

# La recepción del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local venezolano.

## Una aproximación

### *Reception of the subsidiarity principle in venezuelan local order. An theoretical aproach*

Villegas Moreno, José Luis

Universidad Católica del Táchira

E-mail: villegas@ucat.edu.ve , jlvmdbel@gmail.com

Recibido: 10/03/09 / Aceptado:15/04/09

#### **Resumen**

Un elemento importante relacionado con la distribución de competencias en el ámbito local es el principio de subsidiariedad. En la división territorial de los Estados el principio de subsidiariedad cobra en la actualidad vital importancia para redimensionar y fortalecer la vida local. En Venezuela este principio aparece consagrado en la constitución al referirse el artículo 165 al tema de las competencias concurrentes, como instrumento a aplicar para desarrollar la legislación correspondiente. En este trabajo se hace un análisis sobre la configuración del municipio en la arquitectura del Estado, describiendo el polémico tema del interés local o de lo que debe entenderse por materias propias de la vida local, explicando la configuración constitucional y legal de las competencias locales, y por último se aborda el principio de subsidiariedad. Se presenta una referencia sobre el origen del principio, su conceptualización y manifestación, y su recepción en el ordenamiento jurídico venezolano.

PALABRAS CLAVE: Ordenamiento Local, Venezuela, Principio de Subsidiariedad, gobierno local

#### **Abstract**

A relevant factor related with distribution of powers in local governments

is the subsidiarity principle. This principle acquires relevance in the territorial division of the states in order to enhance and strengthen local life. In Venezuela this principle is established in constitutional article 165, referred to concurrent issues, as an instrument to develop the corresponding legislation. This research analyses the municipal configuration within the state architecture, describing the polemical issue of local interest. At Last is presented a reference of the origin, conceptualization and manifestation of the subsidiarity principle, and its reception in the Venezuelan legislation.

KEY WORDS: Local Legislation, Venezuela, Subsidiarity Principle, Local Government

## 1. El municipio en la arquitectura del Estado

El Preámbulo, la exposición de motivos y las disposiciones fundamentales de la Constitución tratan al Estado como Federal descentralizado “en los términos consagrados por esta Constitución”. El artículo 4 dice: “La República Bolivariana de Venezuela es un estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Aunque sea una figura contradictoria, la federación en Venezuela ha estado montada y así aparece diseñada en la Constitución de 1999 sobre un sistema de distribución vertical del poder, es decir, sobre un sistema de descentralización político-territorial del Poder Público en tres niveles: nacional, estatal y municipal<sup>1</sup>(art.136).

El Poder Público en el nivel nacional, corresponde a una persona jurídica territorial que es la República, así denominada en la Constitución. Así en el texto fundamental, el término “República” tiene dos connotaciones: una, la República Bolivariana de Venezuela” como Estado en su globalidad, titular del Poder Público; otra, en el ángulo de la distribución vertical del poder, la “República” a secas, como la persona jurídico-pública territorial nacional, titular del Poder Nacional.

Existe un segundo nivel de distribución del Poder Público que es el nivel estatal, conformado por Estados. Además, en este segundo nivel existe un Distrito Capital, las Dependencias Federales y los territorios federales que conforman la Federación. Por disposición constitucional

(Artículo 18 y disposición transitoria 3.3) y leyes especiales han sido creados el Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Especial del Alto Apure.

Los Estados están configurados como personas jurídico-públicas en pie de igualdad política, con autonomía, aun cuando por el proceso centralizador que ha caracterizado al sistema se haya producido un vaciamiento progresivo de competencias propias en ese segundo nivel, en beneficio del nivel nacional. Por ello, esa autonomía, en gran medida es inútil e inoperante, porque le hemos venido quitando la materia (competencias) sobre las cuales desarrollarse. Aún más, Venezuela conserva dentro de los sistemas federales, el esquema clásico de distribución de competencias según el cual, las competencias residuales están en el segundo nivel, el nivel estatal (art. 164.1), pues las competencias nacionales (primer nivel) y las competencias municipales, en el tercer nivel, deben ser de carácter expreso. Por tanto, todo lo que no se asigne al Poder Nacional y al Poder Municipal, corresponde al Poder Estatal, es decir, a los Estados de la Federación. Sin embargo, es tan extensa la enumeración de las competencias nacionales (art. 156) y municipales (art. 178) que, como residuo, ha quedado muy poco. Debido a esto, los Estados tienen una competencia residual, materialmente sin residuo efectivo, como en el sistema constitucional anterior, por lo que progresivamente se han venido configurando como instituciones político-territoriales sin competencias reales<sup>2</sup>. Y en el diseño constitucional actual es poco relevante su ámbito competencial.

Esto ha conducido a la situación actual de que, además de no tener mayores competencias precisas a pesar de los esfuerzos que se hacen ahora por encontrarlas y definir las, los Estados dependen totalmente desde el punto de vista financiero del poder Nacional, a través de una partida del Presupuesto Nacional que se denomina "Situado Constitucional" (art. 167.4), equivalente al veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios y que se reparte entre los Estados y el Distrito Capital. Hasta cierto punto es un mecanismo de devolución a los Estados de ingresos tributarios que antes tenían. Así, a través del Situado Constitucional, se redistribuye parte de los impuestos nacionales, hacia su fuente originaria que eran los Estados. Creemos que el artículo 167 constitucional al permitir la delegación de impuestos a los estados desde el Poder

Nacional, tiende a fortalecer las Haciendas Estadales.

El tercer nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estatal, es el nivel municipal. Se trata de un tercer nivel de distribución vertical del Poder Público, por lo que hasta hace cierto punto, en el régimen constitucional actual, se trata de un vestigio de aquel esquema que algunos han considerado imperfecto y a veces vacío de la Constitución de 1857, que hablaba del Poder Municipal. Lo cierto es que a pesar de todo el tiempo que ha transcurrido, la Constitución de 1999 sigue hablando de que hay un Poder Nacional, un Poder de los Estados y un Poder Municipal.

En esta forma, el Municipio en Venezuela es partícipe del Poder Público en este sistema de distribución vertical del poder que trae la Constitución de 1999. No se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura del Estado. No es sólo una administración más dentro de una Administración pública unitaria; sino que es un nivel político-territorial, con una Administración pública municipal propia, que ejerce una cuota parte del Poder Público en el sistema de distribución vertical del Poder<sup>3</sup>. El Poder Municipal, en definitiva, es una de las ramas del Poder Público en el contexto del artículo 168 de la Constitución, y el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. De allí que el Municipio sea una persona jurídico-territorial, producto de la descentralización política, como expresamente lo reconoce el artículo 16 de la Constitución.

En definitiva, el esquema en Venezuela es el de una Federación “centralizada” en un sistema de división político-territorial en tres niveles, con tres conjuntos de personas jurídicas- la República, los Estados y los Municipios, teniendo cada una su autonomía- precisamente establecidos en la Constitución; sus competencias -unas con más, otras con menos- y en el nivel intermedio, competencias residuales casi inexistentes; su propio sistema de gobierno democrático, pues hay autoridades electas en los tres niveles; y sus recursos propios, incluso los derivados de las potestades tributarias. Para *Fortunato González*, el resultado final del modelo constitucional no puede ser catalogado ni como federal ni como descentralizado. Se trata de un modelo de Estado centralizado y autocrático con posibilidades de descentralizarse o desconcentrarse<sup>4</sup>. En realidad, como señala Fortunato González<sup>5</sup>, la única declara-

ción verdadera que sobre este tema trae la Constitución de 1999 es la que aparece contenida en el artículo 4: *“La República de Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución”*. Pero precisamente, ¿son esos “términos” los que desnaturalizan el régimen federal?. Al respecto, creemos interesante comentar lo debatido en la Conferencia Internacional sobre Federalismo celebrada en el Parlamento Europeo<sup>6</sup> en el mes de marzo de 2005, donde se nos recuerda que más del cuarenta por ciento de la población mundial vive en sistemas federales o parafederales. Allí se ratificaron algunas conclusiones conocidas, pero a menudo poco divulgadas, como por ejemplo:

- No existe un modelo federal como tal. No hay dos federalismos idénticos. Cada caso ha debido adaptarse a las condiciones de las sociedades que lo han instaurado.
- La gran mayoría de los federalismos realmente existentes son asimétricos. Es decir, contienen regulaciones no siempre idénticas para todas las comunidades federadas.
- No puede contraponerse redistribución de competencias entre entidades federadas a una eficaz coordinación entre las mismas.
- El principio federal no cierra modelos, porque no es una fórmula acabada, sino un método de resolución de conflictos que comporta una negociación constante.

