

LA DEFENSA DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL Y LA OICI

Enrique Orduña Rebollo
Secretario General de la OICI

I.- UNA “LAUDATIO” QUE SE QUEDA CORTA

Unos buenos amigos piden mi participación intelectual para homenajear al viejo compañero de vicisitudes municipalistas, profesor de la Universidad de Mérida de los Andes (Venezuela) Fortunato González Cruz, a lo que accedo gustoso, pero sospechando que la encomienda supera mis posibilidades y me dejaré llevar por el afecto a este gran profesor y sobre todo amigo.

Sus grandes afinidades profesionales fueron el Municipio, no en vano fue el primer alcalde electo de la ciudad de Mérida, la Universidad y el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, adscrito a la Universidad merideña y desde el que ha realizado su obra profesional y docente más intensa en los últimos veinte años. Su vocación jurídica se plasmó con la designación como miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Hombre de firmes creencias cristianas, acepta con resignación las diatribas e inconveniencias de un sistema inspirado en factores exógenos contra no ha escatimado esfuerzos por llevarlos a la práctica en momentos adversos, como los que le ha tocado vivir. Periodista de fácil y aguda pluma sus colaboraciones permanentes y periódicas en la prensa regional crean inquietud entre sus detractores, abren la esperanza a los tibios y a los que compartimos sus principios nos animan a seguir su ejemplo.

Fortunato González Cruz es un luchador incansable, otros con más méritos y conocimientos que el autor de estas líneas darán testimonio de sus esfuerzos y méritos, sin embargo después de más de veinte años de lucha común y amistad inquebrantable, nos ha dado ejemplo de su grandeza moral hace apenas unas semanas, anécdota que no puedo omitir aquí

pues afectó directamente a la Institución que me honro en ocupar responsabilidades directivas. Invitado a participar como ponente en el XXX Congreso Iberoamericano de Municipios, organizado por la OICI, que se celebraba en la ciudad mejicana de Guadalajara, una decisión burocrática, propia de los autoritarismos, le impidió compartir sus enseñanzas y experiencias con un público ansioso de conocerlas, al ser privado del pasaporte sin otra explicación que el obstáculo permanente a su actividad docente y profesional. Ni que decir tiene que tal actitud arbitraria, unida a la permanente agresión de los poderes públicos a los municipios, a su autonomía y a la democracia representativa local, suscitó por parte de los asistentes al mencionado XXX Congreso, el acuerdo unánime de aprobar un documento sobre la postura de la OICI ante la crisis de la democracia Municipal en Venezuela, que se incorporó al documento final de las actas del evento.

Antes de entrar en materia para describir la estructura, actividad y funciones de la OICI en defensa de la democratización de las estructuras locales y la autonomía municipal, es necesario para seguir el cauce de nuestra reflexión describir la vinculación de Fortunato González Cruz con la OICI. Esta se produjo tempranamente cuando ostentaba el cargo de alcalde de Mérida, con ocasión del XX Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en Caracas en noviembre de 1990, en el que aparece como delegado nacional de Venezuela. De nuevo le vemos en el Congreso celebrado en Valladolid y el 15 de julio de 1992 es nombrado delegado regional de la OICI para los Países del Pacto Andino.

En aquella ocasión y ante la desaparición del Instituto de Estudios de Administración Local de España, organismo dedicado a la investigación, el estudio y la formación de los empleados locales, el profesor González Cruz propuso la creación de una institución que supliese aquellas funciones, pero en América, para lo que ofreció la posibilidad de llevarlo a cabo en Mérida y vincularlo a la Ilustre Universidad de los Andes. Aprobada la moción, fue capaz en pocos meses de convertir en realidad el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, el CIEPROL, enmarcado en la Institución docente superior, que pronto cumplirá los veinte años de existencia y actividad.

El ingente esfuerzo realizado a lo largo de estos años, se ha plasmado en la creación de un organismo activo que ha generado múltiples servicios a los Municipios venezolanos, al tiempo que consolidó una plataforma de destacados profesionales, también procedentes de la Universidad, como sería Nory Pereira, Viloría, y muchos más de cuyo nombre no tengo memoria y ruego perdonen la omisión.

