

LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA. Problemática general

José Manuel Castells

Cuadernos de Sección. Derecho 10. (1995) p. 31-54
ISBN: 84-87471-88-9
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Udala ukitzen duten egungo arazoan islada eman nahi da, hala Europari nola estatuari dagokienez. Aurrekoa finkaturik, Euskal Autonomi Elkarteko Udalaren gaurko errealitatea aztertzeari ekiten zaio, bertako udalek agertzen dituzten berezitasunetatik abiatuz eta Eusko Legebiltzarrak atera behar duen eta noraezekoa den lege erregulatuarekin amaituz. Horrenbestez, bukatzeko, gurean udal bizitzan eragin handia duen eta are zaion zailtasun gehigarria dakarren hirugarren botere bat aipatzen da, Lurralde Historikoena alegia.

Se pretende esbozar los actuales problemas que acucian al Municipio, tanto a nivel europeo como estatal. Sentado lo anterior, se entra en el análisis de la presente realidad del Municipio en la Comunidad Autónoma del País Vasco, partiendo de las especificidades que presentan estos municipios y concluyendo con la ineludible necesidad de una ley general reguladora emanada del Parlamento vasco. La conclusión insiste en la dificultad adicional causada por la existencia de un tercer poder en nuestro caso, como son los Territorios Históricos, de notoria incidencia en la vida municipal.

On essaie d'esquisser les problèmes actuels qui narguent la Municipalité au niveau européen et de l'état. Ceci dit, on analyse la réalité actuelle de la Municipalité dans la Communauté Autonome du Pays Basque, en partant des caractéristiques que présentent ces municipalités et en concluant avec le besoin inévitable d'une loi générale régulatrice du Parlement basque. La conclusion insiste sur la difficulté additionnelle causée par un troisième pouvoir dans notre cas, comme le sont les Territoires Historiques, d'incidence notoire dans la vie municipale.

INDICE

Los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Vasca. Problemática general.

- I. Explicación sumaria.
- II. El Municipio en la presente coyuntura.
 - A. El Municipio en Europa. Los nuevos retos.
 - B. El Municipio en el Estado español.
- III. El marco singular del Municipio de la comunidad Autónoma del País Vasco.
 - A. Presentación de las notas distintivas genéricas.
 - B. El marco normativo.
 - C. Mecanismos de coordinación y consenso.
 - D. Las primeras reflexiones colectivas sobre el régimen municipal de la Comunidad Autónoma.
- IV. Cuestiones problemáticas esenciales del Municipio de la Comunidad Autónoma Vasca.
 - A. La inserción del Municipio en el proceso de internacionalización.
 - B. La estructura local vasca.
 - C. Organos de Gobierno Local y participación ciudadana.
 - D. El Personal de las Entidades Locales.
 - E. Relaciones interadministrativas.
 - F. Policías Locales.
 - G. El entramado competencial.
- V. Conclusión.

I. EXPLICACION SUMARIA

La intención de la presente ponencia no es otra que, respondiendo al propio titulado, detectar la problemática que acucia al actual municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco; sin que se pretenda, capacidades al margen, presentar fórmulas-panaceas o atisbar siquiera soluciones a esa cierta encrucijada en que se debate el municipio del lugar.

Se pretende del mismo modo, centrarse en los aspectos crucialmente jurídicos de esa problemática, en cuanto aspectos más sobresalientes, o al menos denotables, del presente municipio vasco; prescindiéndose, por ser tema objeto de otra ponencia, de la substancial temática financiera, o de la asistencia económica del municipio.

Es también premeditada la voluntad de contextualizar, por utilizar un término de moda, el municipio vasco en el interior de su entorno internacional y estatal. Hoy más que nunca es difícil parcelar –o aislar–, una secuencia que tiene obvias resonancias en todo el continente; de la misma manera, que la difícil coyuntura económica, con sus inevitables secuelas de todo tipo, deben ser también el marco de referencia obligado para cualquier análisis municipal.

La concentración de esfuerzos analíticos en el municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la constatación de las innegables especificidades que lo circundan, será el corolario último de esta ponencia, cara a ese objetivo estratégico de la promulgación de una norma general, que regule exhaustivamente todas las facetas de la existencia del tantas veces mentado municipio de esta Comunidad Autónoma.

II. EL MUNICIPIO EN LA PRESENTE COYUNTURA

A. El Municipio en Europa. Los nuevos retos

Es de fácil comprobación la existencia de dos grandes modelos tradicionales de concepción del municipio en el espacio del occidente europeo: el derivado del modelo revolucionario –napoleónico, en lúcida expresión de Vandelli, que impulsa una cultura paternalista hacia los entes locales, considerados como menores de edad y necesitados, por lo tanto, de una fuerte tutela por parte del poder central; y el otro eje, fundado en un sistema de autonomía local plena, cuyos componentes esenciales serían las formas locales del Reino Unido y Suecia.

Sean uno u otro el modelo, es también constatable una serie de datos, que inciden de forma directa sobre la realidad municipal. Destacaré ejemplificativamente unos cuantos de ellos, antes de penetrar en el recinto de los retos que presuponen para la vida local.

Tal vez el primero de esos presupuestos es el generalizado –con la excepción británica– proceso de emergencia de poderes intermedios, dotados de autonomía política; originando, entre una gran variedad de efectos, la concurrencia de diversas Administraciones Públicas operativas sobre un mismo territorio; circunstanza que origina los naturales peligros de un solapamiento de competencias, y de una disfuncionalidad de actuaciones y de enfrentamientos políticos; así como también el evento posee aspectos positivo acreditados, tales como propiciar una política de consensos, una mayor eficacia –la competitividad impone– en el obrar administrativo y una cooperación interadministrativa más aguda y consistente.

También puede reseñarse el paulatino aumento de la esfera de actuación externa de los entes locales, incluida la prosecución de la mayor calidad de vida. Entre esas nuevas o aumentadas capacidades, puede aludirse a funciones cada vez más relevantes, de seguridad pública, de provisión de nuevos servicios para los que se dotan de las imprescindibles potestades públicas; de funciones de ordenación y planificación, así como de promoción y dinamización social; la fijación de programas de medio ambiente, promoción económica del territorio, y modernamente, incluso el fomento de la ocupación...

Es igualmente evidente la gran fragmentación del mapa local de los entes municipales de base, aunque también se compruebe fuertes diferencias, que oscilan entre los 80.000 municipios norteamericanos o los 36.000 franceses a los 484 existentes en el Reino Unido o los 286 suecos; producto este último supuesto de una fuerte política dirigista encaminada –con éxito– a fusiones municipales. Del mismo modo que se observan líneas coincidentes en sus políticas encaminadas a conseguir una supramunicipalidad voluntaria o forzosa.

En cuanto a los sistemas electorales, se aprecia la relevancia cada vez mayor de la figura del alcalde, aunque sea en un marco mixto con el pleno municipal. El caso italiano en su ley de 1990, es el último ejemplo de elección directa del alcalde, en tendencia muy repetida en este contexto europeo.

Se observa de igual modo, una premeditada consideración en la búsqueda de una mejora en la profesionalidad de los cargos directivos a nivel local, así como a crear una dirección gerencial siempre supeditada a la necesaria dirección política.

Aunque la cuestión se halle en una verdadera encrucijada, se asiste a la institucionalización de mecanismos de participación y concertación ciudadana, manejándose instrumentos variados tales como diversos procesos consultivos, consejos asesores, derecho de petición, gestión cívica de servicios y sobre todo, el sistema de referéndum.

Se asiste a un variado sistema abierto de gestión de servicios, partiendo de un módulo de descentralización sectorial, a través de la utilización de empresas municipales, de la contratación externa de gestión de servicios públicos y de concertación con organizaciones no lucrativas.

Del mismo modo que se observa una generalizada situación de crisis financiera de los entes locales, incluso de aquellos como el municipio sueco que dispone del 42 por cien del gasto público. La fuerte dependencia en el gasto público de transferencias del Estado, es un lugar común en la casi totalidad de entes locales europeos.