En conclusión podemos decir, siguiendo a Christi Rangel<sup>7</sup>, que la República Bolivariana de Venezuela como Estado federal descentralizado se caracteriza por:

- a. La inexistencia en la práctica de una instancia de armonización en las relaciones intergubernamentales ni de coordinación en la ejecución de las competencias concurrentes, que son mayoría entre todas las actividades previstas por el sector público;
- b. Gobiernos territoriales con autonomía de gestión limitada legalmente o dependiente de la voluntad del ejecutivo nacional;
- c. Estados sin fuentes propias de financiamiento que los obligan a depender en más del 98% de las transferencias desde el centro y Municipios con mayores posibilidades fiscales pero aún así dependientes también de las transferencias intergubernamentales.

Carlos Mascareño en un magnífico trabajo<sup>8</sup> sostiene que, a siete años de iniciado el actual gobierno, quedan pocas dudas sobre su ejercicio de Poder recentralizado. El autor se pregunta si murió la descentralización venezolana, afirmando que Venezuela se encuentra en un escenario de abierta contradicción entre los postulados federalista-descentralizadores de la actual Constitución y la clara línea del Gobierno en otro sentido. Más recientemente ha planteado este autor que Venezuela camina hacia una “Federación Socialista”<sup>9</sup>. Rachadell<sup>10</sup> habla de una nueva centralización, con nuevas instituciones y nuevas formas, y del socialismo del siglo XXI. Este autor<sup>11</sup> ha tratado el tema en profundidad y llega a la conclusión de la existencia de una absoluta tendencia a la centralización del poder al amparo de los altos precios de los hidrocarburos en el mercado mundial, llegando a considerar que la declaración constitucional sobre el Estado Federal descentralizado luce como una ficción. Más recientemente Vásquez nos habla de la nueva institucionalidad de un Estado Centralizado.<sup>12</sup> En un reciente trabajo Christi Rangel hace un balance sobre los veinte años de haberse iniciado el proceso de descentralización, con más sombras que luces<sup>13</sup>.

En todo caso, el Municipio en Venezuela, se enmarca dentro de ese sui generis sistema de Federación “descentralizada”, altamente cuestionado por la conducta del Estado central. Al cerrar este trabajo la Asamblea Nacional ha aprobado la reforma a la Ley de Descentralización, escamoteando a los Estados las competencias exclusivas establecidas en la Constitución en materia de administración y gestión de puertos, aeropuertos y carreteras.

## 2. El interés local

La Constitución de 1999 utiliza el término “*en cuanto concierne a la vida local*”, para explicar el factor de conexión con las competencias expresamente atribuidas al municipio. La doctrina parece preferir la expresión “*asuntos propios de la vida local*”. En fin, lo importante es saber cuáles son esos asuntos propios de la vida local o lo que concierne a la vida local. Hermosas páginas se han escrito respectivo a este tema en función de diversas tesis.<sup>14</sup> Así, el tema de la atribución de competen-

cias a los municipios va intrínsecamente unida al significado de la noción misma de autonomía local, tema de gran tradición histórica que descansa sobre cuatro soportes ideológicos<sup>15</sup>:

- a. La idea de *pouvoir municipal* francesa, que implica el reconocimiento de unos asuntos privativos que componen la vida doméstica de los entes locales.
- b. La doctrina germánica de la asociación comunal.
- c. El *selfgovernment* o *local government* inglés que atribuye competencias a las entidades locales.
- d. La teoría de la descentralización, que surge en Francia por los excesos del centralismo napoleónico.

Para Ortega Alvarez<sup>16</sup>, las competencias locales hacen referencia al volumen de poder administrativo que el ordenamiento jurídico atribuye al escalón local dentro de la organización territorial del Estado, advirtiendo del peligro de distinguir los intereses locales como un tipo de intereses diferenciado, en la medida en que entonces aquéllos sólo disponían de los intereses que no fuesen estatales o autonómicos. Al insistir en el significado del concepto “vida local”, Araujo Juárez<sup>17</sup> señala que los municipios deben contar con las competencias necesarias para resolver los problemas que le son propios. Este sería el concepto a seguir para delimitar las respectivas competencias. Así las cosas, dos parecen ser los enfoques para fijar la demarcación entre el “interés local” y el interés general. En el sistema del “interés local” el Municipio rige los asuntos locales. En el otro sistema, la competencia municipal se encuentra determinada por la ley de tal modo que sólo tendrá las competencias que le han sido expresamente reconocidas. El primer sistema refleja una concepción sociológica del municipio, y el segundo luce como más preciso.

Lo local, que era una categoría socio-espacial bastante definida hace unos años, ahora con los procesos de mundialización de la economía y las ideologías globalistas por todas partes, no parece que sea tan clara. Es notorio que seguimos la realidad virtual mucho más de cerca que la realidad convivencial, y que la economía financiera y especulativa incide y desestabiliza las economías productivas locales una y otra vez. Como afirma Fortunato González<sup>18</sup>, el municipio de hoy tiene vigencia

y pertinencia. A la globalización se contraponen la tendencia en sentido contrario que se ha dado en llamar lugarización<sup>19</sup>.

La posición de lo local en este acontecer global es tema de reflexión. Vivir en lo global, actuar en lo local puede ser el planteamiento ante este fenómeno. Es necesario un fortalecimiento del poder local, construyendo una verdadera democracia de proximidad, de participación de todos los ciudadanos (vecinos) en la gestión de los asuntos públicos.

Es el momento de la consolidación de un municipio promotor. Es necesario abandonar la actitud victimista y de horizonte limitado, que pasa por denunciar la insuficiencia financiera y la limitación de competencia. Se impone una visión clara del lugar de gobierno local en este mundo globalizado. El desarrollo local es una realidad intangible y necesita de la creación de un ambiente favorable para la interacción de todos los constructores de la vida local para afrontar los retos de cambio.

En este contexto se impone también la repolitización de los gobiernos locales. Observamos que el centralismo ha relegado a los gobiernos locales a ser únicamente ejecutores de las políticas adoptadas en otros lugares territoriales de decisión. El nuevo gobierno local reclama trabajo en equipo, visión conjunta, democracia de liberación, participación ciudadana, etc. Repolitizar los gobiernos locales es una consigna de contenido simbólico que supone trascender la noción de municipio como una división territorial limitada reducida a la defensa de sus intereses propios.

Conseguir espacios públicos de alta calidad es también el reto del municipio en esta difícil encrucijada. Así, si bien el capital no tiene fronteras, el trabajo se ubica en lugares geográficamente delimitados y su desenvolvimiento abarca aspectos que exceden con mucho de la simple actividad laboral. El gobierno local dispone de ventajas para la creación de condiciones de espacios con alta calidad. La diversidad de la sociedad se muestra de muchas maneras, sale a flote por donde menos se la espera, y esa riqueza de oportunidades, en no pocas ocasiones, surge desde ámbitos locales<sup>20</sup>.