A lo largo de los años, la OICI estuvo presente en las actividades del CIEPROL, recordemos el Simposio Iberoamericano de Medio Ambiente y Municipio celebrado en Mérida en 1998 o la participación en las Jornadas sobre Federalismo y Municipio, que con gran constancia y perseverancia organizaba todos los años en el mes de noviembre y que la OICI las ha incorporado a sus Planes de Actividades anuales. Nuestro homenajeado siguió participando en los sucesivos Congresos y actividades de la OICI y así en el de Guadalajara de México en 2001 fue designado asesor de la Organización, complementado en el Congreso de Cancún en 2008, cuando se integró de forma definitiva y con todo mérito en el Comité Científico de la OICI, funciones que continúa ocupando, lo que le permite asistir a las reuniones del Consejo Directivo con pleno derecho.

II.- Intermunicipalismo y asociacionismo local

El movimiento asociativo municipalista de los años inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial dio lugar a la aparición de una serie de organismos nacionales e internacionales en Europa y América, donde caló hondamente en el panorama local, que tenían por objetivo general superar las diferencias entre los pueblos para evitar nuevos enfrentamientos, pues ya entonces se formuló la idea del entendimiento entre las ciudades y los pueblos, por encima de los Estados, como vía idónea para superar las diferencias y los agravios internacionales. Recordemos a estos efectos algunas asociaciones nacionales como la Unión de Municipios Españoles y entre las segundas a la Unión Internacional des Villes et Pouvoirs Locaux, que celebraban reuniones, asambleas anuales, congresos internacionales de ciudades, conferencias interamericanas, etc ¹.

Por lo general estas asociaciones tenían como denominador común

la defensa de los derechos y la autonomía de los municipios, al tiempo que trataban de buscar fórmulas para conseguir actuaciones conjuntas basadas en la intermunicipalidad, concepto cuya génesis hemos de atribuir a los municipios del continente americano, ya que fueron expuestos en ciudad de México en 1921 por el ilustre municipalista cubano Ruy Lugo-Viña, propugnando las relaciones e intercambios internacionales entre los municipios con el fin de superar fronteras y entrar para su mayor desarrollo en el ancho campo experimental de la universalización más absoluta, con la esperanza entonces frustrada, de mantener la paz entre las naciones ².

Esta filosofía fue la que motivó sendas resoluciones en la V y VI Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebradas respectivamente en Santiago de Chile y La Habana en los años 1923 y 1928. Es indudable, y así debemos reconocerlo, el protagonismo cubano en la génesis del movimiento asociativo local, pues el Historiador de la Ciudad de La Habana, Dr. Emilio Roy Leousate fue uno de sus promotores, al impulsar la celebración en La Habana de la reunión de 1928, en la que se consolidaría la idea doctrinal de la intermunicipalidad ³.

En esta VI Conferencia de Naciones Americanas, participaron activamente y prestaron su decidida colaboración el municipalista y concejal de La Habana Ruy de Lugo Viña y los profesores Carreras Jústiz y José Luciano Franco, cuyas aportaciones fueron definitivas en el proceso de creación de la OICI diez años más tarde ⁴. Pero tampoco podemos olvidar los estudios que sobre el pasado municipalista se hicieron por entonces en Cuba, joven república que trataba de fijar su andadura con una base tradicional extraída del municipio español, y que sin duda creó un ambiente muy propicio para los pasos dados en 1938 y 1939 que hicieron realidad la OICI ⁵. A consecuencia de la reunión de 1928, se creó en La Habana la primera Oficina de la Intermunicipalidad merced a los trabajos y esfuerzos de cuatro Alcaldes de La Habana, cuya memoria parece oportuno recordar: Verús Mendieta, Carlos de la Torre, Miguel Mariano Gómez y finalmente el doctor. Superville ⁶.

El homenaje que rendimos a estos munícipes, debe ampliarse a Ruy de Lugo-Viña, que murió en Cali (Colombia) en accidente aéreo junto

a la delegación de la Intermunicipalidad que trataba de llevar a los otros países hermanos su mensaje de solidaridad en el denominado “Vuelo de Buena Voluntad por Faro de Colón”, organizado por el doctor Julián Martínez Castells, en nombre de la Sociedad Colombeísta Panamericana y que acabaría trágicamente en noviembre de 1937⁷.