Paralelamente a esos datos, es perceptible la existencia de unos apremiantes retos, que pese a su alcance global y de habitual, muy superior al área municipal, inciden y repercuten directamente sobre este ámbito.

Comenzando por la evidencia de lo que un autor inglés ha denominado el paso del gobierno de la certidumbre al reino de la incertidumbre: expresión que cubre las secuelas derivadas de los cambios sobrevenidos del paso del anterior estadio de crecimiento y expansión del Estado de bienestar, a las consecuencias derivadas de la actual recesión económica, contempladas esta vez desde el plano local: alto nivel de desempleo, incremento de la denominada tercera edad, industrias tradicionales en declive, etc, etc. Todo ello ha implicado unas forzosas transformaciones en los servicios más cercanos a los ciudadanos, en los propios procesos políticos, e incluso en los poderes locales. El mismo municipio sueco, prestador esencial de los servicios públicos en su casi totalidad, se ha visto degradado en la consideración social, al ser el blanco directo de los efectos originados por la crisis económica y de la retirada posicional del Estado del bienestar: en esta última instancia, responsabilizado del deterioro del nivel prestacional de los servicios públicos. Situación que ha requerido, no obstante, la adopción novedosa por el municipio de un papel de motor impulsor de desarrollo económico, configurándose de tal modo en un auténtico promotor: concediendo préstamos o subvenciones, proporcionando consejos o apoyando la formación del personal; política de la que es una muestra el reciente programa de formación continuada español y la intervención que presupone de las Administraciones locales.

Al lado de esta perspectiva de replanteamiento del Estado prestacional, es denotable el igual paso de valores colectivistas asentados, a otros de tipo individualista, como se comprueba incluso en el paradigmático modelo sueco. Con la egoísta expresión "que cada clavo se sostenga por sí mismo", se perfilan unas Administraciones estancas, autorresponsabilizadas y dejadas a la intemperie de las duras leyes del mercado. Ello ha supuesto la inversión de la regla de unos municipios tradicionalmente prestadores directos de servicios, a simples mediadores en la provisión de los mismos, "posibilitando, no prestando servicios". Aunque también puede comprobarse, con el significativo supuesto inglés, una cierta reacción actual contraria en dirección de un auténtico gobierno local y de un innegable papel "regenerador" del propio municipio.

Circunstancia general que obliga a una fuerte relación de competitividad entre los entes locales, con la adopción de la prevalencia de índices de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, defendiéndose incluso la instauración de indicadores de eficacia entre las diversas modalidades de prestación de esos servicios.

Con todo, el reto fundamental lo proporciona las repercusiones que a nivel municipal supone la puesta en acelerada marcha de la Unión Europea. La importancia de esta nueva visión de los poderes públicos, ha forzado a los entes locales y a sus organismos representativos, a formular un elenco de instrumentos de adaptación a esa nueva realidad; desde el nombramiento de representantes propios cerca de las instituciones de Bruselas, pasando por el seguimiento inmediato de la legislación europea de directa afectación local, hasta la creación de grupos de presión con efecto de entrar en las mejores condiciones posibles, en el complejo ámbito de la “subvencionería” europea. Perspectiva acuciante que propicia un alto nivel de cooperación, y al mismo tiempo de competitividad intraeuropea, a través de diversas asociaciones de ciudades y de municipios de diferente nivel. Como se ha dicho, el objetivo esencial en el presente momento y frente a las instituciones europeas, consiste en estar informado, solicitar ayudas en el momento adecuado, hacerse oír en la instancia debida, unirse a los similares para presionar más intensamente. Es indudable que al tren europeo, nucleado por esa magna “subvencionería”, requiere información, coalición de intereses y presión adecuada, so pena de perder tan meritorio viaje.

Reto fundamental sigue siendo no obstante, el municipio como organismo público que resuelve los problemas de su comunidad, disponiendo de los suficiente poderes y recursos para ello. Para lo que está particularmente el municipio bien colocado, no en balde su legitimidad popular es superior –con la recientísima excepción sueca, derivada de la predicha razón de la crisis del Estado de bienestar–, a la de los demás poderes públicos territoriales, según es lugar común en el occidente europeo.

B. El municipio en el Estado español

Con intención sintética y en clave introductoria de los capitales siguientes epígrafes, puede afirmarse de entrada, que los diez años de aplicación de la ley reguladora de las bases de régimen local, dan pie a un balance provisional de clara frustración de las expectativas despertadas para un mejor desenvolvimiento de los entes locales, de modo especial de los de base territorial municipal.

No obstante, también se detecta en los dos últimos años, lo que se ha denominado “la rebelión de la cenicienta”, que no es otra que la ocasionada por ese escalón estrictamente municipal. Sobran ejemplos de lo que es un frente fundamentalmente reivindicativo, de denuncia de una situación de notoria penuria; citaré entre ellos, por su particular significancia, unos cuantos que tienen su primera, y también relevante, expresión en la Asamblea extraordinaria de la Federación española de municipios y provincias que se celebró en La Coruña en diciembre de 1993; asamblea que supuso la eclosión de nivel reivindicativo; tras constatar la existencia de 2'2 billones de deuda municipal, se denunció la situación calificada con características de insostenible. El Ministro Saavedra anunciará en este evento la expresión, de inmediato éxito, de la necesidad de un “pacto municipal” redefinidor de competencias al servicio de un más consistente poder local.

Simultáneamente, se estructuran diversos grupos de presión local, como el conocido por G 7, que agrupa a las siete ciudades españolas de mayor población; o la federación de municipios rurales.

En 1994 se asiste a los acuerdos del Ministerio de Economía, de mejora financiera para los municipios, así como el planteamiento, sin ambages, de las exigencias locales de más y mejores competencias. En este plano, se presenta un documento por la F.E.M. y P., relativo al marco competencial de los entes locales después del desarrollo de la ley reguladora de

las bases de régimen local; documento que establece los criterios para analizar los tipos de competencia que podían ser objeto de un proceso de descentralización hacia los entes locales. Las materias reclamadas en este ámbito se circunscribían a las siguientes: deportes, educación, empleo, servicios sociales, juventud, mujer, urbanismo, cultura y consumo. El Ministerio para las Administraciones Públicas elaboraría sobre estas propuestas, un denominado “documento marco sobre el Pacto Local”, que se reducía este nivel de exigencia local, a partir de la consideración de parámetros de alcance estatal o propio de las Comunidades autónomas.

Un nuevo foro de exposición de esta problemática, tuvo lugar con ocasión del debate sobre la situación del Estado de las Autonomías que tuvo lugar en el Senado, en septiembre de 1994,; sesión que contó con la participación de los presidentes de casi todas las Comunidades Autónomas. Es preciso hacer notar que el silencio que en cuanto al pacto local existió en la inicial comunicación del Gobierno para el debate general, centrado en cuestiones relacionadas con la autonomía de las Comunidades Autónomas; ausencia que sería reconducida a esta cuestión, en las intervenciones de los diferentes presidentes de las Comunidades; en concreto, Fraga Iribarne indicará que “es urgente empezar por dar los pasos necesarios hacia el gran acuerdo político que defina de forma global la distribución de competencias entre las diferentes Administraciones, incluyendo por supuesto, la Administración Local”.

Finalmente y como colofón de estas sesiones, se aprobó por 224 votos a favor, 15 en contra y 6 abstenciones, la moción número 13, en virtud de la cual “el Senado instaba al Gobierno a promover la consecución de un pacto local, por el que se establezca un programa de delegación de competencias a las Entidades Locales, de reforma de la Ley de Haciendas Locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencien en dichas corporaciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses”.

Exigencia de profundización en el autogobierno local, no desprovisto, por lo tanto, de fundamento y de voces autorizadas. Sin embargo, pese a la perentoriedad de los requerimientos formulados, ese “pacto” y sus reales efectividades, se pospone premeditadamente hasta las elecciones locales de mayo del presente año, estableciéndose así un tiempo de forzosa transitoriedad en el órgano local.

