



COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**MUSOL** Municipalistas por
la Solidaridad
y el Fortalecimiento
Institucional

Valentín Merino Estrada.
Doctor en Derecho Vocal del Consejo Consultivo de MUSOL

EL RÉGIMEN LOCAL DE EL SALVADOR Y LOS RECIENTES CAMBIOS EN LA PLANTA MUNICIPAL

Resumen

En este trabajo se estudia el régimen municipal de El Salvador, a partir de la consideración de cinco componentes fundamentales: la autonomía municipal, las formas de gobierno, las competencias y servicios municipales, las haciendas locales y el asociacionismo municipal. Especial importancia se concede al análisis del drástico proceso de supresión de municipios, considerando sus posibles efectos sobre la representación y la calidad de los servicios locales.

Palabras Clave: Municipio; representación; proximidad; servicio; autonomía.

Abstract

In this work, the municipal regime of El Salvador is studied, based on the consideration of five fundamental components: municipal autonomy, forms of government, municipal powers and services, local treasuries and municipal associations. Special importance is given to the analysis of the drastic process of suppression of municipalities, considering its possible effects on the representation and quality of local services.

Keywords: Municipality; representation, proximity; service; autonomy.



INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN MUSOL

El presente artículo forma parte de la serie de MUNICIPALISMO Y COOPERACIÓN integrada por una colección de artículos de investigación con fines divulgativos sobre el municipalismo y la cooperación en los países latinoamericanos, africanos y europeos en los que está presente y ejecuta sus acciones la Fundación MUSOL.

La colección ha sido lanzada por la Fundación MUSOL con ocasión de su 25 aniversario (1998-2023) y pretende ofrecer a los Municipalistas, a los actores de la cooperación internacional para el desarrollo, investigadores/as y a cualquier persona interesada, información sobre la legislación y funcionamiento de la Administración Local en esos territorios, así como su evolución y las dinámicas de la cooperación internacional en materia municipalista, en los países citados, con publicaciones como la presente de alto valor añadido y de interés para la base social de la Fundación MUSOL, que fomenten su implicación en la cooperación para el desarrollo. Adicionalmente, la colección permitirá sistematizar el conocimiento informal de los equipos de trabajo de MUSOL, ofreciendo herramientas de trabajo útiles para el diseño y ejecución de las estrategias de cooperación de la fundación.

MUSOL comenzó a trabajar en El Salvador en el año 2022 y desde entonces sigue consolidando partenariados con entidades municipales clave, promoviendo la defensa de los derechos humanos de los grupos más vulnerables.

Las acciones implementadas en ese país, actualmente se realizan en consorcio con la Fundación del Valle, y se centran en el Departamento de La Paz, concretamente en los municipios de La Paz Centro y La Paz Oeste. Ambas entidades colaboran ejecutando diversas acciones que refuerzan las instituciones y políticas municipales, especialmente en la región de Los Nonualcos.

Los proyectos, que se ejecutan principalmente en los municipios citados, pretenden promover los derechos humanos desde la colaboración con los distritos, municipios y asociaciones de municipios como la ALN (Asociación de Los Nonualcos).

Los objetivos principales de las actividades de Musol previstas en los proyectos que ejecuta son los siguientes:

1. La promoción de oportunidades socioeconómicas para grupos vulnerables, especialmente mujeres y jóvenes.
2. La mejora de las políticas públicas y entidades locales para la promoción de los derechos humanos, especialmente a la participación en la toma de decisiones, al trabajo decente y a una vida sin violencias.

3. El fortalecimiento de la gobernanza territorial como herramienta de promoción del derecho humano a la participación democrática, especialmente de mujeres, jóvenes o personas con discapacidad.

En estas acciones el trabajo coordinado con entidades locales, autoridades municipales y asociaciones de municipios es central y prioritario para asegurar la sostenibilidad de los proyectos implementados.

1. INTRODUCCIÓN

Con 21.041 Km² y unos seis millones y medio de habitantes, El Salvador es la nación más pequeña y densamente poblada de Centroamérica. Aunque su crecimiento poblacional se detuvo hace años, es una de las naciones con mayor densidad poblacional del continente americano.