III. LA CREACIÓN DE LA OICI

Siguiendo la línea del pensamiento intermunicipalista y en virtud de las mencionadas resoluciones V y VI de la Conferencia Internacional de Estados Americanos de 1928, diez años más tarde se creó la OICI durante el I Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en La Habana durante los días 14 a 18 de noviembre de 1938. El Congreso se organizó bajo los auspicios de la Municipalidad de La Habana y el asesoramiento de la Unión Panamericana que contrató para ello los servicios técnicos de la Public Administration Clearing House de Chicago⁸, desarrollando sus actividades en el salón de sesiones de la Cámara de Representantes.

La Resolución número 70, adoptada por el Congreso, acordaba la creación de una asociación hemisférica de cooperación intermunicipal permanente que posteriormente se denominaría **“Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal”** (OICI), en español; **“Organização Inter-Americana de Cooperaçao Intermunicipal”** (OICI), en portugués e **“Inter American Municipal Organization”** (IAMO), en inglés. Del Congreso fundacional de la OICI se obtuvo un primer resultado de carácter práctico y fue la organización y régimen de funcionamiento de los entes locales cubanos, recogido en la Constitución de 1940. También resultó una consecuencia de aquella reunión, a la que asistieron representantes de 19 naciones americanas, la creación de organizaciones nacionales de cooperación intermunicipal, como la Asociación Panameña de Cooperación Intermunicipal, desaparecida, pero de la que aún se conserva memoria en aquel país⁹. Entre las que perduran: la OPACI (Paraguay), la AVECI (Venezuela) y la Liga Municipal Dominicana, creada por Ley de 23 de diciembre de 1938 y cuyo protagonismo municipalista en la República Dominicana es notoria en la actualidad¹⁰.

Además de los organizadores de la municipalidad de La Habana y de las otras municipalidades e instituciones participantes, ha llegado hasta nosotros el recuerdo de algunos protagonistas de aquel primer congreso, vinculados al mundo docente iberoamericano: Salvador Dana Montano y Pedro Frías, argentinos; Ramiro Capablanca, Carreras Jústiz, Pablo Laville, cubanos como Carlos Manuel Morán, elegido secretario y que después sería el alma de la organización hasta finales de la década de los sesenta, casi durante treinta años. Por parte española se mencionó la presencia del profesor Manuel Ballbé, catedrático de derecho administrativo que desempeñó un importante papel ¹¹.

Sin embargo la Resolución número 70 era nada más que el principio de un largo camino, pues inicialmente lo que se creó fue una Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal, integrada por representantes de las tres Américas, con el español, inglés, francés y portugués como idiomas oficiales. Al objeto de avanzar en su desarrollo, la Public Administration Clearing House, hizo en Chicago el papel anfitrión en la primera reunión de la Comisión en noviembre de 1939, en la que estuvieron presentes los representantes municipales de los 19 países, donde se redactaron los primeros estatutos de la OICI¹².

En ellos se hacía un señalamiento de objetivos y actividades, que recogidas textualmente hacían constar:

OBJETIVOS

Contribuir al desarrollo, fortalecimiento y autonomía de los municipios.

Defender la democracia en la esfera local.

Promover la incorporación efectiva de las administraciones locales en el proceso de desarrollo nacional de sus respectivos países.

ACTIVIDADES

Actuar como centro de difusión, estímulo e intercambio de estudios, ideas, experiencias y asistencia técnica.

Propender al establecimiento de normas que facilitarán la administración municipal y en particular a todo lo concerniente a la actividad municipal.

Abogar por los intereses municipales ante los Organismos Internacionales, especialmente la creación del Banco Interamericano de Municipios.

Promover el mutuo entendimiento, cooperación y buena vecindad entre los gobiernos municipales de los países miembros.

Estimular el establecimiento de institutos nacionales e internacionales de administración municipal y de enseñanza de las técnicas de gobierno y administración en dicha materia.

Fomentar la participación e interpretación más directa de la comunidad en los asuntos de la vida local, promoviendo la mayor democratización en la organización y funcionamiento de las Administraciones locales.

Prestar asistencia técnica en materia municipal a los miembros de la Organización.

Promover la organización de Asociaciones Nacionales de Municipios y Asociaciones Técnicas en el área municipal en los países miembros.

Celebrar periódicamente congresos, conferencias y seminarios nacionales e internacionales sobre temas municipales.

Promover los mecanismos correspondientes para que todos los países latinoamericanos formen parte de la OICI.

