

Allan R. Brewer-Carías

Reflexiones  
en  
España

Caracas / 1987

Allan R. Brewer-Carías

Reflexiones  
en  
España

Caracas / 1987



## Un Regalo-Homenaje

Este pequeño libro está concebido como un *Regalo-Homenaje* a mis padres, Charles A. Brewer y Margarita Carías de Brewer con ocasión de cumplir sus bodas de oro matrimoniales, el 20 de diciembre de 1987. ¡Qué otro regalo podría hacerles quien durante los últimos 25 años no ha hecho otra cosa que dar clases y conferencias, investigar, escribir y publicar!

Recojo aquí dos discursos y una conferencia, leídos en Segovia y Granada en los últimos años, y que han permanecido inéditos. El discurso con ocasión de recibir el Doctorado *Honoris Causa* de la Universidad de Granada (diciembre, 1986), es una pieza meditada y querida, particularmente por el significado de la investidura recibida, que me convirtió en el primer miembro latinoamericano del Claustro de una de las Universidades más antiguas de España. También se publica, además, y por supuesto, el discurso de presentación de mi candidatura a dicho Doctorado, leído por el Profesor Eduardo Roca Roca, a quien una vez más agradezco sus generosas palabras e iniciativa. El discurso en la Academia de Historia y Arte de San Quirce, en Segovia, (mayo, 1986), fue leído con ocasión de la clausura del Segundo Congreso Iberoamericano de Profesores de Derecho Administrativo que, con el esfuerzo del Profesor Luciano

Parejo Alfonso, continuó el proceso de acercamiento entre los profesores de esta disciplina de España y América Latina, a cuyo desarrollo he puesto tanto empeño en los últimos 20 años. En la conferencia leída en Granada con ocasión del II Congreso Extraordinario de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (abril, 1985), toqué un tema a cuyo estudio y análisis he dedicado muchas horas durante los últimos diez años: el del municipalismo y su crisis.

Es cierto, como lo dijo Jean Paul Sartre, que al hombre no lo hacen, él se hace a sí mismo, y es y será lo que él se haga. Conforme a esta disciplina de la vida, el hombre es el único responsable de sí mismo, con el añadido de que cuando se proyecta y se escoge, no escoge sólo su individualidad, sino que escogiéndose a sí mismo, escoge a todos los hombres. Sin embargo, en ese proceso de escogerse, de hacerse y de existir, el entorno social juega un papel fundamental, y dentro de él, la familia.

En nuestro caso, sin la menor duda, la familia, nuestra familia, ha jugado un papel fundamental. Crecimos y nos desarrollamos en una familia muy unida y solidaria, en la cual siempre hemos encontrado el apoyo necesario. Y hablo aquí no sólo en nombre propio, sino en el de mis hermanos.

Y los artífices de ella, por supuesto, han sido nuestros padres, quienes llegan a sus cincuenta años de vida matrimonial, gracias a Dios, encontrándonos a todos cerca, al lado, como un todo monolítico.

Es una celebración, por supuesto, no sólo para rememorar el tiempo pasado, sino para pensar en el futuro, pues la vida sigue y el futuro siempre está por delante, pero sin olvidar, por supuesto, que el pasado es el que nos permite entrar seguros en él. Como lo decía José Ortega y Gasset en su discurso con motivo de la conmemoración de los 400 años de la Universidad de Granada, en 1932:

“La vida es una faena que se hace hacia adelante. Nuestro espíritu está siempre en el futuro, preocupado por lo que vamos a hacer, lo que nos va a pasar en el momento que llega. Sólo en vista de ese futuro, para prevenirlo y entrar en él bien pertrechado, se nos ocurre pensar en lo que hemos sido hasta aquí”.

En cuanto a nosotros concierne, no nos queda más que decirles a papá y mamá: gracias por los pertrechos suministrados que nos han facilitado ser y que nos permiten seguir.

Pero además de la familia, hemos tenido el privilegio de crecer, vivir y hacernos en Caracas, donde nació mamá y donde joven llegó a estudiar papá, nacido en La Guaira. Caracas, así, ha sido la sede de la familia Brewer desde principios de siglo, y de los Carías desde el siglo pasado. Mathías Brewer, el abuelo, recién llegado muy joven a Venezuela, a principios de siglo, se encontró en una barca llevando mensajes en pleno bloqueo de las Armadas europeas que con su “planta insolente” pretendieron acorralar al paupérrimo país que éramos. Fue un hombre de Puerto, con funciones consulares, y de la burocracia privada portuaria.

Rafael Carías, el abuelo, fue un hombre ciudadano y de letras, y por muchísimos años funcionario gubernamental: todavía tengo grabada su firma en el Código Penal por el que estudié, estampada como Secretario de la Cámara de Diputados. Ambos nos legaron un nombre y un ejemplo de vida invalorable.

De esa simbiosis de nombres y familias, tan común en nuestra Venezuela contemporánea, al abrigo del Avila, asumimos el espíritu del caraqueño, que en una forma u otra, todos los que crecimos en este valle, llevamos. No se me olvida, por ello, el juicio que el historiador peninsular Torrente hizo a finales del siglo pasado, sobre los nativos de Caracas, que siempre tenemos que tener presente, precisamente para asumir el futuro:

“La capital de las provincias de Venezuela ha sido la fragua principal de la insurrección americana. Su clima vivificador ha producido los hombres más políticos y osados, los más emprendedores y esforzados, los más viciosos e intrigantes y los más distinguidos por el precoz desarrollo de sus facultades intelectuales. La viveza de estos naturales compite con su voluptuosidad, el genio con la travesura, el disimulo con la astucia, el vigor de su pluma con la precisión de sus conceptos, los estímulos de gloria con la ambición de mando y la sagacidad con la malicia. Con tales elementos no es de extrañar que este país haya sido el más marcado en los anales de la revolución moderna”.

Y yo agregaría, entre todas las virtudes, una fundamental que nos ha dado la historia y la naturaleza: el optimismo que nos lleva a buscar soluciones a todos los problemas, incluso en

medio de las grandes o pequeñas adversidades, aun cuando en algunos casos, alguien —persona, naturaleza o adversidad— pretende habernos vencido.

No ceso de tener presente lo que dijo Joaquín V. González, fundador de la Universidad de La Plata, en 1918:

“Ya veis que no soy un pesimista ni un desencantado, ni un vencido, ni un amargado por derrota ninguna: a mí no me ha derrotado nadie; y aunque así hubiera sido, la derrota sólo habría conseguido hacerme más fuerte, más optimista, más idealista; porque los únicos derrotados en este mundo son los que no creen en nada, los que no conciben un ideal, los que no ven más camino que el de su casa o su negocio, y se desesperan y reniegan de sí mismos, de su patria y de su Dios, si lo tienen, cada vez que les sale mal algún cálculo financiero o político de la matemática de su egoísmo. ¡ Trabajo va a tener el Enemigo para desalojarme a mí del campo de batalla! El territorio de mi estrategia es infinito, y puedo fatigar, desconcertar, desarmar y aniquilar al adversario, obligándolo a recorrer distancias inmensurables, a combatir sin comer, ni beber, ni tomar aliento, la vida entera, y cuando se acabe la tierra, a cabalgar por los aires sobre corceles alados, si quiere perseguirme por los campos de la imaginación y del ensueño. Y después el Enemigo no puede renovar su gente, por la fuerza o por el interés, que no resisten mucho tiempo; y entonces, o se queda solo, o se pasa al Amor, y es mi conquista, y se rinde con armas y bagajes a mi ejército invisible e invencible”.

Esta lección de optimismo y de lucha, tenemos la obligación de transmitirla. Esa es la vida, y de ella tienen que aprender nuestros hijos y los hijos de ellos.

Tratándose, éste, de un *regalo-homenaje*, con el permiso de mis padres, quiero convertirlo, además, en un presente para Beatriz y nuestros hijos y para nuestros hermanos y sus hijos; para nuestros tíos y nuestros primos y sus hijos, y para nuestros amigos y los amigos de todos. Es una forma personal de agradecerle a la vida, todo.

Navidad, 1987.

*Allan R. Brewer-Carías*

I  
REFLEXION EN GRANADA:  
ESPAÑA Y EL CONSTITUCIONALISMO  
IBEROAMERICANO \*

\* Texto del discurso leído en el Acto Solemne de recepción del título de Doctor *Honoris Causa* de la Universidad de Granada, el 9 de diciembre de 1986.



Yo vengo de lo que una vez fue la Provincia más pobre y aislada del Nuevo Reino de Granada, la prolongación histórica más importante en el Nuevo Mundo, del reino que tuvo su centro en esta magnífica ciudad, donde concluyó el proceso de la Reconquista de España, y se inició la tarea del descubrimiento y luego de la conquista de América.

Comprenderán ustedes, entonces, cuán grande es la satisfacción y legítimo orgullo que siente un venezolano, al recibir el Doctorado *Honoris Causa* de esta Universidad, de Granada, ciudad con la cual Hispanoamérica tiene todos los vínculos históricos imaginables; y cuánto es, por tanto, mi agradecimiento al claustro de esta Universidad y a mis amigos españoles que le propusieron mi nombre para recibir este gran honor, agradecimiento que quiero testimoniarles de la manera más emotiva, como tiene que ser.

Granada fue descrita magistralmente por Federico García Lorca, en su aspecto estético y arquitectónico, como una ciudad que “no puede salir de su casa”; y decía: Granada . . .

“No es como las otras ciudades que están a la orilla del mar o de los grandes ríos, que viajan y vuelven enriquecidas con lo

que han visto: Granada, solitaria y pura; se achica, ciñe su alma extraordinaria y no tiene más salida que su alto puesto natural de estrellas”.

Ello es así, arquitectónicamente, al punto de que la Alhambra es quizás la única edificación morisca de la Península, enteramente islámica. Allí no hay ni siquiera manifestaciones ibéricas: lo clásico, lo romano, lo gótico y lo latino fueron eclipsados para dar lugar a algo enteramente exótico y musulmán, un edificio fantástico abandonado en la Europa Occidental para dar testimonio de la tenacidad y singularidad del carácter del Islam. Por ello, con razón, en el Romance de Abenámbar, del siglo XV, en el diálogo del Rey don Juan con el moro, aquél decía:

*Si tú quisieras, Granada  
contigo me casaría . . .*

Y qué más se le podría proponer a esta ciudad que, como decía Federico García Lorca, estando cerca de las estrellas, “no tiene sed de aventuras”. Granada, decía, aún parece que “no se ha enterado de que en ella se levantan el palacio de Carlos V y la dibujada catedral”, y por ello agregaba: “las horas son allí más largas y sabrosas que en ninguna otra ciudad de España”.

Pero al referirse al granadino, García Lorca lo dibujaba diciendo que:

“Le asustan los elementos y desprecia el vulgo voceador, que no es de ninguna parte. Como es hombre de fantasía, no es, naturalmente, hombre de valor. Prefiere el aire suave y frío de

su nieve al viento terrible y áspero que se oye en Ronda, por ejemplo, y está dispuesto a poner su alma en diminutivo y traer al mundo dentro de su cuarto. Sabiamente se da cuenta de que así puede comprender mejor. Renuncia a la aventura, a los viajes, a las curiosidades exteriores; las más veces renuncia al lujo, a los vestidos, a la urbe.

Desprecia todo esto y engalana su jardín. Se retira consigo mismo. Es hombre de pocos amigos”.

Sin embargo, debo confesar que al leer esta descripción, me resultó un cuadro extremadamente contrastante con los granadinos de hace cuatro siglos, que formando parte de los ejércitos de conquistadores españoles, buena parte de ellos andaluces y extremeños, hicieron la guerra de la conquista del Nuevo Mundo. Si aún hoy día es difícil imaginarse un viaje a pie o a caballo desde Cartagena a Bogotá o desde Caracas a Bogotá, por llanuras, selvas y montañas, atravesando ríos de los más caudalosos del mundo y enfrentando aborígenes no siempre amigos, tenemos que sobrecogernos frente a la tarea de aquellos desventurados conquistadores que penetraron nuestros desconocidos territorios en la conquista.

No hay que olvidarlo: eran hombres que tenían siete siglos de tradición de guerras entre moros y cristianos, y sólo ello, más que el afán de riqueza, de fama o de cruzada cristiana, puede explicar el proceso de la conquista, particularmente de la Provincia de Venezuela y de buena parte del Nuevo Reino de Granada.

A nosotros no nos conquistaron puritanos ingleses, quienes sólo tuvieron que enfrentarse a la gran tarea de poblamiento como sucedió en América del Norte; no, a nosotros nos conquistaron, básicamente, andaluces y extremeños, producto de la postguerra, por supuesto, de la postguerra de la Reconquista que se selló precisamente, aquí, en Granada, en 1492, cuando cae el último baluarte de la soberanía musulmana en la Península, que desde el siglo XIII había quedado limitado al reino de Granada.

Estos conquistadores habían sido el producto de esos largos siglos de luchas de reconquista, que si bien concluyeron en el mismo año en que Colón llegó a nuestras costas americanas, su efecto no podía borrarse por la sola caída de Granada en poder de los Reyes Católicos. Como ni siquiera se borró en los años posteriores, pues aquí habrían de continuar por varias décadas, las luchas entre la cruz y la media luna, y de ello son testigos, tanto esta ciudad como el Albaicín, la Alpujarra y Ronda. Así lo cuenta el granadino Diego Hurtado de Mendoza, en su *Guerra de Granada*, en la cual participaría, como Arzobispo de Toledo, Gonzalo Ximénez de Cisneros.

Después de la toma de Granada, por supuesto, no todos los moros habían huido de la Península, por lo que Granada continuaba siendo la ciudad de alma mora. Por ello, como lo dicho Luys Santa Marina en su obra sobre *Cisneros*:

“Había que separar para siempre los moros de aquende y los de allende; gente de la misma raza, de iguales gustos y pasiones, sólo la religión podía dividirlos: convenía, pues, cristianizar, y de prisa, sin tantos escrúpulos y lenidades”.

A eso vino Cisneros a Granada, por lo que al partir, Hernando de Talavera, Arzobispo de Granada, habría de decirle:

“A la verdad, señor: que hizo vuesa señoría más servicio a Dios en Granada que los reyes nuestros señores, pues ellos conquistaron las piedras, y vuesa señoría, las ánimas”.

En todo caso, a comienzos del siglo XVI, cuando se inicia la conquista del Nuevo Mundo, en España existía una tradición de veinte generaciones de españoles que habían nacido y muerto bajo el signo de una nación en guerra. Por ello, concluyendo las luchas entre moros y cristianos, el Nuevo Mundo fue una oportunidad única para hombres que habían sido, sin quererlo, el producto de valores invertidos por aquella tradición bélica, que si no se hubiera dado quizás hubiera llenado de desadaptados a la Península.

