

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DEL SIGLO XXI

Enrique Orduña Rebollo

Secretario General de la OICI

Una vez más el CIEPROL, ha tenido la atención de invitarme a participar en las prestigiosas Jornadas de Federalismo, Descentralización y Municipio que desde hace años organiza con tanto acierto y eficacia el mencionado centro dirigido por el profesor Fortunato González Cruz, que permanentemente me honra y distingue con su amistad. En esta XV edición de las Jornadas se realizan bajo la rúbrica “200 AÑOS DE LAS CONSTITUCIONES HISPANOAMERICANAS”.

La oportunidad de esta convocatoria es la conmemoración de un proceso que se inició ahora hace dos siglos con la aparición de las Constituciones Provinciales en Venezuela y se culminó dos años más tarde con la promulgación en España de la Constitución de 1812, momento en el que se determinó el predominio del poder civil sobre el militar. Este largo camino recorrido y las vicisitudes que han atravesado nuestras recíprocas instituciones territoriales van a ser analizadas a partir de esta temprana ocasión en el año 2009, continuarán durante los dos años siguientes en Perú, Venezuela y México, para culminar en el 2012 con un magno congreso de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal en la ciudad de Cádiz, cuna del constitucionalismo español.

La revisión de temas como las formas de organización del Estado, la descentralización, la autonomía local y la democratización de las estructuras municipales, han sido una pugna permanente durante estos dos siglos, ¿Hasta donde hemos avanzado?, ¿Qué logros se encuentran en el haber de la democracia, la autonomía y la descentralización?, ¿se

ha profundizado en la distribución de competencias entre las diversas administraciones?, ¿se ha avanzado en el proceso de solidaridad interterritorial? a estas preguntas trataremos de dar respuesta en éste y en los próximos eventos, formulando propuestas que sirvan para mejorar el bienestar de los ciudadanos y las bases de la convivencia entre nuestras comunidades.

Autonomía y Democracia municipal son dos principios que están íntimamente ligados, es evidente que no puede existir uno sin el otro, además para conseguir la plena realización del segundo, es necesario que exista el primero sin obstáculos o inconvenientes.

En la actualidad es poco factible el ejercicio de la democracia directa en el gobierno municipal a través del Concejo o Cabildo Abierto, salvo en aquellas excepciones marcadas por el reducido tamaño de población en la Entidad territorial, como es el caso de los 1.036 municipios españoles inferiores a ciencia habitantes.

Es sin duda la democracia representativa la que contiene la auténtica forma de gobierno, según el principio planteado desde los orígenes del constitucionalismo y canalizado con el ejercicio de la actividad política a lo largo de doscientos años. Por eso, sentadas las bases de la solidez democrática es difícil que con un esfuerzo generalizado no perdure el sistema.

Es necesario que se recupere la confianza ciudadana en el sistema democrático, a partir de un rearme de la conciencia política que erradique la corrupción y las rutinas de la vida pública. Depúrense los elementos gangrenados y regenérese el sistema democrático representativo, pues no podemos ignorar que en todos los Estados democráticos, el Municipio, como poder del mismo más próximo al ciudadano, es considerado como la institución genuinamente democrática, por lo que al configurarse los Estados contemporáneos, ha constituido por naturaleza el escalón intermedio entre ellos y la sociedad civil.

No deseo profundizar en la frustración de los conceptos de autonomía

y democracia del municipio tanto en América como en España, desde el segundo tercio del siglo XIX hasta casi las primeras décadas del XXI, como he tenido el honor de exponer en diversos foros políticos y universitarios Iberoamericanos, entre ellos la propia Universidad de los Andes de Mérida, que hoy nos acoge.

Veamos lo positivo: En un camino paralelo recorrido por nuestros países, en general, el alcalde, el intendente o el presidente municipal eran designados gubernativamente y el Ayuntamiento o Consejo Municipal elegido por mecanismos escasamente democráticos, aunque tampoco faltaron casos en que se producía la designación total del Ayuntamiento, consagrando el principio absoluto de intervencionismo estatal en la actividad municipal. Este intervencionismo gubernativo, también se manifestó en el funcionamiento de los Municipios, suspendiendo acuerdos, declarando tutelas e incluso suspendiendo concejales y Ayuntamientos completos, conjunto de actuaciones que produjeron la quiebra absoluta de la autonomía municipal.