Esos principios, fueron recogidos en su integridad en los vigentes estatutos de la OICI, después de la reforma del año 1994 aprobada en el Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en dicho año en la Ciudad de La Plata (República Argentina)

En definitiva se habían sentado las bases de los primeros estatutos de la OICI, imbuidos del espíritu de la intermunicipalidad y la cooperación. Estatutos que no difieren mucho de los actuales, ya que en la práctica se mantienen con las naturales incorporaciones propias de las necesidades

marcadas por la dinámica histórica, casi como el de la época fundacional, incluso coincidiendo textualmente en numerosos apartados y párrafos. Estas coincidencias de los Estatutos de la OICI, actualmente en vigor, se manifiestan en el epígrafe de los objetivos, que se mantienen en los mismos términos en el artículo 3º y las actividades previstas en el artículo 4º.

III. A propósito de la democracia y la autonomía municipal

Como hemos reiterado, hoy no es factible la práctica de la democracia directa en el gobierno municipal, 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 cien 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, ya que como dijo Sir Winston Churchill, pese a sus defectos, era el menos malo de todos.

Por tanto, 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 y el municipio, al configurarse los Estados contemporáneos, ha constituido por naturaleza el escalón intermedio entre ellos y la sociedad civil, como reiteradamente defiende la doctrina municipalista (Parejo, Brewer Carías, Armando Rodríguez, González Cruz, Villegas, etc.).

Hagamos una corta reflexión sobre la democratización de las estructuras locales, que desde los orígenes del constitucionalismo ha encontrado

dificultades, para consagrar el sufragio universal, libre, secreto y directo como procedimiento habitual para elegir concejales, síndicos, etc. incluidos los alcaldes. Por ello debemos rechazar cualquier subterfugio tendente a manipular o alterar los resultados electorales. Recordemos entre los vicios del pasado las elecciones censitarias, las alteraciones de resultados “(*pucherazo*)”, compra de votos, etc. o en la actualidad las tentaciones manipuladoras de censos y resultados apoyados por los medios tecnológicos.

La suplantación de la Democracia local

Como decíamos anteriormente, los principios de la democracia representativa, formulados en los inicios del constitucionalismo, son admitidos sin dudas ni titubeos como el medio más idóneo y adecuado para la elección de los representantes políticos de cualquier nivel. Es evidente que la democracia directa o el ejercicio asambleario en el autogobierno, sólo puede tener valor en los muy determinados casos que se han establecido de la regulación legal adecuada.

En los últimos años, la influencia de modelos exógenos sucedáneos del municipio constitucional y democrático, se ha extendido por diversos países del ámbito Iberoamericano, con el propósito de suplantarlos, justificando el cambio por la ausencia de una verdadera participación democrática de los ciudadanos en el gobierno local, argumento falaz que concluye como se ha comprobado, y reiteramos una vez más, en la generación de un sistema elitista, en el que sólo tiene cabida los afines y con limitaciones.

Estas corrientes, hábilmente manejadas, encuentran eco en una opinión pública desencantada, que respalda los cambios, seducida por el señuelo de una democracia asamblearia, que colapsa el Gobierno local representativo, para deslizarse peligrosamente hacia los totalitarismos, en estos casos de inspiración izquierdista, renunciando a modelos socialdemócratas o liberales. Esta cuestión ha sido una preocupación permanente desde hace algunos años de los municipalistas que configuran la OICI y de su Consejo directivo, manifestado reiteradamente en los recientes Congresos Iberoamericanos de Municipios o en las colaboraciones de la Revista Cuadernos de la OICI.

Aunque existen varios intentos contra la institución municipal democrática en otros países, no podemos omitir que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, al referirse a la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos, además del tradicional Cabildo abierto,¹³ en el artículo 70º, dedicado a la participación ciudadana, menciona: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, el citado Cabildo abierto y ¡atención!: *la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante* en una serie de materias de carácter social y económico, como la autogestión, la cogestión, cooperativas, cajas de ahorros, empresas comunitarias, etc.

La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas funcionará en el ámbito local y puede ser convocada a iniciativa del 1% del censo, con un mes de anticipación mediante escrito dirigido a la Junta Parroquial o al Alcalde, los cuales están obligados a dar toda clase de facilidades para su desarrollo, desde locales a garantizar la seguridad. Los asuntos serán acordados por mayoría simple de los asistentes y como dijimos anteriormente las decisiones tiene carácter vinculante para las autoridades que deban hacerla efectiva ¹⁴.