En el contexto de un escenario crecientemente globalizado, competitivo y cambiante, asistimos a un proceso que, en mayor o menor medida, se da en todos los países del mundo y que consiste en la constante transferencia de funciones y responsabilidades desde los niveles superiores de



gobierno hacia las entidades públicas que son objeto de las instancias locales de gobierno, al mismo tiempo que la iniciativa de emprendedores privados y de organizaciones intermediarias cobra mayor relevancia. Sin duda que esto obedece a una conjunción de múltiples fenómenos, pero lo interesante de destacar es que, en este marco, la iniciativa local aparece como uno de los instrumentos centrales para articular una respuesta diferenciadora, a partir de proyectos locales que, compartidos por el conjunto de los ciudadanos, sean capaces de posicionar a la localidad en este escenario portador de amenazas, pero también de oportunidades.

El desarrollo parece no ser ya una cuestión exclusivamente nacional, por lo que se convierte en una tarea afrontar desde espacios más reducidos, a partir de las especificidades locales y de la sinergia que es posible generar entre los sectores sociales. De esta forma, cada vez más, el futuro de cada localidad depende de lo que cada una de ellas pueda generar por su propios medios y sus propios recursos.

Pero sí podemos decir en relación a nuestro escenario que lo que *conciene a la vida local* no se agota en la prestación de determinados servicios, ni en la atención de asuntos puntuales. El municipio tiene responsabilidades concretas que se pueden modular a través de diferentes formas tales como: policía administrativa, actividad de fomento, actividad de servicio público, actividad prestacional de gestión económica, etc. Es más, asistimos a nuevas responsabilidades locales que tienen que ver con el modo y la calidad de vida del lugar, la preservación de valores propios, decisión frente a otras Administraciones extramunicipales sobre lo más conveniente para la comunidad. Todo ello siempre en la defensa de los más genuinos intereses locales<sup>21</sup>.

El Tribunal Supremo de Justicia también se ha pronunciado sobre la interpretación de “lo que concierne a la vida local” como concepto jurídico indeterminado, y ha precisado lo siguiente:

“...se puede establecer el carácter autonómico de los municipios y la legitimidad constitucional de la intervención de otras ramas del Poder Público en la conformación del mismo y en algunos ámbitos, que aun cuando en principio pudiera sostenerse que constituirían **competencia exclusiva** de las entidades locales, otras disposiciones de rango constitucional su autonomía y ámbito competencial resulta **atenuado**, igual-

mente por imperio de la Constitución, al realizarse la asignación de competencias...”<sup>22</sup> (cursivas nuestras).

En otra decisión el juez de la Constitución se ha referido a este tema al determinar que la regulación de precios del servicio de estacionamiento no es competencia propia de los municipios, y al respecto ha dicho:

“...el artículo 178 de la Constitución establece una enumeración no taxativa de las competencias municipales, las cuales se fundamentan en el concepto de “vida local”. Así, entran, dentro del ámbito municipal todas **aquellas materias que conciernen a la vida local y que, por tanto, no tienen trascendencia nacional**. Y en todo caso las actuaciones que corresponden al municipio en la materia de su competencia no menoscabarán las competencias nacionales o estatales definidas en la Constitución y la Ley.....Así la regulación de precios escapa del ámbito propio de la vida local por cuanto ella debe responder a una política económica general que está arbitrada por el Poder Nacional, en respeto al principio de unidad de mercado, que se vería resquebrajado si el precio de los bienes y servicios variara en cada Municipio...”<sup>23</sup> (subrayado nuestro).

Lo que está claro es que el gobierno local tiene hoy nuevos y fundamentales desafíos. La sociedad de la información, el proceso de mundialización, la conformación de espacios políticos y económicos regionales, el nuevo papel del Estado en el sistema social, el incremento del urbanismo, las nuevas demandas de los ciudadanos, la dinámica de los cambios y otros fenómenos del nuevo siglo, imponen al Municipio unas responsabilidades que eran desconocidas hasta ahora. No es que en la rica y larga historia municipal el ente local no se ha ocupado de temas que van mucho más allá de la prestación de servicios públicos locales. El papel que ha desempeñado el Municipio es de una enorme riqueza; para ilustrar esta afirmación basta señalar el protagonismo municipal en los procesos de emancipación de las repúblicas americanas. Pero no está de más señalar este nuevo ingrediente en las competencias municipales que introduce elementos cualitativamente diferentes a los que cumplió el Municipio en el siglo XX.

### 3. Competencias locales

#### 3.1. Configuración constitucional

En el artículo 178 de la Constitución se definen materias como de la competencia municipal, a través de una cláusula abierta, de manera enunciativa no taxativa. En efecto, se establece que es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista, en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad.

Pero lo que no podemos olvidar es que los municipios son las entidades que están en contacto directo con las necesidades diarias y las aspiraciones inmediatas de los ciudadanos.

Expresamente, el artículo 178 constitucional señala como áreas específicas de la competencia local las siguientes:

- Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico, vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación: arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
- Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
- Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendido los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
- Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapa-

citado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

- Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
- Las demás que le atribuya la Constitución y la ley.

La Constitución establece en este artículo que las actuaciones que correspondan al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a la Constitución. Es decir, estamos en presencia de posibles competencias concurrentes con el poder Nacional y Estatal.

Si el municipio cumpliera a cabalidad con estas competencias asignadas, asistiríamos a una realización plena de esta entidad que ha logrado la procura existencial de todos los vecinos. Pero sabemos que mientras el Poder central no auxilie financieramente a los municipios y los apoye organizacionalmente a través de la planificación, será una utopía la realización plena de la Administración local en Venezuela.

### 3.2. Configuración legal

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal dice que es competencia de los municipios, el gobierno y la administración de los intereses propios de la vida local, la gestión de las actividades y servicios que requiera la comunidad municipal, de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes.(Art.52).

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal ha establecido que las competencias de los municipios son propias, concurrentes, descentralizadas y delegadas.( Art.55). Del significado propio de las palabras, el legislador al hacer esa clasificación en los términos anotados, deja entrever, con la expresión “además”, que en principio las competencias de los municipio son propias y concurrentes, y como en segundo plano

o adicionalmente se encuentran las descentralizadas y delegadas, no obstante, las llamadas competencias descentralizadas y delegadas, no son en si misma un tipo o clasificación de la competencia, sino que ellas son el resultado de un proceso de distribución o transferencia de esas competencias propias o concurrentes a un órgano o ente de la administración pública

## 4. Principio de subsidiariedad

### 4.1 Orígenes

Antecedentes del mismo se encuentran en las obras de Aristóteles, quien en su *Política* establece, desde un punto de vista filosófico, los elementos del principio de subsidiariedad, al destacar las relaciones que se articulan entre el hombre, como persona soberana de su destino, y el Estado, cuya autoridad no legitima una intromisión en las acciones que puedan desarrollar al ciudadano<sup>x</sup>.

Para Bandrés<sup>24</sup>, el Estado debe de asumir una posición subsidiaria, considerando al municipio en su relación con el gobierno central como un individuo con intereses particulares frente al que el Estado no tiene más facultad de intromisión que la advertida anteriormente.

Desde un punto de vista religioso, reminiscencias del principio de subsidiariedad se encuentran en santo Tomás de Aquino<sup>25</sup>. El de la "subsidiariedad" es un principio político presente, desde hace tiempo, en la tradición de pensamiento de la doctrina social de la Iglesia Católica, de reciente adquisición en el ámbito del ordenamiento comunitario europeo. Su significado esencial reside en la idea de que una sociedad, una organización o una institución de orden superior a otra no deba interferir en la actividad de esta última, inferior a ella, limitándola en sus competencias, "*...pero debe más bien sostenerla en caso de necesidad, y ayudarla a coordinar su acción con la de los otros componentes sociales, en vista del bien común*". Estas son las expresiones con que el principio es descrito en la Encíclica *Centesimus Annus* del Papa Juan Pablo II.<sup>26</sup>

Así, numerosas encíclicas papales han justificado con este principio la no injerencia del Estado en aquellos asuntos que puedan solucio-

narse desde una instancia más próxima al ciudadano. Según destaca Bandrés<sup>27</sup>, la prevalencia del individuo frente al Estado fundamentará la aportación de la Iglesia Católica al principio de subsidiariedad; así se desprende de la Encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pío XI, promulgada en 1931, que pretendía combatir los excesos intervencionistas de los Estados absolutistas y totalitarios. Este magisterio establece:

“...se enseña aquello que cada persona puede hacer por su propia iniciativa y con sus propias fuerzas no debiera sustraérsele ni ser atribuido a la sociedad y que aquello que los antes inferiores puedan realizar y concluir a buen puerto no debiera ser absorbido por los entes superiores, porque toda actividad social es por naturaleza subsidiaria”.