Conforme a esa tradición, lo que las armas daban era de mayor valor que lo que daban las letras. Así lo constató Cervantes, por boca de Don Quijote, al decir, que por el ejercicio de las armas se alcanzaban, “si no más riquezas, a lo menos más honras que por las letras” y concluía diciendo:

“ . . . que puesto que han fundado más mayorazgo las letras que las armas, todavía llevan un no sé qué los de las armas a los de las letras, con un sí sé qué de esplendor que se halle en ellos, que los aventaja a todos”.

Por tanto, puede decirse que Boabdil, al entregar Granada en enero de 1492, no sólo se había llevado consigo al mundo

musulmán, sino que con él se iba una forma de vivir. Como lo ha dicho el venezolano Francisco Herrera Luque,

“La capitulación tuvo toda la fuerza de un desempleo permanente. Granada fue para el guerrero lo que las revoluciones son para la aristocracia, o la máquina para el obrero: lo dejó de pronto no sólo sin sentido, lo dejó sin oficio. Le arrebató el privilegio y comenzó de pronto a llamarlo vago, criminal e inepto. La ducción del reino pasó bruscamente del yelmo a la toga, del capitán al letrado, de los señores feudales al tribunal del Santo Oficio. Comenzaba una nueva vida para España, donde los héroes estaban de más”.

Pero allí estaba, coincidentalmente a partir del mismo año 1492, el Nuevo Mundo, donde esa nueva vida de España tuvo su inmediata proyección.

Ejemplo de ello fue un granadino, Gonzalo Jiménez de Quesada, hijo del Licenciado Luis Jiménez de Quesada, nacido en Córdoba pero vecindado en Granada, donde fue uno de los jueces que formaron el Tribunal para conocer y decidir de las causas de los moros. La familia llevaba el nombre por descendencia de Pedro Díaz Carrillo de Toledo, Adelantado de Cazorla y primer señor de Garcies, que siendo Alcalde mayor de la Villa de Quesada, dejó este apellido a sus descendientes, en memoria de una señalada victoria que ganó en este lugar a los moros.

Gonzalo Jiménez de Quesada había nacido cerca de Granada, en Santa Fe, por los años 1500 a 1510, y estudió Derecho en el centro de estudios que fue el antecedente inmediato de esta

Universidad, donde se graduó de Licenciado. Partió al Nuevo Mundo como auditor en 1535, y al año siguiente fue nombrado jefe de la expedición que debía partir, tierra adentro, desde las cabeceras del Río Magdalena, expedición casi toda integrada por andaluces y extremeños. Dos años más tarde, en 1538, fundó en un lugar llamado por los nativos, Bogotá, la ciudad de Santa Fe, adoptando el mismo nombre de la que hicieron poblar los Reyes Católicos aquí, en la vega de Granada, precisamente donde el 17 de abril de 1492 se firmaron las condiciones y pactos de Fernando e Isabel con Cristóbal Colón para emprender el Descubrimiento del Nuevo Mundo.

La tierra descubierta por Jiménez de Quesada se denominó Nuevo Reino de Granada, en la cual Carlos V estableció, en 1549, una Real Audiencia, y que configuró después, a partir de 1718, el Virreinato del Nuevo Reino de Granada con territorios hoy formados por las Repúblicas de Ecuador, Colombia y Venezuela.

Las provincias que integraban el actual territorio de Venezuela, sin embargo, a pesar de formar parte en lo civil y militar del Nuevo Reino, en lo judicial estaban sometidas a la Real Audiencia de Santo Domingo, en la Isla La Española, la primera de las Reales Audiencias creadas en el Nuevo Mundo, a imitación de las que existían en la Península y, particularmente, de la Real Audiencia de Granada. Quizás por ello no haya sido producto de la sola casualidad el que el Emperador Carlos V la haya mandado a crear, precisamente aquí, en Granada, el 14 de septiembre de 1526. Aquellas

Provincias que formaron Venezuela, en todo caso, fueron parcialmente separadas del Virreinato de la Nueva Granada en 1742, y luego, en forma absoluta, por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777.

Así, a partir de esa fecha se formó la Capitanía General de Venezuela, con Intendencia en Caracas, sometida en lo jurídico, hasta 1786, cuando se crea la Real Audiencia de Caracas, a la Audiencia de Santo Domingo, con lo cual aquellas aisladas provincias del Nuevo Reino adquirieron su conformación territorial propia de lo que es hoy mi país, Venezuela, el cual, en una forma u otra, continuó históricamente vinculado a esta ciudad de Granada. Cabe recordar que uno de los Gobernadores y Capitanes Generales de Venezuela, entre 1566 y 1569, fue Don Pedro Ponce de León, nacido en Jerez de la Frontera, descendiente directo del Ponce de León cuyo retrato permaneció muchos años en el Generalife como actor que fue del romántico drama de la conquista de Granada. A aquel caballero, que había desempeñado aquí varios puestos de importancia en la milicia, Felipe II lo nombró Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela, con una muy especial comisión: la de llevar a término la conquista de los indios Caracas que moraban en el valle de mi ciudad natal: Caracas. Así, con la participación de los tres hijos de Ponce de León, Don Diego de Losada fundó nuestra capital Santiago de León de Caracas en 1567.

Pero esta ciudad, que desde 1577 casi siempre fue la capital, como dije, de lo que era hasta 1777 la parte más aislada y

pobre del Nuevo Reino de Granada, tenía reservada un papel fundamental en la historia de las Repúblicas Hispanoamericanas: allí se inició el proceso independentista y consecuentemente, el desarrollo de un proceso constitucional de nuestros países, radicalmente distinto al monárquico que después Cádiz caracterizó a España, y al cual sólo ahora España se acerca, a partir de la Constitución de 1978.

Por supuesto, en la iniciación de este proceso muchos factores habrían de confluír y, entre ellos, la Revolución Americana de 1776, la Revolución Francesa de 1789, el interés de Inglaterra en minar las bases del Imperio Español, y la invasión napoleónica a España. Demás está decir que en 1783, el mismo año en que nació Bolívar, el Libertador, el Conde de Aranda, Ministro de Carlos III y Plenipotenciario para los ajustes entre España, Francia e Inglaterra, firmaba un tratado que obligaba a Inglaterra a reconocer la Independencia de sus colonias en Norteamérica. Con tal motivo, se dirigió al Rey, diciéndole que la firma de dicho tratado había dejado en su alma “una impresión dolorosa” que se veía obligado a manifestársela, pues consideraba que el reconocimiento de la independencia de las Colonias Inglesas era “un motivo de temor y de pesar”; y agregaba

“Esta República Federal ha nacido pigmea, por decirlo así y ha necesitado el apoyo de la fuerza de dos Estados tan poderosos como la España y la Francia para lograr su independencia. Tiempo vendrá en que llegará a ser gigante, y aun coloso muy temible en aquellas vastas regiones. Entonces ella olvidará los beneficios que recibió de ambas potencias y no pensará sino

en engrandecerse. Su primer paso será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México. Estos temores son, Señor, demasiado fundados y habrán de realizarse dentro de pocos años si aún no ocurriesen otros más funestos en nuestras Américas”.

Estos hechos “más funestos” sucedieron a los pocos años, y a ello contribuyeron, entre otros factores, los propios republicanos españoles que influyeron directamente en nuestro país.

En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Revolución Francesa, había sido prohibida en América por el Tribunal de la Inquisición de Cartagena de Indias en 1789, y antes de que conociera divulgación alguna en el Nuevo Mundo, en 1790, los Virreyes del Perú, Méjico y Santa Fe, así como el Presidente de Quito, alguna vez, y varias el Capitán General de Venezuela, habían participado a la Corona de Madrid

“que en la cabeza de los americanos comenzaban a fermentar principios de libertad e independencia peligrosísimos a la soberanía de España”.

Y fue precisamente en la última década del siglo XVIII cuando comienza a desparramarse por los ilustrados criollos el fermento revolucionario e independentista, a lo cual contribuyeron diversas traducciones de los prohibidos Derechos del Hombre y del Ciudadano, entre las cuales debe destacarse la realizada por Antonio Nariño en Santa Fe, en 1792, que circuló en 1794, y que fue objeto de una

famosísima causa en la cual fue condenado a diez años de presidio en Africa, a confiscación de todos sus bienes y a extrañamiento perpetuo de la América, mandándose quemar por mano del verdugo el libro de donde había sacado los Derechos del Hombre. Por esa misma época, el Secretario del Real y Supremo Consejo de Indias había dirigido una nota de fecha 7 de junio de 1793 al Capitán General de Venezuela, llamando su atención sobre los designios del Gobierno de Francia y de algunos revolucionarios franceses, como también de otros promovedores de la subversión en dominios de España en el Nuevo Mundo. Decía:

“que envían allí libros y papeles perjudiciales a la pureza de la religión, quietud pública y debida subordinación de las colonias”.

Pero un hecho acaecido en España va a tener una especial significación en todo este proceso: el 3 de febrero de 1796, día de San Blas, debía estallar en Madrid una conspiración planeada para establecer la República en sustitución de la Monarquía, al estilo de lo acontecido años antes en Francia. Los conjurados, capitaneados por Juan Bautista Mariano Picornell y Gomila, mallorquín de Palma, fueron apresados la víspera de la Revolución. Conmutada la pena de muerte sobre ellos recaída por intervención del Agente francés, se les condenó a reclusión perpetua en los Castillos de Puerto Cabello, Portobelo y Panamá, en tierras americanas. La fortuna revolucionaria llevó a que de paso a sus destinos en esos “lugares malsanos de América”, los condenados fueran depositados en las mazmorras del Puerto de La Guaira, en donde en 1797 se encontrarían de nuevo reunidos. Allí, los

conjurados de San Blas, quienes se fugarían ese mismo año de 1797, entrarían en contacto con los americanos de La Guaira, provocando la conspiración encabezada por Manuel Gual y José María España, de ese mismo año, considerada como “el intento de liberación más serio en Hispanoamérica antes del de Miranda en 1806”. Insólito, pero cierto, como se da cuenta en el largo “Resumen” que sobre esa conspiración se presentó al Gabinete de Madrid:

“Se descubrió esta conspiración por un mulato, oficial de barbero, el cual se presentó al provisor, éste al teniente del rei, y ambos al gobernador con la noticia de haber oído este mulato al comerciante de aquella ciudad don Manuel Montesinos, las palabras siguientes: Ya somos todos iguales”.

La revolución, por supuesto, como todas, se creía estaba lista, y había adoptado entre sus señas un soneto que decía:

*“En Santa Fe se cree ya todo listo,  
en España no se duda,  
y los anuncios previstos,  
no dejan la menor duda”.*

Sin embargo, ello no fue así. La Revolución fracasó, y habría de pasar otra década para que se iniciase la Revolución Hispanoamericana. Pero el legado de esa conspiración fue un conjunto de papeles que habrían de tener la mayor influencia en el proceso constitucional de Hispanoamérica, entre los que se destaca una obra sobre los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, prohibida por la Real Audiencia de Caracas el 11 de diciembre de ese mismo año 1797, la cual la consideró como una obra que llevaba

“... toda su intención a corromper las costumbres y hacer odioso el real nombre de su majestad y su justo gobierno; que á fin de corromper las costumbres, siguen sus autores las reglas de ánimos cubiertos de una multitud de vicios, y desfigurados con varias apariencias de humanidad . . .”.

El libro, con el título *Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias Máximas Republicanas y un Discurso Preliminar dirigido a los Americanos*, probablemente impreso en Guadalupe, en 1797, en realidad contenía una traducción de la Declaración Francesa que precedió al Acta constitucional de 1793. Por tanto, no era una traducción de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, incorporada a la Constitución Francesa de 1791, la que había traducido Nariño en Bogotá, sino la Declaración del texto constitucional de 1793, mucho más amplio y violento, pues correspondió a la época del Terror, constituyendo una invitación a la revolución activa.

Pues bien, este texto tiene para el constitucionalismo del mundo moderno una importancia capital, pues influyó directamente en la ordenación jurídica de la primera República Hispanoamericana independiente, mi país, Venezuela, cuyo Congreso General, después de declarada la Independencia en 1810, aprobó solemnemente la *Declaración de Derechos del Pueblo*, el 1º de julio de 1811, la cual, después de las declaraciones norteamericana y de la francesa, puede considerarse como la Tercera de las Declaraciones de Derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, recogida, notablemente ampliada, en la primera de las Constituciones de las

Repúblicas Hispanoamericanas, la de Venezuela, del 21 de diciembre del mismo año 1811, la cual, a su vez —y dejando aparte la de Haití—, es la cuarta de las Constituciones escritas de la historia constitucional moderna, luego de la norteamericana de 1787, de la francesa de 1791 y de la polaca de ese mismo año. Esas Declaraciones de Derechos, que influyeron todo el proceso constitucional posterior, sin duda, como lo ha demostrado el Profesor Pedro Grases, tuvieron su principal base de redacción en el documento traducción de Picornell, vinculado a la conspiración de Gual y España, principal promotor de la conspiración de San Blas.

En 1811, por tanto, hace 175 años, se inicia el constitucionalismo hispanoamericano, lo cual sucede antes de que se aprobara la propia Constitución de Cádiz de 1812, y con independencia de ella, montado sobre las bases del constitucionalismo americano, que luego descubriría para Europa y para muchos otros países de Hispanoamérica, Alexis de Tocqueville en su famoso libro *La Democracia en América*, editado hace 150 años. Esos principios, adoptados desde siempre por las repúblicas hispanoamericanas son, entre otros, la concepción de la Constitución, como norma superior escrita e inviolable; el texto fundamental como producto de la soberanía del pueblo, y no de un órgano del Estado, como el Parlamento y menos un monarca; la consagración constitucional de derechos fundamentales en normas directamente aplicables a los ciudadanos, con la previsión en el texto de la nulidad de los actos violatorios de dichos derechos; el establecimiento del principio de la división del

Poder Estatal, como garantía de la libertad; el monopolio del Poder Legislativo para la limitación de esos derechos; la distribución vertical del Poder, y el principio del federalismo como forma política para ordenar la descentralización territorial, producto de la administración colonial; el sistema presidencial de gobierno y el sistema de contrapesos; y el poder atribuido a los jueces, particularmente a una Suprema Corte de Justicia, de velar por la vigencia de la Constitución, base del control de la constitucionalidad de las leyes. Esos principios, a pesar de los vaivenes de la democracia en nuestros países, han acompañado nuestros 175 años de vida independiente, y han conformado las bases fundamentales del derecho público de Hispanoamérica.