III. EL MARCO SINGULAR DEL MUNICIPIO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO

A. Presentación de las notas distintivas genéricas

La primera y no la probablemente menos importante, es la derivada de la importancia histórica del municipio foral, de la que supone una última muestra el municipio concertista, tal como en fechas recientes ha expuesto Monreal. El Municipio es el eslabón fundamental, cuando no el protagonista esencial, del entramado institucional vasco hasta la estricta contemporaneidad.

El segundo dato a tener muy presente es el aspecto trifonte del régimen municipal, en afortunada expresión de Carmen Agoues. Ello quiere decir que existe en relación a los municipios una dependencia específica adicional, al lado de la del Estado y de la propia de la Comunidad Autónoma, por parte de los conocidos como Territorios Históricos; dependencia que supone respecto de estos entes municipales un plus de complejidad, con una faceta neutra derivada de la inexistencia formal y en principio, de proyectos comarcales salvo en

Alava; una cara positiva, consecuyente con su mejor situación económica, derivable del concierto económico y de la mayor potencialidad de la financiación de los municipios en términos comparativos con otros municipios del Estado. La cara negativa, se situaría en el relajamiento de las capacidades ejecutivas de los municipios, resentidos al verse disminuidas sus posibilidades de actuación por la paralela mayor capacidad operativa de los órganos forales de los Territorios Históricos.

Es pertinente precisar que esta problemática se encuentra mediatizada por el posible juego que proporciona la actualización de los derechos históricos vascos, en base a la disposición adicional primera de la Constitución. Disposición que en el ámbito local había prestado ya su cobertura para la especificidad vasca en este concreto espacio, con ocasión de la regulación del régimen local, y con singular incidencia respecto del funcionariado de los entes locales, tal como más adelante se comprobará. Actualización del régimen foral que es particularmente oportuno en el espacio territorial examinado.

En cuarto lugar, no puede menos de resaltarse la fragmentación y heterogeneidad del municipio analizado. Sobre las 246 entidades municipales existentes en la Comunidad Autónoma Vasca, que revelan un fuerte entramado local, destaca con todo que solo cuatro municipios superan los 100.000 habitantes; con el contrapeso de unos municipios medios de una resaltable y además intensa vida local; con unos municipios rurales, dotados de escasos medios y de una fuerte ansia de existencia independiente, todo ello adobado con el dato incontestable de un mayor número de grupos políticos en el pleno, que la que existe en el resto municipal del Estado, comportando así un mayor índice de problemas de gobernabilidad local.

Por mencionar otra especialidad singular del municipio existente en esta Comunidad Autónoma, puede destacarse, de entrada, las particularidades derivadas de la aplicación ejecutiva del bilingüismo oficial en las entidades locales vascas, cuestión que ciertamente presenta aristas agudas, pero que se encuentra en avanzado estado de ejecución.

Finalmente, la postrera y decisiva ciertamente, especificidad existente en la Comunidad Autónoma vasca, radica en la inexistencia de una regulación general del régimen municipal; o lo que es lo mismo, la no formulación de una ley formal que regule con precisión a los municipios del País Vasco. Pueden darse muy diversas explicaciones de este singular vacío; la misma Carmen Agoues ha mencionado dos tendencias contradictorias, confluentes en la misma dirección: la municipalista y la foralista, corrientes a las que es preciso adicionar, el difuso papel encomendado estatutaria y legalmente, a las instituciones comunes.

Inexistencia normativa que origina graves consecuencias, derivadas todas ellas de la falta de un ordenamiento concreto y preciso, pero que delata el hecho, también inequívocamente específico: la existencia de un cuarto poder, el correspondiente a los territorios históricos y a sus órganos forales, que tradicionalmente había tenido mucho que decir sobre los entes municipales radicados en su territorio y que persistían lógicamente en su voluntad de protagonismo.

B. El marco normativo

Se acaba de hacer alusión a la orfandad de una normativa incidente directamente sobre el municipio vasco en esta Comunidad autónoma. La cuestión no es precisamente de hoy; cuanto autor (Jesús Leguina, Koldo Echeverría, Ramón Martín Mateo, recientemente Antonio Fanlo) se ha acercado a la temática, no ha podido menos de señalar que el Municipio es el gran olvidado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Bien es cierto que existe una referencia a la Administración Local como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 10.4), "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la

Constitución”, así como sobre las demarcaciones territoriales municipales (art. 10.1), “sin perjuicio” esta vez de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos. Cita no demasiado comprensiva de la riqueza propia del estamento estrictamente local.

Tampoco puede catalogarse de suficientemente expresiva en este aspecto, a la ley de Territorios Históricos (de 25 de noviembre de 1983), aunque en uno de sus preceptos introductorios, el art. 3, determina que “la Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la gestión de sus intereses privativos y la administración de sus recursos” Declaración de la que ha extraído una importante línea de jurisprudencia (véase la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1990, como confirmación).

De todos modos, del contenido general de esta ley puede deducirse una implícita voluntad de pretender subsumir a los municipios en el interior del entramado de los órganos forales de los Territorios Históricos, tal como sucede con materias como el régimen de los bienes municipales, el urbanismo, etc. etc.

Se ha mentado, y precisa es la insistencia, la importancia de la disposición adicional 2ª de la ley reguladora de las bases de régimen local, que junto con el art. 39 del texto legal, determinaba un régimen privativo orgánico y competencial, en el centro nuclear de los órganos forales y con basamento proporcionado por la disposición adicional 1ª de la Constitución. Las efectividades más extensivas de este precepto se virtualizarán sobre los funcionarios de los entes locales de la Comunidad Autónoma.

Por último, mencionar sendos anteproyectos de régimen local que en 1986 y 1988 se discutieron a nivel de gobierno vasco, sin que la iniciativa, sobre la que ha escrito Juan Luis Ibarra, llegara a prosperar básicamente al quedar sumida en la resaca, fundamentalmente política, causada por la primera y controvertida aplicación de la vulgarmente conocida como ley de Territorios Históricos.

C. Mecanismos de coordinación y consenso

La tantas veces mencionada inexistencia de una disposición legal de carácter general sobre el municipio, presupone el realzar la importancia de unos instrumentos de coordinación del citado nivel. Próntamente pretenderá cubrir ese objetivo, E.U.D.E.L., que a diferencia de Cataluña, se presenta como un organismo unitario de los entes municipales radicados en la Comunidad Autónoma.

Mayores alcances en el aspecto de la coordinación, posee el Consejo Municipal de Euskadi, creado por Decreto de 28 de julio de 1994, organismo sobre el que se insistirá en un momento posterior de esta ponencia.

También es mencionable la ausencia de representación directa municipal en el ciertamente trascendental Consejo Vasco de Finanzas Públicas, que entiende de la distribución de recursos derivados de la gestión del Concierto Económico, hecho denunciado por los portavoces de los entes locales vascos.

D. Las primeras reflexiones colectivas sobre el régimen municipal de la Comunidad Autónoma

Una afortunada tentativa, cuya culminación debía ser la promulgación de una ley sobre la materia, fue el denominado “Congreso de Municipios de Euskadi”, que se celebró en

Leioa en 1982 y cuyas ponencias, recogidas en cuatro amplios volúmenes, fueran publicadas el año siguiente, por Presidencia del Gobierno Vasco.

Ponencias algunas de alto valor, en cuanto análisis de una compleja realidad, son plenamente válidas incluso en la actual coyuntura. Sin embargo, el esfuerzo reflexivo se va a ver lastrado por la imprecisión político-normativa del momento de su aparición, en vísperas de las fundamentales leyes de Territorios Históricos y de bases del régimen local estatal. Pese a ello, siguen siendo trabajos sólidos, en cuanto exponentes de un nivel de necesidades, exigencias y también de notables insuficiencias.

