

## “SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y PRESTACIONES ASISTENCIALES. LA REALIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL A TRAVÉS DE LOS MUNICIPIOS EN LA REPUBLICA DOMINICANA E EN ESPAÑA”

- Universidades participantes: Universidad Autónoma, Universidad Complutense
- Investigadores Principales: José María Rodríguez de Santiago y Eloísa Carbonel
- Equipo investigación: Julia Ortega, Francisco Velasco, Aracelis Fernández, Blanca Rodríguez-Chaves, Silvia Díez, Mónica Domínguez, Luis Medina, Olivo Andrés Rodríguez (Universidad Iberoamericana, UNIBE) y David La Hoz (Universidad Autónoma de Santo Domingo)

Las actividades realizadas en el marco de este proyecto de investigación comprenden cuatro fases concatenadas entre sí. En este sentido, las tareas más destacadas que se llevaron a cabo a lo largo del mismo – desde finales de febrero hasta mediados de octubre de 2009 - se concretan de la siguiente forma: la **primera fase** relativa a la elaboración de pequeñas investigaciones sobre aspectos determinados del sistema municipal de prestación asistencial y del marco regulador básico de los Estados español y dominicano; por otro lado, la **segunda fase** consistió en la realización de un seminario iberoamericano que tenía como objetivo principal la puesta en común de los diversos trabajos previamente elaborados, los cuales fueron completados con las informaciones suministradas por ciudadanos pertenecientes a los diversos sectores que conforman la sociedad dominicana (Técnicos de la Administración, profesores universitarios, estudiantes, políticos, regidores y representantes de grupos de la sociedad civil). A partir de estas actividades pasamos a la **tercera fase**, relativa a la realización de un análisis y de unas conclusiones provisionales que constituyeron el punto de partida para la continuación de los trabajos del proyecto. La **cuarta fase** consistió en la elaboración de un análisis comparativo entre ambos sistemas y las consiguientes conclusiones finales del proyecto. En estas conclusiones se incluyen una serie de propuestas de mejora y desarrollo de los servicios públicos y las prestaciones asistenciales locales que ofrecen los Ayuntamientos en la República Dominicana. Para ello se tomó como referencia a los sistemas de gestión de servicios públicos locales que han demostrado ser efectivos en

España y cuya prestación resulte necesaria y posiblemente viable en la realidad dominicana.

### **Primera fase:**

En una primera fase algunos miembros del equipo, de acuerdo con su área de especialidad, procedieron a redactar diversos artículos sobre los distintos aspectos que se intentan abordar en este proyecto de investigación. En este sentido, a continuación se ofrece un resumen de cada uno de estos trabajos.

#### **1) Introducción al Derecho y Régimen Local en el Derecho Español (Eloisa Carbonell y Luis Medina).**

Los Municipios son las entidades básicas de la organización territorial del Estado español y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Con la aprobación de la Constitución española de 1978 se produjo un cambio radical de los principios estructurales del Estado que afectan sustancialmente al Municipio tal y como se concebía en el régimen político anterior. La clave al respecto es el art. 137 de la Constitución, que diseña un nuevo modelo de organización territorial del Estado, sobre la base del reconocimiento constitucional de las Comunidades Autónomas, las provincias, las Islas y los municipios como entidades políticamente descentralizadas que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La Provincia y la Isla constituyen, junto al Municipio, las Entidades locales constitucionalmente garantizadas. La Isla es la entidad de gobierno de las Islas en los Archipiélagos balear y canario mientras que la Provincia es, además de una entidad local, la división del territorio nacional para el ejercicio de las competencias del Estado y la circunscripción electoral.

La autonomía local constitucionalmente garantizada conlleva necesariamente para hacerla reconocible la capacidad de los Entes locales de dotarse de sus propias estructuras organizativas. Con este alcance, el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, aprobada por el Estado (en adelante, citada como LBRL) dispone que los Municipios -así como las provincias y las Islas- tienen en todo caso atribuidas las potestades reglamentarias y de autoorganización. Esta potestad, no obstante, debe ejercerse en el marco de lo previsto por las leyes, y, en particular, por la legislación básica de régimen local que se dicta por el Estado al amparo de su competencia reconocida en el artículo 149. 1. 18º de la Constitución. Por su parte, las Comunidades Autónomas podrán regular la organización de los municipios en los términos que, a continuación, se expondrán.

