

# El protagonismo de las corporaciones locales en la construcción europea

HERMINIO TRIGO AGUILAR

*"O las ciudades adquieren un contenido bastante para desarrollarse hasta el punto que exigen sus vecinos y sus habitantes en las relaciones de permanente amistad, auxilio y apoyo en que viven, o la Europa unida se convertirá en una quimera".* ENRIQUE TIerno GALVÁN.

## 1. LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS

En el largo camino emprendido para la construcción de la unidad de Europa existen avances importantes, como son el Tratado de Roma de 1957, el Acta Única de 1986 y el Tratado de la Unión de 1992. Y aunque se parta de la voluntad inequívoca de sus Estados miembros de avanzar hacia la integración europea, no es menos cierto que los intereses particulares se anteponen de forma reiterada a los de la Comunidad con el consiguiente retraso en el proceso. Pero, sin duda lo más grave de esta situación es que en esta lucha de intereses en que se ha convertido la construcción europea, se ha ignorado a los ciudadanos. La cultura de la negociación que impera en todo el proceso ha puesto de manifiesto, en primer lugar que lo que se negocie sea, casi con exclusividad, asuntos económicos, y en segundo lugar, que quien lo negocie sólo sean las cúpulas de los Estados y los especialistas en asuntos europeos, que agrupados en una maraña de comisiones de expertos y lobby, cada vez adquieren más poder, que les viene del conocimiento de la intrincada selva en que se han convertido las normativas de la Comunidad. Es decir, todo lo contrario de lo que debiera ocurrir en un sistema democrático y participativo. Se ha denunciado

y con razón, de forma reiterada estas deficiencias democráticas que se observan en la construcción de la unidad europea pero con escaso o nulo resultado. Otro ejemplo de esto es el reducido papel político asignado al Parlamento Europeo.

Sólo cuando han surgido los problemas derivados de la ratificación del Tratado de la Unión, mediante consulta popular —allí donde se ha hecho— el Consejo de Europa ha caído en la cuenta de que existen serias discrepancias entre los ciudadanos y sus representantes en el modelo europeo y en la forma de construirlo. De ahí surge la Declaración de Birmingham de octubre de 1992 donde el Consejo parece entonar un mea culpa y donde sorprende que se hagan manifestaciones como esta: "En tanto que comunidad de democracias sólo podemos avanzar con el apoyo de nuestros ciudadanos. Estamos resueltos a atender las preocupaciones manifestadas en el reciente debate público". Y además se adquiere el compromiso de "hacer la Comunidad más transparente para garantizar un debate público mejor informado sobre sus actividades".

No deja de ser una solución de emergencia, forzada por las circunstancias y que suena a demasiado oportunista. Sin embargo si obedece a una decisión po-

lítica sería, es un paso importante para empezar a hablar de la solución del déficit democrático que sufre la Comunidad.

## 2. LA APUESTA DE LAS CIUDADES

Tal vez sean los Poderes Locales, junto a las fuerzas sindicales, los que de forma más reiterada y firme han denunciado este hecho. La razón es evidente, el vínculo político y administrativo más inmediato que tiene el ciudadano es la Administración Local, es también la que siente de manera más cercana las inquietudes de los vecinos. Este es un principio que figura además, en el frontispicio de la Carta Europea de las Libertades Municipales, proclamada en Versalles en 1953, cuatro años antes de la firma del Tratado de Roma. Por tanto hablar de la Europa de los Ciudadanos es tanto como hablar de la Europa de las Ciudades. Pero al igual que ha ocurrido con la voz de los ciudadanos, tampoco se ha tenido en consideración la opinión de sus representantes locales.

### 2.1.- UNA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE EUROPA.

Los delegados de los XVII Estados Generales del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) reunidos en Glasgow en 1988, subrayaban el hecho de que una Europa Unida sólo puede surgir de la base, es decir, de sus municipios. Igualmente llegaban al convencimiento, y así lo hacían público, de que el organismo más indicado para defender los intereses políticos de los ciudadanos europeos, lo constituía un Parlamento Europeo "elegido por voto secreto mediante elecciones libres y directas y dotado de poderes suficientes". Además recomendaban que se organizaran debates sobre el efecto de la política europea en el municipio y que se invitara a participar en ellos a los diferentes sectores sociales, económicos,

políticos y culturales. Se vuelve a reafirmar en el seno de los siguientes Estados Generales celebrados en Lisboa dos años más tarde que la integración europea necesitaba una profunda modificación del Tratado de Roma, con el fin de reforzar el papel político del Parlamento Europeo y de las ciudades, y que los Poderes Locales "como células democráticas de base" se comprometían en favorecer la Unión Política Europea.