A finales de 1993, E.U.D.E.L. denunciaba la situación de sus municipios, en apelación a una reconsideración de la misma; los males, como no podía ser de otro modo, se centaban en que no tomaban parte en las decisiones que les afectaban directamente, en el desajuste competencial y en la descoordinación institucional. Se sumaba así este órgano a similares posiciones adoptadas en el seno de la F.E.M. y P., con el agravante en el supuesto del municipio vasco, de la no existencia de un marco jurídico mínimamente conformado y en todo caso, la norma esencial se hallaba volcada hacia las instituciones autonómicas intermedias.

IV. CUESTIONES PROBLEMATICAS ESENCIALES DEL MUNICIPIO DE LA COMUNIDAD VASCA

Teniendo muy presente la regulación básica del municipio español, fijando la imagen en la actual problemática de ese mismo municipio, se pretende sentar unas ideas y perfilar una visión singularizada del municipio propia de esta Comunidad Autónoma. Para ello, se aludirán, de forma ejemplificativa, a una serie de cuestiones materiales que se piensa son de relevante interés en la presente problemática. Si estas reflexiones sirven para el tan necesario debate global, estarán plenamente justificadas.

A. La inserción del Municipio en el proceso de internacionalización

La construcción de la Unión Europea es ya un hecho que debe alertar a todas las instituciones para coger el tren adecuado a la hora justa. Se ha mencionado ya la red de contactos, grupos estructurados, oficinas abiertas en lugares claves, que los municipios europeos de punta, están desarrollando activamente y con el mayor interés.

Los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ubicados geográficamente en límites fronterizos entre dos Estados, deben hacerse parte en este proceso y en mayor medida, como un polo de referencia obligada. Ello no sólo por las expectativas despertadas por "la subvencionería" comunitaria, sino también por razones finalistas de sentido común. En expresión de Alain Lamassoure, Ministro delegado francés para Asuntos Europeos, "el País Vasco, donde los sentimientos proeuropeos han sido dominantes siempre, puede también aportar mucho a Europa: una sensibilidad a los problemas fronterizos, una amplia apertura hacia el Atlántico, y la necesidad de tener en cuenta lenguas y culturas minoritarias en un muy amplio espacio geográfico y político".

Lo que requiere que los municipios extiendan sus sensores y se alerten sobre la inexorable realidad europea. Particularmente los municipios vascos estarían en inmejorable disposición para avanzar por ese proyecto de eje atlántico que comienza a dibujarse, y en el que deben intervenir con fuerza. Este reto, al que ya están respondiendo algunos municipios del Estado, es de primordial trascendencia en los acuciantes momentos de la actualidad.

B. La estructura local vasca

Unas determinadas características son denotables en este apartado estructural, con referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco. –Se ha hecho mención de la fragmentación y heterogeneidad de la realidad municipal vasca. Puede pasarse sin continuidad del municipio rural, de escasa población, a las grandes áreas metropolitanas, difiriendo igualmente su propia composición según el correspondiente Territorio Histórico. Una inevitable consecuencia es que la demanda de servicios y la misma posibilidad de prestación de los mismos, son territorialmente de constatable desigualdad.

– Se aprecian positivas experiencias de mancomunidades de servicios, incluso de consorcios de aguas, consolidadas por la reválida proporcionada por el transcurso del tiempo.

– Es muy profunda la mediatización que en este ámbito imponen los órganos forales de los Territorios Históricos, que hacen prevalecer su esfera de influencia y su propia política, en tanto únicos entes intermedios existentes. La parcelación que esta influencia decisoria de dichos órganos presupone, es un riesgo constante de difícil solución.

Por todo ello el posible afrontamiento de una reforma estructural de los entes locales del País Vasco, se presenta como una operación particularmente compleja. Recogiendo unas pautas expuestas por Tomas Font y aplicándolo a este concreto objetivo, mencionaré los siguientes puntos cara a esa posible voluntad reformadora:

a/ Sobre el intrincado mundo del inframunicipalismo, es perceptible el éxito de determinada política proseguidora de una vía de fusiones municipales, impuesta desde otra Administración Pública; así los ejemplos paradigmáticos de una muy considerable reducción municipal en Bélgica, Reino Unido y particularmente racional y exitosa en Suecia.

Muy otra ha sido la experiencia del País Vasco, que a partir de la transición política ha visto aumentar el número de municipios, unas veces como reacción frente a imposiciones unitivas realizadas durante el franquismo; otras, respondiendo a requerimientos de los propios vecinos. Esta circunstancia ha motivado una normativa foral de regulación y contención de las segregaciones municipales en los tres Territorios Históricos.

Es claro que en esta cuestión es preciso, a falta de otros remedios, el propiciar una nueva cultura del pacto y del consenso que se oponga a las fiebres de la particularización, en ocasiones carente de un mínimo fundamento real. Del mismo modo que debe diferenciarse lo que supone una voluntad de una mejor representación política y una más adecuada audiencia, con el respeto a las formas coaligadas de prestación de servicios, que requieren unos mínimos territoriales, financieros y de población.

En todo caso, se percibe la falta de una política territorial por parte de las instituciones comunes, que en buena medida recaería también sobre este nivel estructural. Las Directrices de ordenación territorial no parece que avancen en esta dirección. En suma, si por el momento parece poco posible una reordenación racional del mapa municipal, la única vía de avance en esta línea, parece que debe proseguir por medio del consenso y de la convicción, más que a través de meras normas impositivas que despiertan unas insalvables reacciones vecinales.

b/ La cooperación municipal en la prestación de obras y servicios, presenta en el panorama estatal una visión mucho más positiva. Se ha dado la cifra de 550 mancomunidades intermunicipales que agrupan a unos 3.400 municipios; sin que pueda decirse otro tanto de los consorcios, instrumento mucho menos desarrollado.

También puede afirmarse el importante papel de los órganos forales en la incentivación económica y el auspiciamiento financiero de estas coaligaciones, potenciándose su instauración. Es de fácil deducción que el futuro avanzará más por esta vía que por otras alternativas, tales como la comarcalización, aunque se da ya respuestas positivas en esta dirección en el Territorio Histórico de Alava.

c/ Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas. En 1980, y coincidiendo en fechas con similares actuaciones en Barcelona y Londres, se hizo desaparecer la corporación del Gran Bilbao, dejando un vacío que todavía permanece intacto. Sí que se ha avanzado en el plano teórico al menos en el Estado, por la formalización de estatutos propios de las grandes ciudades, normas que reconocen su compleja especificidad en lo organizativo, competencial y financiero. La inminente aprobación de una Carta municipal para Barcelona, puede servir de referencia obligada a las capitales vascas, incluso a las poblaciones de más de 50.000 habitantes de esta Comunidad Autónoma.

Mucho más problemático se presenta la posible resurrección de fórmulas como las áreas metropolitanas, en tanto agrupación de municipios de una gran conurbación que crean entidades específicas "ad hoc". A las pasadas suspicacias del emergente poder político autonómico, se añadirían el frente de los órganos forales, poco partidarios de estructuras que podían escapar a su poder, e incluso entrar en competencia. Es oportuno decantarse por esta razón, a favor del reconocimiento de status de gran ciudad, con la fórmula de las cartas especiales, más que por renovar, o resucitar más bien, organismos disueltos ya hace demasiado tiempo.

d/ El objetivo estratégico condicionante parte en esta materia, por la superación del fortísimo uniformismo legal respecto de los elementos esenciales que constituyen los municipios. Pretensión que requiere el reconocimiento normativo de las especificidades competenciales de financiación, organización política, función pública o controles de todo tipo. Es precisa la introducción de márgenes e índices de diversificación en el ámbito local. Si la realidad es plural, el ordenamiento jurídico tiene que adaptarse y reconocer esa diversificación, impuesta por la variedad misma de los entes locales.

e/ Sea cual sea esa variedad de origen y su reconocimiento jurídico, los ejemplos alemán o sueco revelan la implicación del poder político central o estatal, con la finalidad de evitar discriminaciones no justificadas, respecto de las deudas de los vecinos o en la prestación de los servicios locales. Sería una tarea a cumplir por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, el desarrollar e implementar una política dirigida a la igualación de las condiciones de vida en todo el territorio bajo su jurisdicción, y por lo tanto, asegurar un bienestar mínimo con independencia de la clase de municipio, estableciendo para ello unos estándares mínimos en la prestación de servicios públicos locales y apoyando económicamente en el supuesto de que en determinados municipios no se alcance ese mínimo.