El modelo de organización de los Municipios que ha establecido el Estado parte, en primer lugar, de la distinción entre los Municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto como los que lo hacen en Ayuntamientos. Dentro de estos últimos,

hay que diferenciar los dos regímenes organizativos previstos en la LBRL, el régimen común, así como el nuevo régimen que se ha regulado en 2003, para los Municipios llamados de “gran población”. Por otra parte, también cabe que las leyes, estatales o autonómicas, establezcan reglas especiales para concretos Municipios, como ocurre con aquellos que son Capital del Estado o de la Comunidad Autónoma, o para concretas categorías de municipios en los términos previstos en el artículo 30 de la LBRL. En relación a las competencias de los municipios hay que señalar que las mismas pueden ser propias o delegadas. Las propias son aquellas que expresamente les atribuye una norma con rango de ley, mientras que las delegadas son aquellas determinadas por otra organización, ya se trate del Estado o de la Comunidad Autónoma.

## **2) La realización del Estado Social a través de los Municipios: Servicios Públicos Locales y Asistencia Social (José María Rodríguez de Santiago).**

Lo que se conoce como crisis del Estado social no es un decrecimiento de la eficacia deseable que deberían imponer al Estado los mandatos constitucionales y legales de actuación específicamente *social*. La realidad del moderno Estado prestador no permite hablar de una crisis en ese sentido. Los fines sociales del Estado siguen dirigiendo eficazmente su política social. Buena prueba de ello es, por ejemplo, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. En términos generales, puede sostenerse que un sistema de atención a las personas dependientes como el regulado por esa Ley estatal (y las leyes autonómicas sobre servicios sociales, que necesariamente la complementan), basado en el reconocimiento de derechos subjetivos a las prestaciones previstas, hubiera sido inimaginable en los años 70 u 80; como también hubiera sido entonces una extravagancia convertir en una función estatal una decisión que entonces era, casi por definición, una decisión familiar: qué hacer con el abuelo o con la abuela que ya no pueden vivir solos. Ahora la respuesta a esa pregunta ya no es sólo el resultado de una reunión de hermanos, sino el contenido de un acto administrativo (arts. 28.3 y 29.1 de la citada Ley 39/2006).

Lo que sí que está verdaderamente en crisis son los fundamentos sociológicos sobre los que se construyeron las estructuras del clásico Estado social. Conviene por un momento dirigir la mirada a la situación fáctica del Estado y la sociedad actuales, en comparación con la del período citado de los años 50 ó 60 del siglo XX. El propio bienestar propiciado por el Estado social ha conducido a un proceso de “individualización” de las formas de vida que cuestiona presupuestos básicos de las estructuras del Estado social tradicional; desde hace décadas se llama la atención sobre la circunstancia de que la familia ya no “presta socialmente” lo mismo que antes, lo que supone un muy notable traslado de responsabilidades hacia el Estado, que se concreta en un desplazamiento de tareas con las que éste difícilmente puede cumplir sólo a través de sus estructuras administrativas; la idea de la solidaridad –tan propia del Estado social- en su vertiente intergeneracional impide que quienes ahora deciden sobre el volumen de las prestaciones que se financiarán con impuestos no tengan en

cuenta que las previsiones demográficas indican que éstos serán soportados por un – posiblemente- estrecho segmento de ciudadanos activos de aquí a unas décadas. Junto a todo eso, también desde hace tiempo se percibe un enérgico crecimiento de las fuerzas sociales que, bajo la denominación de “tercer sector”, actúan en el ámbito de las tareas de carácter social.

Así pues, lo que se identifica con la expresión “crisis del Estado social” es la necesaria tarea de adaptación de las estructuras *estatales* al cambio de las circunstancias *sociales* que hicieron posible aquella conquista política del siglo XX.

Entre estas tareas se encuentran los servicios sociales (o de asistencia social) como variante del conjunto de los servicios públicos locales. La diferencia de estos tipos de servicios (tratamiento de drogodependientes o asistencia a mujeres maltratadas, de asistencia domiciliaria a personas dependientes, centros de día o de noche o residencias de ancianos) frente a otros servicios locales como el abastecimiento de agua, el suministro de calefacción, la recogida de residuos o el transporte público de viajeros determinan consecuencias jurídicas distintas, al menos, desde dos perspectivas: la de su calificación como actividades económicas, en primer lugar, y la de la intensidad de la afectación de ámbitos protegidos por los derechos fundamentales, en segundo término. Prestemos aquí atención a lo primero.