En el siglo XVI, la idea de autonomía institucional refuerza ya la tesis de subsidiariedad, reflejando el valor del pacto para dotar de naturaleza jurídica las relaciones entre personas, grupos y entes con personalidad jurídica, reforzando la tesis de autonomía de la voluntad, existente en materia de obligaciones, de que los pactos deben ser respetados (*pacta sunt servanda*)<sup>28</sup>.

García de Enterría ha sostenido que es en el informe del ministro Turgot, conocido como Memoria sobre las municipalidades hecho en 1775, donde se encuentra el origen moderno del principio de subsidiariedad.<sup>29</sup> En este informe se apuesta porque la Administración política sobre el territorio se lleve a cabo por aquellos que estén sobre el lugar.

Por otra parte, la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, otorga igualmente un protagonismo indudable al ciudadano frente al Estado, estableciendo en su artículo segundo que la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, que no son otros que la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

En la historia de las ideas políticas, el principio de subsidiariedad es una manifestación del valor de democracia y del principio de descentralización, informando conjuntamente el contexto axiológico de aquél, como elemento indiciario de restricción del poder y del ámbito de responsabilidad de los ámbitos de poder territorialmente superiores, en beneficio de las instancias del poder público de ámbito inferior. La subsidiariedad implica un enriquecimiento del valor democrático, al intensificar la participación de los ciudadanos en la esfera pública más cercana a la

gestión de sus intereses, así como del principio de descentralización<sup>30</sup>.

## 4.2. Subsidiariedad y solidaridad

El principio de subsidiariedad, como ya se ha observado anteriormente, tiene una doble dimensión ideal (horizontal/vertical); éste, en cuanto referido a la horizontalidad, tiene, sin embargo, una duplicidad de funciones sobre las cuales es oportuno detenerse, ya que todavía no se ha tenido suficientemente en cuenta a los fines de su aplicación.

El sentido atribuido al principio horizontal, en su atribución inmediata y ampliamente acogida por la doctrina, es el de una función de tutela de los intereses (sociales, económicos, morales) de los individuos y de los entes privados, que se realiza mediante un procedimiento de abstención de la intervención estatal, con el fin de consentir una plena libertad de iniciativa y desarrollo de las fuerzas individuales y sociales dotadas de autonomía.

Esta función, a la que se ha atribuido injustamente un carácter negativo, ya que esta corresponde a una clara política de vigilancia, y no de indiferencia, es la que ha sido sostenida ya, junto a la concepción de tipo laico y liberal, anteriormente citada, desde la doctrina oficial de la Iglesia católica, también ésta antes citada. Tal doctrina ha sido enunciada más veces en los documentos pontificios, destinados a tener una amplia difusión y también ejercitar una profunda influencia sobre la obra de las clases dirigentes ligadas a la Iglesia.

Aquí nos limitaremos a recordar la Encíclica *Quadragesimo anno*, publicada por Pío IX el 15 de mayo de 1931, que contenía una abierta condena polémica del intervencionismo del régimen fascista en la vida de la sociedad civil. Vale la pena citar las palabras, que contienen un claro criterio directivo de la subsidiariedad entendida como garantía de reconocimiento de la capacidad de autonomía:

“Pero debe sin embargo quedar firme el importantísimo principio en la filosofía social: que así como es ilícito quitar a los individuos lo que éstos pueden realizar con sus fuerzas e industria para confiarlo a la comunidad, así es injusto remitir a una sociedad mayor y más amplia aquello que las comunidades menores e inferiores pueden hacer. Y todo ello en conjunto es un grave daño y un trastorno para el correcto orden de la

sociedad, porque el objeto natural de cualquier intervención de la sociedad misma es el de ayudar *de forma supletoria* a los miembros del cuerpo social, no ya destruirlos o absorberlos” (cursiva nuestra).

Aunque estamos ante un principio de reciente creación, lo cierto es que las legislaciones modernas han contemplado principios y mecanismos de actuación estrechamente vinculados al principio de subsidiariedad y que, en muchos casos, no dejan de ser manifestaciones del mismo.

Partamos, pues, de las siguientes premisas<sup>31</sup>:

- a. La eficacia e implementación del principio de subsidiariedad depende de cuál es el sistema de financiación de los entes públicos y, en consecuencia y en lo que nos atañe, de la autonomía y suficiencia financiera de las administraciones locales. En un Estado que ha desarrollado una gran Administración prestacional, que se basa en la dotación y prestación de servicios, la cuestión competencial y de financiación están directamente unidas. De tal modo que muchas veces los principios jurídicos no resisten el examen de una realidad en la que las relaciones económicas y financieras entre los entes públicos desvirtúan la previa distribución competencial y los principios en los que se apoya.
- b. Cuando los principios se convierten en pura retórica, reaparecen mecanismos de tutela administrativa, aparentemente superados, y subrepticamente se imponen a través de determinadas fórmulas de financiación vinculada.
- c. El principio de subsidiariedad está, por ello, muy vinculado al principio de proporcionalidad a la hora de la consecución de los diferentes fines públicos.

#### 4.3. Significado del término “subsidiariedad”

El término subsidiariedad, por tanto, ha adquirido sólo recientemente, en el léxico político y jurídico, su valor específico de significado; más bien, se puede decir su ambivalencia, ya que está acompañado y definido por el adjetivo “vertical”, o bien, por el de “horizontal”.<sup>32</sup>

El origen del vocablo es antiguo, puesto que se remonta al latín “subsidium”, que designaba el orden militar de los triari, esto es, las tropas



de refuerzo (las subsidiariae cohortes); del vocablo originario se deriva el término italiano de "sussidio" entendido correctamente en el sentido de ayuda económica provista a los necesitados. Como se verá, el significado asumido por dicho término en el lenguaje político y jurídico es, en cambio, de sentido opuesto al indicado, ya que con éste se designa principalmente no ya la ayuda prestada, sino, por el contrario, el principio de abstención de intervención directa, por respeto al principio de autonomía de los sujetos jurídicos privados o públicos.

Entendido en el primer sentido, el vertical, la subsidiariedad se refiere a la relación entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales en el plano del derecho internacional, o bien, a la relación entre el Estado y los entes a él sometidos pero dotados de autonomía como las regiones, las provincias, los municipios, en el plano del derecho interno.

Entendido en el segundo sentido, el horizontal, la subsidiariedad se refiere a la relación entre el Estado y los ciudadanos, sea como individuos, sea en las formaciones sociales donde se desarrolla la persona, con el explícito propósito de dejar el mayor espacio posible a la autonomía privada reduciendo así a lo esencial la intervención pública.

En este doble valor de significado – o bien de manifestación concreta, fundada sobre el binomio de la verticalidad y horizontalidad – el principio de subsidiariedad ha venido a situarse en la cúspide, importantísima en un Estado de democracia pluralista, entre la esfera de la descentralización institucional y la de la autonomía de la social, en cuanto principio inspirador de un proceso de socialización de los poderes públicos. De este modo, según la perspectiva expuesta, el principio de subsidiariedad surge como idea fuerte del Constitucionalismo contemporáneo, como una de las técnicas para el logro de la pacificación social o para la resolución de conflictos, en el respeto absoluto de los derechos y de las libertades individuales; y además, como técnica (constitucional) que funciona con el fin de la reestructuración de equilibrios entre público y privado, según una (correcta) torsión que acentúa la concepción liberal-democrática del ordenamiento estatal.