Actualmente los resortes financieros se encuentran a disposición de los órganos forales, que sin embargo, vistos los ejemplos comparados, no parece que sean organismos con suficiente visión globalizadora para alcanzar este tan justificado objetivo.

C. Organos de gobierno local y participación ciudadana

El régimen local español, tal como ha puesto de relieve Sánchez Moron, no parece que proporcione una general estabilidad a los gobiernos locales, existiendo problemas también para las minorías y obstáculos a la función de control político que corresponde a la oposición. Situación que en cuanto a inestabilidad aumenta en la Comunidad Autónoma del País

Vasco ante el ya mencionado superior número de partidos políticos de representación en el pleno, con arreglo a lo que es la propia realidad partidista vasca.

Del mismo modo que es muy acusado el protagonismo de esos partidos políticos, con fuerte impacto en la vida local, llegando a ocasionar eventualmente tendencias partitocráticas, netamente distorsionadoras del correcto ejercicio del poder local.

Se aprecia también un excesivo uniformismo en el ordenamiento electoral, que persigue un modelo rígido, planteado genéricamente, sin apenas excepciones, por la población u otro elemento.

El autor anteriormente citado propone unas alternativas a estas deficiencias, de alcance obligadamente general en todo el Estado. Así, propugna un sistema electoral más abierto, al menos en lo que concierne a municipio pequeños y medianos; alcaldes electos por medio de una elección directa, como empieza a ser común en Europa; proporcionar al elector la capacidad de fijar sus preferencias dentro de una misma lista; igualmente facilitar la prevalencia de los candidatos sobre los partidos políticos; una mejor regulación de la moción de censura al alcalde, mediante la fijación de unos supuestos legales tasados para su planteamiento, así como la convocatoria a la sesión correspondiente, que será realizada preceptivamente a disposición de la oposición, para que realice dicha función con regularidad.

En el plano de la participación ciudadana en los procesos políticos locales, es perceptible el acusado descenso de las inquietudes participativas tan vivas en la transición política, así como un equivalente anquilosamiento de las técnicas tradicionales (consejos consultivos sectoriales, informaciones públicas, asociacionismo vecinal, etc.).

En el País Vasco se denota este cansancio en el esfuerzo participativo, con unas cotas incluso superiores a las de otras latitudes. Verificado legalmente el derecho de acceso a la documentación administrativa (art. 36 de la ley 30/1992), están por ensayarse técnicas e instrumentos tan válidos como el referéndum o las encuestas a la población. En pocas cuestiones como ésta, debe ponerse los medios para salir innovadoramente de la presente situación de "impasse".

Me parece interesante, cara a la superación de la inercia presente, referirme a un reciente documento del partido laborista inglés, que presenta un abanico de instrumentos favorecedores de la más activa participación ciudadana:

- La habitual utilización del referéndum a iniciativa del propio Ayuntamiento o de un número mínimo de ciudadanos.
- El modelo del jurado para efectuar análisis, que examinen en profundidad cuestiones específicas relativas a las políticas locales.
- Establecimiento de grupos de trabajo permanentes, integrados por los ciudadanos que hagan de portavoces sobre políticas de zona, gozando de representatividad.
- Establecimiento de focos de la comunidad en los propios núcleos urbanos, que analizarán problemas municipales.
- Delegaciones de poder del municipio en usuarios de servicios públicos o en grupos locales.
- Instauración de audiencias públicas.
- La creación de una carta de los derechos del ciudadano, que contenga el derecho a saber, a votar, a formular preguntas, a recibir explicaciones, a ser oído y a ser respondido.

Planteamiento que está muy bien en abstracto, pero que requiere adaptarse a la variedad del supuesto vasco, espacio en que la fiebre participativa indiscutiblemente ha perdido entidad. La historia de este País revela sin embargo, una consistente intervención vecinal en municipios rurales o de escasa población, con instrumentos asamblearios que distan mucho de ser residuales. La revitalización de estos espacios de participación y su misma capacidad extensiva, es una premisa para que el poder local preste sus servicios en beneficio del ciudadano y además contando con el ciudadano.

D. El Personal de las Entidades Locales

En una publicación aparecida hace poco tiempo dos autores catalanes (Llisset Borrell y Grau Avila), han realizado unas acertadas precisiones sobre la actual situación del personal que presta sus servicios en las corporaciones locales, concluyendo en una toma de posición sobre la problemática que en el Estado existe sobre este personal; que aunque no aplicable en algunos tramos a la realidad funcionarial vasca, no deja de tener un alto interés. En este sentido los dos autores citados se definen de la siguiente manera sobre los siguientes aspectos:

– Partiendo de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública, la eficacia se convierte en el fundamento del modelo actual de función pública; solo apriorísticamente la laborización permite alcanzar con mayor garantía este objetivo.

– El modelo laborizador ha aportado novedosos riesgos al crear una nueva burocracia. Es por ello necesaria una nueva cultura que integre la eficacia y la imparcialidad.

– Se denotan peligros en la municipalización de los concursos para la provisión de funcionarios de habilitación nacional.

– Se detectan claras exigencias de instrumentar la movilidad interadministrativa.

– Se precisa la creación de funcionarios de habilitación regional o de diplomas complementarios a nivel de técnicos superiores, que puedan permitir aplicar los criterios conducentes a esa deseada movilidad interadministrativa y mejorar la especialización.

Criterios que tienen evidentes resonancias en nuestro ámbito propio, por más que la especificidad se verificó normativamente en este plano. Tal como hice notar, con ocasión de la disposición adicional 2ª de la ley reguladora de las bases de régimen local, sentaba ésta una regulación plenamente incrustada en el secular régimen de excepción para el País Vasco y en la misma cuestión. Sus epígrafes 7 a 10 materializaron este ámbito privativo en cuanto al funcionariado estrictamente local, configurando paralelamente unos derechos reconocidos a los Territorios Históricos, en cuanto tratamiento normativo singular respecto de ese personal local, que reconocidos como derechos históricos –sin base en el Estatuto de Autonomía, al menos en su componente escrito–, fue revalidado, en tanto tales derechos, por la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1988, y confirmado por la praxis y los convenios firmados posteriormente.

La ley de la función pública vasca en su artículo 2.1 d, declaró aplicables sus reglas a la Administración foral y local, intención a la que hay que añadir una no demasiado afortunada referencia a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, en la disposición adicional 14 de la misma ley.

Parece así perfilado el régimen general, pendiente una vez más de la norma reguladora del régimen local de la Comunidad autónoma vasca, que deberá eliminar determinadas incertidumbres todavía existentes.

Una de ellas se centra en la competencia de las corporaciones locales vascas en relación con la aplicación del régimen de cooficialidad lingüística. En 1992, Iñaki Agirreazkuenaga reflexionaba sobre la situación cara a la aprobación definitiva de la planificación lingüística y sobre las fechas de preceptividad en los perfiles lingüísticos de sus funcionarios locales, así como sobre la eventual aprobación de Ordenanzas municipales, que sirvieran para adecuar la normalización del euskera al contexto sociolingüístico local.

Las cifras proporcionadas por este autor, a finales de 1992, referidas a la ejecución de la planificación lingüística, las ayudas económicas proporcionadas en esta dirección por el Instituto Vasco de Administración Pública a través del establecimiento de convenios con distintas Administraciones locales –que abarcan a la inmensa mayoría de la población–, las múltiples ordenanzas municipales aprobadas relacionadas con el euskara, con el referendo ratificador del propio Tribunal Superior de Justicia en cuanto a algunas de ellas (caso del Ayuntamiento de Usurbil), la propia mención al conocimiento de la lengua cooficial en la correspondiente normativa relativa a los funcionarios con habilitación de carácter nacional y su remisión a la competencia autonómica en materia lingüística, revelan un estadio avanzado de ejecución de la planificación prevista. Sin estar exenta de obstáculos y contradicciones, se encuentra la misma claramente en una última fase ejecutiva. Si la desgraciada instrumentalización partidista no lo impide, la cooficialidad lingüística en las Administraciones locales avanza con relativa seguridad hacia una pacífica estación de llegada.

