiento y Síndicos, se configuran como independientes en el ejercicio de sus funciones. Independencia, que, aun siendo un concepto tipo jurídico indeterminado, hace referencia, por un lado, a su autogobierno, y, por otro, a que hay un haz mínimo de competencias determinadas por las leyes.

Por lo que se refiere a la independencia como autogobierno, el municipio se configura constitucionalmente como dotado para autogobernarse, atribuyéndose su gobierno y administración a un Ayuntamiento, integrado por Regidores y Síndicos.

El principio democrático que inspira la Constitución se traduce en la exigencia de que cada cuatro años los Regidores, Síndicos y sus suplentes serán elegidos por quienes componen su población. Aunque nada se comenta sobre como ha de ser este proceso electoral, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 91 deberá realizarse mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. También significaremos que por aplicación de este precepto mientras la elección del Síndico y su suplente puede ser directa en candidatura unipersonal,

la de los regidores será en planchas o candidaturas conteniendo una lista de nombres las cuales garantizan la representación de las minorías cuando haya de elegirse a varios candidatos.

Hay una excepción al referido principio democrático (artículo 55.11) para el caso de que ocurra que las vacantes de los cargos de Regidor o Síndico no puedan ser cubiertos por sus suplentes al haberse agotado los elegidos o renunciar estos a ello. De darse tal circunstancia, corresponderá al Presidente de la República elegir entre una terna que presente el Partido Político que les postuló en el plazo de 15 días desde que se origino la vacante. Si no lo hiciese obrará la Presidencia de la República bajo su discrecional criterio. Siendo evidente la dificultad para dar una explicación a semejante atribución a la Presidencia de la República desde la más pura posición de legalidad y democrática, deberá entenderse esta disposición constitucional más bien como una solución provisional ante una situación excepcional que difícilmente se dará en la realidad, y que es atribuida al Presidente de la República más que como titular del Poder Ejecutivo, por su condición de Jefe del Estado y por tanto primera magistratura de la Nación y garante de su estabilidad y funcionamiento ordenado conforme a la Constitución en todo momento y circunstancia.

Respecto de las competencias municipales, hay que precisar que para que pueda hablarse propiamente de independencia funcional es necesario que al menos un mínimo de materias sean atribuidas a la competencia de los entes presuntamente dotados de tal calidad. Materias sobre las cuales dichos entes puedan disponer sin intervención de otros órganos, que lleven a cabo un control basado en consideraciones de “oportunidad” o de “tipo político”. La única forma de control compatible con la autonomía es el control de legalidad llevado a cabo por los tribunales.

Singulariza a la Constitución dominicana, que sí bien proclama la independencia de sus órganos de gobierno de los municipios en el ejercicio de sus funciones, no especifica una lista de competencias concretas de los estos sobre materias determinadas. Será, pues, necesario atenerse a la legislación sobre régimen municipal y la sectorial que regule cada aspecto de la actuación de la Administración Pública, para determinar el grado de independencia, e incluso de autonomía, realmente existente a la vista de las atribuciones, facultades y deberes que la constitución y las leyes determinen y/o establezcan.

En todo caso, hay que tener en cuenta tres aspectos claves:

- a) Por un lado, si bien la Constitución no atribuye materias determinadas a la competencia de los municipios, sí proporciona un criterio delimitador, en el sentido de incluir genéricamente un conjunto de materias posibles. Este criterio viene dado por la fórmula del artículo 83, al reconocer un ejercicio independiente de sus funciones en el marco que la ley establezca indicando sus atribuciones, facultades y deberes.. Se trata, desde luego, de un concepto abstracto cuyo contenido ha de materializarse mediante la labor del poder legislativo (al establecer el régimen legal local), del poder judicial (al controlar toda vulneración de la legalidad por el Estado

o entidades locales) y, en último término, de la Suprema Corte de Justicia. En todo caso, hay que recordar que las competencias de los municipios, en concreto, serán derivadas de la ley que los regule, no originándose directamente en la Constitución. Como derivadas de la ley, las normas emanadas de los entes locales estarán sometidas a un “control de legalidad” ante los tribunales ordinarios.