Precisamente de allí surge el contraste fundamental entre el constitucionalismo hispanoamericano y el español. La Constitución de Cádiz de 1812, como lo ha demostrado Manuel Ballbé, a pesar del movimiento liberal que la precedió, no contuvo una amplia declaración de derechos y, al contrario, no se pudo despojar del militarismo que apuntaló a la Monarquía Absoluta. Ese militarismo y la ausencia de derechos puede decirse que configuró la España constitucional desde 1812 hasta 1978, cuando con la aprobación de la Constitución vigente, España entra en las corrientes del constitucionalismo moderno. Ciertamente, como lo ha señalado Eduardo García de Enterría,

“resulta sorprendente que el constitucionalismo europeo (y entre ellos el español) quedase totalmente al margen de (la) . . . formidable construcción del constitucionalismo americano, lo cual solamente puede explicarse por la degradación de la idea

constitucional que supuso la prevalencia del principio monárquico como fuente formal de la Constitución, que implica reducir a ésta a un simple Código formal de articulación de los poderes del Estado, sin otra trascendencia general”.

Esta concepción se comienza a cambiar en Europa en las Constituciones de la postguerra, particularmente la alemana y la italiana, donde se abandona la tesis de la Constitución como carta otorgada por un órgano estatal; se abandona el principio de la soberanía del Parlamento, y se introduce el control de la constitucionalidad de las leyes. En España, luego del intento de la República, en 1931, estos principios se adoptan sólo a partir de 1978, cuando se descubre que la Constitución es una norma jurídica producto de una decisión del pueblo, con valor normativo propio y directamente aplicable a los ciudadanos; principios que, en contraste, han sido y son de la esencia del constitucionalismo hispanoamericano, increíblemente ignorado por la doctrina española, la cual, para entenderlo y explicarlo, sólo acude a las fuentes norteamericana y alemana, como puede constatarse en los escritos más importantes sobre el tema.

Esto, sin duda, es una muestra de que si bien España nos legó una cultura, una lengua, y una religión, que nosotros luego moldeamos con el mestizaje, la ruptura política con las colonias hispanoamericanas, producto del proceso independentista, fue, sin duda, absoluta, particularmente desde el punto de vista de la concepción del Estado y de la estructuración del orden jurídico público. Nuestros países, sin el peso de la Monarquía y con la soberanía trasladada al pueblo desde 1810, aun siendo éste ignorante y no estando

debidamente organizado, siguieron un camino totalmente diferente, que España, históricamente, siempre ignoró. Por ello se explica esa ausencia de referencias al constitucionalismo hispanoamericano que se nota en los escritos de derecho público editados aquí, en los últimos diez años, precisamente cuando después del nacimiento —más que resurrección— del derecho constitucional español y del enterramiento progresivo del derecho político, España se ha incorporado a las corrientes del constitucionalismo moderno, en las cuales nosotros, desde México a la Argentina, hemos navegado desde hace 175 años, por supuesto, con todos los tropiezos y variables inimaginables.

Este acto, por tanto, para mí, tiene una muy especial significación. Más que como venezolano, estoy aquí como hispanoamericano, que se siente de regreso a España después de tantos años de aislamiento. Proviengo de una Universidad de Hispanoamérica, la Universidad Central de Venezuela o Universidad de Caracas, precisamente por lo pobre de la Provincia, de fundación tardía en nuestro Continente, en 1721, pues ha de tenerse en cuenta que ya desde el siglo XVI había Universidades fundadas en las Colonias, por supuesto, en los que fueron los grandes y ricos virreinos: México, Lima y Nueva Granada. A pesar de la conseja histórica que atribuye a Carlos IV la negativa de erigir en Mérida, Venezuela, una Universidad, pues —según se dice— afirmó, “no convenía que se hiciese general la ilustración en América”, España fue una nación generosa en la formación cultural de sus colonias, y precisamente por ello, fueron los americanos ilustrados los que hicieron la revolución. De lo contrario no tendría

explicación el contenido de una carta del General Morillo, Jefe Supremo del Ejército expedicionario español en Venezuela, dirigida al General Cerruti, Gobernador de Guayana, en 1817, en plena guerra de Independencia, en la cual le decía:

“Haga Ud. en ésa lo que yo he hecho en Nueva Granada: cortar la cabeza a todo el que sepa leer i escribir i así se logrará la pacificación de América”.

Por ello, cuando España había comprendido que estaba a un paso de perder sus territorios americanos, trató de halagar a los criollos insurrectos, ofreciéndoles becas y pensiones en las Universidades de la Península, y hasta pensó crear en estas tierras, un *Colegio de Nobles Americanos* en Granada con el objeto de “reeducar a los americanos en los usos y bondades del régimen monárquico”.

Con un propósito diferente, sin embargo, heme aquí, a casi doscientos años después de aquella idea, como el primer miembro americano designado por causa honorífica de este Claustro de Granada, pero a los efectos contrarios; por una parte, de testimoniarles algo sobre los usos y bondades del régimen constitucional de Hispanoamérica; y por la otra, y más importante, de rendir tributo a la monumental obra jurídica que España ha realizado y que desde siempre ha penetrado nuestros países. Bastan sólo dos ejemplos: la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, mandada a publicar por Carlos III en 1781 y que resume la conformación del régimen colonial, sólo es comparable en la

historia del Derecho, a las Codificaciones romanas; y en la historia más reciente, particularmente del derecho público, la obra doctrinal realizada por los juristas españoles contemporáneos, puede decirse que no tiene parangón. Por lo que respecta a nosotros, la doctrina jus-publicista española, tanto de derecho administrativo como de derecho constitucional, ténganlo seguro, ha sido y continuará siendo sin duda, la fuente segura de orientación para el perfeccionamiento, y aún mejor, para el conocimiento de nuestras propias instituciones. Quiero, por tanto, hoy, en nombre de mis colegas hispanoamericanos, rendirle el reconocimiento debido a los juristas españoles, por los aportes realizados al progreso de las ciencias jurídicas, y que tanta influencia han tenido entre nosotros.

Pero por sobre todo, heme aquí para reiterarles mi profundo agradecimiento por el honor que me han conferido, que me permito recibir en nombre de todos los académicos del Nuevo Mundo.



II  
REFLEXION EN SEGOVIA:  
DERECHO PUBLICO Y URBANISMO \*

\* Texto del discurso leído en la Academia de Historia y Arte de San Quirce, Segovia, el 23 de mayo de 1986, con ocasión de la clausura del II Congreso Iberoamericano de Profesores de Derecho Administrativo.



Con este Acto Académico, celebrado en esta renombrada Academia de Historia y Arte de San Quirce, concluyen las actividades del II Congreso Iberoamericano de Profesores de Derecho Administrativo que han organizado el Ministerio de Administración Territorial y el Instituto de Estudios de Administración Local. El que se me haya escogido para leer este discurso de clausura del Congreso, es un gran honor y distinción que me ha hecho el Presidente del Congreso, Luciano Parejo Alfonso, y que he aceptado gustosamente, por el cual quedo, puede decirse, triplemente reconocido. No sólo se trata de hablar al final de un Congreso de Profesores de Derecho Administrativo dedicado al tema de los “Sistemas Urbanísticos Comparados”, sino de hacerlo precisamente en esta Academia de San Quirce, Antigua Universidad Popular Segoviana, de la cual fue co-fundador el gran poeta Antonio Machado, y hacerlo en una ciudad como Segovia más que milenaria, y desde siempre vinculada al ordenamiento urbanístico.

El tema del Congreso, esta Academia y el nombre de Antonio Machado y la posición de Segovia en la historia, me han permitido identificar una serie de elementos coincidentes, que

no puedo dejar de destacar y que guiarán mis palabras esta noche.

Ante todo quiero reconocer una vez más, como Profesor de Derecho Administrativo de la otra parte del Atlántico, el esfuerzo que en España ha venido haciendo nuestro querido Luciano Parejo Alfonso, hombre-motor de estos Congresos, para vincularnos colectivamente y en forma multilateral, superando los individuales y bilaterales vínculos del pasado, a los profesores españoles y de Iberoamérica, y más importante que eso, a través de estos Congresos, haber comenzado el largo y complejo proceso de divulgación del derecho público de los países iberoamericanos, en España, tarea, por cierto, nada fácil, particularmente por la posición que a veces hemos encontrado y que a priori postula que, en principio, España nada tendría que aprender de los países que se formaron de sus ex colonias.

Frente a ello —y esto hay que tenerlo particularmente en cuenta—, debemos advertir que el derecho público de los países iberoamericanos y, en particular, el derecho constitucional, siguió un curso que en general, muy poco tuvo que ver con el proceso constitucional de la antigua metrópoli desarrollado después de 1810. En efecto, la ruptura política que la Independencia Iberoamericana produjo respecto de España, lo sabemos bien, fue una ruptura total que al verificarse a comienzos del siglo pasado, provocó que las influencias del constitucionalismo moderno se hubieran recibido en América, al mismo tiempo y aún antes, pero en todo caso, independientemente del que se recibió en España. No

olvidemos que la Independencia de América Hispánica se inició en 1810, precisamente en la misma época en la cual en Provincias de la Península, como la de Segovia, también se libraban guerras de Independencia pero contra el invasor francés, que originaron, no sólo ocupaciones políticas sucesivas de las ciudades, sino importantísimos cambios políticos en la configuración de las autoridades locales.

Como ejemplo de estos cambios bastaría destacar el proceso de lucha por el poder político local que se verificó en Segovia, entre 1808 y 1814, precisamente, los mismos años del inicio de la Independencia Iberoamericana. En efecto, el Ayuntamiento aristocrático de Segovia del Antiguo Régimen, estaba constituido por regidores perpetuos, miembros de las más acreditadas familias nobles de la ciudad, y puede decirse que a comienzos del siglo XIX continuaba con la misma configuración que Don Francisco Arias de Venástegui describía en 1611, en su famoso *Libro Verde de Segovia*. Pero dos siglos después, los tiempos, sin duda, habían cambiado, particularmente debido al desarrollo de la ganadería, en lo cual tuvo un papel fundamental el Honorable Consejo de la Mesta, y consecuentemente, por la importantísima industria textil que se desarrolló en esta ciudad y que ha llevado al catedrático de Historia Económica de Segovia, Angel García Sanz, a considerar a Segovia como la Provincia más rica de España en el siglo XVIII. Estos cambios económicos provocaron la aparición de nuevos grupos sociales que giraban en torno a los fabricantes, es decir, de la burguesía, que comenzó a reclamar participación en el poder local, reclamo en el cual jugó papel importante la Sociedad

Económica de Amigos del País, de Segovia, antecedente remoto de esta Academia.

El detonante para la reforma, como ha sucedido en todas las grandes reformas políticas, fue la ruptura constitucional que se produjo con la invasión napoleónica, que originó la disolución de los Ayuntamientos. En 1811, bajo la administración de los invasores y al amparo de la Constitución de Bayona del año anterior, se realizaron elecciones para la formación del primer Ayuntamiento constitucional de Segovia, el cual resultaría dominado por la burguesía fabril y en el cual no resultaron elegidos los antiguos regidores perpetuos. Los franceses abandonaron y volvieron a la ciudad en los dos años siguientes, la que dejan definitivamente en 1813. Por ello, en 1812 y 1813 y esta vez al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, se habían realizado dos nuevas elecciones para constituir Ayuntamientos constitucionales y patrióticos con representantes, fundamentalmente, de la burguesía urbana. El Antiguo Régimen había sido cambiado en Segovia, pero lamentablemente no por mucho tiempo: como sabemos, la restauración del absolutismo en 1814 devolvió el esquema del Ayuntamiento “a la planta y forma que tenía en el año mil ochocientos ocho”, es decir, a su configuración aristocrática.

Estas fechas y transformaciones constitucionales, por supuesto, tienen un importante paralelismo en Iberoamérica. A partir de 1810 se inicia el proceso de la Independencia de nuestros países y éstos asumen una línea constitucional nueva y totalmente distinta a la de aquella España, línea del

constitucionalismo moderno que sólo después de la Constitución de 1978, España ha adoptado.

En efecto, en el mismo año de 1810, cuando se sentaban las bases mencionadas para la transformación del Ayuntamiento de Segovia, con motivo del cautiverio del rey Fernando VII, de la ocupación casi total de los reinos y provincias de España y de la ausencia de gobierno, el Ayuntamiento de Caracas, el 19 de Abril de ese año, decidió asumir el mando supremo de las Provincias de Venezuela, en un acto en el cual no sólo se inicia el proceso de Independencia de Venezuela y en gran parte de Iberoamérica, sino de la propia transformación de las instituciones políticas que hasta ese momento España nos había legado: por ejemplo, en esa sesión del Ayuntamiento, como consta en el Acta respectiva, se incorporaron al mismo, con voz y voto, los llamados “diputados del pueblo”, entre ellos uno nombrado por el gremio de los pardos, con lo cual la representación exclusiva de la aristocracia criolla había quedado rota.

A los dos meses siguientes, en junio de ese mismo año de 1810, con el objeto de dar representación en el nuevo gobierno a todas las provincias que componían la Capitanía General de Venezuela, el Ayuntamiento de Caracas, convertido en Junta Suprema, dictó el Reglamento de Elección y Reunión de Diputados para organizar —decía— “un poder central bien constituido” que permitiera integrar en una sola unidad política la autoridad de las diversas Juntas Provinciales. Se dictó así, lo que puede considerarse el primer estatuto electoral de Hispanoamérica, por cierto, no censitario, que

reguló elecciones en las cuales podían participar todos los vecinos libres de Venezuela. Las elecciones para esta “Junta General de Diputados” se llevaron a cabo en 1810 y en 1811 se instaló el Congreso de Venezuela, el cual, el 5 de Julio de ese mismo año, declaró solemnemente la Independencia, considerando, como lo dice el Preámbulo,

“la plena y absoluta posesión de nuestros derechos, que recobramos justa y legítimamente desde el 19 de abril de 1810, en consecuencia de la Jornada de Bayona y la ocupación del Trono español por la conquista y sucesión de otra nueva dinastía constituida sin nuestro consentimiento”;

y considerando además, como también lo dice el Preámbulo, que

“Es contrario al orden, imposible al Gobierno de España, y funesto a la América, el que, teniendo ésta un territorio infinitamente más extenso, y una población incomparablemente más numerosa, dependa y esté sujeta a un ángulo peninsular del continente europeo”.