Son al menos tres los usos pragmáticos del término subsidiariedad que pueden ser útilmente utilizados en el ámbito del derecho constitucional<sup>33</sup>:

- a. El primer significado, que encuentra especificación en el adjetivo horizontal es el que concierne a la relación clásica entre sociedad y Estado, entre libertad y autoridad, entre iniciativa privada y poder impositivo del Estado; a este significado corresponde el debate sobre la subsidiariedad económica, que resulta estar empapada de convencimientos de carácter filosófico-político-social que se sitúan y van –según las interpretaciones del liberalismo clásico hasta el extremo opuesto del colectivismo socialista, sin con esto excluir la posibilidad de individualizar una equilibrada “tercera vía”, que tenga en cuenta de las instancias de uno (liberalismo) y otro (colectivismo).
- b. Un segundo significado de subsidiariedad es el referido a la teoría de las fuentes del derecho objetivo; teoría, que supone la titularidad del poder de normación en el Estado-persona, o bien en entes dotados de soberanía; por tanto, a la posibilidad de “normar” de forma autónoma y exclusiva por parte de cada uno de los entes legitimados y competentes para la adopción del acto, salvo la posibilidad de intervenir mediante ley estatal allí donde el acto-fuente no logre, por sí solo, desplegar los efectos jurídicos deseados.
- c. En último lugar, un tercer significado de subsidiariedad, que resulta tener elementos en común con la materia de las fuentes, es el que concierne a la organización administrativa o a los diversos niveles de expresión de las funciones y competencias públicas, y por lo tanto, la descentralización administrativa estructurada sobre la base de una articulación diferente de las relaciones centro-periferia, que está determinada (también) en virtud del principio de subsidiariedad entendido en sentido vertical.

Los tres usos pragmáticos del término subsidiariedad en Derecho constitucional antes referidos, no se consideran, sin embargo, como separados uno del otro, sino más bien como tres momentos de una única esencia, que caracteriza la configuración ordinamental estatal; en efecto, la subsidiariedad en el Derecho constitucional atañe a la forma de Estado, por consiguiente, a las relaciones entre el individuo y la autoridad, o bien, entre gobernantes y gobernados, reguladas en el ámbito de la disciplina económica –con el reconocimiento de un mayor margen de maniobra a

la iniciativa privada y, en consecuencia, con una reducción de la pública-, en el de la producción de los actos normativos –no ordenadas desde una óptica jerárquica, sino más bien desde una estructura diversificada sobre base axiológica y valorativa-; o en el contexto de la organización “vertical” del Estado, que viene a distribuirse según formas mayores de descentralización administrativa, a favor de la periferia.

Es también cierto que, aunque se postula el respeto de las libertades de los individuos y de los grupos, el principio de subsidiariedad no pone en discusión el papel y la importancia del Estado; más bien, se preocupa de valorarlo al máximo, también procediendo a una redefinición y a una racionalización de los roles en la dinámica de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, entre lo público y el particular. En tal sentido, el principio de subsidiariedad “fotografía” una determinada idea del Estado. En la óptica de una organización social inspirada en el principio de subsidiariedad el Estado emerge como garante final del interés general, desde el momento en que su tarea consiste en la intervención directa para satisfacer una necesidad real de la sociedad, sólo cuando la colectividad y los grupos sociales, a los cuales corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo.

En términos muy acertados se ha afirmado, que el principio de subsidiariedad más que una defensa “contra” el poder estatal resulta ser un instrumento para la conciliación de conflictos; por tanto, *“éste se funda no en una concepción dialéctico-opositiva de la relación entre Estado y sociedad, sino en una visión integradora y consensual del cuerpo social, cuyas partes, mediante vínculos de tipo subsidiario, se recomponen armónicamente en un proceso, que gradualmente asciende desde el individuo al Estado a través de las formaciones sociales intermedias”*.<sup>34</sup>

Del principio de subsidiariedad (horizontal) se puede recabar una exigencia de laicidad del modo de pensar y de “vivir” del Estado. La idea de fondo, en efecto, es que no existen más funciones que sean naturalmente de pertenencia pública; existe una carga de confirmación, de legitimación por parte del Estado de las tareas y funciones que el Estado mismo considera que debe asumir y desarrollar; existe una carga de demostrar la imposibilidad de respetar la esfera de la autonomía de los particulares de su capacidad de cumplimiento de actividades de interés público.

La subsidiariedad es un principio organizativo básico, de reciente data en el ámbito jurídico y político, de corte federal vinculado al reparto de competencias, cuyo concepto no es unívoco, pues posee un carácter poliédrico: filosófico, político y jurídico<sup>35</sup>

Este principio establece que todo aquello que pueda hacer un ente inferior, no lo debe hacer uno superior, y en caso de dificultades, el ente superior puede cooperar, pero siempre procurando que el ente inferior desarrolle sus competencias naturales.

El principio de subsidiariedad en la articulación territorial del Estado podría plantearse en los siguientes términos: que no asuma el Estado lo que pueda realizar la región, que no asuma la región lo que pueda realizar el municipio y que no asuma el municipio lo que pueda realizar el individuo. Se hace así una apuesta por la unidad más pequeña como soporte de actuación de lo que se considera gestión más próxima al ciudadano, sobre la que se vertebra el propio principio de subsidiariedad y la propia noción de autonomía local. Y ello pese a las dificultades que, en muchas ocasiones, las Entidades territoriales más pequeñas tienen para prestar con garantías y eficacia determinados servicios. Pero a pesar de esa lógica existe, un núcleo duro del que no pueden ser privadas las Entidades locales, incluso a pesar de que existan criterios de racionalidad económica que aconsejaran su gestión por otra unidad territorial distinta.<sup>36</sup> El principio de subsidiariedad pretende así garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior o a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.

Para Bandrés<sup>37</sup> hay una dimensión bifronte de este principio, en la medida en que pretende, por una parte, desarrollar las libertades políticas de las Entidades locales (como soporte ideológico de afirmación de los poderes locales), desarrollando el gobierno y la democracia local, y descargar al Estado de atribuciones, por otra.

Esto concuerda con la Declaración de Ámsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, de 16 de mayo de 1997 referida por Bandrés<sup>38</sup>, en la que se pone de manifiesto que la ideología de la construcción europea responde fundamentalmente a una idea cívica, con un fundamento

local, ligada a las ciudades y a la denominada “Europa de los ciudadanos”, que constituye, en palabras de Bandrés<sup>39</sup>, “espacios donde los ciudadanos encuentran una identidad, un sentimiento de pertenencia y de seguridad, un complemento indispensable a la globalización y a la europeización”. La subsidiariedad, por un lado, constituye sustitución y supletoriedad cuando se ceden atribuciones a favor de una instancia superior, la cual en situaciones momentáneas puede resultar idónea para realizar la acción, sin llegar a significar la pérdida de la titularidad de la competencia por parte de la instancia sustituida; y, por el otro lado, hace referencia a las ideas de auxilio y ayuda, las cuales se logran mediante el refuerzo del apoyo de la instancia superior a la instancia inferior, sin anularla. La subsidiariedad debe acompañarse de los principios mencionados, vale decir, autonomía, cooperación y participación, además, de los principios de transparencia, rendición de cuentas y control social permanente, con el objeto de evitar desequilibrios generadores de consecuencias opuestas para las comunidades. Como valor primordial, el principio de la subsidiariedad funciona como motor regulador del equilibrio y elasticidad del federalismo.<sup>40</sup> Para algunos subsidiariedad significa que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de las familias.<sup>40</sup>

La doctrina social católica siguiendo su tradición, también hace referencia a este principio en la reciente encíclica “Deus Caritas Est”, destacando la prevalencia del individuo frente al Estado, y lo expone de la siguiente manera:

“El Estado que quiere proveer a todo, que absorbe todo en sí mismo, se convierte en definitiva en una instancia burocrática que no puede asegurar lo más esencial que el hombre afligido necesita: una entrañable atención personal. Lo que hace falta no es un Estado que regule y domine todo, sino que generosamente reconozca y apoye, *de acuerdo con el principio de subsidiariedad*, las iniciativas que surgen de las diversas fuerzas sociales y que unen la espontaneidad con la cercanía a los hombres necesitados de auxilio”.<sup>41</sup> (cursiva nuestra).

#### 4.4. Noción en el ámbito local

La Administración Municipal está siempre en contacto directo y personal con los ciudadanos. Esto tiene implicaciones en el tipo de funciones que dentro del sistema se le atribuyen; en las condiciones y formas de desempeñar esas funciones y en la relación de intermediación entre los ciudadanos y otros gobiernos que en muchas ocasiones le corresponde desarrollar. En este sentido Merino Estrada<sup>42</sup> al referirse a la relación proximidad-subsidiariedad señala estas implicaciones así:

- La diferenciación de funciones entre los distintos niveles de gobierno-administración responde a una distribución competencia legalmente establecida. Los ciudadanos no acostumbran a conocerlo y acuden a la Administración más cercana y asequible. Al municipio le demandan soluciones en relación con las políticas públicas que más influyen de forma directa y cotidiana en su vida. Suelen ser servicios públicos con alta variación de la necesidad individual, de carácter frecuente, directo y localizados territorialmente. Pero no sólo servicios; esto afecta también a políticas reguladoras y de defensa del orden interno. Cuando un problema social afecta a personas y colectivos específicos aparece localizado en un ámbito territorial y resulta cotidiano; los ciudadanos buscan y exigen soluciones al municipio. Son servicios y funciones muy visibles, sometidos a un control, presión y exigencia de los destinatarios. Si funcionan mal, la crítica y la desafección son inmediatas; si mejoran y responden adecuadamente a las demandas o expectativas, en reconocimiento también lo es.
- El gobierno local muestra una gran accesibilidad. En el desarrollo de las políticas públicas municipales, los ciudadanos y los grupos tiene más posibilidades de influir. Por el tamaño del «escenario» y por las relaciones que en él se dan, la política municipal es más permeable a los intereses sociales y a los requerimientos ciudadanos.

Por su cercanía, el gobierno local actúa como agente de intermediación entre la sociedad y el sistema político en su conjunto; entre el sector público y privado; entre intereses de distintos niveles y entre gobiernos que mantienen competencias en su ámbito territorial. En este contexto,

el gobierno local asume una función de liderazgo, de dinamización y conducción del desarrollo social, de extraordinaria importancia.

Todo esto provoca una tendencia expansiva en las tareas y en los gastos, más allá de las competencias formales atribuidas que exige la pronta y efectiva aplicación del principio de subsidiariedad, consagrado en la Carta Europea de la Autonomía Local, artículo 4.3:

«...el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las *autoridades más cercanas a los ciudadanos*. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud y la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía»<sup>43</sup>. (cursivas nuestras).

La subsidiariedad no es sólo cuestión de proximidad, también de capacidad, de forma que las políticas las desarrolle la Administración que asegure mayor calidad: satisfacción a costes razonables. Los municipios están mejor situados para lograrlo, pero necesitan los medios, tanto económicos como estructurales, para poder hacerlo. Por ello en España, por ejemplo, se habla desde hace tiempo del desarrollo del Pacto Local o "segunda descentralización".<sup>44</sup>

Los municipios, en atención al factor proximidad, son el escenario más propicio para fortalecer la participación del ciudadano corriente en las políticas públicas y para gestionar con sistemas efectivos de calidad.

#### 4.5. Recepción en el ordenamiento venezolano

Podemos sostener que este principio se encuentra en la entraña del Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia, que proclama el artículo 2 de la Constitución de 1999. Confirma la idea de que el Estado así como los Poderes Públicos, existen para servir al ciudadano, y no el ciudadano para el Estado. Se trata de acercar la Administración al ciudadano. Como ha dicho Luciano Parejo<sup>45</sup> este principio está al servicio de los valores de la democracia, del acercamiento del poder a los ciudadanos y del derecho de éstos a la participación en los asuntos públicos. Esto supone también un reconocimiento de los grupos sociales territoriales que subyacen a las instancias territoriales correspondientes y de la entidad de sus esferas de intereses. En relación a la Constitución

de 1999, diremos que estos valores y contenidos del principio de subsidiariedad tienen que ver directamente con el diseño que dicha Carta configura del sistema democrático.

Ahora bien, el principio de subsidiariedad no aparece previsto expresamente en la Exposición de Motivos y tampoco en el artículo 4 de la Constitución que caracteriza a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado. ¿Un olvido más del constituyente en estos fundamentales asuntos?. Tampoco hay referencia expresa al mismo en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Pero el principio de subsidiariedad se encuentra consagrado de forma expresa en el artículo 165 de la CRBV, en el contexto de materias concurrentes:

“Las materias objeto de *competencias concurrentes* serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, cooperación, corresponsabilidad y *subsidiariedad*. Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar.” (cursivas nuestras).

No obstante, como advierte Matheus<sup>46</sup>, el principio de subsidiariedad se encuentra inmerso en los fines, valores y en la normativa constitucional mediante el énfasis añadido a la participación y la modalidad de descentralización prevista en el artículo 184 de la CRBV: la descentralización participativa. El artículo 184 citado, combina una fórmula integrada de descentralización con participación y subsidiariedad, la cual se estima conveniente, pues tal combinación constituye el *desideratum* de un federalismo reticular o complejo, donde cobran particular importancia las redes públicas de gobierno de múltiples niveles, acompañado de la sociedad civil, dado que cada vez es más difícil resolver los nuevos y complejos problemas a partir de un único nivel de gobierno. El encabezado del artículo 184 de la CRBV establece:

“La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”.

Lo primero a destacar en la norma transcrita es la trilogía descentrali-



zación, participación y subsidiariedad<sup>47</sup>, el cual refiere la nueva relación Estado Sociedad, donde el nivel más cercano al ciudadano debe gestionar los servicios demandados por la sociedad, siempre y cuando se encuentre en capacidad para realizar las actividades pertinentes.

Insistimos en que la Constitución asigna las competencias que les corresponden a los entes que componen los diferentes niveles del Poder Público. Para el caso de competencias que no están expresamente atribuidas, dicha norma suprema consigna dos principios orientadores para determinar los titulares de las mismas: de un lado, que es de la competencia del Poder Público Nacional toda otra materia *“que le corresponda por su índole o naturaleza”* (art. 156.33); del otro, que es de la competencia exclusiva de los Estados. *“Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”* (art. 164.11). En el primer caso se trata de atribuir poderes implícitos al Poder Nacional, en el segundo de otorgar los poderes residuales a los Estados<sup>48</sup>.

Ahora bien, en los casos concretos pueden surgir dudas de si una materia no atribuida expresamente es implícita del Poder Nacional o residual de los Estados, y a los fines de hacer la determinación del caso es importante tener en cuenta el principio de subsidiariedad que consagra el artículo 165 de la Constitución.

