

EL MUNICIPIO EN IPARRALDE

Municipalities in Iparralde

Udalerría Iparralden

Igor AHEDO GURRUTXAGA

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

En este trabajo trataremos de presentar los rasgos del municipio en Iparralde dentro del entramado constitucional de Francia, observando sus implicaciones en dos dinámicas que han determinado el devenir político de este territorio desde los noventa: las estrategias de desarrollo y la demanda de institucionalización local. En paralelo, trataremos de analizar su peso en el reforzamiento de la identidad vasca, bien sea a partir del papel desempeñado en las anteriores dinámicas, bien sea analizando su peso como *vertebrador comunitario* en las expresiones festivas de Iparralde.

Palabras clave: Municipio. Iparralde. Políticas públicas. Movimientos sociales. Identidad.



Frantziako egitura konstituzionalean udalerriak Iparralden dituen ezaugarriak aurkeztuko ditugu, 90. hamarkadatik lurralde honen gertaera politikoa mugatu duten bi dinamiketan izandako ondorioak begiratuz: garapenaren estrategiak eta erakunde lokalekiko eskaera. Honekin batera euskal identitatearen sendotzean izandako eragina aztertuko dugu, bai aurreko dinamiketan izandako jarreratik abiatuz, baita Iparraldeko jai adierazpenetan komunitatearen bizkarrezur gisa izandako eragina aztertuz ere.

Giltza-Hitzak: Udalerria. Iparraldea. Politika publikoa. Gizarte mugimentuak. Identitatea.



In this work the author attempts to describe the characteristics of municipalities in Iparralde within the French constitutional framework, observing its implications in two and different dynamics that have determined political life in this territory since the 1990s: development strategies and the demand for local institutionalisation. In parallel, the author analyses the weight of such dynamics in the reinforcement of Basque identity and as a community vertebrator in festive expressions in Iparralde.

Keywords: Municipality. Iparralde. Public policies. Social movements. Identity.

SUMARIO

I. EL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN. 1. La Colectividad Territorial. 2. El departamento. 3. Las regiones. 4. Los municipios. 5. El nuevo proceso de descentralización. II. SISTEMA ELECTORAL Y NOTABILAR. 1. El sistema notabiliar. 2. El *Biltzar* de Alcaldes. III. LA NUEVA GOBERNACIÓN. 1. Sindicatos de cooperación y Aglomeraciones. 2. Las leyes sobre *pays-es*. 3. La singularidad del *pays* Pays Basque. IV. EL MUNICIPIO EN LAS ESTRATEGIAS DE GOBERNACIÓN. 1. El inicio y las hipótesis de las estrategias de desarrollo. 2. La Gobernación: Consejo de Desarrollo y Consejo de Electos. 3. El proyecto de territorio. 4. Territorio y cooperación intermunicipal. V. EL MUNICIPIO EN LAS ESTRATEGIAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN. 1. La Asociación de Electos por un Departamento Pays Basque. 2. Los nuevos ciclos de movilización y el papel de los municipios. VI. INSTITUCIONALIZACION Y MUNICIPIO. VII. EL MUNICIPIO COMO VERTEBRADOR COMUNITARIO. 1. Commune, comunidad, relaciones de poder local y territorio. 2. Commune, comunidad, y territorio. 3. Commune y comunidad. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

El municipio es la estructura administrativo-institucional más longeva en la historia de Francia. Ha superado los avatares del Antiguo Régimen, se ha consolidado durante la Revolución, y ha mantenido su peso antes y durante la V República. Se convierte así, en la primera de las piezas desde la que se levanta un complejo sistema de equilibrios políticos que en ocasiones se oculta tras la férrea organización unitaria del Estado francés. En este sentido, el municipio se imbrica con los departamentos –gracias a las fórmulas de cooperación intercomunal– y pilota el escalón cantonal, departamental y regional a través de un modelo de círculos concéntricos cuyo epicentro se sitúa en las respectivas capitales, configurando un sistema radial, tentacular, que fluye desde París a las periferias del hexágono.