Lo cierto es que en 1811, cuando se elegía en Segovia el primer Ayuntamiento constitucional, se aprobaban por el Congreso de Venezuela dos documentos de la mayor importancia para la historia constitucional de América Latina: En primer lugar, se dictó la *Declaración de Derechos del Pueblo*, la que es, sin duda, cronológicamente hablando, la tercera de las Declaraciones Generales de derechos humanos en la historia constitucional, después de las de los Estados de la Unión norteamericana y de la de Francia de 1789, pero muy superior en contenido y extensión a ellas; y en

segundo lugar, se dictó la *Constitución Federal para los Estados de Venezuela*, la que luego de las Constituciones Norteamericana, Francesa y Polaca —y dejando aparte la de Haití—, se puede considerar cronológicamente como la cuarta Constitución escrita en la historia constitucional comparada.

Con estos actos, en el campo del derecho constitucional comparado, Iberoamérica comenzó a recorrer un camino radicalmente distinto al de España, aún antes de la Constitución de Cádiz que como sabemos es de 1812, inspirándose directamente en las fuentes francesa y norteamericana, cuya influencia en nuestro constitucionalismo fue definitiva.

Desde hace 175 años, por tanto, en Iberoamérica la Constitución no sólo se ha considerado como la ley suprema del ordenamiento, sino que siempre ha tenido el carácter de norma inmediatamente aplicable a los ciudadanos, quienes han encontrado en ella la regulación directa de sus derechos. La Constitución como norma, carácter que en España ahora comienza a descubrirse después de la Constitución de 1978, tiene al contrario una tradición de 175 años en la América Hispana con, por ejemplo, la consecuencia básica de su supremacía: el control de la constitucionalidad de las leyes, que en nuestros países existe desde mitades del siglo pasado y que Europa sólo comenzó a descubrir como novedad, después de la primera postguerra, con los trabajos constitucionales de Kelsen en Austria y Checoslovaquia en 1921, la experiencia española de la República en 1931 y las reformas constitucionales de la segunda postguerra. Por eso, por

ejemplo, nos resulta totalmente incomprensible a los hispano-americanos, y permítanme que lo diga con franqueza, que en los trabajos y estudios sobre la justicia constitucional que se han escrito en España después de la creación del Tribunal Constitucional, exista siempre un silencio absoluto respecto de la experiencia más que centenaria de Iberoamérica en materia de control de la constitucionalidad de las Leyes. La mayoría de los autores españoles, así, pasan tranquilamente de la experiencia norteamericana iniciada con la famosa sentencia del juez Marshall en el caso *Marbury vs. Madison* a comienzos del siglo pasado, al modelo austriaco de 1920, como si en ese lapso de más de 100 años nada hubiese ocurrido en el mundo, particularmente el de habla hispana, sobre el tema. Sólo se salva de esta ley del silencio el famosísimo juicio de amparo mexicano, el cual, por cierto, no puede considerarse en forma alguna, el ejemplo de solución iberoamericana al control de la constitucionalidad de las leyes.

En todo caso, lo cierto es que nuestros países, desde comienzos del siglo pasado, asumieron una vía constitucional distinta a la española, más dentro de la línea del constitucionalismo norteamericano del cual recibimos influencia directa, y en el cual se pueden ubicar las fuentes de todas las instituciones básicas del constitucionalismo contemporáneo: el principio de la Constitución escrita y su supremacía; la separación de poderes y el presidencialismo; la descentralización política y el federalismo, y el papel protagónico del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad. Dentro de esos principios, por supuesto, no puedo dejar de mencionar el tema de la descentralización política, regional o federal, en el cual puede

ubicarse otra de las grandes diferencias entre la línea constitucional iberoamericana y el centralismo estatal de España y del resto de los Estados europeos; modelo centralista aquí implantado después del desarrollo del esquema de Estado y Administración napoleónicos, y cuya influencia en España, con la división provincial de 1833, puede decirse que contrarió su propia tradición histórica situada más en la línea de las Autonomías Regionales, sólo vuelta a recoger ahora en la Constitución de 1978, opinión que encuentro compartida por Enrique Orduña en su libro sobre el *Regionalismo en Castilla y León*. En América Hispana, en cambio, sí supimos preservar aquella tradición descentralizadora que nos fue transmitida durante la colonia, y que readaptamos a nuestros Estados independientes mediante la aplicación del invento federal norteamericano. Nuestro federalismo, a pesar de que a veces es contradictoriamente centralista, sin embargo, ha conformado una tradición regionalista y local que nunca ha producido los conflictos regionales que han surgido en Europa.

Son precisamente estas diferencias y contrastes, las que en mi criterio, deberían exigir cada vez más a España mirar al otro lado del Atlántico y, por qué no, tratar de aprender de nuestra experiencia que ha sido distinta, particularmente en el marco de la organización constitucional de nuestros Estados. Para ello, reuniones y encuentros como los que hemos tenido, son muy importantes.

Pero el tema de nuestro Congreso no es precisamente un tema de derecho constitucional, sino de derecho urbanístico,

en el cual en América Hispana nosotros sí tenemos que aprenderlo todo de España, no sólo porque el poblamiento de nuestros países lo hizo España, sino también porque el desarrollo de esta disciplina tuvo su cuna en las ciudades medievales de Europa, donde se dictaron las primeras normas de poblamiento y orden urbano, y porque además, el ordenamiento jurídico del urbanismo en España, visto comparativamente, es de los más avanzados del mundo.

De nuevo encuentro que Castilla tiene mucho que decir históricamente, sobre el régimen del urbanismo, al ser una tierra íntimamente ligada a la política de repoblación. En efecto, en términos contemporáneos, podemos decir que el derecho urbanístico nació en España como un derecho privilegiado para la empresa de repoblación, que encuentra su expresión más remota en los Fueros castellanos. La invasión musulmana en estas tierras había provocado una despoblación brutal que hizo desaparecer las ciudades romano-visigóticas. Por ello, la Reconquista de Castilla a principios de este milenio obligó a la repoblación y ello originó el nacimiento de un derecho urbanístico en los Fueros castellanos. Entre éstos, no puedo dejar de referirme, por su vinculación con la provincia de Segovia, al *Fuero de Sepúlveda*, expedido como confirmación de Fueros otorgados a esa villa por Alfonso VI hace novecientos diez años, el 17 de noviembre de 1076, posteriormente conocido como *Fuero latino* o *Fuero breve*, años después reescrito como *Fuero romanceado* o *Fuero extenso*.

Este Fuero puede considerarse como un antecedente fundamental del derecho urbanístico que me parece oportuno destacar, dado el tema de nuestro Congreso. En efecto, tal como lo ha señalado el conocido académico de San Quirce, Manuel González Herrero, la importancia urbanística de ese documento resulta particularmente del tratamiento jurídico que le da a *la casa*, como símbolo del asentamiento urbano, base de la repoblación.

Esta repoblación, como política, por supuesto, exigía establecer privilegios y excepciones, como técnica de fomento, que se identifican a lo largo del Fuero. El primero era el privilegio general que otorgaba al poblador de Sepúlveda, es decir, a quien fuera a probar fortuna en la repoblación de la villa, de dejar segura su casa por un mes; privilegio que era excepción al principio feudal que implicaba la pérdida de la casa y tierra a favor del señor feudal, para quien la dejaba, y que se ha resumido siglos después, en la corriente frase española “el que va a Sevilla pierde su silla”, o en la hispanoamericana “el que se va de villa pierde su silla”, o en la brasileña “el que va a Portugal pierde su lugar”.

Pero, aparte de ese privilegio general al poblador, el Fuero de Sepúlveda establece algunos principios vinculados al urbanismo de siempre, que quiero destacar aquí. Es el caso, por ejemplo, del título 106 del *Fuero Romanceado*, que en castellano actual diría:

“Que los pobladores que vinieren a Sepúlveda o a sus aldeas, hagan sus casas en el lugar que les diere el Concejo, pero no en otro lugar. Y si el Concejo de la aldea no quisiere esto hacer,

que el juez o los alcaldes de la villa den al poblador poder para que haga casa, en el lugar más adecuado, cerca de las otras casas. Otro sí: que si alguno vendiere su casa y quisiere hacer otra, no la haga sino en suelo comprado”.

Si prestamos atención a esta norma, encontramos allí varios principios del urbanismo tradicional:

En primer lugar, está el principio de la asignación de uso a la tierra urbana por la autoridad local. El poblador de Sepúlveda debía hacer su casa en el solar que “el concejo del logar les diere, mas no en otro logar”, es decir, sólo en el solar que la autoridad local indicare y no en otro. Por tanto, de allí el principio de que el poblamiento y la ocupación del suelo urbano no es libre, sino que debe estar sometida a un ordenamiento.

En segundo lugar, en el *Fuero de Sepúlveda* encontramos también el antecedente remoto de la existencia de un patrimonio público del suelo, pues sólo así el Concejo podía y debía adjudicar solares al poblador para construir su casa. El poblador tenía, por tanto, un derecho a que el Concejo le adjudicase, gratuitamente, un solar para construir su casa, lo que se corrobora por la consecuencia que el Fuero establece para su incumplimiento: si el Concejo de las aldeas no quería hacer esto, es decir, dar terrenos al poblador para construir, mandaba a los jueces y a los alcaldes de la villa a que dieran al poblador el solar a que tenía derecho según su Fuero, en cuyo caso, el solar debía estar en “logar mas guisado, cerca las otras casas”. En esta adjudicación sustitutiva de solares, por

tanto, también se encuentra corroborada la asignación de uso —“el lugar más adecuado, cerca de las otras casas”, dice el Fuero—, motivada por razones estratégicas o urbanísticas; base, por qué no, de nuestro actual principio del respeto al carácter dominante de la zona o de la necesaria configuración de la trama urbana sin solución de continuidad.

Por otra parte, también debe destacarse en relación al precepto del título 106 del Fuero, que el deber de la autoridad local de adjudicar solares para poblamiento, y el derecho del poblador de obtenerlos, sólo se establecía para un primer establecimiento. Si, posteriormente, el poblador vendía su casa y se proponía edificar de nuevo, ya no podía pedir adjudicación de un nuevo solar, sino que debía comprar el terreno que necesitaba para, como lo decía el Fuero, “non la faga sinon en suelo comprado”.

Pero otros principios de disciplina urbanística también encuentran sus antecedentes en el *Fuero de Sepúlveda*, indirectamente establecidos por razones fiscales o de ejercicio de derechos de vecindad.

Por ejemplo, el Fuero consagraba una exención general tributaria para el poblador de la villa, que abarcaba todas las contribuciones, salvo, por supuesto, las contribuciones personales o pecuniarias para la construcción y reparación de las murallas de la villa y torres de su término, a lo cual todos debían contribuir, por ser de utilidad común. Pero en relación a las otras contribuciones, el poblador estaba exento, siempre que —dice el Fuero— “oviere casas en la villa o las

toviere pobladas”. Por tanto, como presupuesto que condicionaba el privilegio tributario, estaba el requisito de morar en la villa, es decir, no sólo de tener casa en ella sino de tenerla *poblada*, a lo que debe añadirse otro requisito de construcción establecido, la obligación de que la casa estuviere, necesariamente, cubierta de teja y no de paja. “Del que oviere casa paiaça, que la cubra de teia”, decía el Fuero, de lo contrario debía pagar sus impuestos como si no morase en la villa. Con ello se buscaba, sin duda, superar el carácter primitivo y provisional de las primeras construcciones de los pobladores, antecedentes de las edificaciones forzosas y del mantenimiento de condiciones generales de ornato que están a la base del urbanismo tradicional.

Por otra parte, también para el ejercicio de los derechos políticos derivados de la vecindad, el *Fuero de Sepúlveda* establecía preceptos que indirectamente tocaban la disciplina urbanística. Por ejemplo, para poder ser designado juez o alcalde, el Fuero establecía como condición que el poblador tuviese casa poblada en la villa, advirtiendo que todas las casas de Sepúlveda, excepto los dos palacios permitidos, el del rey y el del obispo, estaban sometidos a un único Fuero, es decir, eran iguales ante la ley. Pero la plenitud de los derechos políticos en la villa correspondía solamente a los moradores *intramuros*, privilegiados frente a los del arrabal, con lo cual se establecía una diferencia entre la población murada, más antigua, y la advenediza, que habitaba los barrios extramuros.

Por último, como en todos los Fueros castellanos, algunas normas básicas sobre el derecho civil de la propiedad urbana también se establecían en el *Fuero de Sepúlveda*. Allí está el principio de la dimensión vertical de la propiedad urbana que recogía el viejo precepto romanista, de que el dominio se extendía ilimitadamente en sentido vertical, por arriba, *usque ad coelum, ad sidera* y, por debajo, *usque ad inferos, ad centrum, ad profundum*, lo que en materia urbana se concretaba en el derecho del propietario de elevar sus edificaciones sin límite alguno, como lo decía el Fuero: “qui quisiere fazer casa o alguna paret, yerga paredes e casa en alto, quanto quisiere”. No había, por tanto, las limitaciones de altura del urbanismo actual, que no han cesado de estar en conflicto con los derechos del propietario en el esquema tradicional.

Ahora, si principios y normas de disciplina urbanística pueden tener sus antecedentes en regulaciones milenarias como las de estos Fueros de Castilla, ejemplificados en el *Fuero de Sepúlveda*, ello basta para comprender no sólo la larga tradición española en materia de ordenación urbanística, sino los sólidos fundamentos de la normativa urbanística contemporánea de España resumida en la Ley del Suelo, la cual, a pesar de los defectos que algunos urbanistas españoles le puedan ver, ha sido y es fuente de inspiración normativa para nuestros países latinoamericanos, en los cuales el violento proceso de urbanización que hemos tenido en las últimas décadas ha carecido de un derecho urbanístico, estando sólo regulado, en general, por las viejas ordenanzas municipales de arquitectura, ornato y construcción, producto

latinoamericano de las normas de aquellos Fueros que nos fueron transmitidas durante la Colonia, a través de las Leyes de Indias.

En efecto, uno de los signos de muchos de los países iberoamericanos en el momento actual, es el caso de Venezuela, sin duda es su urbanización. Mi país, hoy es un país urbano; más que eso, urbanizado, y que además comienza a sufrir uno de los signos de la violencia del mundo actual: la violencia de la urbanización. Pero ese proceso de transformación urbana que nuestros países han experimentado, como tantos otros cambios, no fue ordenadamente previsto, ni canalizado ni orientado. La urbanización, por ello, no ha logrado producir en el hombre latinoamericano la alegría de vivir en las ciudades, sino que la vida en ellas, a veces se ha convertido en una pesadilla. Esa pesadilla que Antonio Machado, poeta de los campos de Castilla, captaba en uno de los poquísimos poemas en los cuales hizo alguna referencia a la ciudad.