Aunque anteriormente, al tratar las relaciones entre la democracia y la autonomía, hemos realizado una reflexión sobre el diferente discurso entre democracia representativa y participativa, es oportuno insistir sobre el tema al considerar el capítulo del Poder Público Municipal, sobre todo el artículo 182º por el que se crean los Consejo Locales de Planificación Pública, presididos por el Alcalde, e integrado por los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras, no especificadas, de la sociedad ¹⁵.

Existe un innegable grado de preocupación en la doctrina por el alcance y los efectos de los mecanismos participativos principalmente, por el carácter vinculante de las decisiones tomadas por las asambleas de ciudadanos, según vimos previsto en el artículo 70º del texto Constitucional. Ahora bien, el mecanismo creado en el 182º es el Consejo Local de

Planificación, que será el adecuado para canalizar la participación, por lo que puede deducirse la existencia no sólo de una duplicidad entre democracia representativa (El Concejo con sus electos) y democracia participativa con su Consejo Local de Planificación, que puede inducir a una falta de eficacia, de identificación de responsabilidades en la gestión pública y sobre todo por el ejercicio del control, por parte del ciudadano, frente a su electo, cuando ha sido coautor de las decisiones concretas ¹⁶.

Más compleja para las garantías de la autonomía municipal, resulta la promulgación el 18 de mayo de 2006 de la “*Ley de los Consejos Comunales*”, que presuntamente puede afectar al contenido del artículo 70 de la Constitución, que como vimos, reconoce como medios de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía, no sólo, entre otros, al Cabildo abierto, sino a las asambleas de ciudadanos y ciudadanas.

El último artículo del mencionado Capítulo se refiere a la creación de mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados una serie de servicios para que éstos los gestionen “previa demostración para prestarlos”, referidos a salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, medio ambiente, mantenimiento de áreas industriales, conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, obras y prestación de servicios públicos. Para materializarlos, se prevé el establecimiento de convenios o conciertos, cuyos contenidos estén informados por los principios de independencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

Sin poner en tela de juicio la capacidad, e inmejorable voluntad de dichos grupos para la gestión convenida de los servicios descritos, es una realidad que en los municipios de cierta entidad de población y tamaño, la complejidad de los servicios, los procedimientos y su control, resultan en muchas ocasiones difíciles de poner en práctica y llevar a buen fin, por la conjunción de electos y equipos técnicos de empleados locales habituados a ello, por la especialización que actualmente se requiere para gestionarlos con eficacia y transparencia. Ante lo expuesto hemos de preguntarnos,

¿también pueden ser objeto de transferencia a las comunidades y grupos vecinales, la gestión de las competencias nacionales previstas en el artículo 157º, que tentativamente podían traspasarse a Municipios y Estados? ¹⁷.

Hay que recordar, también referido a Venezuela, que a partir de 2010 se ha producido un verdadero torrente legislativo que persiguen el objetivo común de sustituir el Municipio democrático, como las Leyes del Poder Popular, de las Comunas, Planificación Pública y Comunal, Contraloría social. Indirectamente el Decreto de Ley Orgánica de Bienes Públicos de 2012. En todos los casos, entiende la doctrina que existe que entran en pugna los artículos 4º y 6º de la Constitución, en relación con el 168º que corresponde con carácter exclusivo a los Estados la organización de sus municipios y demás entidades locales.

A la vista de las experiencias en los diversos países y lugares, hemos de reconocer que no todo ha evolucionado en forma aceptable, pues en ocasiones la democracia representativa como base del Estado de derecho y del régimen constitucional, que debía haber sido perfeccionada, acorde con los nuevos tiempos y la dinámica social, para que fuese efectivamente representativa de la ciudadanía, de sus organizaciones, regiones, municipios, etc., no sólo de unos pocos partidos políticos que la monopolizan. En consecuencia la democracia representativa se encuentra distorsionada en diversas ocasiones, porque entonces aparenta representar sólo al partido en el Gobierno, corriendo el riesgo de que una democracia de representatividad partidista de carácter plural, se convierta en la democracia de un solo partido ¹⁸

A estos efectos hemos de recordar la opinión generalizada de la doctrina y muy especialmente del profesor Armando Rodríguez, cuando recuerda que, a partir de unos postulados constitucionales –aparentemente y bien intencionados- relativos a la participación ciudadana y la instalación de una pretendida democracia participativa, prevista en el artículo 70 de la Constitución Venezolana de 1999, que prevé la existencia de una asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán vinculantes. E Incluye a la autogestión como medios de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía, en el orden político.