Desde la perspectiva económica de las actividades municipales, los servicios públicos locales pueden clasificarse en:

- *Servicios sociales* prestados por los Municipios [a ellos se refiere el art. 25.2 k) de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL): “servicios sociales y de promoción y reinserción social”], por ejemplo, en materia de cultura, bibliotecas, atención a personas dependientes, marginados, inmigrantes, etc. Son, en terminología europea, servicios de interés general, por ahora excluidos de la aplicación de las normas del Derecho europeo de la competencia.
- *Servicios públicos de carácter económico* (reservados al Municipio o prestados en régimen de concurrencia con empresas privadas) como el abastecimiento de agua, el suministro de calefacción, la recogida de residuos o el transporte público de viajeros, etc. Son, en terminología europea, *servicios de interés económico general* (art. 86.2 TCE), lo que implica que están sometidos a las reglas del Derecho europeo de la competencia, pero caben excepciones a la aplicabilidad de aquéllas, excepciones que han de superar el test del principio de proporcionalidad: la excepción de las reglas del mercado ha de estar justificada por la necesidad derivada del interés público. Por ejemplo, la fijación de precios políticos para los servicios prestados por una empresa municipal en estos ámbitos, ayudas públicas a empresas privadas o derechos exclusivos de un concesionario, etc., pueden considerarse excepciones justificadas a las reglas de la competencia, o pueden –en otro plano- no considerarse ayudas públicas prohibidas (art. 87 TCE), por concederse como compensación por el cumplimiento de obligaciones de servicio público (así, con respecto al transporte, Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00, Altmark Trans, Rec. p. I-07747, en especial, ap. 74-95).

- *Actividades meramente económicas* de los Municipios (se citan como ejemplos las instalaciones municipales de campos de golf, etc.). Tienen un reconocimiento constitucional expreso (art. 128.2 CE: “se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”) y la legislación local somete su ejercicio a la tramitación de un expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la empresa (art. 86.1 LBRL). En este ámbito, la actividad municipal está plenamente sometida a las normas europeas del Derecho de la competencia.

Con respecto al segundo criterio que podía utilizarse para distinguir entre servicios municipales como el suministro de agua o calefacción, por una parte, y la asistencia a una persona mayor en una residencia de ancianos, por ejemplo, por otra, es el de la intensidad de la afectación de ámbitos protegidos por los derechos fundamentales. Sobre esta cuestión puede afirmarse que los servicios de agua, luz, teléfono, calefacción o transporte inciden *mediatamente* sobre ámbitos protegidos por la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), en la medida en que el poder público garantiza a través de ellos un estándar material de condiciones de vida que el Estado considera en cada momento como imprescindible.

Frente a esto, las prestaciones específicamente sociales afectan *inmediatamente* a ámbitos protegidos por derechos fundamentales: la asistencia sanitaria, por ejemplo, a la intimidad personal (art. 18.1 CE) y a la integridad física y moral (art. 15 CE); y la asistencia en una residencia de ancianos también a la libertad personal (art. 17.1 CE). Se ha dicho que las prestaciones sociales se caracterizan por la creación de relaciones administrativas “de alta intensidad personal”; éste es el ámbito de la Administración de las prestaciones “a la medida de la persona”.

Aquí “personal” significa, en primer término, *individual*. En el ámbito de las necesidades de atención sanitaria, de atención de discapacidades, o de necesidad de consejo y asesoramiento para superar una drogodependencia no hay dos ciudadanos en las mismas circunstancias. Lo individual, como referido a la persona concreta, es un elemento estructural con el que deben contar las organizaciones administrativas que se encargan de este tipo de funciones.