Machado, en efecto —y si en alguna ciudad de España se le conoce es por supuesto en Segovia, donde vivió trece años, desde 1919 a 1932—, no fue un poeta ciudadano. En su poesía, al contrario, pintó hondamente el campo de Castilla. Después de haber recorrido hoy parte de estas tierras, y encontrándonos en lo que puede considerarse la casa del poeta, no puedo dejar de evocar aquí, cómo Machado pintaba a Castilla en su poema al libro de Azorín (*Castilla*):

*Castilla de los páramos sombríos,  
Castilla de los negros encinares.*

*Labriegos transmarinos y pastores  
trashumantes —arados y merinos—  
labriegos con talante de señores,  
pastores del color de los caminos.  
Castilla de grisientos peñascales,  
pelados serrijones,  
barbechos y trigales,  
malezas y cambrones.  
Castilla azafranada y polvorienta,  
sin montes, de arboles purpurinos.  
Castilla visionaria y soñolienta  
de llanuras, viñedos y molinos.*

Pues bien, ese gran poeta del campo en general, cuando hace referencia a la ciudad en sus poemas, lo hace como un canto a sus plazas y balcones, a la fuente limpia y sonora del parque dormido; o a la hiedra que asomaba al muro, negra y polvorienta o, en fin, a la alegría infantil en los rincones de las ciudades muertas, cuando canta al

*Tumulto de pequeños colegiales,  
que al salir en desorden de la escuela  
llenan el aire de la plaza en sombra  
con la algazara de sus voces nuevas.*

Sólo excepcionalmente Machado se refiere a la pesadilla citadina, la que vive el loco, cuando lo describe “hablando a gritos”

*Por un camino en la árida llanura,  
entre álamos marchitos,  
a solas con su sombra y su locura. . .*

y luego nos dice

*Huye de la ciudad. . . Pobres maldades,  
misérrimas virtudes y quehaceres  
de chulos aburridos, y ruindades  
de ociosos mercaderes. . .  
Huye de la ciudad. ¡El tedio urbano!  
—¡carne triste y espíritu villano!—*

Esa es la ciudad que no queremos, y que en muchos de nuestros países ya tenemos y debemos cambiar. Por supuesto, para ello, el derecho es una pieza esencial. Como lo expresaba hace algunos años en la Academia Venezolana de Ciencias Políticas y Sociales en mi trabajo de Incorporación en 1978, hemos tenido urbanización y urbanizadores, pero hemos carecido de urbanismo y urbanistas; hemos tenido un derecho relativo a la urbanización, pero hemos carecido de un derecho urbanístico.

Para los administrativistas iberoamericanos, el reto futuro en nuestros países está claro: estructurar un derecho urbanístico que, entre otros factores, permita conciliar las famosas cuatro funciones del urbanismo de la cual en 1933 nos hablaba la *Carta de Atenas*, siguiendo a Le Corbusier: habitación, trabajo, recreación y circulación, sin el desbalance que hemos dado a algunas de ellas, como, por ejemplo, la última —la circulación— en muchas de nuestras grandes ciudades, a las cuales hemos venido convirtiendo en una gran autopista o en un enorme estacionamiento. Las ciudades, por ello, cada vez son más hostiles al hombre, inclusive, como también lo decía la *Carta de Atenas*:

“El hombre es molestado; todo lo ahoga, todo lo aplasta. Nada de lo que es necesario a su salud física y moral ha sido salvaguardado o provisto. La ciudad no responde más a su función de albergar a los hombres y albergarlos bien”.

Lograr la antítesis de lo planteado es la tarea futura de nuestros países, para lo cual debemos dotarlos de ese cuerpo de derecho urbanístico del cual carecemos. En esto, lo tenemos claro, mucho tenemos que aprender de España, y que en el futuro podamos tener ciudades en las cuales podamos plácidamente decir, como lo hizo Antonio Machado cuando al comenzar una de sus poesías, decía

*En Segovia, una tarde, de paseo  
por la alameda que el Eresma baña. . .*



III

OTRA REFLEXION EN GRANADA:

MUNICIPIO, DEMOCRACIA Y  
PARTICIPACION\*

\* Texto de la conferencia dictada en el II Congreso Extraordinario de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.), celebrada en Granada entre los días 24, 25 y 26 de abril de 1985.



En una ocasión como ésta, con motivo de celebrarse el II Congreso Extraordinario de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, en una fecha casi coincidente con el 19 de Abril, día en el cual conmemoramos en Venezuela el inicio del proceso de Independencia de nuestro país y de toda la América Latina; y realizándose este Congreso en Granada, ciudad llena de tradición e historia en las relaciones de España con el mundo Ibero-americano, no puedo dejar de recordar las expresiones de uno de nuestros destacados escritores contemporáneos, Mario Briceño Iragorry, en las cuales afirmaba, con razón, que “América es Continente de vida municipal” y “obra de sus Cabildos”. Históricamente, no hay la menor duda en la exactitud de estas afirmaciones: Todos los países de América Latina, y por supuesto, Venezuela, fueron obra de sus Cabildos, y todos nuestros países han sido asiento de una intensa vida municipal, sobre todo durante el siglo pasado.

Nuestra independencia la hicieron los Cabildos, por lo que en el Municipio, como lo afirmó otro de nuestros ensayistas contemporáneos, Joaquín Gabaldón Márquez, está la “raíz de la República”, siendo también la acción de los Cabildos el

origen, “de la formación de una conciencia política de muy considerables consecuencias históricas” en nuestro país.

El 19 de Abril de 1810, como lo diría el Libertador Simón Bolívar, “nació Colombia”, pues en esa fecha, el Cabildo de Caracas asumió un poder político autonómico, que inició la Revolución independentista latinoamericana.

Hasta ese momento los Cabildos americanos y venezolanos habían sido el centro del ejercicio del poder político colonial, y el Municipio, como lo afirmara Laureano Vallenilla Lanz, había sido “el representante de las libertades públicas”. Por ello señala el mismo Vallenilla Lanz, nuestros patricios, destruidas las autoridades representativas del Monarca,

“tenían necesariamente que considerar a los Cabildos como los personeros naturales y legítimos de los derechos populares y ver en cada ciudad o partido capitular, un cuerpo político autonómico con facultades soberanas . . . y en capacidad, por tanto, de concurrir por medio de sus diputados, a la formación de un gran cuerpo representativo, que asumiera la administración de las Provincias que antes ejercían el Capitán General, el Intendente de Hacienda y la Real Audiencia”.

Y es que los Cabildos Coloniales eran instituciones democráticas y republicanas de la misma manera como lo eran en Grecia y en Roma las Repúblicas antiguas, o en el Renacimiento ciertas Ciudades-Estados; es decir, dentro de su contexto histórico-político, eran realmente representativas de los diversos estratos sociales libres.

El carácter representativo del Cabildo de Caracas en 1810 se confirma, además —cosa por demás insólita en nuestras

sociedades coloniales— por la presencia en el mismo de diputados del pueblo y del clero. Recordemos la evocación de la sesión de aquel Jueves Santo que nos hace Arístides Rojas:

“Cuando en la mañana del 19, el Cabildo resolvió, contra la costumbre, invitar a su Presidente, el Capitán General, a la sesión extraordinaria que exigían las circunstancias, ya los radicales Roscio y Sosa se habían hecho nombrar por aquella corporación, Diputados por el pueblo, con derecho a tomar parte en sus deliberaciones. El Cabildo ofició entonces al Gobernador del Arzobispado para que nombrase dos diputados en nombre del clero. Fueron nombrados dos de sus miembros, los Doctores Maya y Quintana; mas al presentarse éstos en la sala de las sesiones, fueron rechazados por los espectadores. Ya el grupo radical los había suplantado por Madariaga y Francisco José Rivas, quienes se presentaron con el título de Diputados por el clero y por el pueblo”.

Así, el Cabildo que inicia la Revolución de Independencia y que asume el poder político local, con sus Diputados por el clero, el pueblo y por el gremio de los pardos, con voto libre en las discusiones y con los mismos derechos que los otros miembros, asume su carácter representativo inicial.

Pero la Revolución de Independencia surge, también, de un Cabildo participativo. No hay que olvidar que es el pueblo de Caracas quien rechaza el mando del Capitán General, Vicente de Emparan, Presidente del propio Ayuntamiento. Después de reiniciada la sesión del Ayuntamiento del 19 de Abril de 1810, provocada, en parte, por la concentración de

vecinos en las inmediaciones de las Casas Consistoriales; sesión en la cual —según se narra en el Acta respectiva— el Capitán General dijo, entre otras cosas, “. . . que no quería ningún mando”; salieron al balcón de la Casa Capitular tanto el Presidente del Ayuntamiento, el Capitán General Emparan como el Canónigo de la Iglesia Metropolitana, Dr. José Cortés de Madariaga, uno de los Diputados por el pueblo, y el primero preguntó al pueblo amotinado “si quería que él continuase en el ejercicio del Poder”, respondiendo el pueblo, por la voz de los conjurados, “no lo queremos”,

“por lo cual quedó aquél despojado en el acto de la autoridad que investía, e interrumpida y protestada así la dominación de España en Venezuela”.

De este hecho deja constancia el Acta respectiva, así:

“notificaron al pueblo su deliberación; y resultando conforme en que el mando supremo quedase depositado en este Ayuntamiento”.

Luis Beltrán Guerrero nos recuerda el acontecimiento con mayor claridad

“En tan embarazoso instante, decide el Capitán General salir al balcón de la Casa Capitular a interpelar al pueblo reunido en la calle, sobre si acepta su gobierno. ¡No lo queremos! es el grito del pueblo, que bien había comprendido el ademán negativo hecho detrás de Emparan, por Madariaga, conocedor de lo versátil de las multitudes. ¡Yo tampoco quiero mando! contesta a su vez Emparan”.

Venezuela, como República independiente, tuvo así su origen en un Cabildo representativo y participativo.

Pero qué lejos está nuestra institución municipal contemporánea de aquel Municipio, raíz de la República. El Municipio de nuestros días, en lugar de presentársenos como aquel cuerpo representativo y participativo de hace siglo y medio, se nos presenta ahora como una institución desprestigiada, agobiada por el centralismo, utilizada por los partidos políticos, y sumida en una grave crisis de representatividad y de participación.

Nuestro gobierno local, en efecto, ni es representativo ni participativo. El sentimiento general de la colectividad, de los grupos sociales y del ciudadano es que los Concejos Municipales no los representan realmente; los concejales, en general, en la mayoría de los casos, representan a los partidos políticos, pero no a la comunidad ni a la vecindad. La comunidad, por tanto, se ha sentido huérfana de representatividad política; y el ciudadano, en general, no cuenta con adecuados medios para participar en la vida política del régimen local.

Quiero aprovechar la oportunidad de este II Congreso, no para describir el régimen municipal de Venezuela, lo que he hecho antes, en Granada, recogido en la obra colectiva del Instituto sobre *Derecho Municipal Iberoamericano*, sino para insistir sobre el tema del Municipio, la democracia y la participación, y en particular sobre dos aspectos de la crisis

del municipalismo actual: la crisis de la representatividad y la crisis de la participación. Ninguna ocasión mejor que ésta.

Nuestro régimen municipal actual, puede decirse que se caracteriza por haber sufrido de una progresiva ausencia de representatividad política. Como señalé, los Concejos Municipales no han representado realmente a las comunidades que los han elegido y sobre las cuales ejercen su autoridad, y, a lo sumo, representan a los partidos políticos que postularon a los concejales.

Esta falta de representatividad local y de la comunidad por la autoridad municipal, tiene su causa en diversos factores:

En primer lugar, en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales de las autoridades municipales. En efecto, y a pesar de las declaraciones constitucionales, el Municipio, como tal unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, no ha existido en el país. Han existido Municipalidades a nivel de los Distritos en que se dividen los Estados, y a ese nivel es que ha funcionado y funciona la autoridad municipal por excelencia: el Concejo Municipal; pero a nivel de los Municipios, no ha habido autoridad política electa y, por tanto, no ha habido representatividad político-local.

Esta situación de la existencia de Municipalidades a nivel de los Distritos y de la inexistencia del Municipio como unidad política, en las Constituciones anteriores a la vigente, particularmente a partir de la de 1904 hasta la de 1953, tenía

una consagración formal. Los Distritos eran los que gozaban de autonomía municipal y elegían sus autoridades, siendo los Municipios una mera división administrativa de aquéllos. Esta situación produjo un alejamiento excesivo de la autoridad local electa en relación a los electores y gobernados, lo que era cónsono con la autocracia. El Distrito es un ámbito territorial excesivamente amplio, que fomenta una dilución de la representatividad.

La Constitución de 1961 quiso corregir esta situación, al declarar la autonomía del Municipio, y no del Distrito, y al exigir la elección de las autoridades locales a nivel del Municipio. Esta reducción del ámbito territorial de la autoridad local electa, sin duda, hubiera podido contribuir a darle a los Concejos Municipales un carácter más representativo de las comunidades y vecindades electoras, derivado de su acercamiento a éstas. Sin embargo, nuestro Poder Legislativo dejó en suspenso estas disposiciones de la Constitución de 1961 al no sancionarse durante 17 años, hasta 1978, una Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta inacción del Congreso, prolongó la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la cual mantuvo en vigencia el régimen y organización municipal de la República que existía antes de 1961 hasta tanto se dictase la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta Ley se promulgó el 18 de agosto de 1978, pero sin embargo, la misma no solucionó este problema de la falta de representatividad, que podía lograrse con el necesario descenso de la autoridad local del nivel del Distrito al del Municipio, sino que por temor a reformar, realmente, en

una nueva Disposición Transitoria señaló que para el período municipal que se inició en 1978, sólo se elegirían las autoridades de los Concejos Municipales que existían, los cuales conservaron la totalidad de sus potestades durante dicho período. Lo mismo sucedió de nuevo en 1984 cuando una nueva reforma de la Ley Orgánica Reforma Municipal extendió la transitoriedad del régimen municipal hasta 1989, por lo que los Concejos Municipales electos en 1984, lo fueron en los 204 Distritos existentes, y no a nivel de Municipios.

Pero la falta de representatividad local en los Concejos Municipales también tiene su origen en la forma de elección de los Concejales. Estos, en número que varía de 7 a 17 según la población del Distrito, se eligen por listas cerradas y bloqueadas, presentadas por los diversos partidos políticos o grupo de electores, y la adjudicación de los puestos se realiza por cociente, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional. Este sistema de elección es el que ha estado vigente durante todo el período democrático desde 1958, y se caracteriza por la elección en bloque de todos los Concejales en una amplia circunscripción electoral.