Este esquema de jerarquías y de equilibrios no es ajeno a Iparralde, con la diferencia de que en este caso, hablamos de una realidad carente de reconocimiento político-institucional. Por eso, más allá de la simple descripción de la colectividad territorial municipal, intentaremos adoptar una perspectiva más ambiciosa, tratando de observar el papel que este organismo juega actualmente

en la vertebración de un territorio políticamente *inexistente* desde el momento en que son abolidas las instituciones históricas tras el triunfo de la Revolución. Y como veremos, su función es determinante en la medida en que es la causa indirecta de la difuminación del espacio vasco hasta los noventa; pero también es –desde entonces– el catalizador de un concepto territorial que se asienta en la necesidad de reconocimiento institucional.

Para abordar esta tarea comenzaremos por presentar los rasgos del municipio dentro del entramado constitucional de Francia. A continuación nos acercaremos a una figura –el notable– heredera del modelo tentacular de desarrollo francés, que ha reforzado con su intervención política la inexistencia práctica de Iparralde. En un tercer momento, analizaremos las fórmulas de cooperación intercomunal derivadas de la polarización existente entre el peso de unas pocas aglomeraciones y la dispersión de gran cantidad de pequeños municipios, observando las especificidades que estas estrategias asumen en Iparralde. En paralelo, y siguiendo esta lógica de la cooperación, nos acercaremos al papel del municipio vasco en las fórmulas de gobernación pilotadas por el Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos desde 1994/1995. A continuación, abordaremos el rol de esta colectividad territorial en las demandas de institucionalización local. Y finalmente, valiéndonos del estudio de la evolución de ciertas expresiones festivas de Zuberoa, nos acercaremos tímidamente a su cometido en el surgimiento de una nueva identidad que trasciende la dimensión local, para entroncarse en un espacio que comparte la historia y las expectativas con las comunidades vecinas del sur.

I. EL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Cuando nos referimos a Estados unitarios –como es el caso de Francia– estamos englobando una amplia categoría que incluye formas de organización territorial que están bastante alejadas entre sí. A pesar de todo, el elemento que los caracteriza es la existencia de un único centro de poder que adopta todas las decisiones políticas y detenta el monopolio de la creación de las normas jurídicas, aplicables a todo el territorio y a todos los ciudadanos (garcía, 1997).

Pero esta definición de Estado unitario puro se ve matizada en la práctica ya que, de una u otra manera, la mayoría se han visto obligados a realizar procesos de descentralización, en muchos casos por motivaciones *técnico-administrativas*, derivadas de criterios de eficacia (RIBÓ & PASTOR, 1999). Así, la constitución francesa de 1958 señala en su título XII que *las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar*. En cualquiera de los casos, en la década de los setenta se inicia un proceso de regionalización que permite la instauración, con la Ley Pompidou de 1972, de una estructura administrativa intermedia entre los departamentos y

el Estado: las regiones. Pero no será hasta 1981, con la llegada de los socialistas al poder, cuando éstas asuman los contornos actuales (TAJADURA, 1997).

Sin embargo, este proceso provoca, en palabras de algunos autores, la *consagración de los grandes notables* (LOUGHLIN, 1999). Precisamente porque Francia ha sido uno de los países más centralizados de la Unión Europea, históricamente ha existido una rica relación entre el nivel local y estatal, regida por un sistema complejo de vínculos entre el prefecto y sus administradores dependientes del centro, y los políticos locales. Como veremos, este proceso funciona en los dos sentidos: los electos municipales y departamentales garantizan la lealtad de la población, mientras que el Estado asegura la canalización de los recursos hacia la localidad; un sistema de control notabiliar que se ve sirve en parte del *cumul des mandats*, y que se ve reforzado en los 80 por la transferencia de competencias del prefecto a los responsables de los Departamentos y de las Regiones, en manos de grandes electos que en la mayor parte de los casos comparten este mandato con el de Alcalde.

1. La Colectividad Territorial

Como ya hemos apuntado, el artículo 72 de la Constitución de 1958 establece que las *colectividades territoriales* de la República son las Comunas, los Departamentos y los Territorios de Ultramar, señalando que cualquier otra colectividad territorial podrá ser creada por ley. Si bien esta posibilidad es contemplada en varias ocasiones —el caso de París a partir de 1964—, es la ley n.º 82-213 de marzo 1982 la que supone un cambio cualitativo en el ordenamiento administrativo francés, al sentar las bases para el advenimiento de las Regiones como Colectividades Territoriales tras la elección de los Consejos Regionales por sufragio universal directo en las elecciones del 16 de marzo de 1986.