Pero el carácter personal se debe explicar también desde la perspectiva mencionada de los derechos fundamentales. La mayor parte de estas prestaciones afectan a ámbitos de autodeterminación del individuo más o menos directamente situados en el círculo de protección de derechos fundamentales: dignidad de la persona (art. 10.1 CE), libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), integridad física y moral (art. 15 CE), intimidad personal (art. 18.1 CE), etc. Y es en estos ámbitos en los que interviene la persona prestadora (el profesional que actúa por la organización encargada de la prestación). Este dato es determinante para la adecuada conformación normativa del marco jurídico en el que se desarrolla la relación prestacional. En concreto, es determinante para la configuración normativa de un *procedimiento* (en sentido amplio) adecuado que sirva de cauce en el que se lleva a cabo y se concreta la prestación con respeto de esos ámbitos de autodeterminación del ciudadano, lo que significa tanto como decir: con su *participación*. Estos servicios

públicos sociales se prestan a través de una pluralidad de medios, de manera que también se garantiza a los ciudadanos destinatarios del servicio el derecho a elegir.

Por otra parte, desde un punto de vista más pegado al terreno puede destacarse la variedad de las formas jurídicas con las que la Administración incorpora a terceros a la red prestacional: la figura clásica de la concesión, o la del *concierto* (típica para la prestación de “servicios relacionados con las actividades benéficas”), el *convenio* u otras formas *contractuales*, la *subvención* concedida preferentemente a sujetos que han obtenido con carácter previo una “*acreditación*” como “entidad colaboradora”; *acreditación* que también puede servir para delimitar el ámbito de las instituciones en las que puede emplearse el “cheque-servicio” como “modalidad de prestación económica otorgada a personas o a familias para que con ella atiendan al pago de centros o servicios que hayan sido indicados para responder con idoneidad a su situación”, o para delimitar el ámbito de las organizaciones que pueden proporcionar voluntarios para los “cuidados informales”, etc.

Ha de hacerse aquí alusión, por último, a la importancia que tiene en esta materia (en la que las normas apenas pueden dirigir la actividad de la Administración a través de programas materiales, sino, fundamentalmente, regulando dos presupuestos de la actividad administrativa, como son la organización y el procedimiento) la adecuada regulación de la *formación del personal* que atenderá estas actividades de prestación. La vía más adecuada para garantizar la dirección de esta tarea administrativa es la del *personal como presupuesto de las decisiones* que aquí se adoptan. A medio y largo plazo una dirección eficaz puede conseguirse a través de la formación de dicho personal. No puede extrañar, por eso, que las leyes reguladoras de este ámbito de actuación administrativa dediquen algunos de sus preceptos expresamente a esta cuestión, como es el caso de la ya varias veces mencionada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, cuyo art. 36 ordena la “formación y cualificación de profesionales y cuidadores”.

### **3) La Organización institucional de los servicios sociales en la Administración Local española. El caso del Ayuntamiento de Madrid (Mónica Domínguez Martín).**

En este trabajo la autora explica las características de la Administración actual en relación a las formas de organización que adopta para su funcionamiento administrativo. En este sentido señala que esta forma de organización es cada vez menos homogénea y las mismas no siempre encajan en conceptos que tradicionalmente han explicado el funcionamiento administrativo. El resultado final es que en España no existe un modelo de gestión en el ámbito público, ya que prácticamente todos los esquemas clásicos han dejado paso a otros cuya esencia y operatividad está, en muchos casos, por descubrirse. Se trata, por tanto, de hacer encajar estas diversas opciones organizativas, procedentes de ámbitos diferentes al

puramente público, en la estructura administrativa sobre la que ya no reina, en régimen de monopolio, el Derecho administrativo.

Así, podemos encontrarnos con competencias administrativas ejercidas por órganos administrativos en su forma tradicional junto con supuestos en que los que esas competencias son ejercidas a través de formas jurídicas típicas del Derecho privado, como sociedades mercantiles o fundaciones. Además, y a medio camino de estas dos posibilidades, nos encontramos con figuras organizativas de Derecho público (organismos públicos o entidades jurídico-públicas, en general) que se rigen, con mayor o menor intensidad, por el Derecho privado.

De manera que, a pesar de que tradicionalmente ha sido el Derecho administrativo el que ha acompañado la actuación de la Administración y es este Derecho el que contiene de forma más acabada los límites en los que ha de moverse la Administración Pública. Sin embargo, en la actualidad, esto ya no es necesariamente así. Además, se hace necesario afrontar la realidad de la utilización por los poderes públicos del Derecho privado.