Entre los remedios para corregir tales defectos hemos de señalar la celebración periódica de elecciones municipales, libres, secretas y directas, preferentemente en listas abiertas, precisamente para evitar el eclipse de la democracia participativa al viciarse la de carácter representativo. En cuanto a la periodicidad en los procesos electorales municipales es otra de las características básicas de la democracia. En cada país se sigue un criterio, que suele oscilar entre los tres y los seis años. Siempre hemos pensado que el primer plazo es un corto espacio de tiempo para desarrollar adecuadamente programas, principalmente los referidos a las infraestructuras.

Otra cuestión que se plantea es el de la reelección. Mientras que en España no existe límite para los candidatos, en otros países, como Méjico se excluye. Es probable que el sistema resulte muy rígido. De hecho, en este país los gobernadores han ampliado a seis años sus períodos de mandato.

Más volvamos al tema central de nuestra intervención: la autonomía

municipal. El significado gramatical del concepto autonomía tiene varias acepciones, hasta cinco contiene la edición de la Real Academia de la Lengua Española de 2001, la primera de las cuales es la que afecta directamente a nuestro análisis:

“Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, Para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”

Naturalmente la definición tiene un carácter generalista, por lo que el desarrollo de su contenido debe entenderse queda remitido a la doctrina académica, quien lo ha realizado profusamente en las últimas décadas, al considerar que la existencia de autonomía, aplicada a las instituciones territoriales, supone un doble reconocimiento a tenor de la definición gramatical, por un lado la existencia de un ámbito de intereses propios y por otro, que los mismos han de ser regulados y ejecutados por entes específicos y autónomos. Y ya en este marco jurídico-político, la existencia de autonomía supone la de un ámbito de actuación y libre disposición propio, incluyendo una cierta discrecionalidad y la posibilidad de disponer de mecanismo para oponerse a las actuaciones que traten de menguar su capacidad.

En este mismo sentido, tempranamente el profesor Parejo consideraba que el concepto autonomía se refiere a una Administración cuyos objetivos se cumplen y cuya actividad se realiza por los mismos destinatarios de tal actividad, bajo su propia responsabilidad, a la vez que supone una técnica de organización jurídico-pública al servicio de una división territorial del poder y del principio democrático, al ser un modo de conectar la sociedad con el Estado.

Como sabemos, el municipio doceañista español obtuvo en la Constitución gaditana el reconocimiento formal de su autonomía. Desde entonces y hasta 1978, con algunas excepciones temporales, se mantuvo la pugna para conseguir el reconocimiento de la autonomía municipal, ya que el intervencionismo del Estado en los municipios, incluso en periodos de democracia formal, se producía con insistencia

no sólo en España, sino también en la práctica totalidad de los países americanos.

Significativamente, el municipalismo iberoamericano, aglutinado por un sector de políticos y profesores de diverso origen geográfico, pero con epicentro en La Habana, mantuvo siempre una postura decididamente favorable a tal reconocimiento. Esta actitud se manifestó principalmente a través de la doctrina de la Intermunicipalidad, que después de la primera guerra mundial, a uno y otro lado del océano, clamaban por municipios democráticos y autónomos. Principios que se plasmarían en 1938 con la creación en dicha ciudad de La Habana de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal que desde su fundación manifestó una firme actitud en el mantenimiento y propagación de sus objetivos principales: Contribuir al desarrollo, fortalecimiento y autonomía de los municipios y defender la democracia en la esfera local.