- b) En cuanto a la referencia que en la Constitución se hace a los medios con que deberán contar los municipios, el artículo 85 establece que “tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los Ayuntamientos estarán obligados a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios. Se establece así una obligación constitucional de suficiencia de las haciendas municipales. Suficiencia que supone no solo la posibilidad de que puedan establecer arbitrios, tal y como expresamente se dice en el texto constitucional, sino también la obligación de que toda atribución de nuevas funciones ha de venir acompañada por la transferencia de los medios financieros necesarios.

No deberá entenderse como contrario a todo lo anteriormente comentado la atribución que se concede a la Presidencia de la República en el acápite 25 del artículo 55 para “anular por Decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos”. Al margen de que lo ideal es que tal posibilidad debiese corresponder a los Tribunales, vuelve a darse nuevamente la consideración de que en tales casos el Presidente de la República obra en su condición de Jefe del Estado, en defensa de la legalidad constitucional y como garante último de que los municipios en el ejercicio de sus competencias no se excedan aprobando arbitrios que “colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes” (artículo 85). Y para garantizar ello e impedir que la Presidencia obre con una excesiva discrecionalidad o incluso de manera arbitraria, desde la misma Constitución se exige a este que motive adecuadamente el porque de su Decreto de anulación. Lo que en última instancia permitirá al Ayuntamiento afectado proceder legalmente si cree que carece de razón suficiente. Tales fueron precisamente los argumentos tomados en cuenta en la reforma Constitucional del año 1947.

- c) Finalmente, la independencia que se reconoce a los municipios dominicanos, si bien queda muy lejos de la “soberanía”, sí supone cierta independencia respecto a otras instancias de la toma de las decisiones que entran en las competencias de los municipios. En este sentido, no cabe una “tutela política” o “control de oportunidad” sobre los actos que corresponden a la competencia específica de Ayuntamientos; solo cabrán los controles de legalidad que exclusivamente corresponde efectuar al poder judicial. Situación distinta será aquella en que los municipios actúen como delegados del poder central, en cuyo caso, es perfectamente adecuado que este se pueda reservar poderes de supervisión y

aprobación final. Bien entendido que todo ello al margen de las excepciones constitucionalmente recogidas en el artículo 55 anteriormente comentadas.

Independientemente de que la redacción y contenido de los artículos constitucionales anteriormente citados no sean más precisos y de mejor interpretación, lo cierto es que tales disposiciones constitucionales condicionan en estos momentos los principios a los que se debe atener cualquier ley estatal, tanto en el aspecto positivo, como es el de desarrollarlos, como en el negativo, no ir más allá de lo que estos establecen, so pena de incurrir en lo que se llama una “mutación constitucional”, con la problemática que ello acarrearía.

Y es así que reconociendo mejorable el marco jurídico que la actual Constitución de la República ofrece para establecer un nuevo régimen municipal más acorde con las peticiones de la sociedad en general y de las autoridades municipales en particular, se deberá tener muy en cuenta que en esa futura modificación que a la misma se haga, se aproveche la oportunidad para reconocer y definir claramente y sin espacio a la confusión conceptos tales como:

- Autonomía municipal. Real y sin perjuicios, más allá de la actual mera independencia funcional. Ahora bien, entendida en el sentido de que a pesar de la indudable sustancia política de esta, la misma agota su capacidad en la esfera de lo administrativo, por lo que su marco viene definido enteramente por la ley ordinaria.
- Interés local. Como criterio base de orientación para delimitar el campo de competencias materiales de los municipios dominicanos.
- Suficiencia financiera. Establecimiento de los recursos financieros suficientes para el adecuado desempeño de las funciones que la ley atribuye a los municipios y que fundamentalmente deberán ser además de los que resulten procedentes de los arbitrios propios, de aquellos otros que provengan de la legítima participación a que tienen derecho en los del Estado.
- Que con carácter general solo los tribunales de justicia puedan ejercer el control de legalidad de los acuerdos y actos de los Municipios.