Por estas razones, y por una profunda tradición histórica, la República de El Salvador fue siempre un Estado notablemente centralizado. Solo tras los Acuerdos de Paz de 1992, que sentaron las bases de una democracia representativa pluralista, se inició un proceso de descentralización en pro de las municipalidades.

Para la "administración política" del territorio, este se divide en Departamentos y Municipios. Pero estos últimos son la única instancia territorial dotada de autonomía.

El municipio es la unidad política primaria de la estructura territorial de la República. A diferencia de los departamentos, regidos por gobernadores -que forman parte del Ejecutivo nacional, son nombrados por él y aplican sus políticas-, los municipios están dirigidos por autoridades elegidas por los ciudadanos y cuentan con autonomía para darse su propio proyecto político, con y para los vecinos.

El municipio en El Salvador es una organización dotada de autonomía, que actúa democráticamente y bajo su propia responsabilidad, ordenando y gestionando el conjunto de intereses de las comunidades primarias de la nación. Al igual que en España, se define en torno a tres principios:

- **El democrático**, ya que el gobierno es elegido por los vecinos.
- **La personificación**, que se relaciona con el hecho de actuar bajo su propia responsabilidad, desarrollando un proyecto propio.
- **El corporativo**, ya que administra el conjunto de intereses de la comunidad o, como dice el Código Municipal, "*la rectoría y gerencia del bien común local*".



La Constitución Política de El Salvador, tras consagrar la autonomía municipal, dice que "**Los municipios se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y el ejercicio de sus facultades autónomas**". Este Código, derivado directamente de la Constitución, constituye la norma básica del régimen municipal salvadoreño y, a nuestros efectos, forma parte de lo que conocemos como "bloque de constitucionalidad".

El Código Municipal salvadoreño fue aprobado por Decreto Legislativo de 31 de enero de 1986 y entró en vigor en marzo de ese año. Objeto de diversas reformas, se mantiene actualizado. Sin ser extenso, es relativamente completo, ya que trata no solo del Gobierno municipal y lo esencial de su régimen jurídico, sino también de la hacienda municipal y del asociacionismo municipal.

En base a estos principios y normativa, analizamos el régimen municipal de El Salvador en cinco factores clave, para situarnos en un contexto general y preciso, a la luz del cual analizar los problemas de la Planta Municipal y los cambios tan llamativos que se han producido en ella.

2. EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN CINCO FACTORES CLAVE

2.1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Reconocimiento y alcance constitucional

La Constitución, en su artículo 203, proclama la autonomía municipal:

"Los Municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo...".

Aunque dispone que será el Código Municipal la norma que desarrollará el ejercicio de las facultades autónomas, la propia norma suprema dota de cierto contenido a esa autonomía:

- En el artículo 204 dice que la autonomía comprende:

- 1º Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para realizar obras, dentro de los límites que una ley establezca.
- 2º Decretar sus presupuestos de ingresos y gastos.
- 3º Gestionar libremente las materias de su competencia.

4º Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias.

5º Decretar las Ordenanzas y Reglamentos locales.

6º Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

- En el 207, reconoce el derecho de los municipios a asociarse entre ellos.
- En el 206, reconoce la potestad de planificación de los municipios.

La Constitución salvadoreña no formula una "garantía de la autonomía municipal", pero sí reconoce potestades importantes, como la normativa, la de planificación y la tributaria. En cuanto a las materias, se difieren a rango de ley. No garantiza expresamente la "suficiencia financiera", pero sí protege los recursos de los municipios y su patrimonio. No existe un "asignado constitucional" en favor de los municipios, pero se crea un "Fondo para el Desarrollo Municipal", a regular por ley.

La Constitución no contiene todos los elementos esenciales de un sistema competencial, pero sí reconoce facultades y poderes para identificar y proteger la autonomía municipal.