El caso era que desde diversos sectores de opinión municipalista, y siguiendo una corriente doctrinal que se remontaba a los inicios del constitucionalismo en el siglo XIX, se coincidía en reivindicar de los Estados el reconocimiento de tales principios, proponiendo que el control de los Municipios se hiciese no por los Gobiernos, sino por los tribunales de justicia en los asuntos político - administrativos y los Tribunales de Cuentas en las cuestiones económicas y hacendísticas. Esta demanda fue tenida, por fin, en cuenta por la Constitución española de 1978, cuando reconoció los principios de autonomía por los que el municipalismo luchó desde del siglo XIX.

Aunque de sobra conocidos, una vez más hemos de insistir sobre los principios básicos y las cualidades que configuran la autonomía municipal plena; en primer lugar el autogobierno, íntimamente conectado a la democratización de las estructuras locales, pues resulta obligado que el instrumento de gobierno local se constituya y organice mediante elección de los ciudadanos por sufragio universal. Un conjunto de competencias propias, reconocidas por la ley, que no puedan ser objeto de revisión o anulación por actos de las administraciones superiores.

Evidentemente, todo el entramado teórico de la autonomía municipal se viene abajo, si ésta no se encuentra respaldada por una suficiencia financiera adecuada que permita al municipio disponer de los recursos necesarios para mantener y gestionar los servicios. Ello supone que, además de potestad tributaria local, innegable en cualquier principio autonómico, debe reconcerse legalmente el derecho a percibir de las administraciones superiores la cooperación económica suficiente para mantener servicios, no sólo propios, sino también los procedentes de dichas administraciones traspasados y no compensados, problema común en la mayoría de los países, que sí en los de organización unitaria son graves, en los descentralizados adquieren características catastróficas dificultando el mantenimiento de tales servicios y provocando una situación de quiebra en muchos municipios.

Un tercer factor característico de la autonomía es la capacidad de los municipios para organizar, gestionar y ejecutar las competencias que tenga reconocidas, sin tutelas de ningún género y de nuevo insistimos: con la suficiencia financiera adecuada. Por último mencionar la obligada potestad autonormativa, traducida en la capacidad del municipio para elaborar y dotarse de sus ordenanzas municipales.

El reconocimiento constitucional del principio de autonomía municipal ha llamado la atención de la doctrina en los últimos años, y desde diversas instancias políticas, académicas y asociativas se han formulado recomendaciones, acuerdos, etc. para convertir en realidad su incorporación a los Textos Fundamentales de cada nación. Recordemos a estos efectos la aportación de la OICI con su Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada en Caracas en 1990, siguiendo las pautas de la Carta de la Autonomía Local Europea o la presente aportación del IV Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, reunido en Lisboa en noviembre de 2009.

Aunque con grandes prevenciones, como veremos posteriormente, hay que reconocer que en la última década del siglo XX, las perspectivas municipalistas de nuestros respectivos países han cambiado paulatinamente pero de forma significativa, abriéndose cauces a cuestiones como la participación ciudadana, una mayor democratización de las estructu-

ras locales, el reconocimiento de la autonomía municipal o la descentralización, que anteriormente estaban excluidas o mencionadas superficialmente en los textos legales, cambio motivado por las necesidades y demandas de la ciudadanía, que ha supuesto una cierta identidad en los enfoques legales a causa de problemas comunes .

Por lo general estas normas de rango constitucional y las de su desarrollo configuran a la administración local como una parte importante del Estado administrativo, que habitualmente suelen reunir estas tres premisas:

- *1. La autonomía local encuentra su sentido en la gestión efectiva de los intereses de las colectividades locales, se trata de un ámbito de actuación delimitado por las necesidades de los ciudadanos.*
-
- *2. Es precisamente el escalón local donde mejor se plasma el principio general de servicio al interés general de la ciudadanía, pues se trata de la administración más cercana al ciudadano.*
-
- *3. La autonomía local está en relación con el principio de subsidiariedad, no solamente aplicable en el ámbito de otras instituciones, sino implica que en el nivel de su derecho interno, la competencia ha de ser resguardada en el escalón territorial más apto para su desarrollo y ejercicio, y, por ello, la elevación de un nivel a otro, ha de precisar justificación.*

Cualquier observador podría deducir de estas últimas palabras que el problema de la autonomía local está resuelto en el caso de los países federales y descentralizados como Argentina, Brasil, México, Venezuela y España. Pero la realidad es que existen serias dificultades, no como en los tiempos pasados, sino las que se deducen de la falta de diseño definitivo del modelo de organización territorial del Estado, que supondría una adecuada distribución de competencias y recursos financieros entre los poderes existentes: Central, regional donde exista y el municipal.