Es decir, que frente a la realidad de que la construcción del andamiaje europeo la realicen unos pocos, las ciudades, defendían y continúan haciéndolo, la idea de que se haga de una manera democrática, incluso se pide, en la resolución de Lisboa, participar, junto al Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales en la redacción del Tratado de la Unión. Es de resaltar la apuesta decidida por un Parlamento Europeo como expresión del sistema democrático, un Parlamento con poder de iniciativa y de decisión en la aprobación de las leyes y en la formación del Ejecutivo (CMRE, Turín 1984).

Los resultados, plasmados en el Tratado de la Unión, demuestran que los municipios han clamado en el desierto. Y aunque los hechos posteriores hayan venido a darle la razón, no sirve de mucho si en la revisión del Tratado no se introducen serias modificaciones que resuelvan este problema.

### 2.2.- ¿QUÉ EUROPA?

Los municipios piden de forma insistente participar en la construcción europea para poder introducir los elementos que hagan posible una Europa concreta que aún está por hacer. Han apostado de forma decidida por un Mercado Único y lo han hecho considerando su necesidad en el armazón comunitario, pero también han señalado la necesidad de corregir sus efectos desequilibradores en el conjunto de la Comunidad. Y han pedido que, a la vez que se construye el gran mercado inte-

rior, se asegure la solidaridad entre las regiones ricas y pobres, se refuerce la cooperación tecnológica y se consiga la construcción de Europa en sus más amplias dimensiones sociales.

Esa solidaridad no queda circunscrita al marco europeo, sino que es necesario apostar por una Europa que esté en condiciones de cumplir con las obligaciones que tiene de contribuir de manera significativa al progreso económico y social de los países en vías de desarrollo.

Tampoco dudan los municipios en cuanto al pronunciamiento sobre el modelo de organización que ha de tener la Comunidad. En Glasgow se afirmó de manera inequívoca que el objetivo final de la construcción europea era la formación de los Estados Unidos de Europa.

### 3. SITUACIÓN DE LOS PODERES LOCALES

Sin duda la mayor dificultad que se encuentra en el desarrollo de la Comunidad, es la diversidad y heterogeneidad de sus miembros. Dificultad, que se resuelve en gran medida cuando la interlocución se efectúa a nivel de Estado, donde las estructuras organizativas difieren poco. Pero no ocurre igual con los municipios, cada Estado miembro tiene su propia articulación territorial con diferencias notables de un país a otro, e igual ocurre con el grado de competencias. Sin embargo, este hecho no ha sido obstáculo para alcanzar un alto nivel de entendimiento entre los representantes de los Poderes Locales.

En todos los Estados de la Comunidad, los municipios padecen parecidos problemas, ataques a su autonomía por parte de los poderes supramunicipales y escasos recursos para hacer frente a las demandas ciudadanas. Problemas que son la consecuencia del enfoque poco participativo dado por los Estados miembros.

En esa lucha de intereses que supone la construcción europea, los Poderes Locales intentan introducir su presencia y su voz para demostrar que la profundización del sistema democrático comienza en las ciudades y, por tanto, son necesarios unos municipios libres, con autonomía y con financiación suficiente. A los Estados miembros no les ha interesado en ningún momento oír esa voz y menos aún compartir esos criterios. En primer lugar, porque recelan de todos los movimientos reivindicativos y mucho más cuando se internacionalizan. En segundo lugar, porque atenderlos significa ver condicionadas sus capacidades de negociación y decisión. En general los Poderes Centrales de los Estados no han querido dar participación a nadie.

#### 3.1.- LA AUTONOMÍA LOCAL

El principal caballo de batalla de los Poderes Locales se centra en el respeto legal y de hecho de las competencias que les son propias. La agresión continua que sufre su autonomía por las administraciones supralocales, no se da solamente en España, sino que alcanza a otros países, si bien de forma desigual.

De ahí que la primera decisión de los municipios europeos fuese la elaboración de unos principios que garantizaran la libertad y la autonomía local. El acuerdo se adoptó, como ya se ha dicho, en Versalles en 1953, y el interés que han demostrado en reconocer este derecho los Estados miembros, se refleja en lo siguiente: En 1957 se constituye el Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), tiene sólo el nivel de expertos, pero se propone como objetivo principal la aprobación por el Consejo y por los Estados miembros de la Carta de Versalles, más pormenorizada y ya con el título de Carta de la Autonomía Local. El largo combate que ha mantenido el CPLRE porque se aprobara este instrumento jurídico, culmina con la adopción por el Comité de Ministros en 1985 y su

entrada en vigor se produce en 1988. Treinta y un años después de la constitución del CPLRE y treinta y cinco desde el pronunciamiento de sus principios. Todavía faltan por ratificarlas Francia y Bélgica, mientras que el Reino Unido e Irlanda ni siquiera la han firmado. Y todos los Estados miembros incluido el español han manifestado reservas, a distintos artículos de la carta. El pasado año se realizó, en el marco de una conferencia específica celebrada en Barcelona, una evaluación sobre el grado de cumplimiento de la Carta. Meses más tarde se analizó un informe sobre este mismo asunto en la XXVII sesión del CPLRE. El resultado no pudo ser más desalentador. Se comprobó que la Autonomía Local se ve seriamente comprometida, en primer lugar por la redistribución de las competencias en el proceso de integración europea. Para evitar este peligro sería indispensable que los enunciados de la Carta sean reconocidos en los textos fundamentales de la Comunidad.

