

REFLEXIONES SOBRE LA SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO EN EUSKADI. La opinión de Alcalde de San Sebastián

Odón Elorza

Cuadernos de Sección. Derecho 10. (1995) p. 231-240
ISBN: 84-87471-88-9
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Premiazkoa da Udalei dagozkien eskuduntzak osoki hornitzea, Euskalerriko Udalen Lege berriaren arabera. Lege honak gobernuaren eta Foru Diputazioen esleipenak berrikusi eta murriztu beharko ditu, babes onartezinez beste agin, eta subsidiaritate araua aplikatzen duelarik. Beharrezkoa da horretarako Udalek euren finantzaketarako ahalmena izan dezaten, udalaren antolaketa berria eta hiritarren partaidetza bideak abian jartzea demokrazi lokala sakontzen ahaleginak eginaz.

El nivel competencial de los Ayuntamientos debe completarse con urgencia, en base a la nueva Ley Municipal Vasca que deberá revisar y reducir las atribuciones del Gobierno y las Diputaciones Forales, acabando con tutelas inadmisibles y aplicando el principio de subsidiariedad. Ello exigirá la suficiencia financiera de los Ayuntamientos, la nueva organización municipal y la puesta en marcha de cauces de participación cívica en un esfuerzo de profundizar la democracia local.

Le niveau de compétences des Mairies doit être complété d'urgence, sur la base de la nouvelle Loi Municipale Basque qui devra réviser et réduire les attributions du Gouvernement et des Diputaciones Forales (Conseils Généraux), en mettant fin à d'inadmissibles tutelles et en appliquant le principe de subsidiarité. Ceci exigera de doter les Mairies d'une capacité financière suffisante, de mettre en place une nouvelle organisation municipale et d'instaurer des voies de participation civique dans un effort d'approfondissement de la démocratie locale.

I - Como diagnóstico de la situación actual podemos definir tres aspectos que, con carácter general, describen la situación:

1) El Municipio no toma parte en la adopción de decisiones que le afectan directamente.

Es obvio para quienes operamos en el ámbito local, la falta de participación del Municipio en numerosas áreas de decisión. Ello conlleva dos efectos negativos: por un lado, el Municipio accede tardíamente al conocimiento de líneas de actuación impulsadas por otras instituciones con nula participación local en su diseño. Por otro lado, se pierde la perspectiva enriquecedora que el Municipio, conocedor de su problemática concreta, podría aportar a otras instituciones a la hora de programar estas actuaciones que afecten al mundo local.

2) El Municipio se ve negativamente influido en su actuación por un notable desajuste competencial que condiciona a menudo su libre ejercicio político e impide garantizar los fines que persigue con su gestión. Además de una tutela abusiva por parte de las Diputaciones Forales.

3) La consecuencia de todo ello es una descoordinación interinstitucional y, por lo que al Municipio respecta, una inseguridad que, en último término, repercute en su condición de Administración que gestiona servicios a sus ciudadanos.

II - En mi opinión, las críticas al sector público vasco se resumen en una serie de comentarios que constituyen casi lugares comunes. Es evidente para todos que las Administraciones Públicas Vascas constituyen un conjunto abigarrado, en el que sobran estructuras, se duplican actuaciones, falta coordinación y se carece de un grado aceptable de eficiencia. Hay demasiada administración.

Algunos de esos defectos provienen de la configuración de nuestras Instituciones. Excluyendo al sector público estatal, las Administraciones del País Vasco se configuran, en un país tan pequeño como éste, en tres niveles (autonómico, foral, local), lo cual ha sido considerado por muchos como excesivo.

Desde la constitución de la Comunidad Autónoma, con el hito que supuso en 1.983 la aprobación de la Ley de Territorios Históricos (LTH), el modelo de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y las Instituciones forales ha sido un tema de controversia permanente. Sin embargo, no tiene sentido continuar con la discusión en torno a si deben mantenerse las Instituciones Forales. Ahora bien, para mí, como Alcalde de San Sebastián, está claro que deben perder cotas de poder.

En mi opinión, hay que cerrar esa polémica; el proceso de normalización política de éste País requiere, entre otros factores, el reajuste y consolidación de nuestro marco institucional. Ahora bien, ello no implica renunciar a corregir las disfunciones que pue-

dan darse en la configuración de éste. Asimismo, la concurrencia de cuatro administraciones, una autonómica y tres forales en una Comunidad Autónoma como la nuestra, pequeña y bien comunicada, puede ser una fuente de despilfarro e ineficiencia en las actuaciones públicas, si no se garantiza la coordinación entre todas ellas, tanto en el diseño de sus estructuras como en sus actuaciones.