De todas formas y maneras, la asignatura pendiente se encuentra situada en la falta de una real y consistente movilidad administrativa, horizontal y vertical, respecto del personal de las entidades locales. Cuestión que presenta aristas que hacen ciertamente difícil su correcto afrontamiento, pero que fuerza al menos a tomar decisiones que sirvan para no ahogar de raíz determinadas expectativas existentes en la función pública local.

E. Relaciones interadministrativas

El profesor Tornos ha denotado, con suficiente razón, que la actual judicialización de los controles genéricos sobre las entidades locales, resitúa el papel del anterior control sobre estos entes en el interior de las relaciones interadministrativas, que de este modo aumentan su importancia.

Partiendo de la tan preconizada articulación entre el Estado, la Comunidad Autónoma y los municipios, que a su vez en el País Vasco debe adicionarse la potente intervención de los órganos forales, superado el antecedente estadio centrado esencialmente en el control, se entra de lleno en la necesidad de la colaboración interinstitucional, en base a tres grandes principios, como son los de lealtad institucional, solidaridad y subsidiariedad.

Enoch Albertí ha enunciado los mecanismos, obligatorios y voluntarios, que la ley reguladora de bases de régimen local determinó como fórmulas de colaboración: así, el deber general y recíproco de auxilio, el mutuo intercambio de información, la habilitación general de la cooperación voluntaria (convenios administrativos y consorcios), el régimen general de coordinación voluntaria, incluso un régimen general de coordinación obligatoria.

Se comprueba igualmente que la colaboración de las Comunidades autónomas con las entidades locales, ha supuesto que aquéllas han recurrido en gran parte a las mismas vías básicas utilizadas por el Estado, aunque con una mayor diversidad e intensidad, prosiguiendo vías tales como las siguientes:

a/ Concesión de una iniciativa legislativa a favor de las entidades locales en tanto instrumento de participación; aunque el éxito no haya acompañado a tan buen propósito, puesto

que sólo en el País Vasco puede considerarse algo significativo el número de leyes cuya iniciativa se deba a una decisión de las Juntas Generales, siempre limitada a asuntos de interés interno de los Territorios Históricos.

b/ Fomento, de muy diferente forma, a la creación de mancomunidades.

c/ Creación de nuevos entes intermedios, tales como la comarca.

d/ Instancias generales de encuentro y colaboración, tales como el Consejo Andaluz de Municipios, la Comisión de Gobierno Local de Cataluña, la Comisión de Administración Territorial de Canarias; aunque también se destaque la poca eficacia en su funcionamiento ordinario.

En el supuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el papel propio de las instituciones comunes se ve rebajado una vez más, por el que representan los órganos forales en su diario contacto con los entes locales. Un órgano, cuya aparición es bien actual, supone un esfuerzo de conectar las diversas instituciones y las tres Administraciones públicas vascas. Me refiero al Consejo Municipal de Euskadi, que aparece a la luz pública por Decreto del Gobierno autónomo de 28 de julio de 1994. En su exposición de motivos se define a este órgano como “foro que sirva de lugar de encuentro de la Administración Municipal con el resto de Administraciones Públicas Vascas, de modo que se convierta en un órgano de colaboración permanente entre ellas”, siendo su diseño el de “un órgano plural, caracterizado además por su carácter consultivo y deliberante”, proclamándose “el consenso institucional como fórmula de adopción de acuerdos”. Con tal fin, se establece un sistema de representación paritaria entre la Administración general de Euskadi, los municipios y las Diputaciones forales, fijando la posibilidad de un veto para cada representación institucional cara a la adopción de acuerdos generales.

El tiempo transcurrido desde la aparición en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de esta norma (26 de agosto), su actual proceso de estructuración, impide formular una apreciación sobre esta primera pretensión de articulación interadministrativa, por más que ya se han planteado públicamente determinadas suspicacias provenientes del ámbito municipal. Simplemente hacer notar en este momento, su carácter de isla solitaria en un difícil mar, carente de una normativa global de apoyo, tal como acontece en el resto de las Comunidades Autónomas en cuanto a órganos de función similar. La falta de unas reglas de juego precisas, dado el mencionado vacío, puede suponer un obstáculo difícil de superar para el adecuado funcionamiento en la práctica diaria, por parte de este órgano.

F. Policías Locales

Con anterioridad se mencionó la exigencia internacional de mayores competencias de protección y policía para los entes locales, cuestión que naturalmente difiere en gran medida según el país y de su particular conformación del entramado policial.

La Comunidad Autónoma del País Vasco presenta en este ámbito una notable peculiaridad, basada en el artículo 17 de su Estatuto de Autonomía y en el proceso de reintegración foral. De este basamento ha surgido la policía autónoma como policía integral desplegada a lo largo y ancho del territorio, sustituyendo así prácticamente a los cuerpos de seguridad del Estado. Luego cabe formular la pregunta de qué papel le corresponde a las policías locales ante el hecho de la expansión de una potente policía dependiente directamente del gobierno autónomo, y además implantada en todo el territorio vasco.

La ley de Policía del País Vasco, de 7 de julio de 1992, optó por regular el régimen de todas las policías existentes en el País Vasco con exclusión de las del Estado; por lo tanto,

refiriéndose a la Ertzaintza, las policías locales y la foral alavesa. Dada esa perspectiva, se decantó por una voluntad homogeneizadora del sistema institucional policial en su conjunto, primando en todo caso su vertiente estrictamente policial frente a la funcionarial, así como por la declaración de la primacía de la policía considerada integral. Para ello se unificó la selección, formación y régimen estatutario de todos los funcionarios de policía del País Vasco.

En todo caso, en el interior de esa homogeneización, se insistía en que la dependencia orgánica y funcional de la policía local, lo será en exclusiva del municipio respectivo, respetando así su autonomía. La interlocución ordinaria de las policías locales se determinó que fuera con la Ertzaintza, y en cuanto al componente competencial de las policías locales, se determinaba que fueran las habituales en cuanto a las policías de régimen común, con las significativas adiciones sobre ese tronco, de la protección del medio ambiente y del entorno.

Se atribuía al Departamento de Interior del Gobierno vasco la competencia sobre la coordinación de la Ertzaintza con las policías locales, “respetando en todo caso la autonomía orgánica y funcional de éstas últimas”. Con esta misma finalidad, la ley creaba una Comisión vasca para la seguridad y una nueva Comisión encargada de la coordinación de las policías locales del País Vasco.

No era difícil la suposición que era en la cuestión de la coordinación interpolicial, donde se fraguaba el éxito o el fracaso de la experiencia. Sendos decretos han puesto en marcha las Comisiones previstas en la ley, perseguidoras de ese objetivo. El Decreto 381/1994 de 4 de octubre ha constituido la Comisión vasca para la Seguridad pública, “como órgano de encuentro e intercambio de ideas y experiencias en orden a favorecer la coherencia en la actuación de las diversas entidades e instituciones implicadas y afectadas por la política de seguridad”; y por otro lado el Decreto 382/1994, de 4 de octubre, reguló las Comisiones de coordinación de ámbito local de la Ertzaintza y de los cuerpos de policía local, estableciendo su constitución, atribuciones, organización y el funcionamiento de dichas Comisiones.

Una vez más, la recientísima aparición de esta normativa, crucial en el devenir de las policías locales, dificulta la emisión de un juicio valorativo, que sólo la práctica permitirá hacerlo con fundamento. Bien es cierto que en cuanto datos resaltables de esa normativa, es fácil de comprobar la especial atención orgánica a la problemática de las capitales de los tres Territorios Históricos, la necesidad de convenios administrativos de colaboración policial entre las entidades locales y el Departamento de Interior, la presidencia de las mismas que recae en el alcalde del municipio y la fuerte presencia de representantes de la Ertzaintza en estos organismos.