En efecto, las competencias concurrentes son las que pueden ser ejercidas por dos o más organismos del sector público. En algunos casos, el ámbito que corresponde a cada organismo con relación a una misma competencia puede estar determinado, y en este supuesto se trataría más bien de competencias compartidas, mientras que en otros el ejercicio por unos u otros puede ser indistinto. La Constitución no hace esta diferenciación, sino que se refiere a que *“Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados”* (art. 165). A continuación se dispone en el mismo artículo que *“esta legislación estará orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad”*.<sup>49</sup>

Consideramos que en nuestra legislación una manifestación clara del principio de subsidiariedad también la podemos encontrar en los principios de la cooperación interadministrativa y de lealtad institucional previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica de Administración

Pública. En efecto, el artículo 24 se refiere a la cooperación de la siguiente manera:

“La Administración Pública Nacional, la de los estados, la de los distritos metropolitanos y la de los municipios *colaborarán entre sí y con las otras ramas de los poderes públicos en a realización de los fines del Estado*”. (cursivas nuestras).

El artículo 25 establece la lealtad institucional de la siguiente manera:

“Los órganos y entes de la Administración Pública actúan y se relacionan de acuerdo con el *principio de lealtad institucional...*”. (cursivas nuestras).

Este principio implica el respeto al ejercicio legítimo de las respectivas competencias; la ponderación, en el ejercicio de las competencias propias, de la totalidad de los intereses públicos implicados; facilitar la información que le sea solicitada sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias; y, prestar la cooperación y asistencia activa que pudieren serles requeridas en el ámbito de sus competencias.

También creemos que la cercanía organizativa a las personas tenga que ver con la subsidiariedad. Así, el artículo 22 de la Ley Orgánica de Administración Pública al referirse al principio de simplicidad y transparencia, establece:

“...la estructura organizativa preverá la comprensión, acceso, *cercanía y participación de las personas de manera que les permitan resolver sus asuntos*, ser auxiliados y recibir la información que requieran por cualquier medio”. (cursivas nuestras).

En este contexto consideramos pertinente referirnos a un pronunciamiento de la jurisdicción administrativa sobre las competencias municipales. En efecto, la Corte Segunda de lo Contencioso-Administrativo prohibió la implementación de un programa de ordenación del tránsito terrestre en el Municipio Baruta (perteneciente al Distrito Metropolitano de Caracas) denominado “PICO Y PLACA”, mediante el cual se restringe -no prohíbe-, el tránsito de vehículos de uso particular. Este plan se implementa teniendo claro que compete al municipio la ordenación del tránsito en su territorio. Este plan se implementa debido al caos vial en ese municipio a determinadas horas del día. Consistía en que a determinadas horas pico los vehículos con el respectivo número de placa o matrícula no puedan circular, en ese día, y así de lunes a viernes, por un

día cada vehículo. Pues bien, la Corte en sintonía con el proceso recenralizador orquestado por el Ejecutivo Nacional y en desconocimiento del principio de subsidiariedad y lealtad institucional estableció:

“.....Ahora bien, en el caso bajo estudio, este Órgano Judicial deduce de los argumentos expuestos en su escrito que la parte opositora admitió que la toma de decisiones sobre la materia que aquí se analiza debía hacerse coordinadamente con los demás órganos que despliegan competencias concurrentes en materia de circulación vial, tanto con el Poder Público Nacional como con los demás Municipios del Área Metropolitana de Caracas, al reconocer que “en todo momento buscó coordinar cualquier tipo de medidas con los demás órganos del poder público para coadyuvar a la ordenación y mejor circulación del tránsito en el Municipio Baruta como en los demás municipios que integran el Área Metropolitana (sic), todo ello en aras de preservar el principio de coordinación y generar acciones en favor de la vialidad (...)” (folio 54), ante lo cual considera esta Corte que *el Municipio se extralimitó en sus competencias*, a pesar de tener sus autoridades plena conciencia de la necesidad de ejercer sus competencias en forma coordinada. Así se declara. (Sentencia de 22-02-08, N°262” (cursivas nuestras).

Así las cosas, consideramos que por cuanto ni la Constitución ni el legislador ordinario han precisado el concepto de materias propias de la vida local, concepto indeterminado para la atribución de competencias a los municipios, esta labor la viene realizando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo. En efecto, la clara intención de todos los fallos emitidos ha sido delimitar con la mayor precisión el ámbito de competencias y de actuación del Poder Municipal, es decir, hasta dónde puede y cómo puede actuar el municipio. Eso sí, unas veces con mayor acierto que otras.

## 5. Conclusiones

- La falta de aplicación de los principios de solidaridad interterritorial, de cooperación y de subsidiariedad, ha impedido que se produzca una acción conjunta de los organismos del Poder Público para modernizar el Estado y superar las desigualdades.

- Estamos plenamente convencidos que las funciones, competencias y responsabilidades públicas deber ser cedidas a las autoridades más cercanas al ciudadano.
- Es de vital importancia en nuestro sistema tener en cuenta que para garantizar la autonomía local se debe definir un cuadro claro de competencias locales, la clarificación asimismo de las potestades que tenga la Administración local dentro del ámbito de sus competencias así como la profundización en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y los instrumentos necesarios para dotar de efectividad a tales principios.
- Como ya hemos dicho no hay consagración expresa del principio de subsidiariedad en la legislación de base en materia local: en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Pero esto no obsta para que con fundamento en las normas constitucionales citadas y en la interpretación integrada de toda la normativa local, el principio de subsidiariedad sí sea de aplicación preferente en nuestra realidad local.
- La vigencia de los principios consagrados en el texto constitucional son susceptibles de ser exigidos en vía judicial. Por tanto es factible la defensa de las competencias municipales con fundamento en los principios de lealtad institucional y subsidiariedad.<sup>50</sup>

## 6. Notas al final

- 1 La expresión Poder Público Municipal aparece por vez primera en la Constitución de 1857.
- 2 Brewer-Carías, Allan R.: *La Constitución de 1999*, -Editorial Arte, Caracas 2000.
- 3 Brewer-Carías, Allan R.: *Introducción general al régimen del poder público municipal*, en Ley Orgánica del Poder Público Municipal, EJV, Caracas 2005
- 4 Gonzalez Cruz, Fortunato: *El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999*, Revista Iberoamericana de Administración Pública, Número 5, y Ver Villegas Moreno, José L: Administración Local, autonomía y participación en Venezuela : una reflexión desde la Constitución venezolana de 1999, RIAP N° 8., INAP, Madrid 2002.
- 5 Vid. *El Régimen Federal en la Constitución venezolana de 1999*, en la obra co-

- lectiva La Constitución de 1999, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2000.
- 6 Vallés , Joseph: El fracaso del modelo federal, El Pais.es, -opinión 08-04-05.
  - 7 Rangel, Christi: Agonía de los gobiernos territoriales en Venezuela, *Revista SIC*, N° 655, junio 2003, Centro Gumilla, Caracas.
  - 8 Mascareño, Carlos: De la descentralización a la recentralización del Poder en Venezuela: visión plural. Una mirada desde el Cendes, Caracas, UCV 2005.
  - 9 El Federalismo venezolano re-centralizado, *Revista Provincia*, Número 17, Cieprol-Ula, 2007.
  - 10 Rachadell, Manuel: El nuevo centralismo, ponencia presentada en las III Jornadas de Derecho Administrativo, Ucat, San Cristóbal 5-6 de mayo de 2006, consultado en original; *Socialismo del Siglo XXI*, Funeda, Caracas 2007.
  - 11 Rachadell, Manuel: La centralización del Poder en Venezuela, *Provincia*, Número 16, julio-diciembre 2006, Cieprol-Ula.
  - 12 Vasquez V., María del Carmen: Actores y prácticas en la neocentralización política de Venezuela, *Revista Provincia*, Número 17, Cieprol-Ula, 2007
  - 13 Rangel, Christi: A veinte años del inicio del proceso de descentralización, *Revista SIC*, N° 708/septiembre-octubre 2008, Centro Gumilla, Caracas.
  - 14 Parejo Alfonso, Luciano: Garantía institucional y autonomías locales, Madrid 1981.
  - 15 Ver Vandelli, Luciano: El Poder Local, Map, Madrid, 1993
  - 16 Ortega Alvarez, Luis: Las competencias como paradigma de la autonomía local, *Revista de Derecho Administrativo*, Editorial Lex Nova, número extraordinario del año 2000.
  - 17 Araujo Juarez, José: Derecho Administrativo, Derecho Municipal y Municipio, en la obra colectiva "Derecho Administrativo y Municipio, Ucat, San Cristóbal, 2005.
  - 18 Vid. Un nuevo municipio para Venezuela, Cieprol-Ula, Mérida 1999.
  - 19 Vid. Gonzalez Cruz, Francisco: Globalización y lugarización, Cieprol-Ula, La Quebrada 2002.
  - 20 Villegas Moreno, José Luis: Derecho Administrativo Municipal, Editorial Sin Límite, San Cristóbal, 2007.
  - 21 Villegas, ob.cit.