La conclusión que obtienen del desarrollo de estos principios constitucionales, es la existencia de una auténtica deriva hacia la construcción de un Estado Comunal, mediante un conjunto de leyes contrarias a la Constitución que, en su esencia, apuntan a reforzar la concentración del poder, en un esquema que sujeta las nuevas, aunque proyectas, organizaciones de la sociedad civil diluidas en comunas, concejos comunales, etc. todo ello a instancias del dirigismo del Poder Ejecutivo Nacional

Por ello, ante el reverdecimiento de corrientes en pro de la democracia asamblearia, hemos de advertir que se corre el riesgo eminente de poner en manos de una minoría la toma de decisiones políticas y el gobierno local ¹⁹. Minoría que, evidentemente y con carácter finalista, representa sus propios intereses y no los de la comunidad, por lo que a corto plazo acaba convirtiéndose en una verdadera oligarquía local, pues resulta inevitable impedir en los movimientos asamblearios el cansancio de sus protagonistas, que terminan delegando las funciones en la minoría que dirige las reuniones, los más elocuentes, los que disponen de tiempo libre, etc. que no suelen coincidir con los más eficaces y rigurosos.

Es una lección aprendida a lo largo de la historia, que no admite revisión, pese a las pretendidas innovaciones de los que sin el fundamento del conocimiento histórico, pero avalados por tentaciones populistas, creen encontrar en el mecanismo asambleario el remedio a los problemas políticos de los gobiernos, ya sean nacionales o locales ²⁰.

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. Los períodos de mandato, oscilan entre los seis años de Nicaragua, los cinco de Panamá, Paraguay y Uruguay, los cuatro de Argentina, Brasil, Costa Rica,

Chile, Ecuador, España, Guatemala, Honduras y República Dominicana, tres en Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela, finalmente cada dos años en Bolivia ²¹.

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 ²².

IV.- EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y A AUTONOMÍA LOCAL

En el momento presente, junto a la preocupación manifestada en líneas anteriores, debo señalar algunos síntomas favorables, en el Municipio Iberoamericano, como la generalización de elección de alcaldes y concejales por sufragio universal, la aparición de Asociaciones municipalistas en la práctica totalidad de los países Iberoamericanos que no hacen más que confirmar un primitivo proyecto de la OICI en 1938 y del que tomó ejemplo la Liga Municipal Dominicana, cuya fecunda actividad se mantiene en nuestros días o la paraguaya OPACI. Hemos de lamentar, en el caso de Venezuela, la crisis de AVECI, que desapareció prácticamente hace quince años.

Todo ello son logros que nos permiten afrontar con cierto optimismo el futuro del municipalismo y su esencia autonómica, pero frente a esta visión positiva se alza un nuevo conflicto, también común, el provocado por la forma de organización territorial del Estado, por lo que la redistribución de competencias y su financiación, compartida por los otros poderes del Estado, es necesaria para conseguir una sociedad más justa e igualitaria. Mientras no superemos este desafío, no se podrá valorar en su auténtica medida el poder municipal como verdadero poder del Estado ²³.

Desde hace años se trabaja por los municipalistas de algunos países iberoamericanos en este sentido. Después de las reformas realizadas, en los últimos tiempos, sobre su legislación municipal, vemos que el gobier-

no local se configura como una parte decisiva del Estado, encontrándose teóricamente prevista de autonomía para la gestión de sus intereses. Esta autonomía se traduce por un lado, en las competencias que han de ejercer en función de las potestades que las leyes les atribuyen y, por otro, en dotar a la administración local de la suficiencia financiera necesaria para el ejercicio de aquellas, pues resulta un principio inquebrantable el de que sin medios económicos no puede existir autonomía real.

Quiero por tanto hacer reflexiones más cercanas en el tiempo a nosotros desde la perspectiva de un municipalista, preocupado por la evolución de los municipios y a la vez testigo de las diversas situaciones que se producen en el área Iberoamericana sobre esta cuestión, reflexiones que no quiere decir sean acertadas, pero sí les aseguro bienintencionadas.