Puede destacarse que la noción tradicional de colectividad territorial —entre ellas la del municipio— históricamente es expresión de la filosofía de la descentralización, asumiendo varias características: a) es una porción del territorio nacional, lo que supone una delimitación geográfica precisa, b) es una persona moral de derecho público, y como tal, apta para cumplir los actos de la vía jurídica (derechos, obligaciones, consecuencias patrimoniales, fiscales,...), c) su funcionamiento implica órganos que les son propios (consejo de electos, ejecutivo electo o nominado), d) su acción debe estar subordinada al orden jurídico estatal, por lo que se establece un control administrativo por parte del poder central en forma de tutela, y e) su existencia reposa en el reconocimiento de intereses locales específicos, distintos de los nacionales (MOUREAU, 1999).

En cualquier caso, a partir de las modificaciones puestas en marcha en la nueva fase de descentralización iniciada en 1982, varios de los elementos que defi-

nían los rasgos de las colectividades locales van a verse modificados: a) se establece que cada colectividad local posee sus propios órganos electos, lo cual supone la consolidación de una asamblea deliberante y un ejecutivo, y b) se transforma la tutela del Estado en controles administrativos y presupuestarios *a posteriori*.

2. El Departamento

El Departamento se configura desde sus orígenes revolucionarios como una figura administrativa cuya función es facilitar el control del aparato estatal en todo el territorio a través de la figura de los Prefectos. Estos representantes del Estado, delegados del poder central, se encargan del cumplimiento de la legislación nacional en la periferia y sirven de mediadores entre París y los actores locales. Para ello se divide al departamento en varias estructuras desconcentradas, marcos en los que se instauran las diferentes sub-prefecturas departamentales. De esta forma, desde la lógica local, el departamento es un organismo descentralizado, y se dirige por el Consejo General; pero desde la perspectiva nacional también es una estructura desconcentrada –mecanismo de territorialización de la política estatal en la periferia–, y los servicios del Estado son pilotados por el prefecto departamental y sus respectivos sub-prefectos (MOUREAU, 1999; IRIONDO, 1997).

Las competencias de esta institución histórica –en tanto que organismo descentralizado– se establecen desde la lógica de la *distribución de la solidaridad*. En consecuencia, la mayor parte de los presupuestos departamentales se destinan a la acción social, así como al desarrollo rural, la educación secundaria y a las infraestructuras de comunicación.

Sus órganos ejecutivos –Consejos Generales– se eligen por medio del sufragio universal directo en escrutinio uninominal a dos vueltas, a razón de un consejero por cada cantón (delimitación comarcal que es una simple circunscripción departamental). Para obtener el puesto de consejero se necesita la mayoría absoluta en la primera vuelta, o relativa en la segunda, estableciéndose el límite para concurrir en este último caso en el 10% de los votos.

El Departamento de los Pirineos Atlánticos (DPA) aglutina en una misma estructura administrativa a los territorios vascos (Iparralde) y los del Bèarn, ubicándose su capital en Pau. Cuenta con 592.000 habitantes en un territorio de 7.645 km² y 543 municipios. A su vez, está dividido en tres circunscripciones desconcentradas (“arrondissements”), cada una de las cuales es dirigida por su propia sub-prefectura: Baiona, Oloron-Sainte-Marie (que aglutina a los cantones de Zuberoa junto a otros del Bèarn) y Pau.

El Consejo General del departamento de los Pirineos Atlánticos tiene su sede en esta última capital y ha sido presidido durante tres mandatos con-

secutivos por el líder de la UDF, François Bayrou. Desde 2001 es capitaneado por Jean Jacques Lasserre (UDF), hasta ese momento Presidente del Consejo de Electos y Vice-presidente del Consejo de Desarrollo del País Vasco. Políticamente, se observa un dominio claro de las fuerzas de centro derecha, que se ha mitigado tras las elecciones de 2003 (21 electos para la izquierda, 1 para Abertzaleen Batasuna, 10 de la UMP y 19 para la UDF). De 52 consejeros, los 21 cargos vascos se reparten a razón de 6 representantes de la izquierda, 14 del centro-derecha y 1 abertzale.