Esta forma de elección ha alejado, sin duda, al concejal del elector ciudadano y de la comunidad-vecindad. El elector vota por una larga lista, hasta ahora de 7 a 17 concejales más sus suplentes, es decir, de 21 a 51 candidatos en ciertos casos, no representando, efectivamente esos candidatos, a las comunidades que los eligen, sino a los partidos políticos. Sin duda, el sistema electoral está diseñado con ese propósito:

que los partidos políticos sean los únicos con posibilidad de encontrar representatividad en los Concejos.

La aplicación de este sistema en las elecciones locales ha provocado una distorsión del sufragio directo, pues como dije, la selección la realizan realmente los comités directivos de los partidos, negándose al elector toda posibilidad real de selección directa; ha provocado una falta de coincidencia entre la circunscripción electoral formal y el interés electoral de la comunidad; y ha provocado, también, que el cuerpo electo sea más una asamblea de representantes de los partidos políticos que de legisladores locales representantes de la comunidad.

Frente a esta forma de elección, hemos planteado repetidamente la necesidad de que se sustituya una elección por listas cerradas y bloqueadas en amplias circunscripciones electorales, por una elección uninominal, tanto de un Alcalde, como del resto de los concejales, en pequeñas circunscripciones electorales, de manera que cada comunidad o vecindad elija sus representantes municipales, y que éstos sean, efectivamente, representantes de esas comunidades que los elijan.

En esta forma, si en un Municipio de menos de 50.000 habitantes deben elegirse siete concejales, el Alcalde se elige en todo el territorio municipal, y éste podría ser dividido en cinco pequeñas circunscripciones con población relativamente uniforme, de manera que en cada una de ellas se elija un concejal, dejando luego un concejal para

adjudicación por cuociente, garantizando la representación de las minorías.

Frente a esta propuesta de elección uninominal de los concejales, se ha argumentado que ello sería inconstitucional en virtud de que no garantiza la aplicación absoluta de la representación proporcional de las minorías. Aparte de que ello no es cierto, tal como se dijo, ya que el sistema d'Hondt que se aplica en Venezuela y del cual se apartaría la elección uninominal local, no es el único que asegura la representación proporcional; no hay que olvidar que la Constitución exige expresamente la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías en las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas, no indicando nada respecto de la elección de Concejos Municipales, pues ésta no es una institución de orden constitucional. El artículo 113 de la Constitución, al exigir, en general, la aplicación de aquel principio en la legislación electoral, implica que si se eligen los concejales por listas bloqueadas en grandes circunscripciones electorales, por supuesto, se aplique el principio de la representación proporcional de las minorías, pero no implica en modo alguno, que esa elección de autoridades locales no pueda realizarse uninominalmente como debería ser, lo cual por otra parte ya se ha aclarado en la Enmienda Constitucional N<sup>o</sup> 2 aprobada en 1983.

Esta elección uninominal de los Concejales, en todo caso, aumentaría la representatividad de la autoridad local, al permitir, tanto el establecimiento de una relación directa y

estrecha entre electores y representantes, como la exigencia de responsabilidad de éstos por aquéllos. La elección uninominal hace al elegido responsable directo ante la comunidad que lo eligió.

Por otra parte, la elección uninominal obligaría a los partidos políticos a tener más cuidado en seleccionar los candidatos a concejales, pues tendrán que escoger a personajes realmente vinculados con la comunidad.

Pero la democracia local no solamente se ha caracterizado por la crisis de representación política sino, también, por una crisis de participación política del ciudadano en el poder local. El gobierno local no sólo no ha sido conducido por el pueblo por la falta de representatividad, sino que tampoco ha sido del pueblo por la falta de participación política, y mucho menos ha sido un gobierno hecho con el pueblo, por falta de organización social del mismo para asegurar su participación. Una de las exigencias de la participación política, es decir, de la democracia participativa, es la necesaria organización social del pueblo para la estructuración de sociedades intermedias entre el aparato del Estado en sus diversos niveles y el ciudadano, con el objeto de, a través de ellas, asegurar la participación del pueblo en los procesos políticos y administrativos.

La propia Constitución de 1961 ya dio la pauta en este campo al indicar que

“La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír

la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica”.

Además, la propia Constitución es clara al precisar que

“las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad”, pudiendo la ley imponer “el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario”.

La participación y la solidaridad social tienen, por tanto, un claro fundamento constitucional.

Pero frente a esto, puede admitirse que el sistema político venezolano se ha caracterizado por la ausencia de sociedades intermedias como instrumentos de participación, y las que existen no han cumplido adecuadamente su fines participativos.

Los partidos políticos, en efecto, constituyen sociedades intermedias de primer orden, en el campo político, pero en la actualidad, no aseguran adecuadamente la participación ciudadana. La crítica a los partidos políticos, de cuyos fundamentos ahora comienzan ellos a tomar conciencia, debe implicar un proceso de democratización de los mismos, que facilite su apertura, y que impida que las oligarquías partidistas manipulen las maquinarias y se perpetúen en el ejercicio del poder interno de los mismos. Debe implicar, además, la posibilidad de las bases de los partidos de participar

efectivamente tanto en la elaboración de los programas y plataformas políticas, como en la selección de los candidatos para las elecciones.

Por otra parte, los partidos políticos tienen como imperativo lograr su apertura, de manera que en ellos puedan participar los sectores independientes de su periferia.

Pero si bien los partidos políticos son sociedades intermedias esenciales para la participación estrictamente política, en el futuro, las diversas formas de organización social del pueblo deben, progresivamente, quedar fuera de la influencia partidista. Las organizaciones gremiales, sindicales, profesionales, estudiantiles, de consumidores, o de vecinos, en esta forma, deberán ser promovidas para representar diversos intereses particulares, respetándose por los partidos políticos. Así, debe abandonarse el esquema de partidización de sindicatos, gremios y asociaciones, que ha caracterizado la vida democrática venezolana en los últimos años.

Pero además de los partidos políticos, los sindicatos han sido sociedades intermedias que han adquirido carta de naturaleza en el país desde hace cuatro décadas. Sin embargo, el movimiento sindical se ha desnaturalizado y, en muchos casos, o se ha partidizado o burocratizado, o se ha agotado en la acción puramente reivindicativa. No hay, por tanto, una auténtica participación social del trabajador que le reconozca la posibilidad de participar en la toma de decisiones que lo afecten o en la gestión o beneficios de las empresas. La misma Ley de representación de los trabajadores en los organismos

de desarrollo económico y empresas del Estado, vigente desde 1964, no sólo reduce la posibilidad de participación al sector público, sino que, en realidad, no asegura una real participación laboral y sólo ha servido como medio de repartos burocráticos.

En todo caso, las mismas fallas del movimiento sindical se han repetido en algunas asociaciones gremiales; y las asociaciones profesionales no han adquirido aún forma participativa.

Por otra parte, en nuestro país, el usuario de los servicios públicos o el consumidor, aún no ha sido organizado, y, a diferencia de lo que sucede en otros países, no existen comunidades intermedias de usuarios y consumidores, que garanticen su participación en la toma de decisiones que los afecten.

En otros campos, algunos intentos por lograr mecanismos de participación, sólo se han desarrollado a medias, tal como ha sucedido en materia educativa. Las llamadas Comunidades Educativas reguladas hace algunos años, se establecieron como mecanismos para lograr la participación en la conducción de las Escuelas, Colegios y Liceos, de los padres, alumnos y maestros, además de los directivos de los mismos. Sin embargo, aún no se ha desarrollado al máximo sus potencialidades.

Pero de todas estas formas de participación a través de sociedades intermedias que deben organizarse a nivel local,

sin duda, una de las de mayor interés e importancia es la de las Asociaciones de Vecinos y Residentes, que se han venido estableciendo desde la década pasada.

En efecto, el sistema político-local que se ha desarrollado en nuestro país en los últimos 20 años, ha puesto en evidencia la ausencia de participación política a nivel del ciudadano-vecino. Entre éste y el Estado ha existido un abismo que no se ha ni colmado ni reducido, sea por los partidos políticos, sea con el ejercicio quinquenal del derecho al sufragio activo. El ciudadano-vecino sobre todo en las áreas urbanas, ha sido progresivamente aplastado por el Estado y la Municipalidad, quedando inerte e impotente. El Estado y la Municipalidad han sido, sí, dadivosos y paternalistas, pero no han desarrollado las potencialidades del individuo ni logrado su participación en la conducción de los asuntos locales y comunitarios. En esa forma la democracia local se ha convertido en una idea teórica y en una realidad etérea: el vecino no la ve ni la siente, y el ciudadano ni siquiera sabe cómo actúa un Concejo Municipal ni cómo maniobran los representantes edilicios. El ciudadano-vecino, en realidad, lo que ha sentido en las últimas décadas es la ineficiencia de las autoridades municipales y la centralización progresiva hacia niveles nacionales, de tareas tradicionalmente consideradas como de carácter local; y además, ha sufrido la acción de los entes locales que se ha manifestado en la degradación del medio urbano a través de un proceso de urbanización a veces guiado sin criterios urbanistas y sólo por intereses especulativos.

Frente a esta situación del ciudadano-vecino, a partir de la década de los sesenta, y siguiendo un fenómeno universal, han aparecido particularmente en el Área Metropolitana de Caracas, Asociaciones de Vecinos y Residentes que se han constituido como movimientos sociales urbanos para la defensa de intereses vecinales frente a la Administración Municipal.

Estas Asociaciones de Vecinos y Residentes de Comunidades Urbanas han venido sosteniendo una larga lucha por representar a sus comunidades ante las autoridades locales, y para que se las oiga en los procesos de toma de decisiones que han venido afectando la calidad de la vida y el medio ambiente, y que vienen provocando una degradación de aquéllas, proveniente de la violencia de la urbanización.

Muchas veces fueron las vías de hecho las utilizadas para que las vecindades y comunidades pudieran ser oídas, y luego, después de una década de surgimiento a través de la lucha cívica, el Congreso de la República acogió parcialmente las proposiciones que le formuló la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR), en mayo de 1977 —y que me cupo el honor de redactar— habiéndose logrado que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 fueran incorporadas normas de reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos, como mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales, aun cuando en la práctica de los últimos años han seguido operando básicamente como grupos de presión, y no como

instrumentos de gestión local, actuando incluso en más de una ocasión, al margen del derecho.

Pero la crisis de participación que ha caracterizado a nuestra democracia local, no sólo ha estado motivada por la ausencia o deficiencia de sociedades intermedias adecuadas, y la ausencia de efectiva participación de las Asociaciones de Vecinos y Residentes, sino por la ausencia de base participativa de los mecanismos de representación de las comunidades.

En efecto, nuestro régimen local, al establecer la Municipalidad, como autoridad local, a nivel de Distrito, implicó la creación, a nivel de Municipio, de las llamadas Juntas Comunales que, de acuerdo con las leyes estatales del Poder Municipal, debían ejercer la representación de las comunidades de cada Municipio ante el Concejo Municipal del Distrito respectivo. Estas Juntas Comunales siempre han sido designadas a dedo por el respectivo Concejo Municipal; nunca, por tanto, han sido electas por la comunidad respectiva; y así, no han sido realmente representativas de dichas comunidades. La vecindad o comunidad no ha tenido una real y efectiva participación en la conducción de los asuntos que le conciernen.

Una de las reformas reclamadas al régimen local en Venezuela es, precisamente, el establecimiento de la elección directa de las Juntas Comunales o Parroquiales que debían existir a nivel de las Parroquias que, como subdivisión de los Municipios, se establecen en el Proyecto de Reforma

de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que se discute en el Congreso y la participación directa de las Asociaciones de Vecinos en las funciones de las Juntas Parroquiales o Comunales. Esto mismo lo habíamos planteado cuando se discutía la actual Ley de 1978, pero inexplicablemente, por esas razones de ineficiencia legislativa por las que algún día habrá de rendir cuenta la Legislatura Nacional, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, no sólo no se consagró la elección directa de las Juntas Comunales ni la asunción de sus funciones por las Asociaciones de Vecinos que existieran en las Parroquias, sino que se eliminó toda referencia a esta subdivisión de los Municipios, y a las mismas Juntas Comunales. El Capítulo VI, del Título IV de la Ley, se titula “De la Organización y Funcionamiento de la Junta Comunal”, pero en sus artículos sólo se hace referencia a las Juntas Municipales de los Municipios foráneos. La única referencia a las Juntas Comunales que, por lo visto, apareció por inadvertencia de los legisladores, está en el artículo 36 de la Ley, el cual, al asignar funciones a los Concejos Municipales, les atribuye la de “Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los 15 días siguientes al 30 de abril de cada año”. Salvo esta referencia, la Junta Comunal y las Comunas o Parroquias, por tanto, no existen en la Legislación Nacional de Régimen Municipal, por lo que debía corresponder a las Leyes Orgánicas que debían dictar los Estados de nuestra federación, regularlas como efectivos mecanismos de participación de la Comunidad. En este sentido, las Asambleas Legislativas de los Estados debieron, durante el período constitucional 1979-1984, dictar al menos tres leyes en

relación al régimen local: la Ley Orgánica de los Poderes Públicos del Estado, en sustitución de las mal llamadas "Constituciones" estatales; la Ley Orgánica del Régimen Municipal del Estado, que desarrolle las normas de la Ley Orgánica Nacional; y la Ley de División Político-Territorial del Estado. No lo hicieron, por lo que la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1984 extendió el lapso para el cumplimiento de esa obligación hasta 1988. Aún no hay indicios de que ello se hará efectivamente. En estas normas estatales, si no se reforma la Ley Nacional, deberán establecerse las Parroquias como subdivisión territorial de los Municipios, y deberá establecerse que las funciones de las Juntas Comunales, si bien éstas no podrán ser electas por vía del sufragio universal directo y secreto, por no preverlo así la Ley Orgánica Nacional, deberán ser ejercidas con participación de las Juntas Directivas de las Asociaciones de Vecinos y Residentes que existan en las respectivas Parroquias.

Estas, por otra parte, como división político-territorial de los Municipios, deberán corresponder a una demarcación espacial real y efectiva de las comunidades urbanas a nivel de barrios o urbanizaciones, a los efectos de lograr la más completa participación de aquéllas en la conducción de los intereses locales.

Por último, la crisis de participación, es una crisis de descentralización, pues no puede haber realmente participación política sin un amplio proceso de descentralización política y administrativa.