Garantía y defensa de la autonomía municipal

El control de constitucionalidad de las normas con rango de ley corresponde a la **Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, a través de los procedimientos de Acción de inconstitucionalidad, Consulta legislativa de Constitucionalidad y Consulta judicial. Le legitimación es abierta.

Los municipios salvadoreños pueden, perfectamente, acudir a la Sala, impugnando cualquier norma que vulnere la autonomía consagrada en la Constitución de El Salvador. Además, la Constitución y el "bloque de constitucionalidad" contienen los parámetros suficientes como para que la autonomía municipal sea identificada como protegible constitucionalmente frente a posibles agresiones del legislador ordinario.

El nivel de reconocibilidad social del municipio sigue siendo bajo, a pesar de los avances en los inicios de este siglo.

El nivel de autonomía real

Los municipios salvadoreños son los únicos receptores del incipiente -en términos históricos- proceso de descentralización. Su participación en el conjunto de políticas públicas y de servicios ofertados a la ciudadanía aún es escasa, pero comienza a ser significativa y está en crecimiento.



La distribución del gasto público nacional no financiero en El Salvador es del 91,30% para el Gobierno central y del 8,70% para los municipios. Son cifras de un Estado centralizado. Pero, en términos relativos y en su contexto regional, resultan positivas. La mejor cifra para los municipios de Centroamérica, tras Guatemala, que es casi una excepción. Prácticamente duplican las de Panamá y están por delante de Costa Rica, que tiene un mayor desarrollo económico. Entre las repúblicas iberoamericanas, se sitúan en un tramo medio, por debajo de Colombia, Ecuador, Brasil o la citada Guatemala, pero superior a México y Paraguay.

Otro indicador importante de la capacidad de los municipios para desarrollar políticas públicas de proximidad es el porcentaje que las mismas alcanzan en relación al PIB nacional. En El Salvador es del 1,2%. Está en un tramo bajo, lo que revela que aún es escasa la capacidad de prestar servicios básicos a la ciudadanía. Sin mejorar esto, no puede afianzarse una autonomía con contenido real.

2.2. EL GOBIERNO MUNICIPAL

Como en toda Iberoamérica, el gobierno municipal en El Salvador corresponde a **dos órganos diferentes y complementarios**, ambos elegidos directamente por los ciudadanos: uno asambleario y representativo, con funciones normativas y de control, denominado **Concejo**; otro unipersonal, con funciones representativas, ejecutivas y de dirección política, denominado **Alcaldía**.

El Concejo

Dice el Código Municipal que está integrado por el alcalde, el síndico y un número mínimo de dos regidores propietarios, y cuatro suplentes, añadiéndose más en función de tramos de población. Se le atribuye formalmente "la máxima autoridad del municipio" y un largo listado asistemático de funciones o atribuciones de naturaleza variada.

Aunque se dice que sus funciones son normativas y de control, el análisis del listado nos lleva a concluir que tiene también funciones ejecutivas. Se refieren estas a cuatro ámbitos: ejecución y desarrollo presupuestario; gestión patrimonial; contratación pública; y recursos humanos. Las funciones ejecutivas son numerosas y de alcance. Diríamos que excesivas, ya que se le atribuyen, por ejemplo, los contratos y operaciones de préstamo, sin tener en cuenta límites cuantitativos.

Por lo demás, el Concejo responde al funcionamiento típico de un órgano colegiado asambleario. Las reglas esenciales de funcionamiento coinciden con las españolas.

La Alcaldía

Dice el Código Municipal que *"el alcalde representa legal y administrativamente al municipio y es titular del gobierno y de la administración municipal"*. A continuación, le atribuye un conjunto de competencias concretas de carácter relacional, de dirección política y ejecutiva. El alcalde preside el Concejo, con voto dirimente o de calidad.

La posición del alcalde salvadoreño es fuerte, ya que aúna funciones representativas y ejecutivas con la presidencia del órgano colegiado superior. Esta posición le otorga capacidad de liderazgo e iniciativa política. Sin embargo, en comparación con el régimen común español, vemos que carece de ciertas atribuciones ejecutivas, retenidas por el Concejo sin un criterio de proporcionalidad ni adecuación. Sin modificar el modelo, sería conveniente fortalecer las funciones del alcalde en el orden ejecutivo. Redundaría en eficiencia y no afectaría a la representatividad.

Las relaciones entre los órganos

El Salvador se inscribe en el modelo de gobierno que se conoce como "corporativo", típicamente español. Entre los dos órganos no existe separación radical ni en el plano orgánico ni en el funcional. El alcalde es el presidente del Concejo, con una marcada influencia en su funcionamiento. Las funciones son, con frecuencia, compartidas. El Concejo controla al gobierno del alcalde, pero desde la cogobernanza corporativa. Porque las relaciones son de colaboración y equilibrio, ya que todos son "gobierno y administración".

2.3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES

El concepto de sistema competencial articula tres vectores clave: las materias encomendadas a los municipios, las potestades o poderes para ejecutarlas y la suficiencia financiera, que permite el desarrollo eficaz y eficiente. La fortaleza del sistema viene dada por un equilibrio armónico entre los tres vectores. Suelen existir desequilibrios, que reducen la solvencia de los sistemas competenciales municipales.

En El Salvador, el desequilibrio viene dado por una deficiente calidad del bloque de materias competenciales. Como veíamos, la Constitución establece las principales potestades, pero las materias quedan relegadas al rango de ley. En el Código Municipal, el listado del artículo 4 -titulado "Compete a los Municipios"- contiene una amalgama de potestades o facultades, materia de competencia "compartida" o de colaboración y materias propias. Entre estas últimas, que son menos de las que



pueda parecer, existe un desequilibrio interno: predominan aspectos de regulación y faltan servicios públicos esenciales.

Las materias de competencia municipal

Analizando las materias de la citada lista a la luz del "modelo" ideal de competencias, vemos lo siguiente:

- Urbanismo, medio ambiente, infraestructuras y servicios urbanos

La competencia ejecutiva y de control urbanístico es amplia, pero la de ordenación está limitada.

Llama positivamente la atención la amplitud en materia de vivienda, con un doble componente: la promoción de vivienda social, en términos similares a lo que ocurre en España y, por otra parte, el financiamiento de viviendas y de la renovación urbana mediante préstamos a particulares. Es importante, ya que contrasta con la carencia en la mayoría de repúblicas iberoamericanas.

Las competencias en materia de protección ambiental son escasas, ambiguas y referidas solo al medio natural, existe una carencia en cuanto al medio ambiente urbano.

En cuanto a las infraestructuras y servicios urbanos, el reconocimiento es amplio, pero con una carencia grave: el ciclo del agua, en El Salvador, no es competencia propia municipal. Un caso importante de marginación municipal. Solucionándolo, la participación porcentual de los municipios en el gasto público total nacional se incrementaría en varios puntos porcentuales y, con ello, se fortalecería la autonomía real. Debe plantearse una reforma total en el medio plazo.

- Actividades prestacionales

Existen referencias diversas: sanidad, educación, cultura, deportes..., pero son muy genéricas. La competencia propia no está garantizada en prácticamente ninguna materia. En sanidad y educación, el problema es menor, porque tienen que ser compartidas y de colaboración. Pero en materia de cultura, de ocio y de integración social, los municipios salvadoreños realizan una gran tarea, que no está bien reconocida a efectos de financiación.

- Seguridad ciudadana y protección civil

En este ámbito ocurre algo parecido. Solo está reconocida explícitamente la competencia de Policía Municipal. Pero las municipalidades atienden muchos otros aspectos.

La grave y generalizada violencia, con el narco y las maras, lleva a centralizar las políticas de seguridad con planes nacionales. Pero existen datos que reflejan la reducida importancia que se concede al municipalismo en estas tareas, lo que constituye un grave error.

- **Promoción de la actividad económica y del empleo**

En este ámbito, la competencia municipal es importante. Los municipios tienen poder de regulación y de control en diversos aspectos de la economía local. Pero, sobre todo, tienen competencia clara en materia de promoción de la industria, la artesanía, el comercio y la agricultura. Con una referencia expresa a facilitar la creación de empleo. Esto contrasta en positivo con lo que ocurre en España.

Las potestades

Como ya señalábamos, una de las fortalezas del sistema competencia municipal en El Salvador viene dada por el hecho de que existen importantes potestades conferidas al municipio por la propia Constitución. Son las siguientes: potestad normativa (artículo 204-5), potestad tributaria (artículo 204.1 y 5), potestad presupuestaria (artículo 204.2) potestad de planificación (artículo 206).

Por su parte, el Código Municipal no contiene una relación sistemática de las potestades. Algunas están reconocidas de forma dispersa. Otras, debemos encontrarlas en legislación sectorial.

Las potestades normativa, sancionadora y de planificación se pueden considerar plenas. La potestad tributaria tiene limitaciones respecto a los impuestos, y la potestad expropiatoria está reconocida expresamente, pero de forma peculiar, pues se exige intervención judicial. Por ello, podemos considerarla como limitada.

- **Los Servicios Mínimos de Obligada Prestación**

La legislación de la República de El Salvador no contempla una figura de este tipo para los municipios. Como en otras repúblicas iberoamericanas, soy partidario de estudiar su posible implantación, para priorizar los servicios básicos y garantizar unos mínimos a los vecinos, con independencia de la fortaleza estructural y financiera del municipio en que residan. Nunca debe hacerse como una mera transposición de normas, sino de forma adaptativa, con un *benchmarking* creativo.

En El Salvador, a las dificultades comunes habituales se une otra muy importante. Uno de los servicios esenciales, que siempre que se contempla la institución



de los SMOP aparece, es el ciclo del agua (abastecimiento domiciliario, saneamiento y tratamiento de aguas residuales). En El Salvador -como decíamos- no es de competencia municipal. Sería un problema previo a resolver.

2.4.

HACIENDA MUNICIPAL Y SUFICIENCIA FINANCIERA

Recursos de los municipios. El FODES

El artículo 60 del Código Municipal de El Salvador dice que la Hacienda Pública Municipal está constituida por los bienes, ingresos y obligaciones del municipio. Formula además una importante aseveración: *"gozará de las mismas exoneraciones, garantías y privilegios que los bienes del Estado"*.

El artículo 63 contiene una relación muy detallada y asistemática de los ingresos del municipio. Son variados y, en principio, deberían ser suficientes.

Como ocurre en prácticamente todas las repúblicas iberoamericanas, los ingresos o grupos de ingresos más importantes son dos:

- **Los ingresos propios**, tributarios y otros.
- **Las transferencias del Estado.**

En El Salvador, los ingresos tributarios son débiles, por lo que los recursos municipales son altamente dependientes de las transferencias nacionales.

Según datos de la CGLU, el peso de los impuestos y tasas en el conjunto de los ingresos municipales era, en el 2007, del 13,20%. Así las cosas, el peso de las transferencias nacionales (FODES) era muy grande, aunque dependiendo del tamaño y características de los municipios. Los municipios grandes siempre han tenido más opciones de recursos propios. En ellos, el FODES equivale, más o menos, a un 13% de sus ingresos; en los medianos, a un 47-48% y en los pequeños, a un 70%, aproximadamente, llegando, en casos extremos, al 85% de sus ingresos totales. Para muchos municipios, el FODES es la fuente de ingresos principal, y casi exclusiva.

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios -FODES- se creó por mandato constitucional *"para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios"* (artículo 207 de la Constitución de El Salvador).

La Ley del FODES fue aprobada el 8 de septiembre de 1988 por Decreto Legislativo nº 74. El monto inicial asignado fue tan solo del 0,97% de los ingresos corrientes

del Presupuesto del Estado. Pero pronto se fue incrementando. Entre los años 1989 y 2005, alcanzó el 7% de los ingresos estatales. En el periodo 2006 a 2019, su crecimiento fue más lento. Formalmente, debió alcanzar el 10%, pero esa cifra nunca llegó a ser real.

El 75% del Fondo recibido debe destinarse a inversiones en obras y servicios para las comunidades, y solo el 25% puede destinarse a gasto corriente.

En noviembre de 2021, el Parlamento aprobó una nueva Ley del FODES, que implicó diversos cambios. El más significativo es el siguiente: el 75% destinado a obras de infraestructuras y servicios no se envía a los municipios, sino que lo retiene la Dirección Nacional de Obras Municipales del Ejecutivo nacional, y lo destina a "*proyectos de impacto social*". Los municipios lo reciben "en especie".

La justificación que se dio fue "*evitar los gastos impropios y la corrupción de algunas Alcaldías, que dedican el dinero a clientelismo, gastos electorales y otras corruptelas*". Con ese dinero "en buenas manos", se harán "*obras transformadoras y creadoras de riqueza y oportunidades para los pueblos*".

Sin poner en cuestión las "buenas intenciones" gubernamentales y sabiendo que es pronto aún para evaluar el impacto real de la reforma, considero que puede ser contraria a la autonomía municipal, porque la Constitución dice que el FODES debe "*garantizar la autonomía económica de los municipios*". Es indudable que los municipios pierden autonomía en la gestión de sus propios fondos.

Los recursos propios tributarios

La materia tributaria municipal es objeto de una ley especial: **Ley General Tributaria Municipal**. Esta ley fija las categorías tributarias: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Igual que en España.

- **Impuestos:** No los fija la ley, sino que establece unos criterios y límites. A partir de ahí, los municipios pueden proponer y la Asamblea Legislativa aprueba por ley cada impuesto. Este sistema resulta caótico, retardatario y contrario a la seguridad jurídica.
- **Tasas:** La ley hace referencia a un numeroso conjunto de actividades (servicios públicos, servicios jurídicos, de administración, etc.) por el contrario, no existen servicios por los cuales la ley vete el cobro de tasas, como ocurre en España.

Así las cosas, muchos municipios tienen un abanico amplio de tasas, cuya recaudación es insignificante. Del orden de cuarenta en algunos municipios. Son tasas de



difícil gestión y escasa potencia recaudatoria. En algunas, el coste es mayor que lo recaudado.

La necesaria reforma tributaria

El Salvador necesita una reforma profunda e integral del sistema tributario municipal. Está claro que el factor clave es la creación de un impuesto predial-IBI municipal, algo que está en el debate nacional hace tiempo. Pero solo puede hacerse en el contexto de una reforma integral, que evite dobles imposiciones y subidas de impuestos muy acentuadas en poco tiempo. Sería conveniente crear por ley un breve conjunto de impuestos fijos e iguales para todos, no más de tres o cuatro, realmente justos y eficientes, que no complejizaran la gestión y que no cargaran excesivamente las actividades económicas.

Pero no solo los impuestos. También debe acometerse una reforma de las tasas, estableciendo servicios exentos y compactando las excesivas “minitasas”.

El control interno y externo de la gestión económico-financiera

El control interno, en los municipios salvadoreños, está asociado casi exclusivamente a la auditoría como obligación vinculada a la llevanza de la contabilidad. La función interventora no está desarrollada.

El control externo corresponde a la Corte de Cuentas de la República. Está bien planteado y resulta positivo que los municipios rindan cuentas a la Corte de Cuentas. Pero el problema está en que la remisión de presupuestos, de su ejecución y de las cuentas es deficiente. Muchos municipios no cumplen adecuadamente, y ello se debe a la inexistencia de interventores o contralores profesionales. Sin asegurar un buen control interno, el externo difícilmente alcanza sus objetivos.

Sería útil y conforme a la seguridad jurídica crear la figura del Interventor o Contralor, con funciones de intervención y auditoría.

2.5. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

El derecho de asociación de los municipios salvadoreños está reconocido en la propia Constitución y bien formulado en el artículo 11 del Código Municipal:

“Los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos, a fin de colaborar en la

realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios”.

Este precepto parece distinguir las dos vertientes del asociacionismo municipal:

- Asociaciones para realizar obras o prestar servicios de su competencia. Ejercen potestades administrativas. Se conocen, en general, como “mancomunidades”.
- Asociaciones para la defensa de intereses.

Pero luego no establece una regulación diferenciada. No contiene una regulación específica para las “mancomunidades”, como entidades que ejercen potestades públicas. La regulación acoge a todo tipo de asociatividad, de forma tan abierta como confusa.

Mancomunidades

En septiembre del año 2015 se constituyó en san Salvador la denominada “Red de Mancomunidades de El Salvador”, que pretende convertirse en una *“instancia nacional con capacidad de lobby”* ente el Gobierno, el sector privado y la cooperación internacional, para fortalecer las mancomunidades, en beneficio de las comunidades. Participan entidades de distinto tipo: mancomunidades típicas, asociaciones y “microrregiones” con aspiraciones de integración subcomarcal.

No son pocas las mancomunidades que se constituyen en torno a un programa de cooperación al desarrollo que cuenta con financiación. Algunas se consolidan, manteniendo la gestión de un servicio público. Pero otras desaparecen de hecho, al no responder a objetivos claros permanentes.

Para clarificar el panorama, resulta conveniente establecer legislativamente un régimen jurídico propio de las mancomunidades como asociaciones de derecho público cuyo fin es realizar obras y prestar servicios, dotadas de potestades y, quizás, con el estatus de entidad local, como ocurre en España.

Asociaciones para la defensa de intereses - COMURES

No es fácil distinguir las figuras. Las asociaciones, en contraposición a las mancomunidades, deberían estar orientadas únicamente a la defensa de intereses comunes. Pero la distinción no será clara hasta que las mancomunidades, con independencia del nombre, tengan su propio régimen jurídico. Muchas asociaciones mezclan la defensa de intereses con la prestación de servicios o, al menos, la implantación inicial. Además, ejercen como impulsoras del desarrollo local.



La **Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador - COMURES** es la asociación más representativa general para la defensa de intereses de los municipios salvadoreños.

Constituida en 1941, *"es una Entidad de Derecho Privado, de utilidad pública, no gubernamental, sin fines lucrativos, apolítica, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para el cumplimiento de sus fines, y su duración es indefinida"*.

COMURES se inscribe en la tendencia más generalizada en Iberoamérica de asociaciones para la defensa de intereses acogidas al derecho civil de asociación, pero que ejercen importantes funciones institucionales. Desarrolla una actividad pública relevante como representante de los municipios salvadoreños, y tiene a su cargo algunas funciones públicas.

En los años que siguieron a los Acuerdos de Paz, COMURES fue un elemento determinante del auge de la descentralización del país y del fortalecimiento municipalista.

La consolidación del asociacionismo municipalista en El Salvador requiere un marco jurídico nuevo. Pero también -y eso es muy importante- un fuerte sentido integrador y apartidista. Porque la nación, como otras muchas de Iberoamérica, necesita un municipalismo fuerte y más inclusivo.

3. LOS CAMBIOS EN LA PLANTA MUNICIPAL

El 13 de junio de 2023, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la **Ley especial de reestructuración municipal**, que llevó a efecto un plan de reducción drástica de municipios, impulsado por el presidente de la República, Nayib A. Bukele. Los 262 municipios salvadoreños quedaron reducidos a 44.

La situación precedente

En El Salvador existían 262 municipios. Menos que en algunas provincias españolas. La media poblacional era de unos 25.000 habitantes. Se situaba en el tramo bajo entre las repúblicas iberoamericanas, pero multiplicaba por cinco la española. La estructura de la Planta Municipal podría calificarse como buena, al no existir municipios excesivamente pequeños y producirse un cierto equilibrio.

Esto no significa que no existieran problemas estructurales y de escasez de recursos en numerosos municipios, con dificultades para prestar servicios de calidad a los vecinos. La dispersión de la población es un problema, pero no mayor que en

otras naciones iberoamericanas, ni mucho menos. La falta de recursos humanos y financieros en los municipios pequeños y medianos es notable, aunque no especialmente relevante, teniendo en cuenta el contexto iberoamericano.

En El Salvador no existía una especial preocupación por suprimir o compactar municipios. Sí por mantener y fortalecer una Planta Municipal eficiente, como lo reflejan dos tipos de políticas ya consolidadas:

- El fomento del asociacionismo y de la cooperación intermunicipal, dispuesto -como veíamos- en la propia Constitución nacional.
- Los muy exigentes requisitos para que se pueda crear un nuevo municipio, establecidos en el artículo 20 del Código Municipal:

"Para la creación de un municipio, deben concurrir:

1. ***Una población no menor de 50.000 habitantes, constituidos en comunidades inadecuadamente atendidas por los órganos del gobierno al que pertenecen.***
2. *Un territorio determinado.*
3. ***Un centro de población no menor de 20.000 habitantes, que sirva de asiento a sus autoridades.***
4. *Posibilidad de recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de servicios públicos esenciales.*
5. *Conformidad con las planes de desarrollo nacional".*

Exigencias de población muy superiores a las de otros países del entorno.

El contenido de la Ley Especial de reestructuración municipal

La ley especial es breve y clara. Tan solo 14 artículos, trece, con contenido. Deja muy claro que no altera el régimen municipal, sino tan solo la Planta Municipal.

El Código Municipal y demás normativa local se declara vigente y aplicable. Los nuevos municipios seguirán teniendo las competencias y funciones que les otorga la ley. Ni más ni menos.

Los municipios que desaparecen en el proceso se convierten en distritos. Los distritos son órganos desconcentrados del municipio, sin autonomía y sin personalidad jurídica. Las oficinas se utilizarán *"para acercar la administración y los servicios a la población"*. Los distritos *"son administrados bajo los lineamientos del respectivo Concejo Municipal por un jefe o director, auxiliado por un subjefe o subdirector,*



acompañado por el personal administrativo y técnico que considere necesario el Concejo Municipal".

Se altera el nivel de representación y dirección política, pero no el de administración y servicios. Los empleados siguen en sus puestos.

Objetivos y riesgos

En la Exposición de Motivos de la ley se alude precisamente a los requisitos del artículo 20 del CM antes citado y se dice que solo 31 cumplen el requisito de tener más de 50.000 habitantes. Parece que se quisiera dar aplicación a las exigencias con efectos retroactivos. Por razones de eficiencia, se dice. Pero, sobre todo, se alude a un mejor y más transparente empleo de los recursos públicos y a evitar corrupción.

Los beneficios obtenidos de la supresión de cargos retribuidos se calcularon en unos 250 millones de dólares. Pero se espera conseguir mucho más de forma indirecta, al evitar dispendios, corruptelas y clientelismo.

Es preciso destacar que la medida está muy acotada y que goza de un gran consenso social. Por ello, los riesgos son limitados. Los perjuicios o beneficios están por ver.

Valoración y replicabilidad

La medida es plenamente constitucional. En principio, cuanto más fuerte sea el municipio, mejor. Ciertamente existen riesgos de "deslugarización" y desafectación. Pero -como decía- son controlables.

En cuanto a la repercusión en la calidad de los servicios y la eficiencia, está por ver. En principio, con la estructura de distritos, bien dotados y atendidos, puede que se logren en parte los objetivos.

La medida debería completarse con algunas reformas de las competencias y del sistema tributario, que apunto en el análisis. De lo contrario, puede convertirse en algo cosmético y popular, pero poco efectivo para el futuro del municipalismo.

La reforma o reestructuración de la Planta Municipal no es, objetivamente, uno de los más importantes cambios que necesita el municipalismo iberoamericano. La mayoría de repúblicas tiene una Planta aceptable. Resultan más prioritarios: la ampliación de las competencias, la reforma de los tributos propios y alcanzar plena potestad tributaria y financiera, y la mejora en la prestación de los servicios, etc.

El caso de El Salvador, es muy específico, tanto desde el punto de vista de la estructura de los municipios como del consenso político y social con la medida. Además, tiene un liderazgo político excepcional, que no es fácil. Por ello, no considero que pueda existir replicabilidad en otras repúblicas iberoamericanas.