Este problema de la distribución de competencias también se hace presente en los países unitarios, en este caso no por la falta del diseño definitivo de organización territorial, pues no existen cuerpos intermedios

con garantía constitucional entre el Estado y los municipios, sino por la ausencia de un adecuado criterio a la hora de distribuir las competencias y sobre todo los recursos económicos entre la administración superior y el escalón municipal. En definitiva estamos ante una cuestión que debe recorrer un largo camino para conseguir una solución satisfactoria para los municipios y en consecuencia para los ciudadanos.

Confirma nuestro pesimismo la revisión superficial que hemos realizado de 19 textos constitucionales Iberoamericanos, incluidos Portugal y España, al objeto de verificar la existencia de garantía constitucional del concepto de *autonomía municipal*. Encontramos que en 17 casos existe una declaración formal de este reconocimiento, lo que debería llenarnos de satisfacción por lo conseguido en los últimos años.

Sin embargo, además de los conflictos sobre la distribución de competencias y recursos señalados anteriormente, por uno y otro lado aparecen las limitaciones, en otros no hay menciones a la autonomía financiera, a la capacidad autonormativa de los Ayuntamientos, sólo en uno se menciona textualmente que no se traspasarán servicios de la administración superior a la municipal sino van acompañados de las correspondientes y suficientes dotaciones económicas, se detecta en otros casos la existencia de instituciones locales asamblearias que distorsionan no sólo el sistema democrático representativo, sino el principio básico de la autonomía local, sin olvidar la existencia de tutelas y controles que desvirtúan dicho principio dejándolo en la práctica poco menos que en papel mojado. Por ello mi diagnóstico, pese a lo conseguido, es pesimista, y a los municipalistas nos queda mucho camino por recorrer.

Como una muestra de la larga lucha en defensa de la autonomía municipal realizada por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, nos permitimos reproducir el texto de la Carta Iberoamericana de la Autonomía Municipal aprobada en la ciudad de Caracas en el año 1990 con motivo del XX Congreso Iberoamericano de Municipio organizado por la OICI y en cuya redacción colaboraron importantes alcaldes, concejales y profesores venezolanos.

Carta Iberoamericana de la Autonomía Municipal

Introducción

Los municipios constituyen una sociedad natural, formada por cuerpos vivos, anteriores a la voluntad del estado, cuya existencia reconoce en nuestros días como Institución político-social de participación popular, democrática y autónoma.

El Municipio Iberoamericano tiene su origen en el municipio aparecido en el norte del Duero, extendiéndose por lo que hoy constituye Portugal y España, por los siglos X y XI, desde donde fue transplantado con renovada sabiduría y vigor a las tierras americanas, desempeñando un protagonismo sociopolítico de primer rango en los momentos claves de la fundación de las ciudades y en proceso el emancipador, que alumbraría las nuevas repúblicas.

Las raíces comunes de los municipios iberoamericanos suponen a la vez coincidencia de los principios autonómicos, democráticos y solidarios bajo el signo de la paz y la fraternidad entre los pueblos.

El camino de recuperación de la democracia, emprendida por los países de la Comunidad Iberoamericana en las últimas décadas, ha incidido en el proceso de desarrollo del municipalismo iberoamericano, reconocido ante los Estados por su importancia y dimensión, como una verdadera fuerza política y social que ha de cooperar eficazmente al entendimiento entre los pueblos y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan a la sociedad de nuestros días.