Hoy no estamos ante municipios urbanos medievales, nos encontramos ante los municipios urbanos a principios del siglo XXI, con una acumulación de problemas de difícil solución y que escasamente pueden cumplir el fin principal de toda organización administrativa desde la Atenas democrática: el bienestar de los súbditos entonces, de los ciudadanos en nuestros días.

El reconocimiento constitucional de la democracia y la autonomía municipal en los países de nuestro entorno, es por tanto una de los objetivos permanentes en los principios inspiradores de la OICI, por eso es conveniente recordar la evolución del proceso institucional en defensa de la Democracia y Autonomía municipal. Prácticamente contemporánea con la Ley Municipal española de abril de 1985 es la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en octubre de 1985. Ratificada por España el 20 de enero de 1988 entró en vigor el 1 de marzo de 1989. La Carta no es una mera declaración de intenciones, sino que es la expresión política del Consejo de Europa, que obliga a la interpretación de los preceptos constitucionales que reconocen la autonomía local en armonía con su contenido, por lo que junto al resto de las normas ya mencionadas, debemos incluir a la CEAL en el bloque de la constitucionalidad local ²⁴.

A consecuencia de la adaptación de la CEAL al ordenamiento español, en 1990, y con motivo del XX Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en Caracas por la OICI, se aprobó la Carta de la Autonomía Local Iberoamericana (en lo sucesivo CAMI), ratificada en el XXI Congreso que se celebró en 1992 en Valladolid ²⁵.

En la CAMI se recuerda que la democratización de las estructuras locales debe consagrarse como principio general y obligatorio, manteniendo la periodicidad de los procesos electorales y el sufragio universal. En cuanto al concepto de autonomía local, deben superarse los planos teóricos y 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”* ²⁶.

Relacionado directamente con la autonomía municipal, y a partir de la experiencia deducida de los acuerdos que conllevaron en España a la firma del Pacto Local en 1998, en lo referente a la posibilidad de acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional, la presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias, propuso una adición a la CAMI redactada en los siguientes términos:

“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” ²⁷

Los principios de este documento, no han sido alterados con el paso de los años, probablemente, al igual que en la Guadalajara española de 1998, en la Guadalajara mexicana de 2014 o en la prevista peruana de Lima en 2016, fuese conveniente incorporar a la CAMI una segunda adición referida a la defensa y garantía institucional del Municipio democrático constitucional. Por la importancia que tiene para el Municipalismo Iberoamericano el contenido de dicha Carta, la incorporamos en su integridad a esta colaboración:

CARTA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL IBEROAMERICANA

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.

SEPTIMO.- 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.

DECIMO.- 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.

UNDECIMO.- 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”.

(A propuesta de D^a Rita Barberá Nolla, 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)

(ENDNOTES)

- 1 V: ORDUÑA REBOLLO, E. La Unión de Municipios Españoles un antecedente de la FEMP. Madrid. Carta Local. Número 21. Nov. 1991. p. 18. Cuyo papel durante los quince años de su existencia (1924-1939), resultó ciertamente importante, no sólo desde el punto de vista doctrinal, sino por su influencia en los textos legales de la época y en otras decisiones políticas de interés local.
- 2 V: CONGRESO HISTORICO MUNICIPAL INTERAMERICANO. VI. 1957. Crónica del ...Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1959. págs. 46 y 47.

- 3 V: LEAL SPENGLER, E. La OICI y la ciudad de La Habana. En: III Simposio Iberoamericano sobre Municipio y Turismo. La Habana. 1993. Recogido en Carta Local julio-agosto de 1993. pág. 19.
- 4 LUGO-VIÑA, Ruy de. La Intermunicipalidad Universal. la Habana. 1938.
- 5 V: CARRERAS JUSTIZ . . .
- 6 V: LEAL SPENGLER, E. La OICI . . . op. cit.
- 7 V: CONGRESO HISTORICO MUNICIPAL INTERAMERICANO. 1957. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1959. pág. 47.
- 8 MORAN, Carlos M. Homenaje a un municipalista: Herbert Emmerich. Nueva Orleans. Municipalidad (órgano de la OICI). Núm. 5. Invierno 1970. Pág. 4.
- 9 Además de la mencionada, entre las asociaciones de municipios que existían a principios de los años setenta se cuentan: Asociación Colombiana de Municipios, afiliada a la OICI (Municipalismo nº 5. P. 61). Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (Municipalismo nº 5. P. 63). Asociación Nacional de Ayuntamientos de México. Editaban una revista: Cabildo (Municipalismo nº 5. P. 69). Asociación Paulista de Municipios. Era significativo que la Asociación Panameña de Cooperación Intermunicipal convocó en 1969 el VII Congreso para promover una Nueva Carta Orgánica Municipal y elaborar un Reglamento Interno para los Concejos Municipales (Municipalismo nº 1. P. 47)
- 10 En el preámbulo de la Ley de creación de la Liga se dice: Vista la resolución nº 2, votada por el Primer Congreso Panamericano de Municipios en la ciudad de La Habana, República de Cuba, con fecha 18 de noviembre del presente año de mil novecientos treinta y ocho . . ." También en el artículo 213 de la Ley de Organización Municipal de la República Dominicana de 21 de diciembre de 1952, referido a la Cooperación Intermunicipal, reconoce a los Ayuntamientos la posibilidad de sostener relaciones, asociarse o cooperar entre sí o con entidades similares de otros países en todo género de actividades, "tales como conferencias, congresos, asociaciones o agrupaciones regionales, continentales o mundiales, y en particular en la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal . . ."