En segundo lugar, el nacimiento del llamado "centralismo regional" fruto de los procesos de descentralización en administraciones regionales, que no supone una profundización del sistema democrático, puesto que el poder regional emergente no descentraliza y además absorbe competencias de los Poderes Locales, es decir, se produce un simple desplazamiento de la centralización. El caso de España es un claro ejemplo paradigmático de esta situación y precisa una redefinición del Estado de las Autonomías donde se incorpore a la Administración Local en el proceso descentralizador.

En tercer lugar está el peligro de la promulgación de leyes sectoriales por las demás administraciones y que laminan las competencias locales, vulnerando el Art. 4.º.6 de la Carta que contempla la consulta previa a las Corporaciones Locales en todas las cuestiones que les afecta directamente.

### 3.2.- LOS MEDIOS FINANCIEROS.

Sin duda la escasez de recursos económicos que de manera endémica padecen los municipios es una amenaza más contra su autonomía. Sin medios financieros suficientes no se puede prestar un servicio eficaz a los ciudadanos, e incapacita para dar respuestas a las demandas que plantean y no se es eficaz en solucionar los problemas propios de la convivencia ciudadana. En definitiva, sin medios financieros suficientes el Poder Local se debilita y se muestra incapaz de beneficiar a la población.

En España ha pasado de ser amenaza a una contrastada realidad. Y no se ha producido motivada por la crisis económica de ahora, sino que ha obedecido a una política deliberada seguida por la Administración Central desde hace una década, culminada con la Ley de Financiación de las Haciendas Locales, que además el propio Gobierno se ha encargado de incumplir.

Con carácter general tres son las principales amenazas que, en este campo, se ciernen sobre los municipios europeos. La primera consiste en las "transferencias envenenadas", es decir, aprovechar que la moda está en lo Local —En España lo estaba antes del 6-J.— para transferir competencias que no van acompañadas de los recursos necesarios para aplicarlos, con lo que la ineficacia está garantizada con el coste político e institucional correspondiente.

En segundo lugar, la promulgación de leyes sectoriales por parte del Poder Central que eximen o reducen los pagos tributarios que por distintos conceptos deberían percibir los municipios. En un documentado informe elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias el pasado mes de junio se pone de manifiesto que desde junio de 1990 hasta diciembre del 92 se han promulgado hasta doce leyes que producen una minoración de ingresos en las Haciendas Locales.

Existe todavía una tercera amenaza y es la que practican algunos Poderes Supralocales, especialmente los regionales, de remitir recursos a los municipios con carácter finalista, es decir fijando previamente las actividades a las que se destinan. Este es el peligro más serio con el que se enfrentan los que defendemos el papel político que deben desempeñar los municipios, puesto que por ese camino desaparece su autonomía y se convierten en meros instrumentos para gestionar las decisiones que se toman en otros niveles de la administración.

Todo lo hasta aquí expuesto en relación con la autonomía y la financiación de las Corporaciones Locales, puede resumirse en la resolución que ha salido de la conferencia sobre la regionalización en Europa, celebrada en Ginebra el pasado mes de junio, promovida por el CPLRE, y que figura en el anexo 1.

#### **4. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

En definitiva, de lo que estamos hablando es de lo que se define como principio de subsidiariedad, mejor dicho lo que se debería de haber definido en el Tratado de la Unión y que no se hizo con la profundidad que se esperaba, puesto que sólo hace referencia en las relaciones de los Estados con la Comunidad (Art. 3B), y como una declaración de voluntades en la introducción, que de poco vale puesto que no cuenta con el amparo del Tribunal de Justicia. El principio se basa en la exigencia de que la sociedad mayor sólo tiene que hacerse cargo de funciones y competencias cuando la sociedad menor no pueda cumplirlas. Dicho de otra manera significa que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos. Pretende, en definitiva, ser un límite a la intervención de los poderes superiores sobre una persona o una colectividad que puede actuar por sí misma, pero esto lleva consigo la obliga-

ción de proporcionar los medios para que esa libertad de actuación sea efectiva.