#### **4) La Organización de los sistemas de gestión de los servicios y prestaciones esenciales para la realización del Estado social en la Administración territorial de los municipios españoles (Blanca Rodríguez Chávez).**

Para realizar el estudio de Derecho comparado entre el modelo español y el modelo de la República Dominicana en el sector de los Servicios Sociales, objeto del Proyecto de investigación en el que se inserta este trabajo, la autora de este artículo optó por analizar en profundidad un ejemplo organizativo concreto del Derecho español en el que se manifieste la mayor complejidad posible del sistema organizativo municipal en el ámbito social. Para ello eligió el caso del Ayuntamiento de Madrid.

En este sentido señala que la Comunidad Autónoma de Madrid, en virtud de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 10/1994, de 24 de marzo, y de 5/1998, de 7 de julio (arts.26.1.23 y 26.1.24), aprobó inicialmente la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. A través de esta Ley, la Comunidad de Madrid asumió el mandato impuesto por el art. 9.2 CE a los poderes públicos para promover las condiciones en las que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Casi veinte años después, como consecuencia de los importantes cambios económicos y sociales que se habían producido, se aprobó la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Con la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid se estructuran y ordenan los distintos componentes del sistema de servicios sociales, incorporando aspectos relativos a la organización de los servicios que ya funcionaban en la práctica y que dan consistencia al sistema. La misma se complementa con la Ley 11/2002, de 18 diciembre Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Esta Ley tiene por objeto, no sólo garantizar la adecuada actuación de los Centros de Servicios Sociales y Servicios de Acción Social desde un punto de vista de estricta legalidad, sino también asegurar la adecuada prestación de los servicios sociales por las Entidades autorizadas de acuerdo con parámetros de calidad previamente definidos y referidos, tanto a aspectos materiales y funcionales, como relativos a la formación o especialización del personal y a los procesos definidos para la prestación de los servicios. Igualmente se diseña un sistema sancionador que permita exigir a las Entidades titulares de Centros y Servicios y a los responsables de su gestión, con la mayor agilidad y eficacia, la responsabilidad que deba derivarse de sus actuaciones.

Las principales áreas de actuación del Ayuntamiento de Madrid en relación con las prestaciones asistenciales son: Área de Gobierno de Familia y Servicios asistenciales; atención a la infancia y la adolescencia; personas mayores; personas discapacitadas; dialogo y convivencia; y cooperación al desarrollo.

#### **5) Estado Social y Municipios en la Constitución de la Republica Dominicana (Aracelis Fernández Estrella).**

Del art. 8 de la Constitución Dominicana (en adelante, CD) se extrae la configuración del Estado dominicano como un Estado social de derecho: “Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos”.

Estos elementos se concretan en la CD con la especial protección de determinados sectores de la sociedad, como son, la familia: con el fin de robustecer su estabilidad y bienestar, su vida moral, religiosa y cultural, la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible (art. 8. 15); la maternidad, sea cual fuere la condición o el estado de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y tiene derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo. El Estado tomará las medidas de higiene y de otro género tendentes a evitar en lo posible la mortalidad infantil y a obtener el sano desarrollo de los niños (art. 8.15.a); se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica (art. 8.15.b); la difusión de la ciencia y la cultura (art. 8.16); el desarrollo



progresivo de la seguridad social, protección y asistencia a los ancianos, asistencia social a pobres, combatir los vicios sociales (art. 8.17); la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio; el estímulo y la cooperación para integrar efectivamente a la vida nacional la población campesina, mediante la renovación de los métodos de la producción agrícola y la capacidad cultural y tecnológica del hombre campesino (8.13.a); el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias; (art. 8 CD). Dichas prestaciones son gestionadas por los distintos órganos y organizaciones que integran el Estado dominicano, básicamente por el Gobierno y la Administración central y por los municipios.

Por su parte, la organización y competencias de los Ayuntamientos se regulan constitucionalmente en el Título VIII CD (arts. 82-85). Al igual que con respecto al presidente de la República, los senadores y diputados, los síndicos – equiparables a los Alcaldes en el derecho español - son elegidos por el pueblo a través de comicios electorales que se celebran cada cuatro años (art. 82 CD).

La CD dice poco sobre la organización y competencias de los municipios. La misma se limita a declararlos como organizaciones autónomas (art. 83), sometidas a las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes”. En este sentido, es la Ley 176-07, de 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios (en adelante Ley 176-07) la que regula las bases del régimen local. Esta ley establece un régimen especial para el municipio del Distrito Nacional y otro para el resto de los municipios del país. Aunque las atribuciones y competencias de estas organizaciones no se limitan a las previstas por esta ley, en ella se establece el marco regulatorio general del régimen local, el cual incluye el relativo a los servicios públicos y prestaciones asistenciales.

Entre las facultades que tienen los ayuntamientos en materia de servicios públicos se encuentran: cementerios y servicios fúnebres; recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales; limpieza vial; acceso a los núcleos de población; reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales; plazas, parques públicos, biblioteca pública; instalaciones deportivas, matadero, mercado, protección y defensa civil, prevención y extinción de incendios, protección del medio ambiente, planeamiento urbano (art. 20). Con relación a las prestaciones asistenciales en las que podrán participar los Ayuntamientos en coordinación y/o cooperación con otras organizaciones de la Administración se pueden citar: la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza dirigido a los grupos socialmente vulnerables, y principalmente, a la infancia, a la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes; prestación de servicios de atención primaria de salud;; prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos; desarrollo de las políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar o madres solteras; promoción y fomento del turismo, etc. Estas potestades y

prerrogativas no son limitativas y, en consecuencia, podrán ser ampliadas por la CD y las leyes (art. 4).

#### **6) Poder Municipal en la nueva Ley Dominicana de Régimen Local de 2007 (David La Hoz).**

En la República Dominicana el municipio es la unidad política de menor nivel territorial dentro del sistema de distribución vertical del poder en el Estado dominicano, pero cuyos mecanismos de ejercicio del poder se encuentran más próximos a los ciudadanos, por ello es definido como una entidad "básica" y esencialmente autónoma, autonomía esta que se encuentra limitada por la normativa constitucional. Así, el artículo 2 de la Ley No. 176-07 señala que los ayuntamientos constituyen la unidad política administrativa básica del Estado nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución, de su ley orgánica, las leyes sectoriales e ínter administrativas. Con esta nueva ley se retoma la fuerza del municipio en tanto organización base del Estado que data de la era colonial, época en que la vida social y política giraba en torno suyo, pues el poder central era la metrópolis por lo que el verdadero y real gobierno lo era el municipio, la ciudad.

En su artículo el autor explica que con la nueva Ley de Régimen local dominicana el poder municipal en la toma de decisiones se traslada a los munícipes, a tal grado que establece que los ayuntamientos deben fomentar la colaboración ciudadana en la gestión municipal con el fin de promover la democracia local y permitir la participación activa de la comunidad en los procesos de toma de decisión sobre los asuntos de su competencia. Entre los mecanismos que crea dicha ley para el ejercicio de esta competencia se encuentra la herramienta conocida como "derecho de petición", la cual se regula en el artículo 232 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los municipios. Este derecho convierte al poder municipal como el único accesible para los ciudadanos que aspiran a organizarse y a defender sus intereses fuera del marco de los partidos mayoritarios. El asunto ha ido tan lejos como para contemplar que el "derecho de petición" se ejerce mediante las figuras del Referéndum (art. 233) y el plebiscito (art. 234) a favor de los munícipes, sobre materias que les conciernen en tanto vecinos de un municipio.

En su artículo el autor aborda las principales potestades y prerrogativas que la Ley 176-07 atribuye a los Ayuntamientos y a través de las cuales se ejerce el poder municipal en la República Dominicana. Estas prerrogativas son las que establece la ley en su artículo 8, relativas fundamentalmente a la elaboración de normas, tributarias y financiera; de programación y planificación; sancionadora y de ejecución forzosa; de revisión de oficio a sus acuerdos, decisiones y resoluciones y; expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

### **Segunda fase:**

Una vez remitidos todos los trabajos al investigador principal del proyecto y a su coordinadora -los profesores José María Rodríguez de Santiago y Julia Ortega Bernardo-, estos procedieron a organizar el Seminario previsto en la programación del proyecto para los días 9 y 10 de junio, a los fines de que, como se señalara en la memoria del proyecto de investigación, se debatiera entre todos los integrantes del equipo de investigación el material que hasta entonces se había estudiado de forma sectorial por cada uno de los miembros.

Este seminario fue realizado en la República Dominicana bajo el título: "Seminario Iberoamericano: Servicios Públicos Locales y Prestaciones Asistenciales. La realización del Estado Social a través de los Municipios en la República Dominicana y en España". En él se expusieron y debatieron las ponencias no sólo entre los miembros de las contrapartes que integran el equipo de investigación (dominicana y española), sino que al debate también se unieron regidores de distintos municipios del país caribeño, uno de los candidatos a síndico por el Distrito Nacional de la República Dominicana, así como miembros de Juntas de Vecinos y estudiantes de la Carrera de Derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

Además de la realización del Seminario y para tener una visión más global sobre como se estructuran y organizan las prestaciones asistenciales en los Municipios de la República Dominicana, también se organizó una reunión con el Consejo Nacional para la Reforma del Estado Dominicano (CONARE)<sup>1</sup>, institución que actualmente constituye quizás la entidad estatal que más asesoría presta a los municipios dominicanos, tanto desde el punto de vista legal como de gestión de los servicios que estas organizaciones ejercen.

Esta fase constituye la parte más importante de lo realizado hasta el momento en el proyecto de investigación. La puesta en común de los artículos preparados por los miembros de la investigación, así como el hecho de que en el mismo tuvieron participación integrantes de grupos civiles, estudiantes, técnicos de la Administración Pública, políticos y regidores ha permitido la obtención de unas conclusiones más objetivas, desde el punto de vista de que intentan agrupar los intereses de toda la sociedad representada en la variedad de procedencia de los asistentes al debate, así como porque además de tomar en cuenta la legislación local dominicana también la contrasta con la realidad y como se ofertan estos servicios a los ciudadanos (en los casos en que, hasta ahora, muy pocos, efectivamente se ofrecen).

---

<sup>1</sup> El CONARE constituye una institución estatal creada mediante el Decreto 27-01 del año 2001 y cuyas atribuciones principales, son las de: 1. Recomendar disposiciones administrativas y proyectos de ley que contribuyan con la reforma del Estado; 2. Orientar los esfuerzos de la reforma constitucional; 3. Coordinar con la cooperación internacional en lo relativo a la reforma y modernización del Estado y; el fortalecer y apoyar los procesos de reforma. Uno de los principales objetivos de esta organización es el de impulsar la descentralización y desarrollo de los gobiernos locales a través de la impulsión de reformas legales, políticas y sociales.

### **Tercera fase:**

Fruto del debate que tuvo lugar en el seminario, así como de la reunión que sostuvo el equipo de investigación con el equipo técnico del CONARE, se realizaron unas conclusiones provisionales, con el objetivo de que las mismas sirvieran de base para la elaboración de las conclusiones finales del proyecto.

### **Cuarta fase:**

Con base en las conclusiones provisionales se elaboraron las conclusiones definitivas. Entre las conclusiones que se destacan en el trabajo se encuentran las siguientes:

- Una cosa es lo que la legislación dominicana señala como servicios públicos que deben satisfacer los ayuntamientos a los munícipes y otra cosa muy distinta es lo que estas entidades ofrecen a los ciudadanos en esta materia. Aunque la Ley 176-07 establece que los Ayuntamientos están encargados de prestar una serie de servicios, los municipios dominicanos no cuentan ni con el apoyo financiero ni institucional que permita la prestación de dichos servicios. En ese sentido y tomando como punto de partida la realidad del país, es necesario primero realizar un estudio sobre las bases institucionales de los Ayuntamientos e iniciar desde allí la actividad investigadora.

De manera que, para hacer un estudio comparativo sobre la realización del Estado social a través de los servicios públicos y prestaciones asistenciales a cargo de los Ayuntamientos en España y en la República Dominicana y para formular recomendaciones que sean de utilidad en la República Dominicana es necesario primero analizar la configuración de estas organizaciones en el Derecho dominicano. Sólo conociendo la configuración de este sistema es posible determinar las posibles causas del mal funcionamiento de los servicios públicos y de las prestaciones sociales en el país y este conocimiento resulta fundamental para formular recomendaciones tendentes a la solución del problema.

- La realidad de los munícipes dominicanos es muy distinta de la realidad de la de los españoles. España, integrada por una sociedad cada vez más envejeciente demanda de la Administración local servicios que den respuesta a las necesidades asistenciales de esa población (que va en aumento), la cual requiere de atención especial para la satisfacción de sus necesidades básicas. Mientras que, por otro lado, la República Dominicana, además de contar con una población mucho mas joven, también la familia sigue desempeñando ese rol social que en España ha tenido que asumir el Estado, a través en muchos casos, de su Administración local. En ese sentido, a pesar de que la legislación dominicana regula el deber de los Ayuntamientos de garantizar determinadas

III CONVOCATORIA DE INVESTIGACIÓN 2008  
INFORME DE RESULTADOS

prestaciones asistenciales, lo cierto es que no parece que sea una función que estas entidades tengan capacidad para asumir por ahora.

- De igual forma y en relación a servicios básicos como pueden ser los de recogida de basura, suministro de agua potable, construcción de centros deportivos y servicios funerarios es necesario señalar que no todos los Ayuntamientos disponen de la misma capacidad para dar respuestas a la demanda de estos servicios básicos. La oferta de los mismos se realiza de forma muy desigual entre los distintos municipios del país, dependiendo fundamentalmente de la capacidad de financiación de estas organizaciones, la cual depende casi exclusivamente del gobierno central. A pesar de que no existen estadísticas al respecto, puede afirmarse que el porcentaje del presupuesto estatal anual que reciben los ayuntamientos dominicanos es mucho menor que el que reciben estas mismas organizaciones en España.
- Por otro lado se planteó la necesidad de que para atender a la realidad social que presenta República Dominicana en relación con la actual prestación de los servicios públicos habría que incorporar nociones, como la procedente del Derecho europeo, relativa a las “obligaciones de servicio público”<sup>2</sup>, que hace referencia a determinados deberes que se imponen a los prestadores de los servicios esenciales (gas, transportes, telecomunicaciones, energía eléctrica, servicios postales), ya sean operadores públicos o privados, por medio de los cuales se establece y garantiza a los ciudadanos y vecinos un régimen especial de “accesibilidad universal, igualdad, calidad, regularidad o ciertas mejoras en los precios”, que permiten modular las condiciones de prestación de los servicios que se ofrecen a fin de que resulten “sociales”, pues de otra forma se prestarían ateniéndose exclusivamente a los intereses mercantiles de las empresas que operan en los diferentes sectores, conforme a las reglas de la competencia y el mercado.
- Además del problema financiero y presupuestario que se ha señalado, otro problema fundamental que fue identificado en el debate del seminario y en la reunión con el equipo técnico del CONARE consiste en la inexistencia en la República Dominicana de funcionarios de carrera en el ámbito local. Este

---

<sup>2</sup> Este término “obligaciones de servicio público” ha sido definido por la Comisión en el “Libro Blanco sobre los servicios de interés general”, (COM(2004) 374), de 12 de mayo de 2004, Anexo I (punto 42): “Alude a las obligaciones específicas impuestas por los poderes públicos al proveedor del servicio con el fin de garantizar la consecución de ciertos objetivos de interés público, en materia de transporte aéreo, ferroviario y por carretera, o en el sector de la energía. Estas obligaciones pueden aplicarse a escala regional, nacional, municipal o comunitaria. Así por ejemplo, en el ordenamiento jurídico español encontramos: La Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres permitió en su art. 20 a la Administración imponer “obligaciones de servicio público” a las empresas titulares de servicios regulares de viajeros. Asimismo la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones, en su título III establece las obligaciones de servicio público que se imponen en la explotación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

III CONVOCATORIA DE INVESTIGACIÓN 2008  
*INFORME DE RESULTADOS*

déficit genera, como es de esperarse, una serie de problemas tanto desde el punto de vista de transmisión del conocimiento en los aspectos técnicos de la gestión de los servicios públicos que suministran los ayuntamientos, como desde el punto de vista de los problemas de corrupción que se generan debido a la no permanencia de los técnicos en sus puestos de trabajo. Esto constituye sin duda, una de las causas de la falta de institucionalización de los Ayuntamientos en la República Dominicana.