Y mientras ese momento llega, es obligatorio manifestar públicamente que no existe en el momento actual inconveniente alguno que impida interpretar de la manera mas adecuada posible a la realidad municipal dominicana los preceptos constitucionales vigentes para dar cobertura a las pretensiones anteriormente relacionadas. Otra cosa, es que no haya voluntad política. Ante lo cual no cabe nada que argumentar desde la posición técnico jurídica desde la que se estamos exponiendo todo cuanto se ha dicho.

## **EL RÉGIMEN LEGAL MUNICIPAL.**

### **Las leyes municipales: La Ley n°. 3455 de Organización Municipal.**

En un curso de las características del que se está impartiendo, el estudio análisis y comentarios a la normativa municipal es una cuestión básica para entender y aplicar el régimen legal sobre el que descansa actualmente la organización y funcionamiento del municipio dominicano, es uno de sus finalidades principales. De entre lo que propiamente podemos considerar leyes municipales la Ley n°. 3455 de Organización municipal de 1952 constituye su eje central por cuanto recoge los principios sobre los que se erige el régimen jurídico, organización y funcionamiento administrativo, financiero, presupuestal y contable del Municipio dominicano.

Desde el objeto de nuestra intervención señalaremos que la Ley n°. 3455 entiende originalmente las relaciones Municipio-Estado dentro de un sistema de relaciones que se concreta en la asistencia y cooperación, control, intervención y tutela, bajo la inspiración de los principios de unidad y jerarquía. No cabe duda de que este sistema, fruto de otra concepción del Estado y de sus relaciones con la sociedad y las comunidades inferiores, debe ser revisado con los principios constitucionales de la Constitución del año 1966 a que hemos hecho referencia. Y así, lo ha entendido el legislador que por medio de una serie de normas, en especial la Ley n°. 5622 de 14 de septiembre de 1961 de autonomía municipal, fue reconociendo una cierta autonomía municipal; si bien también es cierto que en algún otro momento se han aprobado normas en sentido contrario, como la n° 673 de 18 de marzo de 1965 o la n° 584 de 25 de junio de 1970 sobre procedimientos que deben seguirse una vez celebradas elecciones para un próximo ejercicio municipal.

Tras años de estudio del sistema municipal dominicano he llegado a la conclusión de que el mismo es plurinormativo. Es decir, el legislador dominicano nunca ha pretendido hacer una norma básica en la que se recogerían los principios y normas en que se basa el régimen municipal y que sirviera de referencia necesariamente obligatoria para otras normas que en mayor o menor medida afectasen al estatuto jurídico-organizacional, competencial y de funcionamiento municipal. Por el contrario, su actuación siempre puntual y sobre materias concretas, en muchas ocasiones desconociendo otras normas con las cuales necesariamente debería coordinarse en su trabajo. Así nos encontramos con leyes que por su contenido bien pudieran ser reglamentos de la Ley n° 3455 y sin embargo se ha preferido por elevarla a la categoría de leyes, como por ejemplo muchas de las leyes que se refieren a arrendamiento y utilización de terrenos de propiedad municipal.

### **La legislación sectorial.**

Creemos que en los últimos años con ocasión de la aprobación de diversas leyes sectoriales (de electricidad, medio ambiente y recursos naturales, telecomunicaciones, Seguridad Social, salud, entre otras) se está produciendo un fenómeno de reconocimiento efectivo de

la competencia de los municipios en tales sectores, recogiendo tácitamente, aunque de forma todavía ciertamente tímida y reducida, un cierto criterio material de reparto de competencias entre el Estado y los Municipios, reconociéndose así por el legislador que son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés del estado y que también son muy pocas aquellas en las que no exista algún interés municipal en juego.

En definitiva se ve una tendencia a superar el viejo principio de que las relaciones interadministrativas se basen en técnicas que reflejen una construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo y apunta hacia un sistema más respetuoso con el principio constitucional de independencia y el administrativo de la descentraización que implica la diversificación de los centro de poder público administrativo y al actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad.

Todo ello va a requerir que en le futuro se sepan diseñar técnicas de relación entre la Administración del Estado y el municipio que tengan por objeto más bien la definición de un marco y procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación incluso de carácter informal y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negocial. Este cuadro de técnicas deberá cerrarse con un sistema resolutorio en caso de conflicto por fracaso de las mismas.

En este sentido se proponen dos caras perfectamente diferenciadas:

- 1º. Un sistema de colaboración entre Administraciones Públicas como superador del vínculo de tutela.
  - Resultando que cada día resulta más frecuente que en el ejercicio de sus respectivas competencias por parte del Estado y los Municipios, se plantean zonas comunes de actuación y responsabilidad social y política, las relaciones entre ambas administraciones deberán:
  - Respetar el ejercicio legítimo por la otra de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
  - Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
  - Facilitarse entre ambas la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo de sus cometidos.
  - Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otra pudiera precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.
- 2º. Subordinación clara de la Administración municipal a la del Estado.

Aunque pudiera parecer en principio una contradicción con lo dicho anteriormente, lo cierto es que en caso de que se den supuestos de imposibilidad de mantener las adecuadas relaciones de colaboración interadministrativas, es necesario prever fórmulas resolutivas por parte del Estado que traten de:

- Garantizar la coherencia en la actuación de ambas Administraciones.
- Salvar las omisiones de las Administraciones municipales en el cumplimiento de sus obligaciones legalmente impuestas.
- Reparar el eventual daño a los intereses generales que puede suponer una determinada gestión municipal.
- En todos los casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, la solución debe contemplarse en las leyes sectoriales.

## **SEGUNDA PARTE**

### **LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

#### **Posturas Contrapuestas.**

En relación con el tema de la autonomía municipal una primera cuestión que cabe hacerse es si ¿es pacífica la cuestión del reconocimiento de la autonomía municipal y su alcance?.

Frente a los sinceros defensores de la autonomía municipal aparecen los que la cuestiona, y no frontalmente. Siendo innegable que la concepción de la autoridad central, en cuanto origen y depositaria de todas las prerrogativas públicas, pierde terreno en todos los países de América, no es menos cierto que la autonomía municipal se ve comprometida de una manera sutil y gradual a través de las intervenciones, cada vez más extensas, del Estado en la vida de los ciudadanos, especialmente en lo social y en lo económico. Este fenómeno es fácilmente comprobable en cualquier país si observamos la multiplicidad de los servicios públicos destinados a toda la sociedad, la proliferación de reglamentaciones y sus consiguientes controles burocráticos y la tecnocratización de la Administración. En definitiva se trata de del fenómeno de asunción por el Estado de competencias que curiosamente al nivel local habían propugnado los fabianos ingleses en un momento en que ni el ambiente jurídico ni el político les eran propicios. Ha sido posteriormente el Estado el encargado de publicar lo que aquellos querían hacer al nivel local.

El citado crecimiento de los servicios suministrados por el Estado favorece la tendencia a crear instituciones especializadas establecidas sobre una base funcional, mientras los Municipios representan la alternativa de base territorial.

Además, no olvidemos, que la intervención del Estado se justifica frecuentemente en al igualdad de cada ciudadano y aún en la igualdad de todos los ciudadanos a la misma calidad en la prestación de los servicios públicos que estos reciban.

La amenaza más grave para la autonomía municipal en un futuro inmediato pueden ser precisamente las fuerzas centralizadoras que se apoyen en argumentos aparentemente tan lógicos como el de que la complejidad técnica creciente de la administración moderna obliga a trasladar decisiones a órganos más importantes, tecnificados y cada vez más alejados del ciudadano que paga los servicios que recibe.

Es en este marco en el que precisamente en Europa se ha observado un proceso de centralización a favor de las autoridades regionales y que esta produciendo el efecto de disminuir la influencia del ciudadano sobre las instancias administrativas prestadoras de los servicios.

#### **La autonomía posible.**

Nos parece oportuno plantear que, ante una realidad como la descrita, deba matizarse el papel de los defensores de la autonomía local, de tal manera que su posición no les lleve a

oponerse frontalmente a la realidad que significa el Estado y especialmente en los campos en que puede producirse conflictividad: el de los servicios públicos y el desarrollo local.

Si no son defendibles las posiciones centralizadoras, tampoco pueden mantenerse hoy actitudes municipalistas que consideren a los ayuntamientos como antítesis del Estado. Los Municipios, aun más antiguos que el Estado, son hoy parte integrante de la estructura del Estado. Por ello, el reparto de competencias entre los niveles central y municipal debe responder a un principio de organización del Estado en función, no tanto de perjuicios ideológicos, como de actitudes orientadas a la mayor eficacia en la titularidad de las competencias para el mejor servicio al ciudadano.

Partiendo de esta postura previa sobre la justificación de la atribución de las competencias a cada una de las dos Administraciones, es defendible una articulación realista de la esfera competencial de los dos diferentes niveles territoriales de la Administración Pública sobre la base de dos principios perfectamente defendibles:

Asunción por los Municipios de las competencias que efectivamente puedan ejercer, como nivel más cercano al ciudadano.

Consideración de las dos Administraciones, Municipal y Central como partes armónicamente integrantes de un todo con la común finalidad de servir al ciudadano.

De esta forma, al considerar a los Municipios no como antítesis del Estado, sino como parte de un todo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, se empieza a articular un posible sistema de reparto de competencias en el que el principio de autonomía municipal puede enriquecerse con el principio de participación de los propios ciudadanos.

Nos acercamos de esta forma a un concepto más moderno y de mayor credibilidad democrática. En este contexto es en el que puede afirmarse que la garantía de las libertades y derechos del hombre reside en la garantía de los derechos y libertades de las entidades municipales. Marco en el que ha tratado de delimitar el concepto que de la autonomía local ha dado en su artículo 2 la carta Europea de la Autonomía Local:

“El derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales para normar y gestionar en el marco de la ley bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus poblaciones una parte importante de los asuntos públicos.”

Por su indudable interés y valor seguidamente se transcribe como interpretó la definición anterior en el año 1984 la Conferencia de Ministros Europeos Responsables de la Administración Local que se celebró en Roma, Italia.

La noción de “capacidad efectiva” responde a la idea de que el derecho formal de regular y gestionar ciertos asuntos públicos debe acompañarse de los medios de ejercerlo efectivamente. La inclusión en la frase de la expresión “en el marco de la Ley” reconoce que este derecho y esta capacidad pueden ser definidos con mayor inmediación por el legislador.

“Bajo su propia responsabilidad” subraya que las entidades municipales no deben quedar limitadas al papel de simples agentes de las autoridades superiores.

No es posible definir con precisión los asuntos a cuya regulación y gestión puedan estar habilitadas las entidades municipales. Se han rechazado expresiones como “asuntos locales” o “sus propios asuntos” como demasiado vagas y de difícil interpretación. Las costumbres de los Estados miembros, en lo relativo a los asuntos que hayan de recibir la consideración de dependientes de las Entidades municipales, difieren considerablemente. En realidad, la mayor parte de los asuntos tienen repercusiones locales y nacionales a un tiempo y las responsabilidades en este campo varían según países y épocas e incluso pueden ser repartidas entre distintos niveles de gobierno. Limitar a las entidades municipales a las cuestiones de repercusiones más limitadas es arriesgar su confinamiento a un papel marginal.

## **Tercera parte**

### **Relaciones interadministrativas**

#### **Principios generales.**

Considerando el Estado como el conjunto de las instituciones generales y centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas a los Municipios, y sin perjuicio de la soberanía del primero y la independencia funcional de los últimos, debemos concluir en que todos ellos están llamados a una cierta intercomunicación , en cuanto se dirigen a unos mismos destinatarios, los ciudadanos, que en definitiva los contemplan como piezas de aquel aparato público global que constituye el estado en su aceptación más amplia.

Cuando el individuo pide que se le satisfaga una necesidad concreta o se ve constreñido al pago de un impuesto determinado, poco le importa la instancia del poder público con la que se relaciona, sino lo que le interesa es lo acertado de la resolución que le afecta. Es claro, pues, que tanto al estado como al Municipio le importa el correcto y eficaz funcionamiento del otro, y que ambos deben estar en principio dispuestos a ayudarse mutuamente a lograr el objetivo común, constituido por el bien del ciudadano.

#### **Clasificación.**

Para efectuar una clasificación de las relaciones interadministrativas, una primera división sería la que distingue según estas se produzcan en régimen de igualdad o de desigualdad.

Bien entendido que a los efectos que nos interesa en el presente trabajo, denominamos relaciones en régimen de igualdad a las “bidireccionales”, esto es, aquéllas en las que los derechos o deberes son recíprocos para ambos términos de la relación. Por el contrario, existirá régimen de desigualdad cuando una de las partes, concretamente la entidad municipal, aparece en una posición subordinada, sometida a unos deberes que se corresponden con potestades o derechos de la otra parte y sin perjuicio de que ésta también pueda quedar eventualmente sometida a ciertos deberes de índole distinta.

Hechas estas aclaraciones, la clasificación que proponemos es la siguiente:

#### **Relaciones en régimen de igualdad.**

Pueden ser:

1. De neutralidad.

Cabe aquí citar el deber de respeto a los ámbitos competenciales respectivos, del que forma parte el de ponderar en el ejercicio de las competencias propias los intereses encomendados a la otra Administración.

2. De cooperación.

Cooperar es trabajar con otros para un mismo fin, sin que de ello se desprenda en principio una posición de supremacía para ninguno de los cooperadores. Dentro de este grupo incluiremos el deber de cada Administración de facilitar a la otra la información que sea relevante para el adecuado desarrollo por esta de sus cometidos y de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que la otra Administración pudiera precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas, o los casos de cooperación técnica, económica o administrativa, articulada mediante convenios y acuerdos.

### 3. De conflicto

Se manifiesta en los casos de impugnación de los actos o acuerdos de la otra administración.

### **Relaciones en régimen de desigualdad.**

Pueden ser:

#### a) De colaboración

Colaborar es trabaja con otros en una tarea común: unas veces se entiende que es al primer titular a quine corresponden las facultades de dirección o de decisión, cumpliendo los colaboradores funciones auxiliares o meramente consultivas; otras, que quien está en posición predominante colabora con los inferiores prestándoles voluntariamente las ayudas que éstos necesitan para el cumplimiento de sus fines: pero en ambos supuestos queda clara la posición de supremacía de una de las partes sobre la otra.

#### b) De coordinación.

En el caso de competencias que concurren sobre una misma materia, se reserva al Estado una cierta facultad de instrucción o directiva.

#### c) De participación.

Partiendo del mismo supuesto anterior la solución es distinta: a pesar de existir intereses locales en juego, la competencia para la decisión se atribuye íntegramente al Estado, pero se concede a los municipios una cierta participación, como es el caso de los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

#### d) De fiscalización.

No son incompatibles con la independencia que se reconoce al funcionamiento de los Municipios la imposición de controles de carácter puntual para el los supuestos en que el ejercicio de la competencia de la entidad municipal incida en intereses generales.

Incluimos en este aparatado una serie de obligaciones de las entidades municipales con respecto al Estado que han de cumplirse “per se”, sin necesidad de que exista previamente por su parte una actuación antijurídica. Así podemos señalar:

- El deber que tienen los Entes municipales de remitir copia de sus actos o acuerdos a la Liga municipal Dominicana, y el derecho de esta a solicitar ampliación de tales datos.
- La necesidad de autorización estatal para acudir al crédito.
- La necesidad de autorización Presidencial para vender sus bienes inmuebles.

e) De conflicto

A diferencia de las que acabamos de ver, aquí ya existe una presunción de actuación antijurídica por parte de las entidades municipales, por lo que se provee a las entidades superiores de medios de combatirla. Así

- La potestad de impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa y pedir la suspensión de los actos y acuerdos de los Ayuntamientos.
- La potestad del Presidente de derogar mediante Decreto motivado arbitrios municipales.
- La potestad del Presidente de nombrar Síndicos y Regidores en caso de vacantes y no haber suplentes disponibles.

**Otras relaciones.**

Dentro de lo que son relaciones a las entendidas interadministrativas en un sentido más amplio, los Municipios están sometidos a una serie de controles entre los que destacaremos:

- a) El enjuiciamiento por el Senado de los funcionarios locales.
- b) El control por la Cámara de Cuentas de las cuentas municipales.
- c) El control por los Tribunales de los actos administrativos municipales.
- d) El control sobre la gestión financiera y contable de presupuesto de la Contraloría General de la República.