Coincidiendo con el espíritu de reconocimiento municipalista en España, Portugal y América, y recogiendo el mandato de diversos Congresos y reuniones municipalistas, parece oportuno formular una Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, que inspirada en los reiterados principios de autonomía y democracia, contribuya al establecimiento de la paz y la solidaridad entre los pueblos de nuestra cultura, a la vez que consagre como una realidad la participación de todos los

ciudadanos sin distinciones ni discriminaciones políticas, sociales o económicas, en la construcción de un mundo mejor.

Por todo ello, teniendo en cuenta los diversos documentos y manifiestos emitidos en este sentido, principalmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta Europea de la Autonomía Local, los Representantes de Municipalidades Iberoamericanas, Organizaciones y Asociaciones de Municipios, intelectuales, docentes y municipalistas, reunidos en la ciudad de Caracas en la mañana del día 22 de noviembre de 1990, acuerdan promulgar la siguiente

Carta

Primero.- Que el proceso democratizador de los Estados de Iberoamérica se transmita a las estructuras municipalistas de todos los países consagrándose como general y obligatorio el principio de electividad periódica por sufragio universal, libre, directo y secreto de todos los representantes y cargos políticos.

Segundo.- El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que además de constar en los Textos Fundamentales de cada país, sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los Gobiernos y derecho de los ciudadanos.

Tercero.- Que los Parlamentos, Cámaras y demás órganos de la representación democrática nacional consagren la autonomía local a través de los textos legales que rijan en todos los municipios de cada país en plenitud democrática, dotándoles con medios y recursos económicos suficientes para conseguir la efectividad de la autonomía municipal.

Cuarto.- Que desaparezcan los intervencionismos y controles gubernamentales sobre el municipalismo y sus electos, haciendo realidad el principio de que el control sea ejercido exclusivamente por los Tribunales de Justicia y en la órbita financiera por el Órgano Superior de Control Económico de cada país.

Quinto.- Pese a los avances tecnológicos y la eliminación de distancias, dada la complejidad de la gestión y los procesos administrativos, es preciso que a las medidas democratizadoras y autonomistas locales, se incorporen criterios descentralizadores auténticos, plasmados en la transferencia a los municipios de competencias, funciones y actividades, reservadas hasta ahora a otras administraciones.

Sexto.- La existencia de actividades públicas que obligan a la concurrencia de administraciones de diverso nivel, implica la necesidad de que a los municipios les sean reconocidas tales participaciones en igualdad de derechos, obligaciones y responsabilidades que a los otros integrantes, articulándose unos equitativos criterios para el ejercicio de las competencias compartidas.

Séptimo.- La existencia de estructuras locales democráticas, autonomía municipal y descentralización, requieren la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gobierno y a la gestión municipal, por lo que deben facilitarse las vías y los cauces para una participación ciudadana efectiva,.

Octavo.- La consolidación de los procesos de recuperación municipalista tienen que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, tomándose con carácter prioritario su implantación donde no exista o se manifieste tibiamente, para lo cual es imprescindible el apoyo y respaldo de las Organizaciones Municipalistas Iberoamericanas.

Noveno.- Los Municipios Iberoamericanos no pueden ser ajenos a las políticas nacionales de desarrollo económico y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos internacionales especializados que cooperen en los proyectos.

Décimo.- Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión, tanto por

su responsabilidad como por constituir la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.

Undécimo.- La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, hace un llamamiento a todas las Asociaciones y Organizaciones municipalistas de Iberoamérica para que se suscriban al presente documento y una vez hecho suyo lo hagan llegar a los todos los gobiernos de sus respectivos países para que sea conocido y tenido en cuenta en los cuerpos legales correspondientes.
Caracas, 22 de noviembre de 1990

Adicciones

Primera.- Los Municipios y demás entidades locales, tendrán plena legitimación para actuar en defensa de la autonomía local ante los diversos órganos jurisdiccionales de cada país, incluyendo a los tribunales supremos y a los competentes para resolver las cuestiones de constitucionalidad”.

(Propuesta de D^a Rita Barberá Nola, Presidenta de la FEMP y Alcaldesa de VALENCIA. Aprobada por la Asamblea General de la OICI del día 10 de julio de 1998 en la Ciudad de Guadalajara, España)