Una de las características del Estado en Venezuela es la acentuada centralización que se ha venido consolidando durante el presente siglo en los niveles nacionales. Los Estados en las reformas constitucionales del presente siglo, fueron progresivamente vaciados de contenido y a menos que en ellos se realicen reformas profundas que cambien tanto su carácter dependiente como el paternalismo nacional, están condenados a desaparecer. La descentralización administrativa de competencias hacia los Estados, que autoriza la Constitución, es un imperativo planteado en la reforma del Estado Venezolano, y el reto más importante que tiene como tarea hacia el futuro. Tenemos que correr el riesgo de la descentralización si queremos realmente hacer un país equilibradamente desarrollado y si queremos detener la macrocefalia del centro. Y sólo descentralizando es como podremos realmente promover la participación a nivel local.

El centralismo también ha afectado los niveles municipales. Las Municipalidades han sido dotadas de competencias formalmente, pero su deficiente estructura, y la complejidad del proceso de desarrollo, ha provocado la asunción nacional, directa o indirecta, de muchos servicios y actividades que en principio son materias propias de la vida local. En este campo se impone poner fin a la improvisación centralizante, delimitándose con precisión el ámbito de acción municipal en las competencias concurrentes que establece la Constitución. Solamente, clarificándose las competencias municipales en leyes que están por dictarse en materia de urbanismo, de educación, de sanidad, de transporte, etc., es

como se podrá lograr, efectivamente, una descentralización adecuada a las exigencias de nuestro tiempo, que permita y dé sentido a la participación.

Al hacer alusión a una fecha como la del 19 de abril de 1810 en Venezuela, con ocasión de este II Congreso de la Organización Iberoamericana de Cooperación Interamericana: fecha que marca la asunción del poder político local por el Cabildo de Caracas y el inicio de la Revolución de Independencia de nuestro país, es oportunidad propicia para meditar sobre la necesidad de revalorizar la institución municipal como instrumento para lograr una mayor representatividad y la participación política. No debemos olvidar que en sus orígenes, la institución municipal no era otra cosa que una asociación de vecinos, autónoma, políticamente hablando. La progresiva burocratización o institucionalización del Municipio, alejó esta institución local de los vecinos y residentes, quienes dejaron de encontrar en el Municipio una fuente de participación, y más bien lo comenzaron a sentir como un enemigo de sus intereses vecinales. Las Asociaciones de Vecinos o Residentes que ahora regula la Ley, buscan así llenar el vacío de participación dejado por el antiguo Municipio, y al aparecer como un fenómeno espontáneo, y como un auténtico movimiento social urbano, han venido a enfrentarse al poder local en la defensa de los intereses vecinales.

El verdadero reto de la reforma del régimen local, para hacerlo más representativo y más participativo, en todo caso, está planteado en el país, y tanto el Gobierno como los

partidos políticos tienen que asumirlo. La institución municipal debe ser, por primera vez, bien tratada por los actores políticos, y la continuación de su fracaso o su revalorización dependerá ahora, más que nunca, de ellos.

En todo caso, lo cierto es que si no se le da un vuelco definitivo a la vida local, haciéndola más participativa, la democracia no podrá perfeccionarse plenamente en nuestro país, tarea en la cual los venezolanos estamos comprometidos. Para ello, tendremos que superar el agobiante centralismo que ha signado tantos años de nuestra evolución política, y reformar profundamente el régimen municipal, lo cual implica una fenomenal tarea de reforma del sistema político, que los partidos políticos deben asumir, incluso, como cuestión de supervivencia de nuestra propia democracia.

IV  
DISCURSO DEL PROFESOR  
EDUARDO ROCA ROCA \*

\* Leído con ocasión de la presentación de la candidatura de Allan R. Brewer-Carías al Doctorado *Honoris Causa* de la Universidad de Granada, el 9 de diciembre de 1986.



Granada es crisol, donde se funden culturas y civilizaciones centenarias y que va a tener una proyección internacional a lo largo de su existencia como foco de saberes, primero en el mundo islámico y después en el mundo occidental y de forma especial hacia las tierras americanas, a partir de 1492.

Hay momentos en que las palabras pierden su sentido, y se hacen rutinarias a fuerza de ser repetidas de forma maquinal, y quizás sucede este fenómeno en relación con las palabras inicialmente pronunciadas, cuando afirmo que Granada es crisol de culturas y civilizaciones, pues acabamos desconceptualizando la afirmación propuesta, vaciándola de contenido, y creo que existen momentos en los que debemos hacer una reafirmación de nuestra identidad y de nuestro sentido de ser, esencialmente, ente fusor y transmisor de cultura en su íntimo significado universitario, y hacerlo, precisamente desde esta Universidad y desde esta ciudad esencialmente fusionadas en el sentido de *Universitas*, cuando nuestra sociedad se aproxima al nuevo siglo y la Universidad Granadina tiene como meta, y casi al alcance de la mano, el medio milenio de existencia y que verán nuestros actuales alumnos cuando los mismos alcancen la madurez física e

intelectual, sin olvidar tampoco el medio milenio del Descubrimiento de América que ya podemos contemplar pasando escasas hojas del Calendario.

Recordemos la especial predilección que —por obvias razones— sintieron hacia Granada tanto los Reyes Católicos, como su nieto el Emperador Carlos, de tal forma que el Colegio de Lógica, Filosofía y Teología y Cánones que se crea por Real Cédula dada en Granada el 7 de noviembre de 1526, se va a transformar, a instancias del Emperador, en Universidad, como consecuencia de la Bula que firma el Papa Clemente VII, el 13 de julio de 1531, por la que se erige el Estudio General de Granada con todas las facultades, grados y privilegios que tuvieran las Universidades de Bolonia, París, Salamanca y Alcalá (*Constituciones de la Universidad de Granada*, Edición y Estudio Preliminar, por Fermín Camacho Evangelista, Granada 1982, págs. 8 y 9). Dichas bulas “costaron muchos dineros” según manifestó Gaspar de Avalos, Arzobispo de Granada y su publicación en el Reino de Granada se hizo “con suntuosidad de trompetas y atabales” por la importancia que tenía para los habitantes de estas tierras, como dice Miguel A. López, teniendo lugar la celebración del acto inaugural de la Universidad en los palacios arzobispales el día 19 de mayo de 1532 (Miguel A. López, *Maestros y Graduados. 1532-1542*, Universidad de Granada 1982, págs. 9 y 10).

En el momento de la fundación de la Universidad de Granada era manifiesta la necesidad de Juristas para atender la demanda de profesionales del Derecho por parte de la Real Chancillería

y Cabildo Municipal, y en menor medida los Cabildos eclesiásticos de la Catedral y de la Capilla Real así como del Arzobispado. En consecuencia —destaca Miguel A. López, *op. cit.*, págs. 49 y siguientes— “al fundarse la Universidad, la Facultad de Derecho fue la que, en su primer año, mayor número de Graduados incorporó a su Claustro: cuatro abogados de la Audiencia, dos canónigos y un Capellán Real”, aunque debe destacarse que durante los primeros años de vida de nuestra Universidad sólo se produjeron Graduaciones en Cánones y básicamente redimiendo cursos que habían cursado en otras Universidades, constando que el primer alumno que se graduó en Leyes en esta Universidad fue Francisco Becerril que obtuvo el grado en marzo de 1539. Es curioso destacar que entre los años 1539 y 1542, apenas 15 alumnos obtuvieron el título de Licenciado o Doctor en Leyes (págs. 55 a 58).

Gonzalo Jiménez de Quesada, nacido en la cercana ciudad de Santa Fe, realizó estudios de Leyes en el Colegio antes referido obteniendo un empleo en la Real Chancillería de Granada y, sobre 1535, fue designado Justicia Mayor del ejército que se envió a Santa Marta bajo las órdenes de Pedro Fernández de Lugo que le encomendó la busca de las fuentes del Río Grande o Magdalena, expedición que se convirtió en la proeza geográfica más importante de su tiempo. Castellanos le calificó como “fuerte varón, sabio y experto”, y el cronista Herrera se refiere a él como “hombre despierto y de agudo ingenio, no menos apto para las armas que para las letras”; tras su largo periplo por tierras que hoy son venezolanas y colombianas, fundó Santa Fe de Bogotá (en claro recuerdo

de su ciudad natal Granadina) el 6 de agosto de 1538, tras diversas vicisitudes obtuvo el nombramiento de Mariscal del Nuevo Reino de Granada y, en 1569, intentó el descubrimiento y conquista de El Dorado llegando al Río Guaviare en su confluencia con el Orinoco con sólo 25 hombres. Los últimos días de su vida los pasa en Mariquita donde dejó de existir el 16 de febrero de 1579.

Este Universitario Granadino escribió un *Epítome de la Conquista del Nuevo Reino de Granada* (que publicó en España el americanista Marcos Jiménez de la Espada), y en este momento se justifica su extensa cita, porque supone el primer nexo jurídico-universitario entre Granada y su Universidad y el Nuevo Reino de Granada. En un reciente y luminoso artículo del Académico, y antiguo miembro de este Claustro, Prof. Manuel Alvar (*Las Aguas vivas de Granada*, ABC, Madrid, 18-10-86, pág. 3) destaca que “la vida de Granada es siempre un inicio de tradiciones. Aun en lo que resulta más sorprendente”, y seguidamente cuenta que en la Sabana de Bogotá un día se encuentran el Sevillano Juan de Castellanos y el Granadino Gonzalo Jiménez de Quesada y “hablan de poesía: el Sevillano defiende los metros italianizantes, el Granadino los tradicionales”. Lo que pone de relieve el contraste de las dos Andalucías, el apego a las tradiciones y la generación de nuevas tradiciones que surgen de la simbiosis y conjunción de distintas culturas.

Aquí está el tránsito del Medievalismo al Renacimiento, en esta Síntesis de Empleo en la Real Chancillería de Granada, Justicia Mayor en Santa Marta, explorador, descubridor,

aventurero, visionario de El Dorado, Mariscal del Nuevo Reino de Granada, cronista, poeta diletante, en suma polifacético Jurista de la Universidad de Granada.

Hoy me cabe el honroso e inmerecido honor de presentar y apadrinar al venezolano Prof. Brewer-Carías solicitando de este Claustro la venia para que se le conceda la investidura de Doctor y pueda incorporarse al mismo. No ha sido un *flatus vocis* o una cita infundada, la referencia histórica previa, sino simplemente he tratado de poner de manifiesto a través de un *casus singularis* y de un *singulari virtute praeditus vir* —hombre de singular virtud jurídica— los lazos culturales, afectivos, de sangre y de tradición que nos unen con los pueblos de América, y de forma especial el vínculo de nuestra Universidad con la República de Venezuela, presentando hoy al Claustro a una de las primeras figuras del Derecho Administrativo hispano-parlante —y también del Mundo Jurídico en general— para que sea recibido en nuestro Claustro, en la Universidad del jurista, soldado y humanista Gonzalo Jiménez de Quesada, teniendo esta petición, y posterior aceptación, un significado singular, ya que será el primer jurista hispanoamericano que se incorporará al Claustro de nuestra casi medio milenaria Universidad de Granada. Por ello y cumplimentando el obligado rito procedimental —ya que el procedimiento es materia de orden esencial en Derecho Administrativo— debo de realizar una labor casi imposible: resumir en unas líneas la densa labor científico-jurídica del Prof. Brewer-Carías y las miles de páginas que han fluido —en caudal arrollador— de su prolífica pluma.

Allan R. Brewer-Carías irrumpe en el Derecho Administrativo de su país, en 1964, cuando aparece publicado su libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Esta obra se puede considerar como la primera que, en Venezuela, y en Hispanoamérica, expuso el Derecho Administrativo contemporáneo, con una metodología moderna. Se trata de un intento de mostrar la situación de la teoría general del derecho administrativo, construida sobre la base de las decisiones jurisprudenciales de la Suprema Corte del país, la cual hasta ese momento era casi totalmente desconocida. La obra, sin duda, contribuyó a darle un vuelco total al derecho administrativo en Venezuela, antes de esa fecha muy poco cultivado.

Así lo intuyó nuestra propia *Revista de Administración Pública*, cuando al reseñar el libro en el N° 45 de 1964 señalaba:

“De hecho nos encontramos con una auténtica “Teoría General del Derecho Administrativo Venezolano”, aun si el autor modestamente renuncia en la primera página del libro a proclamarlo. Puede parecer excesiva esta apreciación si se considera que formalmente la obra no es más que una tesis doctoral; pero no es menos cierto que no faltan ejemplos, desgraciadamente poco numerosos, en los que han sido este tipo de trabajos los que han sentado las piedras angulares de una nueva disciplina o, por lo menos, de un nuevo tratamiento de la misma en un país concreto”.

Y concluía dicha reseña señalando que

“La aparición de nombres y de obras como aquellos a los que se refiere esta reseña, abren un amplio margen a la confianza de que en breve plazo la instauración de Administraciones firmemente asentadas sobre los conceptos jurídicos fundamentales será una realidad feliz en muchas de las naciones hispanoamericanas”.

Y en efecto, en los últimos veinte años, en esa tarea de la construcción sistemática del derecho administrativo en Venezuela, y en el mundo hispano-parlante, la obra de Brewer-Carías es indiscutible como lo expresó el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela en carta dirigida al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, en 1981, cuando postuló al Profesor Brewer-Carías para el *Premio Nacional de Ciencia* de Venezuela, que le fue conferido en 1981:

“El Profesor Brewer-Carías es reconocidamente una de las más importantes y destacadas expresiones de la intelectualidad venezolana y el más fértil productor de trabajos científicos en el área entre los hombres de su generación. Es además probablemente el autor que tiene la más extensa obra jurídica en toda nuestra historia”.

Agregaba además el Decano Pedro Nikken en esa correspondencia:

“Debe destacarse que la labor científica e intelectual del Dr. Brewer-Carías no se ha limitado exclusivamente al campo jurídico tradicional sino que ha abarcado las ciencias de la Administración y las Ciencias Políticas, campo dentro del cual ha publicado diversas obras y ha cumplido valiosísimos aportes

al funcionamiento de las instituciones en Venezuela, en particular con ocasión de haber ocupado la Presidencia de la Comisión de Administración Pública y de haber propuesto un modelo para la reforma integral de la Administración Pública Venezolana”.

En definitiva, con 54 libros publicados y más de 250 artículos de revistas publicados en Hispanoamérica y en Europa, como lo ha dicho el ex Presidente de Venezuela, Rafael Caldera, en un prólogo a uno de sus libros, Brewer-Carías “es uno de los más brillantes especialistas en Derecho Administrativo en la vida científica actual de Venezuela”. Por ello, sin duda, fue el académico más joven que ha sido electo por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de su país, lo que ocurrió en 1978 cuando contaba 38 años de edad.