3. Las regiones

A partir de 1982 se dota de un nuevo marco competencial a las Regiones, estableciéndose que el poder ejecutivo pase del prefecto a una asamblea territorial elegida por sufragio universal directo. Se supera de esta forma una profunda tensión entre una estructura histórica, el departamento, y otra de nueva creación, la región, que siempre se había caracterizado por el menor peso de la segunda en el sistema territorial de Francia. Pero la concesión de legitimidad democrática a este nivel institucional, unido a su carácter eminentemente económico, posibilita una consolidación tal en el sistema que paulatinamente lleva a plantear su mayor importancia estratégica frente a los departamentos. La razón estriba en que la región asume la ordenación del territorio en el ámbito económico, siendo un socio imprescindible en el proceso de elaboración, supervisión e implementación de gran parte de las políticas públicas en Francia. Se establece para ello un sistema de relación contractual entre el Estado y las diferentes Regiones –en el marco de los Contratos de Plan Estado-Región– que garantiza la financiación, cada siete años, de sus proyectos (BALME, 1994).

El modelo de elección de los Consejos Regionales se basa hasta 1999 en el sufragio universal directo en el marco de cada departamento por medio de un sistema de representación proporcional que exige un mínimo del 5% de los votos para resultar elegido. Sin embargo, desde 1999 se delimita una circunscripción regional única. De la misma forma que los departamentos, las regiones también pueden ser calificadas como órganos desconcentrados –de territorialización de la política del Estado–, siendo su representante el Prefecto Regional –figura similar a la del delegado del Gobierno en las CCAA de España–.

La región de Aquitania, cuya capital es Burdeos, está constituida por los departamentos de Pyrénées-Atlantiques, Dordogne, Landes, Lot et Garonne y Gironde. Su extensión es de 41.308 kilómetros² (7,7% del total de la superficie francesa) y su población asciende a los 2,8 millones de personas. El carácter rural de esta colectividad territorial se observa en la gran cantidad de municipios que la componen: 2.290 frente a los 250 de la Comunidad

Autónoma del País Vasco (CAPV) o los 272 de la Comunidad Foral de Navarra (CFN). Así, más del 50% de la población reside en comunas de menos de 5.000 habitantes, y sólo el 14% de la población vive en las 4 ciudades de más de 50 mil habitantes, de las únicamente Burdeos supera los cien mil.

Desde el punto de vista político, Aquitania es presidida por el Socialista Alain Rousset. En 2004, la lista de la izquierda (PS y Verdes) obtuvo el 54%, con 57 escaños, la derecha de la UDF y la UMP sumó el 33% y 21 escaños, y la extrema derecha 7. En 2004 serán 18 los representantes del DPA en la Región, de ellos 10 del PS, 2 de los Verdes, 3 de la UDF, 2 de la UMP y 1 del FN. Concretamente, 7 son de Iparralde: 3 socialistas, 1 de los verdes y 3 del centro-derecha.

4. Los municipios

El municipio, o *commune*, es la unidad básica de la administración local en el Estado Francés. Su número asciende a los 36.750, de los cuales casi un tercio tienen menos de 500 habitantes, y 10.000 se sitúan entre los 500 y 2.000. Así, la mitad de la población de Francia vive en el 2% de las comunas con más de 10.000 habitantes, y sólo 36 ciudades cuentan con más de 100.000 vecinos. Estos casi cerca de 37.000 municipios suponen una cifra incluso superior a la que sumaban el conjunto de los socios de la Unión Europea hasta su reciente ampliación; algo que, como veremos, ha llevado a los poderes públicos a fomentar el reagrupamiento comunal (Comunidades urbanas, sindicatos intercomunales, *pays-es*,...).