- 22 Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 13-11-01, N°2257.
- 23 Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 01-10-03, N°2641.
- 24 Bandrés, J.M: El principio de subsidiariedad y la Administración local, Marcial Pons, Madrid 1999. Ob.cit
- 25 Iglesias Martín, Antonio: Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales, Ariel, Barcelona 2002.
- 26 Frosini, Tommaso E.: Subsidiariedad y constitución, consultado en [www.unirioja.es](http://www.unirioja.es)
- 27 Ob.cit.
- 28 Iglesias Martín, ob.cit.
- 29 Garcia De Enterria, Eduardo: Turgot y los orígenes del municipalismo moderno, RAP N° 33, 1960.
- 30 Bandrés, ob.cit.
- 31 Garcés Sanagustín, Angel: Provincia y principio de subsidiariedad, consultado en [www.unirioja.es](http://www.unirioja.es).
- 32 Frosini, ob.cit.
- 33 Frosini, ob.cit.
- 34 Frosini, ob.cit
- 35 Matheus, María M.: La subsidiariedad como principio del Estado Federal descentralizado en Venezuela, Cuestiones Políticas, N° 37, 2006, Luz.
- 36 Iglesias, ob.cit.
- 37 Ob.cit.
- 38 Ob.cit.
- 39 Ob.cit
- 40 Matheus, ob.cit.
- 41 Villegas, ob.cit.
- 42 Carta Encíclica “Deus Caritas Est”, 25 de diciembre de 2005, Librería Editrice Vaticana.
- 43 Merino Estrada, Valentín: *La calidad total en la Administración local. Fundamentos y orientaciones básicas*, REAL, N° 291, INAP 2003.
- 44 Cartas de Autonomía Local, Uim, Granada 1994.
- 45 Rodríguez Arana, Jaime: El futuro del régimen local en España, en la obra colectiva *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI*, Libro homenaje al Profesor Brewer-Carías, Tomo I, Civitas, Madrid 2003.
- 46 Parejo Alfonso, Luciano: Algunas reflexiones sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local, *Revista Tachirensis de Derecho* N° 9, 1997.

47 Ob.cit

48 Matheus, ob.cit.

49 Rachadell, Manuel: La solidaridad interterritorial en la Constitución de 1999, Provincia N° 11, enero-junio 2004, Cieprol-Ula

50 Rachadell, Manuel: La solidaridad interterritorial en la Constitución de 1999, Provincia N° 11, enero-junio 2004, Cieprol-Ula

## 7. Referencias Bibliohemerográficas

Araujo Juarez, José. (2005). Derecho Administrativo, Derecho Municipal y Municipio, en la obra colectiva *“Derecho Administrativo y Municipio”*. San Cristóbal:UCAT.

Bandrés, J.M. (1999). *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Madrid: Marcial Pons.

Brewer-Carías, Allan R.(2000) *La Constitución de 1999*. Caracas:Editorial Arte.

\_\_\_\_\_ (2005).Introducción general al régimen del poder público municipal, en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Caracas:Editorial Jurídica Venezolana

Carta Encíclica *“Deus Caritas Est”*, 25 de diciembre de 2005, Librería Editrice Vaticana.

Cartas de Autonomía Local, Uim, Granada 1994.

Frosini, Tommaso E.: Subsidiariedad y constitución, consultado en [www.unirioja.es](http://www.unirioja.es)

García de Enterría, Eduardo. (1960). Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. *Revista de Administración Pública*.,N° 33.

Garcés Sanagustín, Angel. (2009).Provincia y principio de subsidiariedad, consultado en [www.unirioja.es](http://www.unirioja.es)

Gonzalez Cruz, Fortunato.(1999).El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Número 5.

\_\_\_\_\_ (2000)El Régimen Federal en la Constitución venezolana de 1999, en la obra colectiva *La Constitución de 1999*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2000.

\_\_\_\_\_ (1999).*Un nuevo municipio para Venezuela*. Mérida:Cieprol-ULA.

Gonzalez Cruz, Francisco.(2002) *Globalización y lugarización*. Mérida:Cieprol-

ULA.

- Iglesias Martín, Antonio. (2002). *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*. Barcelona: Ariel.
- Mascareño, Carlos. (2005). *De la descentralización a la recentralización del Poder en Venezuela: visión plural. Una mirada desde el Cendes*. UCV: Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2007). El Federalismo venezolano re-centralizado. *Revista Provincia*. Número 17, Mérida: Cieprol-Ula.
- Matheus, María M. (2006). La subsidiariedad como principio del Estado Federal descentralizado en Venezuela. *Cuestiones Políticas*, N° 37. Luz.
- Merino Estrada, Valentín. (2003). La calidad total en la Administración local. Fundamentos y orientaciones básicas. *REALA*, N° 291, INAP.
- Moreno, José L. (2002). Administración Local, autonomía y participación en Venezuela : una reflexión desde la Constitución venezolana de 1999. *RIAP* N° 8. Madrid: INAP.
- Ortega Alvarez, Luis. (2000). Las competencias como paradigma de la autonomía local. *Revista de Derecho Administrativo*. Editorial Lex Nova, número extraordinario del año.
- Parejo Alfonso, Luciano (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local
- \_\_\_\_\_ Algunas reflexiones sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. *Revista Tachirensis de Derecho* N° 9, 1997.
- Rangel, Christi. (2003). Agonía de los gobiernos territoriales en Venezuela. *Revista SIC*. N° 655, junio 2003. Caracas: Centro Gumilla.
- \_\_\_\_\_ (2008). A veinte años del inicio del proceso de descentralización. *Revista SIC*. N° 708/septiembre-octubre 2008. Caracas: Centro Gumilla.
- Rachadell, Manuel. (2007). El nuevo centralismo, ponencia presentada en las III Jornadas de Derecho Administrativo. Ucat, San Cristóbal 5-6 de mayo de 2006, consultado en original; *Socialismo del Siglo XXI*. Caracas: Funeda.
- \_\_\_\_\_ La centralización del Poder en Venezuela. *Revista Provincia*, Número 16, julio-diciembre 2006. Mérida: Cieprol-Ula.
- \_\_\_\_\_ (2004). La solidaridad interterritorial en la Constitución de 1999. *Revista Provincia*. N° 11, enero-junio 2004, Cieprol-Ula
- Rodríguez Arana, Jaime. (2003). El futuro del régimen local en España, en la obra colectiva *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI*. Libro homenaje al Profesor Brewer-Carías, Tomo I. Madrid: Civitas.



- Vallés , Joseph.(2005). *El fracaso del modelo federal, El Pais.es*, -opinión 08-04-05.
- Vandelli, Luciano(1993). *El Poder Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Vasquez V., María del Carmen. (2007). Actores y prácticas en la neocentralización política de Venezuela. *Revista Provincia*. Número 17. Mérida: Cieprol-Ula.
- Villegas Moreno, José Luis (2007). *Derecho Administrativo Municipal*. San Cristóbal: Editorial Sin Límite.