Pero la obra de Brewer-Carías, iniciada en 1964, habría de salir pronto de las fronteras de su país. Como lo dijo su profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Caracas, Gonzalo Pérez Luciani, “él ha sido el que ha llevado el Derecho Administrativo en Venezuela a un nivel y una difusión de carácter internacional”.

Así, su libro primero, y a los pocos años de publicado, ya era conocido en otros países de Hispanoamérica y España; y en 1966, cuando sólo contaba con 26 años de edad, fue el primer hispanoamericano que fue designado Ponente General en uno de los Congresos Internacionales de Derecho Comparado, el VII, celebrado en Upsala, Suecia. Sobre ello ha dicho el Profesor mexicano León Cortiñas Peláez:

“A los 26 años, sólido y sereno en su francés *sorbonnard*, Brewer-Carías deslumbró el aréopago de Upsala mediante una de esas demostraciones que prueban que el subdesarrollo no es problema de hombres y en definitiva será derrotado por el crecimiento de la noosfera en países que se honran con científicos de esta categoría”.

La ponencia de Brewer-Carías sobre el tema de las empresas públicas, en todo caso, fue considerada de tal valor que fue editada en París en 1968, por la Faculté Internationale de Droit Comparé, con el título *Les Entreprises Publiques en Droit Comparé*, obra que ya se ha convertido en un clásico del tema, de obligada referencia en todos los trabajos que posteriormente se han escrito sobre la materia. Sus vínculos con la Academia Internacional de Derecho Comparado con sede en La Haya, de la cual Brewer-Carías es hoy Vicepresidente, continuaron posteriormente y lo llevaron a organizar el exitoso XI Congreso Internacional celebrado en Caracas en 1982.

Sus vínculos con Francia tampoco cesaron desde los años en que fue estudiante de los cursos de postgrado en la Sorbona, allá por 1962-1963, y posteriormente, no sólo fue invitado a dar conferencias y cursos cortos en la misma Facultad de Derecho donde había estudiado, sino que por varios años fue Profesor regular de los cursos del Instituto Internacional de Administración Pública de París.

Posteriormente se vinculó al mundo académico inglés; a principios de los setenta pasó dos años como *Visiting Scholar* en la Universidad de Cambridge, y luego fue nombrado

Profesor regular de dicha Universidad, en el año académico 1985-1986, donde dio un curso en el Master de Derecho de la Facultad de Derecho, habiendo sido el primer hispanoamericano que en toda la historia de las varias veces centenaria Universidad de Cambridge, tiene a su cargo el dictar un curso regular en su Facultad de Derecho. El resultado de ello es un libro, en proceso de impresión, en la renombrada *Cambridge University Press*, sobre *Judicial Review in Comparative Law*, que esperamos poder ver traducido al español y editado en España, y que será el libro que haga el número 55 de su producción.

Con el mundo hispanoamericano, Brewer-Carías entró también rápidamente en contacto. Contemporáneamente con él, a principios de la década de los sesenta, comenzaban a surgir nuevos valores de la ciencia jurídico-pública de América Latina, de su misma generación, empeñados en romper el desfase que existía en ese momento entre la doctrina hispanoamericana y las elaboraciones científicas registradas en la mayoría de los países europeos. Basta recordar, entre ellos, los nombres de Agustín Gordillo, de Argentina; Jaime Vidal Perdomo, de Colombia, y Eduardo Ortiz Ortiz de Costa Rica. Brewer-Carías fue al encuentro de ellos, los puso en contacto entre sí, y como resultado de todos esos años de correspondencia fue la creación del Instituto Internacional de Derecho Administrativo Latino, del cual es su Presidente, y que aglutina a los más destacados Administrativistas hispanoamericanos.

Pero aun cuando más lejana, también estaba dentro de los planes de Brewer-Carías la búsqueda de una presencia de los autores hispanoamericanos en España, siempre dispuesta a mirar más allá de los Pirineos por luces jurídicas, pero en general, renuente a mirar al otro lado del Atlántico. Brewer-Carías entró en contacto con todos los académicos españoles, y fue de los primeros hispanoamericanos a quien se le publicó un trabajo en la *Revista de Administración Pública*, que tanta influencia ha tenido no sólo en España, sino en todos los países de Hispanoamérica. Veintidós años después de la publicación de un artículo suyo en el N<sup>o</sup> 42 de la revista, los autores latinoamericanos pueden considerar que se sienten en España como en su casa. Muestra de ello son las muchas ediciones de libros de autores de derecho público de Hispanoamérica que se han editado en España en la última década. Por supuesto, para hacer realidad esta relación de Hispanoamérica con España, contó con la esencial colaboración, de este lado del Atlántico, de toda la pléyade de profesores de Derecho Administrativo de la Península, con los cuales ha desarrollado una amistad personal entrañable.

Especial relevancia tienen sus colaboraciones e intervenciones en las Jornadas Iberoamericanas de Estudios Municipales que se inician en Granada a partir de 1980, organizadas por el Instituto de Estudios de Administración Local, en colaboración con el Departamento de Derecho Administrativo de esta Universidad y, con el patrocinio del Instituto de Cooperación Iberoamericana y la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, por cuya razón el Prof. Brewer-Carías ha asumido el papel de profesor —o aún mejor de

Maestro— desde la Cátedra del Paraninfo de nuestra plurisecular Universidad, consolidando el más importante nexo que liga el Derecho Administrativo de España con el Hispanoamericano.

Si Granada tuvo un protagonismo decisivo, a mediados del siglo XIX, en la génesis del Derecho Administrativo español, en frase feliz de mi Maestro el Prof. Mesa-Moles Segura, hoy me atrevo a ampliar esta afirmación, diciendo que nuestra Universidad asume un protagonismo decisivo en la génesis del Derecho Administrativo Hispano-americano.

En su país, y como tenía que ser, no sólo por la especialización del derecho administrativo, sino por la dinámica de los países de Hispanoamérica como Venezuela, Brewer-Carías no sólo se ha dedicado a la investigación y la docencia, sino que fue designado para el desempeño de cargos públicos de alto nivel en los tres poderes: fue Presidente de la Comisión Presidencial de Administración Pública que diseñó el proceso de reforma administrativa de Venezuela; fue Conjuez y Magistrado Suplente de la Corte Suprema de Justicia; ocupó el curul de Senador por el Distrito Federal durante tres años, y hoy es el primer suplente de dicho cargo por el mismo Distrito Federal. En el campo de la docencia es Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela desde 1963, donde además fue por muchos años Jefe de la Cátedra. En materia de investigación, en 1960, aún siendo estudiante, ingresó al Instituto de Derecho Público bajo la dirección del Profesor Antonio Moles Caubet, uno de esos españoles que tuvieron que ir a América en los años posteriores a la

República; Instituto que desde 1978 dirige con acierto. Esa institución es, sin duda, en Venezuela, el centro fundamental de investigación y formación en derecho administrativo, donde ha formado escuela. Por su trabajo allí, ha sido factor clave en la difusión de la jurisprudencia, así como en el perfeccionamiento de la legislación de su país. Así, puede decirse que Brewer-Carías ha intervenido en una forma u otra en la elaboración de todas las más importantes leyes reguladoras de la actividad estatal sancionadas en los últimos quince años.

Fundó hace casi diez años, la Editorial Jurídica Venezolana, sin duda hoy, la primera y más sólida casa editorial en materia jurídica de Venezuela y de Hispanoamérica, dedicada a la publicación de obras de autores conocidos y a la promoción de otros menos conocidos. Finalmente, debe destacarse que en 1980 fundó la *Revista de Derecho Público*, de la cual es su Director, que ya lleva 27 números publicados trimestralmente, y que se ha convertido no sólo en la publicación periódica más importante y regular de Venezuela, sino en el centro del desarrollo del derecho administrativo en el país.

Todos esos años de trabajo lo han llevado a comenzar a cosechar de su propia obra. Así, el año pasado 1985 publicó sus *Instituciones Políticas y Constitucionales*, en 2 Tomos, y más de 1.500 páginas, que ha sido calificado por el Profesor Manuel Rachadell como "tal vez el libro más importante que se ha publicado en el país en el campo del derecho público". Aquí en España está por salir editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, su obra *Estado de*

*Derecho y Control Judicial*, y sé que está trabajando en unas *Instituciones de Derecho Administrativo*, para terminar la construcción sistemática de esa disciplina en su país, que inició hace 24 años.

No debo silenciar, en rápida y sintética enumeración, los reconocimientos internacionales que ha merecido la obra de Brewer-Carías, que se manifiestan en su pertenencia a Institutos y Organizaciones Internacionales, entre los que debo destacar:

Presidente de la Asociación Internacional de Derecho y Administración de Aguas. Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado de La Haya. Vicepresidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas. Presidente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Miembro del Directorio de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública. Presidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo Latino.

Me siento en la obligación de hacer algunas referencias a las disposiciones concretas que se contenían en las primeras Constituciones de la Universidad de Granada que se aprobaron por su Claustro el 6 de mayo de 1542, en relación con sus Doctores y doctorandos, y que sintetizo en las siguientes:

—El respeto debido por todos los miembros de la Universidad a los Doctores de este Claustro “y que de ningún modo se rebaje su honor” (Const. 8.<sup>a</sup>).

—Que los Doctores Teólogos y Juristas preceden en el Claustro a los demás doctores “aunque fueren más modernos en la recepción de grados” (Const. 10.<sup>a</sup>).

—Sólo pueden acceder al grado en esta Universidad “aquellos que fueren bachilleres o Licenciados en la Universidad de París, en la de Salamanca, Valladolid o Alcalá” (Const. 21.<sup>a</sup>).

—Las especiales solemnidades que han de observarse en la investidura del Doctorado, pues el Rector y el Padrino montados a caballo recogerán al doctorando, junto con el Canciller, y lo llevarán por la Ciudad “con la cabeza descubierta, con vestido talar y corbata de seda”, y tras el examen formal “hágase luego seguidamente un examen jocoso por alguno de los Graduados en la Universidad, y últimamente un elogio formal sobre las virtudes del mismo que ha de doctorarse como se acostumbra a hacerse en actos semejantes”, y cuyo acto recibió la denominación de vejamen (Const. 32.<sup>a</sup>).

—Detalladamente se contempla la regulación solemne de la investidura: imposición del birrete, anillo, entrega del libro, ósculo de paz y bendición paternal. (Ib. Const.) . . .  
(*omissis*)

Creo que las anteriores citas, entresacadas al azar de las primeras Constituciones de nuestra Universidad, se encuentran entre lo anecdótico y lo nostálgico, entre lo pintoresco y lo categórico, entre la solera y el vino peleón, entre lo caballeresco, en el sentido metafórico y real del paseo a caballo por la Ciudad del Sr. Rector, del nuevo Doctor y de su Padrino, y la hipocresía que supone la prohibición de tener públicamente la concubina en la ciudad de Granada o su término.

Pese a todo, la lectura distendida y comprensiva de nuestras primeras Constituciones, es interesante siempre para Doctores y escolares porque proporciona un amplio sedimento para el recuerdo y la meditación para todo el que sea, y, auténticamente se sienta universitario, en una u otra orilla del Océano o del Mundo, y medite sobre lo que es, y debe de ser la Universidad, ésta y todas las Universidades occidentales, desde su pasado y hacia el futuro, como meditaba Ortega y Gasset, al hablar ante este mismo Claustro, hace 54 años conmemorando el Cuarto Centenario de la *Universitas Granatensis*, y recordemos apenas unas palabras: “Ahora esta Universidad es, en una u otra medida, con una u otra plenitud y precisión, sus cuatro siglos de historia”, y añade más adelante: “El recuerdo es la carrerilla que el hombre toma para dar un brinco enérgico sobre el futuro”. Y también aquella otra frase: “La provincia, la región —y no ignorais que soy muy regionalista— no representan sustancias históricas; son modificaciones del gran ente nacional que es lo históricamente fundamental. Por eso lo que esta Universidad tiene de tal no es lo que tiene de granadina, sino lo que tiene de española”.

Hoy estamos haciendo un proyecto de futuro desde la Universidad de Granada, desde la Universidad española, relanzando un renovado puente para que la cultura jurídica, y la cultura en general, sea aquella *Universitas* común y compartida de maestros y escolares, de Doctores y alumnos, de docentes y estudiantes que transmiten y reciben un legado milenario en la misma lengua.

Y termino volviendo a la referencia inicial al Prof. Alvar, porque “Granada es siempre un inicio de tradiciones . . . el milagro de esta Ciudad es ser agua y vida . . . ; dura la voz que da vida al hombre y le impide ser fantasma huidizo . . . Granada tiene su alma inmortal”, aunque hayamos tenido que comprar con llanto la eternidad de la Ciudad. Granada es agua que se oye, agua para ser oída, en los “Olvidos de Granada” de Juan Ramón Jiménez, O agua nacida repentinamente en las Fuentes de Villaespesa:

*“Las fuentes de Granada . . .  
¿Habéis sentido,  
en la noche de estrellas perfumada  
algo más doloroso que su triste gemido?”*

O “Agua oculta que llora”, machadianamente. Granada fluye, silente, con ansia de eternidad, volcando, en borbotones, su alma, de forma contradictoria y generosa, transmitiendo su ser, dándose, porque es una forma de recibir hacia siempre y desde todos, proyectándose desde su intimidad intrínsecamente receptiva.

Así es esta Ciudad, y así queremos a nuestra Universidad, casi medio milenaria, tendiendo puentes de luz y de cultura entre todos los que hablamos la misma lengua, y resumir la riquísima variedad de todas nuestras culturas, la pluralidad de todas las ciencias, haciéndolas síntesis en el mismo crisol del común sentir y del común hablar.

Tratemos de proyectar este sentido de la eternidad hacia la otra orilla del *Mare ignotus*, más allá del *Finis terrae*, para que nuestra Universidad y nuestra Ciudad enriquezcan aquellas tierras y nos veamos, también enriquecidos —como en el día de hoy con el retorno, más que nueva incorporación— de los indiscutibles valores culturales de allende el océano.

## SUMARIO

Un Regalo-Homenaje .....	5
I. Reflexión en Granada: España y el constituciona- lismo Iberoamericano .....	11
II. Reflexión en Segovia: Derecho Público y Urba- nismo .....	33
III. Otra reflexión en Granada: Municipio, democra- cia y participación .....	55
IV. Discurso del Profesor Eduardo Roca Roca ....	79



ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL 7 DE DICIEMBRE  
DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA  
Y SIETE EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS





