

Las experiencias de asociativismo municipal en Hispanoamérica. Valoración de las posibilidades de su inserción en Cuba

POR **ORISEL HERNÁNDEZ AGUILAR (*)**

Sumario: I. Introducció. — II. El asociativismo municipal en Hispanoamérica. Análisis de su regulación legal; II.1 Las tipologías de formas asociativas municipales en Hispanoamérica. — III. Posibilidades de inserción del asociativismo municipal en Cuba. — IV. Conclusiones. — V. Bibliografía. — VI. Legislación consultada. — VII. Otros documentos consultados.

Resumen: El asociativismo municipal es una práctica de articulación horizontal entre las municipalidades que goza de gran difusión. Analizar el estado actual de las prácticas asociativas, particularmente en el ámbito hispanoamericano por su cercanía cultural con Cuba, resulta pertinente a fin de obtener referentes para evaluar la viabilidad de su inserción en el diseño municipal cubano actual. Para dar cumplimiento al objetivo propuesto se realiza un análisis del estado actual de la regulación legal de las distintas tipologías asociativas en la región, lo que permite constatar la multiplicidad de formas existentes, así como sus fortalezas y debilidades. En el caso de Cuba, aun cuando el estudio evidencia la ausencia de regulación legal que permita la práctica del asociativismo municipal, se comprueba la existencia de condiciones jurídicas y políticas esenciales en el contexto actual que harían viable su inclusión dentro del marco jurídico – político vigente.

Palabras clave: municipio, asociativismo municipal, lineamientos.

THE EXPERIENCES OF MUNICIPAL ASSOCIABILITY IN SPANISH AMERICA.
ASSESSMENT OF THE POSSIBILITIES OF THEIR INSERT IN CUBA

Abstract. The municipal associability is a practice of horizontal articulation among the municipalities that has great diffusion. To analyze the current state of the associative practices, particularly in the Spanish American environment for their cultural proximity with Cuba, is pertinent in order to obtain references to evaluate the viability of their insertion in the current Cuban municipal design. To give execution to the proposed objective it is carried out an analysis of the current state of the legal regulation of the different associative typologies in the region, what allows to verify the multiplicity in existent forms, as well as their strengths and weaknesses. In the case of Cuba, even when the study evidences the absence of legal regulation that allows the practice of the municipal associability, is proven the existence of the essential juridical and political conditions in the current context that would make possible its inclusion inside the current juridical and political mark.

Key words: municipality, municipal associability, guidelines.

I. Introducció

Las prácticas asociativas se han difundido, en buena medida, debido a la interiorización por los gobiernos locales de la necesidad de articularse, horizontalmente, con otros similares en aras del desarrollo integral de su localidad.

(*) Profesora de la Disciplina Fundamentos Históricos, Teóricos y Constitucionales del Estado y el Derecho. Profesora de Derecho Romano, Historia General del estado y el Derecho; Teoría General del Derecho y Derecho Municipal en la Facultad de Ciencias Humanísticas, Universidad de Pinar del Río. Cuba.

El análisis del desarrollo de las instituciones jurídicas en la práctica resulta siempre un referente valioso. En el caso que nos ocupa la selección del área hispanoamericana ofrece la posibilidad de operar dentro de ordenamientos jurídicos cercanos a nuestra tradición y cultura jurídicas al comparar el mismo sistema de Derecho.

Por tales razones, resulta pertinente analizar el estado actual de las prácticas asociativas y su particular relación con el desarrollo local, particularmente en el ámbito hispanoamericano por su cercanía cultural con Cuba, a fin de obtener referentes para evaluar la viabilidad de su inserción en el diseño municipal cubano actual.

II. El asociativismo municipal en Hispanoamérica. Análisis de su regulación legal

El examen de las legislaciones vigentes en Hispanoamérica muestra un importante reconocimiento de la necesidad y viabilidad de las figuras que permitan la cooperación y la asociación horizontal. La presencia de regulaciones al respecto es casi absoluta en el área ya que solo en Cuba no se encuentran referencias al respecto.

La proliferación legal que se ha experimentado en esta materia en la región elegida hace que la comprensión de este fenómeno requiera del estudio, completo y ordenado, de las diversas tipologías adoptadas. Para una mejor estructuración del análisis a desarrollar se seguirá la lógica de lo más simple a lo más complejo, partiendo de las formas o tipología de relaciones intermunicipales para concluir con las supramunicipales.

II.1 Las tipologías de formas asociativas municipales en Hispanoamérica

1. Formas intermunicipales

La configuración de esta tipología de formas asociativas se enmarca dentro de lo que García de Enterría y Ramón Fernández [2006] denominan como “convenios”. Los convenios, como denominación general, engloban distintos tipos de actos jurídicos producidos por la voluntad coincidente de la Administración y otros tipos de sujetos diferentes. Los convenios en los que la contraparte es también un ente administrativo, en su carácter de tal, son convenios interadministrativos, los que según los referidos autores son “específicos del Derecho de la organización” [665].

En las normas que regulan esta materia existe diversidad terminológica pero aun así muchas de ellas apuntan acertadamente a su carácter de convenio. Así en México de conformidad el art. 115 constitucional se contemplan como posibles modalidades para la coordinación intergubernamental los convenios de asociación y de colaboración; en Guatemala se faculta a los Concejos Municipales para la “aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, (...) nacionales e internacionales” (art. 35 s.), Código Municipal, dec. 12 de 2002 modificado por el dec. 22 de 2010); en Costa Rica las municipalidades “podrán pactar entre sí convenios” —art. 9º, Código Municipal, Ley 7794 de 30 de abril de 1998, (comentado)—; en El Salvador los municipios podrán “concretar entre ellos convenios cooperativos” —Código Municipal, dec. 274 de 1986 (modificado)—, en Ecuador “podrán firmar convenios” (art. 179, Ley Orgánica de Régimen Municipal), en Colombia podrán “suscribir convenios de asociación” (art. 88, Ley 715/2001), en Uruguay se concibe como principio cardinal del sistema de descentralización local a la “cooperación entre los Municipios” (art. 3º, Ley 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana), en Chile se introdujo la posibilidad de que puedan “celebrar convenios” (art. 138, Ley 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades modificada por la Ley 20.527 de 2011), en España está autorizada “la suscripción de convenios” (Art. 57.2º, Ley de Bases del Régimen Local) y en el caso de Argentina aparecen referencias en varias constituciones provinciales *V.gr.* en la de Catamarca en su art. 245.4º y en la del Chaco en su art. 193 (HERNÁNDEZ, 2003:465 y ss).

Estos acuerdos o convenciones son legalmente regulados para la consecución de fines generales de competencias municipal, correspondiendo a las municipalidades determinar si al momento de la celebración se opta por una o varias finalidades. Teniendo esto como referente resultan particular-

mente llamativos dos casos que rompen con esta lógica al ser concebidos para propósitos específicos. Tales son los casos previstos en el art. 77 del Ley Orgánica del Poder Público Municipal de Venezuela, que contempla la “creación de un sistema intermunicipal de recursos humanos que facilite la acreditación de conocimientos y experiencia de las personas que laboran en los municipios” para lo cual los “municipios desarrollarán las acciones asociativas entre sí”, y en el art. 140 de la Ley 9106/1973 “Sobre Régimen Municipal” de Panamá, que dispone que “dos o más Municipios, o todos los Municipios de una Provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes”.

Por su vocación se trata casi siempre de prácticas nacionales, con la excepción de lo expresamente normado en las legislaciones municipales de Guatemala y Colombia (Art. 193, Ley 136 de 1994), siendo esta es la nota que particularizada, por su inherente carácter internacional, a otra figura que, aunque solo figura expresamente en la regulación legal ordinaria municipal boliviana (Art. 12.15, Ley de Municipalidades), tiene difusión en el área: los Hermanamientos. Se trata un tipo de convenio peculiar que se establece “entre vecinos o países que comparten relaciones culturales e históricas” (CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D’EUROPE, 2008:4) por medio de “una “convención” que deben firmar los representantes legales de los municipios colaboradores” [30].

Si bien el convenio es la forma jurídica predominante pueden encontrarse prácticas puntuales de articulación entre municipalidades por medio de contratos administrativos, pues como sostiene Marchiaro “Los contratos de colaboración entre gobiernos locales (en compras comunes, préstamos de equipos o personal) es una figura muy flexible y práctica, altamente recomendable porque puede ser la base para trabajos posteriores” (MARCHIARO, s/ed.).

El mayor mérito de las formas intermunicipales radica en su carácter de simple convención o acuerdo entre las partes. Al no exigir mayores formalismos o autorizaciones legales, vale como precepto autorizante la norma marco que reconoce la autonomía municipal si se parte de que “el derecho de cooperar y asociarse de las entidades municipales entre sí emerge de la propia autonomía local” (HERNÁNDEZ, 2003:471). Una vez hecha la reflexión anterior conviene diferenciar lo legalmente reconocido, nominado, y lo legalmente posible, toda vez que esta capacidad para realizar actos jurídicos de las municipales debe encausarse y el reconocimiento de las vías o formas a adoptar constituyen garantías adicionales a esta facultad derivada de la autonomía.

A pesar de su carácter de actos jurídicos ordinarios llama la atención su limitado tratamiento en la legislación y la doctrina municipales que se enfocan con mayor énfasis en las formas supramunicipales. A esto vienen unido los inconvenientes de su tratamiento legal que pasa en ocasiones por la ausencia en la legislación municipal de norma que haga alusión expresa a esta posibilidad, y en los casos en que la referencia figura la enunciación es en extremo somera y/o es hecha de conjunto con la de otros mecanismos, sin que queden claras sus peculiaridades. Todo ello conspira para que los gobiernos, muchas veces, los obvien por desconocidos.

2. Formas supramunicipales

Lo que distingue a las formas supramunicipales es la creación de una nueva persona jurídica distinta de las municipalidades concertantes. La concesión a estas de personalidad jurídica “... dependerá en cada caso de la concurrencia de los requisitos fijados en la leyes” (MARTÍN MATEO, 1987:23). Su naturaleza jurídica es la de un ente no territorial; “subespecie de las corporaciones de base interadministrativa” [25] por su particular interés local y su integración por municipalidades; de carácter contingente; y de derecho público, pues al “adoptar la condición de miembros del ente verdaderas Administraciones Públicas, el ente como tal asume indubitablemente ese carácter en plenitud” (GARCÍA DE ENTERRÍA & Ramón FERNÁNDEZ, 2006:396).

Las tipologías supramunicipales asumidas no solo son variadas, sino que muchas veces por su denominación inducen al error pues reciben igual nombre prácticas diferentes. Tal es el caso de las asociaciones que pueden darse en las “dos vertientes de las relaciones intermunicipales, o sea, la aso-

ciativa para la protección y promoción de intereses municipales y la de cooperación para el ejercicio de competencias...” (HERNÁNDEZ, 2003:471-472).

En el primero de los sentidos mencionados operan las denominadas Asociaciones de Gobiernos Locales (en lo adelante AGL's). Las AGL's se conforman por autoridades locales, asociaciones nacionales o regionales de municipalidades, y/o organizaciones de funcionarios municipales (FLACMA, 2005:24). En tanto nos interesa su estudio como manifestación de asociativismo solo consideramos como tales a las AGL's que resultan de la afiliación voluntaria, por ello excluimos el análisis de la AME y COMAGA, ambas asociaciones ecuatorianas de carácter forzoso.

Entre sus propósitos fundamentales se encuentran la “representación de los intereses colectivos de los municipios (...), la preparación para que sus socios asuman nuevas funciones (...) [y] fomentar la red municipal” (VEGA JIMÉNEZ, 2007:3). De ahí que desarrollen acciones encaminadas a capacitar y brindar asistencia técnica a los funcionarios municipales y a concertarse con otros agentes sociales e institucionales, especialmente para lo concerniente al intercambio de experiencias y la coordinación de proyectos, que es una vía de financiamiento alternativa a las aportaciones de sus miembros y los ingresos propios.

Lo que distingue a las AGL's del resto de las formas supramunicipales es su carácter de instancias representativas con funciones de asesoramiento y apoyo, lo que las convierte en instancias valiosas para la articulación municipal pues de cumplir su cometido estarían “contribuyendo a la superación del municipalismo tradicional y al desarrollo de un nuevo municipalismo” (FLACMA, 2005:7). Sus debilidades radican en que tienen un impacto menos directo en la vida local y su desarrollo que las formas asociativas más instrumentales, lo que debilita la afiliación a las mismas y, con ello, su financiamiento que depende de esto en buena medida.

La segunda vertiente de las asociaciones municipales guarda identidad con el resto de las formas típicas de asociativismo, mancomunidades y consorcios, al tratarse de personas jurídicas constituidas, voluntaria y exclusivamente, por los municipios para el ejercicio de sus competencias.

Estas asociaciones están previstas en Guatemala (Art. 10, Código Municipal, dec. 12 de 2002 modificado por el dec. 22 de 2010), Colombia (Art. 148, Ley 136 de 1994), en Honduras (1) (Art. 20, Ley de Municipalidades), Bolivia (Art. 12.15, Ley de Municipalidades), Chile (Art. 135-137, Ley 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades modificada por la Ley 20.527 de 2011) y Paraguay (Art. 15, 19 y Art. 36 e), Ley Orgánica Municipal). Su regulación rara vez coinciden con la previsión de otra forma asociativa supramunicipal, salvo en el caso de Guatemala y Bolivia que coincide con las mancomunidades sin que pueda inferirse la razón de la diferencia dado que su desarrollo normativo generalmente se limita a la previsión de esta como posibilidad asociativa.

La cuestión del desarrollo legal de estas asociaciones municipales es, por lo antes mencionado, el punto crítico de las asociaciones y la pieza clave a fin de determinar con claridad su naturaleza. Lo dispuesto en las leyes guatemalteca, boliviana y paraguaya no permite hacer mayores precisiones debido a que se limitan a enunciar los elementos generales ya mencionados de la figura. Solo las legislación colombiana y chilena se ocupan de profundizar en la materia detallando el régimen de conformación y funcionamiento y de los órganos de administración de la asociación, sin que de su lectura (Art. 149-153, Ley 136 de 1994) se puedan inferir notables diferencias con las mancomunidades, aun y cuando en el caso chileno luego de la reforma de 2011 (Art. 137, Ley 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades modificada por la Ley 20.527 de 2011) se le ha dotado de personalidad jurídica de derecho privado. En aquellos casos en que, a nivel normativo, no hay mayor desarrollo tampoco existen estudios que se pronuncien sobre su desarrollo por lo que, a falta de mayores distinciones, nada indica que sea una figura de nueva creación y se infiere que su dinámica funcional es la mancomunada.

Las mancomunidades son la forma más difundida y tradicional del asociativismo. Junto a los consorcios, de los que sólo se distinguen en esencia por un rasgo como se verá *infra*, son la “forma típica

(1) En Honduras estas asociaciones están prevista con carácter no solo nacional sino también internacional.

de asociacionismo” (MARCHIARO, 2000:131) supramunicipal toda vez que otras tipologías clásicas de ente locales complejo y supramunicipales, como la comarca y el área metropolitana, no pueden calificarse como manifestaciones asociativas dado su carácter ajeno a la manifestación autónoma de voluntad municipal (MARTÍN MATEO, 1987:175 y 233).

Una propuesta de definición generalizadora que recoge los rasgos comunes y esenciales de la figura la ofrece Giuliano cuando sostiene que las mancomunidades son “asociaciones de municipios para el cumplimiento de los fines y funciones que son de su competencia y que, a raíz de su naturaleza y dimensión, exigen la cooperación recíproca de los entes, con el objeto de realizar obras o prestar servicios” (GIULIANO, 2006:189).

Las exigencias particulares para su conformación pueden variar aunque es común que se apruebe un documento, estatuto (2) o resolución (3), que exprese datos relevantes como: la denominación y domicilio legal de la mancomunidad; los municipios que la integran; la forma de composición, integración y funcionamiento de los órganos de la mancomunidad, que deben ser representativos de los municipios que la integran; los fines perseguidos; las fuente de proveniencia de los recursos económicos, que son mayormente los aportes de los mancomunados; el plazo de vigencia, y las causas de disolución.

Se encuentra presencia legal de las mancomunidades en República Dominicana (Art. 7º, b) y Título V, Capítulo I, Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios), Guatemala (Capítulo II, Código Municipal, dec. 12 de 2002 modificado por el dec. 22 de 2010), Nicaragua (Art. 12, Ley 40, Ley de los Municipios de 1988), Venezuela (Arts. 40-44, Ley Orgánica del Poder Público Municipal), Ecuador (Art. 13 y Art. 179, Ley Orgánica de Régimen Municipal), Perú (Art. 124, Ley 27.972 Ley Orgánica de Municipalidades) (Ley 29.029 De la mancomunidad municipal de 2007, modificada por la Ley 29.341), Bolivia (Art. 155-158, Ley de Municipalidades) y España (Art. 44, Ley de Bases del Régimen Local). Las normas encargadas de su instrumentación presentan, mayoritariamente, un adecuado nivel de desarrollo, siendo el caso ecuatoriano la excepción, y notoria similitud en la redacción. Solo Bolivia rompe con esta homogeneidad.

Dentro de las normativas referidas a las mancomunidades resulta llamativo que la ley boliviana en su art. 157 fracción II prevé la posibilidad de que la mancomunidad municipal se constituya en sujeto de derecho privado (Art. 157.II, Ley de Municipalidades) lo que no sólo es una contradicción con la naturaleza de la figura, sino que constituye una limitación para su funcionamiento al limitarla “para poder gestionar y administrar recursos y créditos públicos sin dificultad legal” (DEL CASTILLO, 2008:24).

La amplia difusión de esta forma asociativa es muestra de su viabilidad. En su favor opera el hecho de ser una forma conocida y de práctica usual que he probado no presentar mayores inconvenientes en su establecimiento y desarrollo. Los mayores retos para la mancomunidad provienen del aspecto organizativo-funcional diario elemento común, se verá *infra*, de todas las tipologías supramunicipales.

En lo tocante a estas tipologías de naturaleza mancomunada resulta conveniente detenerse en el caso de Costa Rica pues, aunque en el texto de la ley se alude solo a federaciones y confederaciones —Art. 10, Código Municipal, Ley 7794 de 30 de abril de 1998, (comentado)—, según el Dictamen 331 de fecha 30/11/2001 de la Procuraduría General de la República, refiriéndose a su naturaleza jurídica precisa que “Este tipo de figuras federativas de corporaciones municipales, o “mancomunidades”, como son usualmente llamadas en otras legislaciones u ordenamientos jurídicos, no son exclusivas del ordenamiento jurídico costarricense” (Dictamen 331/2001). Se trata, por consiguiente de una diferenciación meramente nominal puesto que hay coincidencia en la esencia de la figura.

El profesor Martín Mateo [1970] en su obra “Los Consorcios Locales” comienza aludiendo a la dificultad de unificar la doctrina sobre los consorcios, toda vez que sus manifestaciones, privada y pública, ofrecen no solo notables diferencias internas, sino que varían de un país a otro. Para evitar estas

(2) Así se le denomina de forma mayoritaria. V.gr.: En España, República Dominicana, Guatemala, Venezuela y Perú.

(3) Denominación que tiene en la legislación de Nicaragua.

problemáticas era partidario de “reservar la utilización de esta denominación para aquellas asociaciones intermunicipales que incorporen además en su seno representaciones de entes de distinto orden” (MARTÍN MATEO, 1970:49-50).

El consorcio local puede entenderse entonces como una sub-especie de la mancomunidad. Son personas jurídicas “de Derecho público” (MARTÍN MATEO, 1987:114) que tienen como rasgo distintivo, individualizador, el hecho de que “incluyen personas jurídico-públicas heterogéneas. Ello no será óbice para que la figura jurídica surgiente tenga carácter netamente local” (MARTÍN MATEO, 1970:41). Al igual que la mancomunidad su alcance dependerá de lo provisto en las leyes de cada nación y tendrán como norma básica al estatuto. Otra característica que puede diferenciar a estas organizaciones instrumentales, aunque no es siempre regla, es el alcance de la finalidad perseguida. Según Villegas Moreno existe una tendencia a que la mancomunidad se constituya “para la realización de numerosos objetivos comunes a los municipios que agrupa. [y] El consorcio se constituye para realizar una obra o servicio determinado” (VILLEGAS MORENO, 2002:101).

En Hispanoamérica los consorcios aparecen con menor frecuencia. En Puerto Rico la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su Art. 2001 inc. p) permite a los municipios la creación de consorcios. Esta norma no prevé la inclusión dentro del ente consorcial de otras entidades, por lo que resulta dudosa la elección de la tipología. Además dispone que esta tenga “personalidad jurídica propia, separada del municipio, a tenor con lo dispuesto para las sociedades en el Código Civil de Puerto Rico de 1930” lo que contradice su naturaleza jurídica.

En Argentina, durante décadas, “la única figura desarrollada en el derecho y la práctica municipal argentina fue la de los “consorcios”, por los cuales se encaraban obras de relativa envergadura o la prestación de servicios públicos en común” (MARCHIARO, 2000:109), En la actualidad “sigue vigente en este nuevo desarrollo del asociacionismo” [112] aunque algunas de las provincias los emplean solo con integración municipal [115 y ss.].

En España, según Art. 57, Ley de Bases del Régimen Local y Ley de Procedimiento Administrativo Común de 1992, las potestades y el alcance de los consorcios “surgen de la legislación de la comunidad autónoma, pero aun sin ello disponen de todas las competencias que corresponden a las administraciones públicas y, concretamente, a los entes locales” (GIULIANO, 2006:196).

A pesar de que los consorcios locales se encuentran menos difundidos que las mancomunidades cuenta, por su carácter abierto a la incorporación de otro tipo de personas jurídicas, con la ventaja de flexibilizar su integración por medio de la inclusión de otros actores interesados en lo local. Además de esto, al ser un subgénero de la mancomunidad, comparte con ella sus méritos y dificultades.

A continuación se relacionan otras formas, atípicas, supramunicipales previstas en los ordenamientos hispanoamericanos. Para su mejor estudio se tratarán en primer lugar aquellas formas que se reconocen como de pertenecientes al derecho público para finalizar con las tipologías de derecho privado.

El derecho argentino posee una gran diversidad de formas asociativas que “muestran grandes variaciones (...) por lo que resulta complejo encontrar características generalizables” (CRAVACUORE, 2006:4). Independientemente de su denominación particular en las constituciones provinciales estas se recogen bajo la denominación de micro-regiones.

El primer inconveniente relativo a esta categoría es que se pueden encontrar trabajos “calificando como microregión algo que puede no serlo” toda vez que “esta institución es polisémica y multívoca (...) [y que] como todo nuevo fenómeno jurídico (...) durante sus primeros pasos convive con otros conceptos que solo transitoriamente lo expresan” (MARCHIARO, 2007:2).

La microrregión no implica la creación de un nuevo nivel o de una nueva estructura de gobierno sino que, como sostiene Marchiaro, constituye “un ámbito de concertación y actuación común” (MARCHIARO, s/f:6) que tiene como “finalidad profundizar el federalismo, avanzando en fórmulas no solo de concertación sino de integración” [2]. Así lo reconoce Graglia al explicar que “Los municipios o comunas no se fusionan ni disuelven en una región, no pierden competencias materiales ni

territoriales. Por el contrario, se asocian e integran para gobernarla, ampliando sus competencias, ejerciendo asociadamente nuevas funciones en zonas nuevas” (GRAGLIA, 2006:42-43).

En cuanto a la forma jurídica que asumen existe una gran heterogeneidad pues “encontramos diversas figuras legales (...). Sin embargo, una gran mayoría de las micro regiones funciona de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada” (ALTSCHULER, 2003:14). Ésta se constituye a partir de las normas disponibles asumiendo, desde el punto de vista formal, la investidura institucional existente sin que por ello deba “confundirse la microrregión con las herramientas jurídicas que se desarrollan desde la misma” (MARCHIARO, 2007:12).

Una de las grandes ventajas de esta forma asociativa es que, por sus pretensiones federativas, más operativas que institucionales, puede comenzar operando en el plano legal a través de los mecanismos legales existentes. Cuenta, además a su favor, con la loable aspiración de superar el federalismo actual, articulando más y mejor a sus actores en una lógica de integración que parte desde abajo. En su contra conspiran dos elementos fundamentales, la carencia de causas institucionales y jurídicos claros para su desarrollo a mediano y largo plazo, y las dificultades y ambigüedades que presenta su definición. No obstante la figura cuenta con un amplio interés por parte de su doctrina nacional que le augura un porvenir prometedor.

En España subsiste una figura histórica que tiene, como resultado de su larga tradición, matices propios en cada región. Es el caso de las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra, o de Villa y Tierra, o de Ciudad y tierra, Asocios, Reales Señoríos, universidades, Comunidades de Pastos, leñas, aguas o análogos. El legislador en el art. 37 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local les reconoció la posibilidad de que continúen “rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales, sin perjuicio de que adapten su régimen económico a lo prescrito en la legislación de Régimen Local”. Estos entes “tienen por lo general como objeto el disfrute en común de determinados bienes de naturaleza agrícola y forestal” (MARTÍN MATEO, 1987:59). El valor de estas agrupaciones viene dado por su capacidad de subsistencia y adaptación a lo largo de la historia. El hecho de que esta figura no goce de mayor difusión puede atribuirse a su carácter particular y su origen medieval.

Entrando en materia de derecho privado conviene aludir a la presencia de formas que constituyen una extensión al plano de las relaciones asociativas de figuras ya consolidadas de gestión de los servicios públicos locales. Así es que se puede apreciar que en El Salvador —Arts. 12 y 30.13 Código Municipal, dec. 274 de 1986 (modificado)—, Venezuela (Art. 45, Ley Orgánica del Poder Público Municipal), Bolivia (Art. 12.15, Ley de Municipalidades) y Chile (Art. 127, Ley 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades modificada por la Ley 20.527 de 2011), con mayor o menor amplitud, se autorizan a los municipios a acordar, colectivamente, la creación de fundaciones, asociaciones civiles, empresas y sociedades mercantiles para la prestación de servicios intermunicipales, o para cualquier otro fin lícito. Esto es una extensión a la materia asociativa de las formas de gestión de los servicios públicos, materia ampliamente tratada y conocida dentro del Derecho Administrativo (MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, 2007) al que debe remitirse su estudio, que tendría la particularidad de la integración por dos o más municipalidades. Por ser esta práctica, cuando menos, conocida es posible que se desarrolle por municipalidades fuera de la autorización expresa de la legislación municipal, en ejercicio de la autonomía, y adoptando como propias a las normas administrativas ordinarias que regulan su funcionamiento.

La elección de esta forma de instrumentar la cooperación no resulta errada toda vez que es una modalidad conocida y funcional para servir al propósito de la complementación en materia de servicios y permite, “con la utilización de la forma privada, (...) excepcionar la rigidez presupuestaria, así como las reglas de la contratación administrativa” (SOSA WAGNER, 2002:66).

Aun cuando se ha ofrecido una sistematización completa desde el punto de vista legal, y con apoyo en las predominantes tendencias doctrinales, del estado actual del asociativismo municipal en la

región escogida, no es posible considerar plenamente agotada la cuestión del estudio en Hispanoamérica de las formas asociativas, inter y supramunicipales, solo con las referencias abordadas pues, la libertad de creación y de adopción de tipologías, en virtud de la autonomía, puede dar lugar a otras numerosas prácticas que transiten temporalmente fuera de la previsión normativa.

Tomando como referencia las reflexiones realizadas *supra* respecto de cada una de las formas asociativas existentes es posible sostener que su mayor fortaleza radica en que las tipologías a adoptar ofrecen variedad de formas y una gran flexibilidad en cuanto a propósitos e integración, en tanto que sus debilidades están asociadas a las dificultades jurídicas en la adopción de una figura legal cuando hay escasez de antecedentes jurídicos o una regulación arbitraria de la misma (MARTÍN MATEO, 1970:50).

A pesar del balance de las fortalezas y debilidades es incuestionable el valor del asociativismo municipal como alternativa de los gobiernos municipales para enfrentar su gestión y tanto unas como otras se relacionan con la proyección del mismo como vía para promover el desarrollo local.

III. Posibilidades de inserción del asociativismo municipal en Cuba

Las razones para la ausencia en la legislación revolucionaria de prácticas municipales asociativas se pueden encontrar en la tesis sostenida por Villabella de que en la década del 70 y el 80 “la división política-administrativa instaurada logró una relativa uniformidad municipal que contemplaba además el rápido desarrollo de los Municipios surgidos con la misma” (VILLABELLA ARMENGOL, 1998:58), por lo que estos solo se enfrentan, a partir de la década del 90, con las problemáticas de satisfacer las necesidades locales en un contexto económico adverso e insertadas en un mapa municipal asimétrico que “incide en que las estructuras de gobierno resientan su viabilidad funcional” [59]. Son esas precisamente las razones que motivan la necesidad, en la actual realidad municipal, de la inclusión de alternativas que permitan integrar las potencialidades propias de las localidades en la consecución de fines comunes o afines.

Si se analiza el diseño municipal cubano actual, tomando en consideración sus cuatro principios fundamentales, a fin de evaluar la inserción del asociativismo se constata que:

1. A pesar de la existencia de algunas limitaciones existentes en materia de autonomía, están dado los presupuestos básicos para hacer funcional el asociativismo municipal pues el municipio tiene reconocida su personalidad jurídica; existe un amplio respaldo popular de las autoridades electas que hace posible la manifestación de voluntad que de nacimiento a las formas asociativas con plena legitimidad; a pesar de la relativa indeterminación competencial existente, el preponderante carácter administrativo de la gestión municipal permite dotar de contenido a las formas asociativas; y, en materia financiera, la asociatividad puede ayudar a sobrellevar la escases de recursos, por medio de la cooperación, a la vez que, de implementarse experiencias supramunicipales, estas podrían generar sus propios ingresos.

2. El asociativismo ofrece una alternativa, por medio de la complementariedad, que puede ser asumida como otra de las formas de tratar la heterogeneidad existente entre las municipalidades.

3. La preponderancia en el principio de relación-articulación municipal cubano del principio de centralismo no excluye al asociativismo toda vez que, como en cualquier estado, necesita de la existencia de relaciones interadministrativas de colaboración de las que el asociativismo es una de sus formas de manifestación.

4. El amplio alcance de la democracia municipal en Cuba, dado por la existencia de diversos mecanismos de participación popular, permitirían al asociativismo gozar de una legitimación de partida y a la par, como práctica municipal, lo convertirían en una nueva esfera de la vida local en la cual instrumentar las formas de participación existentes.

Lo antes expuesto permite comprender que la inclusión del asociativismo municipal en el diseño jurídico del municipio cubano no contradice ninguno de los principios funcionales del mismo, por el contrario, este resultaría consecuencia lógica de ellos.

A todo lo anterior deben sumarse las posibilidades que deben derivar del perfeccionamiento institucional previsto en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (PCC, 2012) aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba y que constituyen la guía fundamental para el desarrollo de cambios y ajustes que, sin renunciar al modelo socialista, lleva a cabo el país a fin de fortalecer su estructura económica, social e institucional. Dentro de ellos se prevén un grupo de cambios que atañen directamente al municipio.

El lineamiento 21 sirvió de origen a la previsión en el actual Ley del Sistema Tributario de la contribución para el desarrollo sostenible de los municipios de la que se benefician los gobiernos municipales y que supone un paso de avance en la financiación local.

Respecto a las cuestiones competenciales los lineamientos numerados 35 y 36 ofrecen un panorama esperanzador, pues se refieren a la separación entre funciones estatales y empresariales a nivel local, y la ordenación normativa de las funciones estatales propias de las instancias centrales, provinciales y municipales y las relaciones entre ellas. Gran expectación despierta esta previsión pues podría ser el remedio a la actual indeterminación y permitiría hacer más coherente el desarrollo de la autonomía municipal, con la extensión que se le conceda.

Referido al tema que nos ocupa cobran también relevancia lo dispuesto en el numeral 37 que se refieren al desarrollo de proyectos de desarrollo local basados en las auto-sustentabilidad financiera, así como en los numerales 263 y 264 que se refieren al necesario aprovechamiento por las instituciones turísticas de las potencialidades productivas locales y el desarrollo por parte de los municipios de ofertas turísticas que se conviertan en fuente de ingreso en divisas. Si se interpretan estas directrices de forma sistémica saltan a la vista importantes perspectivas de desarrollo futuro para las municipalidades fundadas en las iniciativas propias, conducentes al desarrollo local y que deben suponer, a fin de ser viables, una descentralización de funciones en favor de las mismas, es decir, un sensible incremento de la autonomía. Esto redundaría, sin dudas, en un mayor ámbito de posibilidades para la creación de formas asociativas toda vez que se estas tributan al desarrollo local, por el que se apuesta con estas políticas.

Si a ello se suma la voluntad política de perfeccionamiento de la institucionalidad y la posibilidad de una reforma constitucional a mediano plazo (CASTRO RUZ, 2013), se nos presenta un contexto sin par para introducir, al más alto nivel, las modificaciones legales precisas para viabilizar el asociativismo.

De manera general se puede sostener que en Cuba existen en la actualidad un panorama político favorable para el desarrollo de formas asociativas municipales de conformidad con la voluntad de perfeccionamiento institucional que se deriva de los Lineamientos, lo que constituiría un variante viable de tratamiento de expresión de la heterogeneidad de nuestras municipalidades

IV. Conclusiones

El asociativismo local goza de una gran difusión en las legislaciones hispanoamericanas, las que evidencian una importante diversidad de formas y tipologías que permiten la adaptación y funcionalidad de las prácticas asociativas, a pesar de las falencias que aun presentan.

En Cuba, aun cuando existe ausencia de regulación legal que permita la práctica del asociativismo municipal, se encuentran creadas las condiciones básicas dentro del marco jurídico vigente para su inserción. Esta sería, además, un lógico correlato de la política institucional expuesta en los Lineamientos.

V. Bibliografía

ALTSCHULER, Barbara. El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina, 2003, En: V Seminario de Redmuni (/9-10/09/2003, Mendoza) [on line] Disponible en: <http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/images/stories/documentos/258-asociativismo-municipal-como-estrategia-para-el-del-en-argentina-pdf.pdf>, [Fecha de consulta: 21/01/2014].

CASTRO RUZ, Raúl, 2013. *Discurso pronunciado en la clausura de la Sesión Constitutiva de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en su Octava Legislatura*, Palacio de Convenciones de La

Habana, el 24 de febrero de 2013. [on line] Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/raul-castro-ruz/2013/02/24/raul-castro-la-mayor-satisfaccion-es-la-tranquilidad-y-serena-confianza-que-sentimos-al-ir-entregando-a-las-nuevas-generaciones-la-responsabilidad-de-continuar-construyendo-el-socialismo-fotos/>, [Fecha de consulta: 18/03/2013].

CRAVACUORE, Daniel, 2006. "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina", En: *Medio ambiente y urbanización*, Buenos Aires, 64, 3-16.

DEL CASTILLO, Martín, 2008. *Contexto de la Mancomunidad en Bolivia*. La Paz: Programa Concertar.

FLACMA, 2005. *El Asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Proyecto Regional Descentralización/ Desarrollo Municipal y Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, & RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, 2006. *Curso de Derecho Administrativo I, parte 2*. La Habana: Editorial Félix Varela.

GIULIANO, Diego Alberto, 2006. "De mancomunidades, agrupaciones y consorcios". En: AA.VV., *Políticas municipales para el desarrollo local y regional, Serie PROFIM*. Córdoba: EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 173-218.

GRAGLIA, Emilio, 2006. "Análisis jurídico y político de la regionalización". EN: AA.VV., *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba. Serie PROFIM*. Córdoba: EDUCC - Editorial de la Universidad de Córdoba, 23-44.

HERNÁNDEZ, Antonio María, 2003. *Derecho Municipal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

MARCHIARO, E. J. (s./ed.) *Dos tipos de intermunicipalismo en la constitución entrerriana*. (Material facilitado por el autor).

— (s/f) *Microregiones municipales bonaerenses*. (Material facilitado por el autor).

— 2000. *Derecho Municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. Poder de policía, microregión y sistémica jurídica*. Buenos Aires: Editorial Ediar.

— 2007 "La microregión en Argentina: del derecho municipal al derecho constitucional provincial" (on line). *Diario La Ley, Suplemento de Actualidad*, 13/09/2007. Disponible en: http://www.argentina-municipal.com.ar/despachos.asp?cod_des=9006&ID_Seccion=82 [fecha de consulta: 21/01/2014].

MARTÍN MATEO, Ramón, 1970. *Los Consorcios Locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

— 1987. *Entes Locales Complejos*. Madrid: Editorial Trivium.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, 2007. *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*. Barcelona: Editorial Bayer Hnos. S.A.

SOSA WAGNER, Francisco, 2002. *La gestión de los servicios públicos locales*. Madrid: Editorial Civitas.

VEGA JIMÉNEZ, Néstor, 2007. *Asociacionismo municipal e Inversión, y la descentralización en América Latina*. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA).

VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, 1998. *El municipio cubano actual. Su modelo estatal*. (Tesis para optar por el Título de Doctor en Ciencias Jurídicas). Camagüey: Universidad de Camagüey.

VILLEGAS MORENO, José Luis, 2002. "El consorcio administrativo en el ámbito local venezolano. Aproximación a una descentralización cooperativa". En: *Provincia*, Mérida, 8, 99-109.

VI. Legislación consultada

Decreto Legislativo 274. Código Municipal. Diario Oficial No. 23, San Salvador, 05/02/1986.

Ley 7794. Código Municipal. La Gaceta No. 94, San José, 18/05/1998.

Dec. 12 Código Municipal, modificado por el dec. 22/2010. Diario de Centroamérica, Guatemala. 02/04/2002.

Ley 9106. Sobre Régimen Municipal. Gaceta Oficial de la República de Panamá. Panamá. 24/10/1973.

Ley 7/1985, Ley de Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, Madrid, 3/04/1985.

Real Decreto Legislativo 781/1986, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE, Madrid, 22/04/1986.

Ley 18.695/1988, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley 18.695, Diario Oficial. Santiago de Chile. 03/05/2002.

Ley 40. Ley de los Municipios, La Gaceta, Diario Oficial No. 155, Managua, 17/08/1988.

Dec. 134. Ley de Municipalidades, Diario Oficial La Gaceta, Tegucigalpa, 19/09/1990.

Ley 81, Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 30/08/1991. [on line] Disponible en: <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/77F59993-5F78-401F-B234-4F577FB24C4D/0/Ley81Revisada.pdf> [fecha de consulta: 21/01/2014].

Ley 136, Principios Generales sobre la Organización y el Funcionamiento de los Municipios, Diario Oficial No. 41.377, Bogotá. 02/06/1994.

Ley 2028, Ley de Municipalidades. Gaceta Oficial. La Paz. 28/10/1999.

Ley 715, Diario Oficial 44.654, Bogotá. 21/12/2001.

Ley 27.972 Ley Orgánica de Municipalidades. El Peruano. Diario Oficial. Lima, 27/05/2003.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, Registro Oficial Suplemento 159. Quito. 5/12/2005.

Ley 29.029 De la mancomunidad municipal. El Peruano. Diario Oficial. Lima, 29/05/2007.

Ley 176 Del Distrito Nacional y los Municipios. Gaceta Oficial. Santo Domingo. 17/07/2007.

Ley 29.341 que modifica la Ley 29.029. El Peruano. Diario Oficial. Lima, 27/04/2009.

Ley 18.567. Descentralización Política y Participación Ciudadana. Diario Oficial. Montevideo. 19/10/2009.

Ley 3966. Ley Orgánica Municipal. Gaceta Oficial. Asunción. 10/02/2010.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. 28/12/2010.

Ley 20.527 que modifica a la Ley 18.695. Diario Oficial. Santiago de Chile. 6/09/2011.

VII. Otros documentos consultados

CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D`EUROPE, 2008. *Los hermanamientos para el mundo de mañana. Guía Práctica*. CCRE .

PCC, 2012. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana. [on line] Disponible en: <http://www.prensa-latina.cu/Dossiers/LineamientosVICongresoPCC.pdf> [Fecha de consulta: 21/05/2012].