También puede resaltarse la escasa presencia institucional municipal –un representante entre una docena–, en la Comisión Vasca para la Seguridad. Participación municipal que será la determinante, sobre todo en cuanto a la Comisión específicamente coordinadora, para el ejercicio real de las competencias propias de las policías locales, según marca el ordenamiento autonómico.

G. El entramado competencial

Probablemente, la ajustada articulación competencial y la correcta atribución de un bloque de facultades y potestades adecuada a los entes locales, sea otra de las grandes asignaturas pendientes y el directo objeto de un debate abierto en muy diferentes instancias. Desde la perspectiva del país Vasco, es preciso denotar los parámetros esenciales de esa polémica, en la que esta vez decisivamente, se juega el propio porvenir de las corporaciones locales.

Que la cuestión no es de aquí ni de hoy, se demuestra fácilmente. Basta un ejemplo significativo: en 1974 una comisión estatal sueca formulaba cinco principios generales de distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles administrativos, que por su pertinencia y alcance general reproduzco textualmente:

– Es de interés nacional para todos los ciudadanos el hecho de que se asegure un standard mínimo de protección, seguridad y bienestar.

– Ninguna cuestión, más que las necesarias, debe ser decidida en el nivel más elevado en relación con las personas afectadas por la decisión.

– Las cuestiones que requieran un considerable grado de uniformidad, o bien una visión de conjunto nacional, deben ser decididas a un nivel central.

– Las cuestiones que requieran un considerable grado de conocimiento local y un conocimiento específico y detallado deben ser descentralizadas, esto es transferidas a las autoridades del gobierno local.

– Las cuestiones relacionadas estrechamente deben ser administradas en el mismo nivel de toma de decisiones y manejadas por la misma agencia, si de este modo mejora la eficiencia.

Planteamiento general de resonancias evidentemente jurídicas, que perfila un global marco reivindicativo, y al mismo tiempo de delimitación competencial. En el Estado español y en el último decenio se asiste a un debate similar, planteado desde una perspectiva política, tal como indudablemente puede calificarse el lanzamiento del federalismo cooperativo siguiendo el modelo de la República federal alemana, una reflexión teórico-jurídica sobre qué Administración debía gestionar las competencias de ejecución, para desembocar en la reclamación, en la versión de Fraga Iribarne, de una Administración única.

Serías cuestiones, que junto con el también implicado principio de subsidiariedad, surgen en el ámbito propio de la pretensión de una distribución y delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que en fechas ya cercanas se extiende en cuanto a sus efectos, al prisma municipal, como un nivel básico frontalmente afectado por esta problemática. En esta dirección puede encuadrarse la moción aprobada en el Senado en septiembre de 1994, que reclamaba un programa de delegación de competencias a las entidades locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencian en dichas corporaciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses.

Mencionaré una serie de aspectos polémicos y conflictivos que en los momentos actuales envuelven a las competencias locales. Aspectos de carácter global y generalmente estatal, aunque no se renuncie a tratar de exponer las singularidades del concreto repuesto vasco, que una vez más, son consecuencia de la aguda intervención por parte de los órganos forales.

a/ Tal como ha hecho notar Font y como auténtico pórtico introductorio, se constata, lo que no resulta ninguna novedad, la gran distancia existente entre unas enfáticas proclamaciones definidoras de un amplio margen de autonomía local, y la realidad de unos disminuidos mecanismos destinados a reconocer a los municipios una posición competencial acorde con las exigencias propias de un gobierno autónomo en su mínima expresión.

b/ La tradicional distinción entre competencias propias y las meramente delegadas por otra Administración, aunque las primeras se hallan sometidas a instrucción, directivas o técnicas de coordinación, revela un auge, cara a las entidades locales, de fórmulas de delegación competencial, sobre todo por parte de las Comunidades Autónomas en su política local; prevalencia que no deja de resultar lesivo para estas entidades locales, puesto que es

un principio reconocido que dicha autonomía exige competencias propias y de exclusiva responsabilidad del correspondiente ente local, y la legislación básica ofrece una pobre cobertura a esta forma de atribución de competencias.

c/ En el mismo marco de supeditación de los entes locales, son particularmente abundantes las competencias a disposición de estos entes que se reducen a la simple gestión de planes aprobados en instancias diversas, particularmente de las Comunidades Autónomas; impidiéndose de tal forma, en afirmación del mismo Font, la existencia misma de políticas propias locales en sectores materiales importantes. Se llegó a la paradoja que una amplísima previsión normativa de fórmulas de participación de entes locales en procedimientos decisorios estatales y autonómicos, en realidad equivalían a un detrimento de atribuciones de competencias, igualmente decisorias, pertenecientes a entes locales al estar incluidas en las materias previstas por el artículo 25.2 de la ley reguladora de las bases de régimen local.

d/ Prosiguiéndose y profundizándose en esta misma vía, puede decirse que los beneméritos instrumentos de colaboración y cooperación entre las diversas Administraciones Territoriales, dan pie al perjuicio derivado de una confusa distribución de responsabilidades públicas. Particularmente la profusamente utilizada técnica de la formalización de convenios entre entes locales y la Administración central y autonómica, pueden dar lugar, como ha destacado Jiménez Asensio, a una solapada renuncia por parte de la corporación local a la toma auténtica de decisiones autónomas sobre competencias legalmente propias.

e/ La excelente monografía de Josep Mir demuestra cumplidamente que el legislador sectorial, tanto el central como el autonómico, encargado a su vez por el legislador básico (art. 2.2 de la ley reguladora de régimen local), de atribuir de forma específica las competencias que correspondan a los entes locales, ha demostrado un alto nivel de incumplimiento de esta tarea en sus diversos aspectos materiales; y solo esporádica y excepcionalmente, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de reaccionar ante este fenómeno. Insuficiencias legales que además se agravan por la forma de las escasas competencias atribuidas por esas leyes sectoriales y los entes locales, limitadas a competencias de ejecución y a través de delegaciones, con los correspondientes controles. Tampoco el legislador sectorial vasco se aparta un ápice de la misma línea que el estatal, en su desconocimiento de las competencias locales.

f/ En cuanto a los servicios mínimos locales, especificados en el artículo 26 de la ley reguladora de las bases de régimen local, precepto que configura el denominado círculo de protección municipal, puede doctrinalmente afirmarse la postura de no sacralización de su contenido mínimo competencial y afrontarse esta cuestión más acertadamente, desde una óptica de la posición de los ciudadanos en tanto sujetos con derecho a disfrutar de un determinado estandar de satisfacción de sus necesidades; desde la perspectiva del Estado de bienestar, el artículo 26 exige además el garantizar la posibilidad de establecer opciones propias por parte del ente local en relación a estas concretas materias, requiriéndose para ello, tanto el ejercicio de una capacidad normativa por los entes locales, como la puesta en marcha efectiva de la garantía institucional proclamada por el Tribunal Constitucional en referencia a la autonomía local, como la no afectación de este espacio por la actuación del legislador sectorial.

Bien es cierto que el país Vasco es un territorio que denota la prestación de parte de esos servicios (servicio de incendios, tratamiento de residuos, mataderos, mercados públicos...), por parte de otras Administraciones ajenas a las locales (Osakidetza, Territorios Históricos...), se produce con normalidad sin que se detecten anomalías en la gestión y malestar en las propias corporaciones locales. Lo que nos devuelve al aludido estandar de

satisfacción de necesidades ciudadanas, por encima del nivel administrativo legalmente encargado de su prestación.

g/ En cuanto a la competencia municipal de realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, previsto en el artículo 28 de la ley reguladora de las bases de régimen local y confirmada por la disposición transitoria 2ª de la ley básica ("los municipios ostentarán en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentran conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas"), es una función, que en opinión de Mir, en su faceta de suplir servicios de otras Administraciones públicas, ha sido muy importante en los últimos años; se conecta con aspiraciones reales de la colectividad local y profundiza en los valores del Estado social; mereciendo el respaldo del propio Tribunal Constitucional, por su carácter complementario y residual.