11 V. DANA MONTAÑO, Salvador. Planificación de la actividad municipal. En: IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios. Barcelona. 1967. Madrid. IEAL. 1968. Vol. II, pág. 1403. Por el contrario ALBI, se refirió a este primer Congreso, como un acontecimiento de gran importancia, pero del que se sabía muy poco.

12 V. MORAN, C. Homenaje . . . op. Cit. Pág. 5

13 ORDUÑA REBOLLO, E. Democracia Directa Municipal. Cabildos y Concejos Abiertos. Madrid. Cívitas, 1994. Recientemente en: Pequeños Municipios y Entidades Locales Menores en la organización territorial española. (Inédito)

14 SALAMANCA, L. La democracia directa en la Constitución Venezolana de 1999. En: El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela. Caracas, Instituto de Estudios Políticos, 2004, pág. 108 y sgts.

15 La ley de los Consejos Locales de Planificación Pública fue promulgada el 12 de junio de 2002, posteriormente la Asamblea Nacional aprobó una nueva ley publicada en la Gaceta oficial n° 38591 de 26 de diciembre de 2006, que según Villegas subordina estos Consejos a los Comunales. VILLEGAS MORENO, J. L. Derecho Administrativo op. cit. pág. 183

16 RODRÍGUEZ GARCÍA, A. La participación ciudadana en el Derecho Administrativo. Venezuela. Caracas Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, n° 129, 2007, pág. 163.

17 Téngase en cuenta que el artículo 157° dice que *“La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”*

18 BREWER CARIAS, A. R. La crisis de la democracia venezolana. Caracas, Editorial CECSA, 2002, pág. 145.

19 Lo que no excluye la existencia de una participación efectiva de los ciudadanos en la política, reconocida por la Carta Democrática Interamericana adoptada en Lima el 11 de septiembre de 2001.

20 BREWER CARIAS, Allan R. Democracia municipal, descentralización y desarrollo local. Conferencia Inaugural del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Valladolid. 2004. en prensa.

21 VICTORY, Catalina. Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamerica. Barcelona, Affers Internacionals, n° 47, 2000, págs. 22 y 23.

22 VALLARTA PLATA, Guillermo. El nuevo municipio mexicano; alcances y

perspectivas a mediano plazo. Madrid. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 6, 2001. Idem. La reforma política en el ámbito del Municipio Mexicano. Madrid. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. nº 10, 2003.

23 SOSA WAGNER, Francisco y MIGUEL GARCIA, Pedro. Las competencias de las Corporaciones locales. Madrid. 1985. ORTEGA, Luis. El régimen legal de las competencias locales. Madrid. 1988.

24 PAREJO ALFONSO, L. La Carta europea de Autonomía local en el ordenamiento jurídico español. En: Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local. Barcelona. 1994. En el mismo tomo: FONT I LLOVET, Tomás. Las competencias municipales en España ante la Carta europea de Autonomía Local.

25 XX CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. Caracas. 1990. Madrid. OICI. 1991. XXI CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. Valladolid. 1992. Madrid. OICI. 1994.

26 VILLEGAS MORENO, J.L. Administración... op. cit.

27 XXIV CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. Guadalajara. 1998. El Municipalismo Iberoamericano del siglo XXI. Madrid. OICI FEMP. 2000.