- III - En el caso de los Municipios, los defectos en la configuración de estas instituciones provienen de que nos ha completado el diseño de dichas Instituciones a partir del esbozo que hizo de ellas la legislación estatal, que las había dejado, a propósito, relativamente indefinidas. De un lado, la legislación básica previó un desarrollo autonómico de la normativa de régimen local, que no se ha dado. Ello provoca distorsiones, sobre todo en aquellos aspectos en que el régimen local presenta peculiaridades que son propias del lugar, o del tamaño de los municipios, o de ciertas circunstancias que concurren en éste que requieren una ordenación específica. De otro lado, la legislación de régimen local estatal no configuró un espacio de competencias perfectamente delimitado para los Municipios, sino que se remitió a la legislación sectorial. Parece evidente que aquella remisión se hacía en el entendimiento de que tal atribución de competencias se haría aplicando el principio de subsidiariedad, según el cual lo que puede ser realizado por las Administraciones más cercanas al ciudadano -en este caso, el Municipio- no debería ser de la competencia de las Administraciones de ámbito superior.

La valoración de las competencias de las Diputaciones Forales debe de distinguir, de acuerdo con la naturaleza bifronte que tienen estas Entidades, entre aquellas materias en las que éstas actúan como Instituciones forales y aquellas en las que actúan con la cualidad de Entes locales. En el primero de los casos, las Diputaciones Forales han de ser consideradas como Instituciones que ejercen sus competencias en pie de igualdad con la Comunidad Autónoma. En el segundo, actúan con la misma naturaleza que las Diputaciones Provinciales de régimen común; y, en su calidad de entidades locales, aunque tienen reconocida su autonomía, están sometidas a las reglas que imponen la coordinación de las entidades locales con las Administraciones de ámbito superior - Estado y Comunidad Autónoma.

Hemos dicho antes que las Diputaciones actúan, no sólo como Instituciones Forales, sino también desde otra cualidad, la de Entes locales. Las Diputaciones de los tres Territorios Históricos son también instituciones que desempeñan en ellos el papel que la legislación de régimen local reconoce a las Diputaciones Provinciales. En estos aspectos, son entidades de ámbito provincial, que asisten a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, prestan servicios de carácter supramunicipal y se dedican, en general, al fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

- IV - La Administración Local es una pieza fundamental del Estado de las Autonomías diseñado en la Constitución, pues es aquella que permite la realización máxima del principio de descentralización de la gestión y acercamiento a los problemas de los ciudadanos. Asimismo, ya lo hemos dicho antes, se puede considerar que la legislación de régimen local que se dictó a partir de 1.985 quiso organizar la distribución de competencias en base al principio de subsidiariedad. Por ello, aunque no reconoció directamente la competencia de los Municipios, se identificó un gran número de materias en

las que la legislación sectorial habría de reconocer a éstos su propio ámbito de competencias.

A pesar de ello, en nuestra Comunidad Autónoma se ha seguido hasta ahora el principio de que la construcción de la Autonomía es un asunto que concierne activa y directamente sólo a las dos instancias territoriales superiores, Estado y Comunidad Autónoma (e indirectamente, a las Instituciones forales), marginando a la Administración local.

Quizás puedan señalarse dos motivos que han contribuido a ello: uno es político y consiste en que la continuación, ahora en favor de los Ayuntamientos, del proceso de descentralización que se dio desde el Estado a la Comunidad Autónoma y de ahí a las Diputaciones Forales podría resultar objetivamente contradictoria con un proyecto de "construcción nacional", (si se entiende por tal el establecimiento de unas instituciones autonómicas cuya relevancia prime por encima de cualesquiera otras).

El otro es cultural y consiste, simplemente, en que el reflejo natural del que legisla es atribuirse la ejecución de lo legislado. En nuestro país no se ha llegado a imponer una perspectiva abierta, que admita que la regla general en el diseño de la actuación de los poderes públicos ha de ser la del reparto de competencias entre todos ellos.

- V - Ante este estado de cosas, creo que debe de procederse a una revisión sistemática de la atribución de competencias en una serie de áreas que nos fueron transferidas por el Estado y que hoy están atribuidas a la gestión de la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Forales, para resituar éstas en el ámbito de los Municipios.