De todos modos, también en este punto se produce el efecto negativo por el vaciamiento de competencias claramente locales, ante la conducta del legislador sectorial que sí precisará la atribución competencial a otras Administraciones y no precisamente a la local. En el caso vasco, justo es referirse a la prevalencia en este margen para los órganos forales otorgado por cuanto legislador se ha acercado a estas actividades.

h/ Con sentido conclusivo, Font destaca que están prácticamente desapareciendo del mundo local las ideas mismas de competencia específica, de competencia propia, y por supuesto de competencia exclusiva. Ocaso competencial que tiene lugar en precisos momentos de exigencias de un mayor protagonismo a las Administraciones locales en la satisfacción efectiva de las necesidades locales.

El interrogante de un autor francés ¿existe un poder local?, puede trasladarse a otras latitudes, al menos desde el plano y ámbito estrictamente competencial.

I/ Volviendo a retomar el eco reactivo acaecido en el mundo local en el último bienio, puede ser de interés reproducir, por su valor de exponente en ese ámbito reivindicativo, las demandas, bien concretas, planteadas por la F.E.M. y P., que aparecen en el ya aludido documento marco de marzo de 1994. El requerimiento de más competencias locales se hace con arreglo a los siguientes principios en el citado documento:

– La Administración del Estado y de las Comunidades autónomas sólo deben asumir aquellas competencias que no sea posible residenciar en la Administración Local.

– Se debe posibilitar a los entes locales la elaboración de políticas propias.

– La atribución competencial debe realizarse no sólo a los municipios, sino a la Administración local en su conjunto.

– La asignación de competencias habrá de realizarse sin restricciones que minoren la efectividad de la autonomía local.

– Las competencias locales no deben ser meramente ejecutivas.

– Es necesaria una interpretación flexible del principio constitucional de reserva de ley aplicada a la Administración local.

– Deben constituirse, en aquellas Comunidades Autónomas donde no existan aún, Comisiones autonómicas de régimen local, como mecanismo de las entidades locales de participación de los procesos de planificación y ordenación en los asuntos que los afecten.

j/ Retomando el supuesto vasco y persiguiendo el objetivo de una síntesis conclusiva, volver a insistir en el fenómeno alterador esencial en toda esta problemática centrada en el ámbito competencial: si bien las diputaciones de derecho común aparecen fundamentalmente como entes de apoyo al municipio, los órganos forales son y representan facetas muy diferentes, como atestigua la propia legislación básica estatal y la doméstica vasca.

Configurado, estatutaria y por la Ley de Territorios Históricos, el diferente nivel competencial entre las instituciones comunes y los órganos forales, llevado a cabo el grueso del proceso transferencial entre estas instituciones, aparece con mayor nitidez el relegamiento a un tiempo posterior, que todavía no se ha producido, de la fijación del nivel competencial de los municipios, sin que el activo legislador sectorial derivado del parlamento vasco, se haya preocupado excesivamente del explícito reconocimiento de competencias propias de los entes locales de la Comunidad autónoma del País Vasco. También la intensa vía de los convenios interadministrativos, supuestos hipotéticamente ejemplares de participación, han prociado en la prosaica realidad, una correlativa desposesión de competencias locales.

Tampoco las actividades complementarias se han revelado como una fuente activa de añadidas facultades municipales; por el contrario, las intervenciones superiores se han multiplicado, sin obstáculos o quejas aparentemente, en ese círculo de protección municipal que presupone los servicios mínimos reconocidos como tales por la ley reguladora de las bases de régimen local estatal.

Sí se han formalizado diversas delegaciones competenciales desde los órganos forales a favor de determinados municipios cualificados (véase la materia de las actividades clasificadas), aunque las previsiones y controles son ciertamente consistentes.

Lo que conduce al reconocimiento inicial y a la conclusión última de esta ponencia: la perentoria aparición a la luz pública, de una ley autonómica que marque con claridad y generosidad, el terreno de juego competencial propio de los municipios vascos.

V. CONCLUSION

El Municipio vasco se encuentra en el nivel de necesario replanteamiento del área local, como consecuencia de la crisis del Estado de bienestar, del reconocimiento de un nuevo rol competencial para esos entes locales y de su subordinación a los nuevos poderes políticos territoriales, necesitados de legitimación social.

Tarea de redefinición obligada además, por el proceso de internacionalización aguda derivada de las secuelas de la Unión Europea, para el que la Administración vasca se encuentra en una situación privilegiada, y por los propios requerimientos de altísima tasa de competitividad intermunicipal por hacerse con fondos ajenos y primar una política propia de lucha contra el paro y de promoción económica.

En todo caso, el municipio vasco es la cuarta pata de una mesa conformada por tres Administraciones particularmente potentes. Si resulta dialécticamente difícil la relación con los poderes políticos estatales o autonómicos, el Municipio se encuentra en la mayor soledad, en un nivel reactivo y reivindicativo, ante los órganos forales.

Hora es de afrontar el necesario lugar bajo el sol del Municipio vasco. Pueden articularse diversas medidas concretas, pero resulta indudable una premisa ineludible: la ley de régimen local del País Vasco, que equivaldrá al "pacto local" a nivel de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

BIBLIOGRAFIA

En la abundantísima doctrina que se ha referido a temas locales a efectos explicativos de lo expuesto en la presente ponencia, me referiré en exclusiva a los siguientes trabajos:

Me ha sido de gran utilidad las ponencias, documentación y síntesis apuntadas en el Seminario sobre *el Gobierno Local en las Democracias Avanzadas* que organizado por E.S.A.D.E y la Fundació Carles Pi i Sunyer, se celebró en Barcelona el 29 al 30 de marzo de 1995.

En cuanto a obras colectivas de incidencia en la materia he de mencionar a la titulada *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco* (Pamplona 1994), especialmente los trabajos de Agirreazkuenaga, Fanlo, Ibarra y Monreal.

Igualmente destacable es la obra titulada *Informe sobre el Gobierno Local* (Barcelona, 1992), con referencia directa a los trabajos de Font, Tornos, Albertí, Llisset y Grau, Sánchez Morón).

El Congreso de Municipios de Euskadi - Euskadiko Udalen Biltzarra (Gasteiz, 1983). En sus 4 volúmenes, diferentes ponencias.

La mención al Ministro francés Lamassoure en la obra también colectiva *Le Pays Basque et L'Europe*. 1994, pag. 7.

Para referencias a la Administración Local, Tomás Font en su aportación al *Informe Comunidades Autónomas*. Instituto de Derecho Público. Especialmente los dos últimos años.

La monografía de Josep Mir i Bagó se titula *El Sistema español de competencias locales*. (Zaragoza. 1991).

El trabajo de Carmen Agoues se llama: *La Administración Municipal: balance de una década* y se publicó en el volumen III de *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. (Oñati. 1991).

La referencia a Jiménez Asensio se debe de centrar en su libro titulado *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*. (Madrid. 1993).

El artículo de Luis Echeverría, se denomina *La Posición Institucional del Municipio ante el Territorio Histórico* y aparece en las *Jornadas de estudio sobre Actualización de los Derechos Históricos*. (Bilbao. 1986).

Ramón Martín Mateo es citado por su trabajo *La Administración Local del País Vasco* en la obra colectiva *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. (Oñati. 1982).

La alusión a Vandellí es a su importante monografía *El poder local - su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones*. (Madrid. 1992).

Con ocasión de determinados eventos académicos he tenido ocasión de referirme, y fueron publicados posteriormente, al personal de los entes locales, las policías locales, la actualización de los derechos históricos en relación a la disposición adicional 2ª de la ley reguladora de las bases de régimen local y a las desanexiones municipales.