Desde hace bastante tiempo las resoluciones de los organismos municipales europeos, CMRE y CPLRE, en diferentes sesiones y conferencias vienen abogando en la definición de este principio. Y que sea recogido en la legislación comunitaria como garantía para la autonomía local. Recientemente el Consejo acordó que para aplicar el principio hacía falta un acuerdo institucional entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, y que las conversaciones para llegar a ese acuerdo deberían comenzar el próximo año.

No es aventurado afirmar que se llegará a la revisión del Tratado en 1996 sin haberlo aplicado, por más que figure ahora de una manera muy desvirtuada. La batalla para aplicar este principio se perfila como larga y difícil, puesto que algunos Gobiernos Centrales no están dispuestos a ceder sus competencias y los que están inmersos en un proceso de descentralización, caso de España, se tropiezan con el centralismo regional como ya quedó expuesto. No obstante es preciso continuar con la defensa de este principio y conseguir que en la revisión del Tratado se defina desde el criterio de articulación vertical del poder, desde el nivel comunitario hasta los poderes locales y el ciudadano mismo.

#### **5. EL COMITÉ DE LAS REGIONES**

El Tratado contempla la creación del Comité de las Regiones, formado por representantes de Poderes Locales y Regionales, esto supone sin duda, un paso hacia adelante en la construcción democrática de Europa. Pero como todos los pasos que se dan en este camino, es corto y poco definido, y con la amenaza de desempeñar funciones de escasa entidad desde el principio. Para evitarlo y conseguir que sea un órgano que represente

eficazmente a los municipios y regiones de la Comunidad es necesario:

- Que tenga carácter autónomo, desvinculado de cualquier otro organismo. Actualmente figura vinculado al Comité Económico y Social.

- Que sus miembros sean cargos electos. (Recientemente el Consejo Consultivo del CPLRE no aprobó una propuesta presentada por la Asamblea de las Regiones de Europa de que los miembros de las Comisiones fuesen funcionarios con voz y voto).

- Que se asegure una representación equilibrada de las diferentes categorías de poderes locales y regionales que existen en cada Estado miembro.

Si esto se consigue será posible que los Poderes Locales comiencen a ejercer una función política en la construcción europea.

Podemos concluir que en esta Europa que estamos construyendo, unos más que otros, las colectividades locales deben aún de encontrar su lugar. Y este no puede ser el de apagafuegos de los problemas que no pueden resolver otros. Los Ayuntamientos es la voz europea que no habla de economía, sino de política, de democracia, de participación, de autonomía, de integración, de cultura, de solidaridad, de medio ambiente, en definitiva de política progresista, o como decía Tierno Galván de "jus progredendi". Durante la transición política española, la democracia se hizo realidad tangible para los ciudadanos gracias a la labor desarrollada por los Ayuntamientos. Esto debe hacer comprender que la construcción de Europa será igualmente creíble si participan activamente los Poderes Locales. Decía Otto Maier, Secretario General de la Federación Austriaca de Municipios, que "Los Ayuntamientos en los primeros años cuando tenían pocas funciones, estaban menos amenazados en su existencia que lo están hoy". Puede que sea exagerado, pero con unos municipios

débiles no se construye la Europa que queremos los ciudadanos.

## ANEXO I

### RESOLUCIONES DE LA CONFERENCIA QUE SOBRE REGIONALIZACIÓN EN EUROPA HA REALIZADO EL CPLRE EN GINEBRA EN JUNIO DE 1993.

1. "La autonomía local debe ser para las autoridades superiores, incluidas las autoridades regionales, un deber compuesto de "obligaciones positivas" (asignación de los medios suficientes) y de "obligaciones negativas" (no ingerencia). Las regiones no tienen que dejarse tentar por una política centralista frente a los poderes locales sino que, por el contrario, han de practicar a su vez una política de descentralización y de delegación de competencias a los municipios aplicando de esta manera el principio de subsidiaridad.

2. La "Carta Europea de Autonomía Local" del Consejo de Europa constituye un cuadro constitucional y estatutario de los derechos de las colectividades locales, y ha de aplicarse igualmente en el proceso de la construcción europea. Tiene que ser la base de la creación de los mecanismos de garantías jurídicas de la autonomía local, en cuanto que sus principios sean tenidos en cuenta por las instancias nacionales de recurso (apelación) a las que las colectividades han de tener acceso.

3. Las competencias locales y regionales pueden estar comprometidas por el proceso de integración europea, por una recentralización a nivel europeo de las competencias estatales concedidas en el orden interno a los componentes de los Estados. En la práctica, en la política regional, la Comunidad deja poco espacio a las colectividades regionales y locales, ya que el Estado es el principal interlocutor de las instituciones europeas. Por consiguiente, sería deseable que la Carta sea reconocida por la legislación de la Comunidad Europea".