El nivel competencial local debe de completarse con la asignación, bien a los Municipios que tengan una dimensión adecuada para ello, bien a Mancomunidades de municipios con apoyo de Diputaciones, de competencias en las siguientes materias:

- Empleo y formación profesional. (Gestión de la Formación Ocupacional. Colaboración para prácticas de Formación profesional. Iniciativas locales de empleo).
- Urbanismo y vivienda: Aprobación sin otras tuteladas administrativas de planes, programas de actuación urbanística y normas complementarias y subsidiarias, limitándose la Diputación a emitir informe preceptivo sobre su conformidad con planeamientos de orden territorial superior. Rehabilitación de cascos históricos y patrimonio monumental. Horarios de apertura y cierre de bares y comercios.
- Obras públicas (Gestión concertada con la Comunidad Autónoma de actuaciones singulares en materia de infraestructuras).
- Medio ambiente. (Calificación de actividades clasificadas que se soliciten para el suelo urbano residencial. Ejecución de programas de recuperación medio ambiental).
- Determinación de precios públicos (taxis, autobuses, etc.).
- Juventud, Deportes, Cultura. No se entiende la duplicidad de Departamentos ni de programas entre Diputación y Ayuntamiento.
- Servicios Sociales: Servicios Sociales de Base (acción comunitaria, información, asesoramiento y gestión). Servicios de Asistencia Domiciliaria y de Apoyo e Intervención Familiar. Centros de Día y Servicios de Residencias. Otros Servicios Sociales especializados (tercera edad, minusvalías, drogodependencias, menores, minorías étnicas, transeúntes, ex-reclusos, mujer o jóvenes).

VI - La atribución de competencias a los Municipios en todas estas materias ha de producirse mediante un proceso que sea progresivo, tanto en el tiempo como en las fórmulas que se empleen para la atribución de las competencias. La coordinación entre las Administraciones, que en el caso del Gobierno y Diputaciones es necesaria, aquí es esencial. El éxito del proceso depende de que seamos capaces de demostrar que la estructura de gestión compleja que constituiríamos con la asunción de competencias por parte de los Municipios se muestra capaz de funcionar como un conjunto coordinado.

Por ello, antes que poner en marcha mecanismos de transferencia pura y simple de competencias para Ayuntamientos que no sean capitales de los Territorios, deberían de emplearse en los primeros años otras fórmulas, como la delegación o la encomienda de gestión de los servicios.

El reconocimiento del papel de los Municipios, en la gestión de los asuntos públicos no puede pasar del nivel de la afirmación teórica si a la vez no se resuelven mediante una Ley Municipal Vasca dos problemas que aquejan hoy a los Ayuntamientos, y que condicionan casi absolutamente su capacidad de actuar.

Uno, es el de la financiación municipal.

El otro, el de la necesaria racionalización del mundo local, que resuelva los problemas que dificultan el desenvolvimiento de los Municipios, tanto desde el punto de vista de su dimensión (luchando contra la fragmentación del mapa municipal de acuerdo únicamente con intereses partidistas y favoreciendo la integración de Municipios inviables), como desde el de su organización (contemplando regímenes singulares para los Municipios en función de sus características), como el de la adecuación de sus estructuras intermedias (por la vía del asociacionismo municipal).

VII - Por lo que se refiere a la financiación municipal, los recursos que reciban los Municipios deben de guardar una proporción estricta con el marco de competencias que se les pretende atribuir.

Debe de romperse, en primer lugar, con una práctica en que se ha incurrido con frecuencia, cual es la de pretender que los Municipios pueden asumir la gestión de determinados servicios sin que se determine con carácter previo un incremento de su financiación. En todos esos casos, es evidente que el Municipio habría de recibir en lo sucesivo el conjunto de créditos con los que se financiarían dichos servicios si fueran gestionados por la Administración de origen. No obstante, en muchos casos ello no ha sido así.

En segundo lugar, debe de romperse también con la práctica que se ha seguido en nuestros Ayuntamientos, conforme a la cual éstos han puesto en marcha o han asumido en otros casos servicios en materias en las que la responsabilidad directa de las prestaciones corresponde a otras Administraciones. La complicitad entre estas, que hacen dejación de sus deberes, y los Municipios, que caen en la tentación de obtener por esa vía la implantación de servicios que son de interés para su población, resulta casi siempre una fuente de perjuicios y compromete seriamente la capacidad económica de los Municipios.

La financiación que han de recibir los Municipios se ha de abordar desde dos criterios: uno, el de la suficiencia. Y otro, el de considerar que la financiación es uno de los puntales en los que se apoya su autonomía.

La garantía de la suficiencia económica de los Municipios exige la integración del criterio de éstos en los procesos de decisión del Consejo Vasco de Finanzas en los que se adoptan las resoluciones que condicionan el reparto de los recursos entre los diferentes niveles institucionales. No sólo la distribución inicial de los recursos, sino también cualquier otra decisión que comprometa esas cifras de reparto, en forma de deducciones especiales, ha de ser valorada por una representación de los Municipios. Ello resulta inexcusable, si consideramos la mayor repercusión que tiene cualquier recorte del montante de los recursos a distribuir en los Municipios, en los que la dimensión de los presupuestos es mucho menor y en los que la dependencia de esos recursos es casi absoluta.

VIII -Por lo que se refiere a la organización de los Municipios, y a la racionalización de las estructuras locales, es evidente que el cumplimiento más efectivo de los servicios públicos demanda la existencia de municipios que tengan la suficiente dimensión como para mantener la capacidad financiera y de gestión que exigen dichos servicios. En Euskadi, hace falta una ley Municipal que incentive la constitución de Municipios y estructuras supramunicipales que ofrezcan dimensiones adecuadas. Asistirá el futuro de los pequeños Municipios.

Por otra parte, la regulación de los municipios debe de contemplar su heterogeneidad. Los Municipios no son idénticos, ni por su tamaño ni por el número de su población, ni por las actividades económicas que en ellos tienen lugar. Estas y otras circunstancias peculiares requieren en cada caso una adecuación de su régimen, que están a la espera de que una ley autonómica las defina.

Entre las circunstancias que requieren un Régimen Especial tiene especial importancia, la configuración del fenómeno metropolitano o de gran ciudad, que desborda los límites y las estructuras típicas del Municipio y demanda una respuesta en su configuración institucional. A nuestro entender, esta respuesta debería de centrarse en la solución de las siguientes cuestiones:

- En las zonas que se puedan definir como metropolitanas (el caso de Bilbao, desde luego, y quizás del de San Sebastián), han de crearse estructuras supramunicipales que den mejor respuesta a las necesidades de todo el área, mediante la creación de centros de decisión comunes, en materias tales como ordenación urbana, infraestructuras de comunicación, transporte, abastecimiento de aguas y saneamiento, recogida de basuras y demás servicios cuya dimensión territorial se muestre como claramente supramunicipal.

En cualquier caso, en cada uno de los tres grandes Municipios se impone la aprobación de un Estatuto Municipal especial que cumpla, entre otros, los siguientes objetivos:

- * el acercamiento del sistema de gobierno y administración generales del Municipio al propio de las instancias superiores, mediante el reforzamiento del equipo de gobierno municipal, que pase a ser la cabeza de una Administración departamentalizada y la "parlamentarización" del Ayuntamiento.
- * la descentralización territorial, en Distritos o Consejos de Barrio.
- * el reforzamiento decidido de los derechos de los vecinos y de las asociaciones, particularmente el que se refiere a su participación en los asuntos públicos locales. Es

obligado aprobar Reglamentos de Participación Ciudadana que contribuyan a profundizar la democracia municipal y permitan el control y la transparencia de la gestión local.

- * la redefinición de las competencias municipales, haciendo de estos Municipios la Administración ordinaria, respecto de todos los servicios que van a ser objeto de descentralización en los Municipios.
- * la participación municipal en la gestión de los grandes servicios públicos con incidencia en la gran ciudad, exigiendo otra actitud a las Diputaciones y Gobierno Vasco.
- * la participación en la ordenación territorial, de modo solidario y desde el principio de la complementariedad comarcal.
- * el establecimiento de un régimen económico-financiero específico.

IX - Por último, la Ley Municipal Vasca deberá reducir la competencia de las Diputaciones sobre los Municipios. Por un lado, dicha legislación autonómica debería suprimir las funciones que las Diputaciones realizan hoy, de mera supervisión de las competencias de los Ayuntamientos: estos son Instituciones democráticas, plenamente responsables ante sus vecinos, y las relaciones de tutela se mantienen como residuos de régimen anterior.

Por otro lado, debe de considerarse que la tarea de las Diputaciones, como entidades locales provinciales, de asistencia a los Municipios, sólo tiene sentido respecto de los Municipios menores a una determinada cifra de habitantes o que respondan a unas ciertas características determinantes de su menor capacidad económica y de gestión. En los Municipios no comprendidos en la competencia así definida la Administración local ha de quedar reducida en la práctica a un solo escalón, que es el municipal.

Gracias a todos por su presencia y felicidades a Eusko Ikaskuntza por la organización de estas jornadas, en favor del Municipalismo Vasco.