1.- La primera de las leyes que dota de contenido jurídico de los municipios tras la Revolución determina que los *cuerpos municipales tienen dos funciones a cumplir: unas propias del poder municipal, otras propias de la administración general del Estado y delegadas por él a los municipios*. Nos encontramos, por tanto, ante una distinción entre un poder *originario* –competente para solucionar los problemas locales–, y un poder *derivado* –que habilita al municipio, por cesión, a solucionar los problemas de la administración del Estado en sus límites geográficos–. Nuevamente, se observa su naturaleza híbrida: es a la vez una colectividad descentralizada y una circunscripción administrativa¹. En cualquier caso, esta dualidad, que afecta poco a la población con-

¹ Dos son, por tanto, las funciones básicas del municipio: por un lado constituye una entidad de la administración del Estado que, como tal, debe ejercer las atribuciones que éste le asigna; y por otra parte, es un órgano representativo que goza de autonomía para ejercer toda competencia que no esté prohibida por ley.

cernida, se ha ido mitigando con el tiempo como consecuencia de la cada vez mayor importancia que ha ido asumiendo la primera de las características respecto de la segunda (MOUREAU, 1999)

2.- La figura clave del municipio es el Alcalde, el cual asume el poder ejecutivo en el *Conseil Municipal* –órgano deliberativo–. Este órgano está formado por los consejeros municipales designados –a través del sufragio universal directo entre todos los electores inscritos en el municipio– por un mandato de seis años. En principio, cada comuna forma una circunscripción única que puede ser dividida bajo determinadas condiciones por el Consejo General. El consejo municipal, es su órgano deliberativo y la composición depende de las características demográficas de cada circunscripción. De esta forma, sus efectivos varían entre los 4 consejeros para poblaciones de menos de 100 habitantes y los 69 de las de más de 300.000.

De la misma forma, el modo de escrutinio se establece en base a la población de cada municipio.

- El sistema se caracteriza por su flexibilidad en el caso de las comunas de menos de 2.500 habitantes: escrutinio mayoritario a dos vueltas; los candidatos pueden formar listas completas o no, o pueden presentarse de forma aislada; los electores pueden mezclar y votar por candidatos pertenecientes a diferentes listas.

- En los municipios de entre 2.501 y 3.499 habitantes se utiliza también el escrutinio mayoritario a dos vueltas, y los electores, como en el caso anterior, pueden confeccionar su opción entre candidatos de diferentes listas. Sin embargo, éstos deben presentar listas completas.

- Por último, en las comunas de 3.500 habitantes o más se sigue manteniendo el modo de escrutinio a dos vueltas. En la primera de ellas se deben presentar listas completas y rígidas. Si una lista obtiene en esta primera vuelta la mayoría absoluta de los sufragios, ocupa la mitad de los escaños del Consejo Municipal, siendo la otra mitad repartida proporcionalmente entre el resto de fuerzas que hayan obtenido más de un 5% de los votos. En caso contrario, si se tiene que realizar una segunda vuelta, la candidatura que haya obtenido el mayor número de sufragios se beneficia de un sistema de prima. En esta segunda vuelta concurren las fuerzas que hayan alcanzado más del 10% de los votos en la primera, pudiéndose modificar las listas para incluir miembros de otras fuerzas que, con sus electores, pueden apoyar a una nueva candidatura.

El principio competencial básico que rige esta institución fue fijado a finales del pasado siglo, en la ley 2121-29 de 1884 cuando se señala *que el Consejo Municipal regula con sus deliberaciones los problemas de las comunas*: lo

que le confiere la competencia plena sobre cualquier cuestión que tenga por marco territorial la extensión de cada municipio. Frente a este principio rector, el *Conseil Municipal* se ve limitado por las competencias propias del alcalde, y el control legislativo y presupuestario del prefecto.

Entre sus competencias destacan una serie de prerrogativas: a) la discusión y voto del presupuesto, fijación de las tasas e impuestos, modalidades de préstamos, b) la gestión del patrimonio comunal, c) la creación y organización de los servicios públicos municipales, d) la autorización de acciones de justicia entablando un proceso en nombre de la comuna o en defensa de ésta, e) la implantación de escuelas y de clases elementales y maternas, y f) las ayudas a empresas privadas.

3.- Como hemos señalado anteriormente, además del consejo municipal, la figura fundamental dentro de cada municipio es la del alcalde, quien detenta el poder ejecutivo en la comuna. El método de elección se realiza por medio de un escrutinio secreto, siendo necesaria la mayoría absoluta en las dos primeras vueltas, o simple en la tercera. El procedimiento es idéntico para los adjuntos de alcalde, cuyo número no puede exceder en más de un 30% el total del efectivo legal del Consejo Municipal.

Cuatro son las categorías del poder del máximo mandatario municipal:

- *Alcalde como ejecutivo del Consejo Municipal*, que le permite ejercer ciertos poderes del consejo municipal y de los representantes del Estado: a) financieros, preparando el presupuesto, proponiéndoselo al Consejo, encargándose de su ejecución, b) patrimoniales, administrando el patrimonio de la comuna y dirigiendo los servicios municipales, y c) jurídicos, concluyendo los contratos que pudiesen firmarse en nombre de la comuna, representando a ésta ante la justicia,...

- *Alcalde como delegado del Consejo Municipal*, ya que este último puede facultar al alcalde para una serie de funciones que le corresponden al primero.

- *Poderes propios del Alcalde* en dos dominios: a) como jefe del personal, pudiendo nominar, sancionar o revocar el nombramiento de los funcionarios locales, b) como autoridad de la policía municipal, pudiendo dictar reglamentos y medidas individuales concernientes al mantenimiento del orden público.

- Por último, el *Alcalde* es el *representante del Estado* en el municipio. Teniendo en cuenta que, como hemos apuntado, la comuna también es una circunscripción administrativa del Estado, no es extraño que el alcalde sea el representante de la Nación en el municipio, y que hasta 1881 fuese directamente nominado por la administración central. En la actualidad, el alcal-

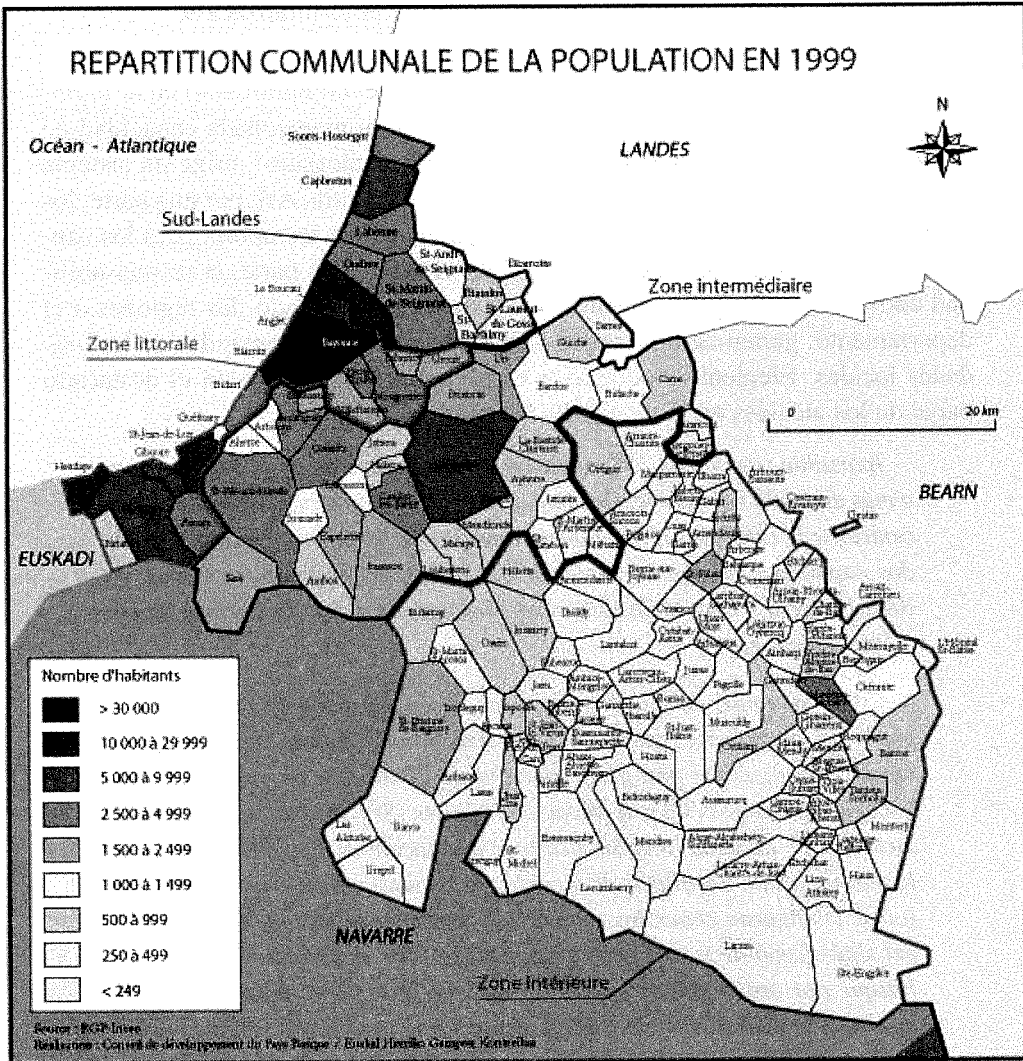
de está obligado a publicar y ejecutar las leyes y reglamentos, las medidas de seguridad general, y a asumir las funciones especiales que le son atribuidas por ley (establecimiento de listas electorales, reclutamiento de mozos,...). Jurídicamente, y en lo que respecta a esta función, se encuentra en una situación de subordinación jerárquica respecto al prefecto que se ha mantenido inmutable a pesar de las leyes de descentralización.

Finalmente, a) este carácter ejecutivo del alcalde, b) unido a su papel de representante del Estado, encargado de garantizar el cumplimiento en el municipio de la legislación promulgada en París, y c) la mencionada capacidad de ocupar varios cargos en las diferentes unidades territoriales², erige un sistema administrativo que dota de gran importancia a esta figura. Así, por una parte, los municipios se constituyen en fuentes de legitimación y trampolín para los candidatos locales a las altas instancias del Estado; por otra parte, la responsabilidad compartida de algunos electos municipales en el Estado, las regiones o el departamento, garantiza o favorece la satisfacción de las demandas de las unidades locales. Elementos todos, que como veremos, determinan el destacado papel de los alcaldes en la vida política vasca.

Iparralde cuenta con 158 municipios, de los que sólo una docena suman a más de 3.500 habitantes. De ellos, tres –Baiona, Angelu y Miarritze– concentran a 121.000 de los 262.000 vecinos de este territorio. Por ejemplo, las dos capitales históricas del interior del País Vasco –Donibane Garazi en Baja-Navarra y Maule en Zuberoa– no logran superar la barrera de los 3.500 ciudadanos.

Como veremos, entre las estructuras de cooperación es subrayable el papel que juega la Aglomeración urbana de Baiona-Anglet-Miarritze. De la misma forma, existe una gran cantidad de Sindicatos Intercomunales de Vocación Única (SIVU) y de Vocación Múltiple (SIVOM), entre los que destacan los de Zuberoa, o el Sindicato de promoción de la cultura vasca. De la misma forma, los Biltzar de alcaldes de Lapurdi y Baja-Navarra y Zuberoa se configuran como dos estructuras fuertemente consolidadas, a pesar del simbolismo de sus competencias. Desde 1997 se delimita el pays Pays Basque por orden prefectoral, de forma que se logra el primer reconocimiento administrativo de Iparralde, aunque siga sin gozar de existencia institucional, al formar parte del departamento de los Pirineos Atlánticos, junto a los territorios occitanos del Bèarn

² El 82% de los diputados y el 68% de los senadores ocupan puestos de consejeros municipales –siendo alcaldes el 55% de diputados y el 47% de senadores– en 2001. Entre 1849 y 2002, 4415 diputados de la Asamblea Nacional habían ostentado el cargo de máximo mandatario municipal.



5. El nuevo proceso de descentralización

Actualmente Francia está inmersa en un proceso de redefinición de su organización interna, de la que no está siendo ajena la institución municipal. Así, el Proyecto de Ley adoptado por la Asamblea Nacional en febrero de 2002 establece una serie de novedades tendentes a la profundización de la *democracia de proximidad*: a) las comunas de más de 80.000 habitantes son divididas en barrios, cada uno dotado de su *consejo de barrio*; b) se establece la obligación de crear delegaciones de Alcaldía en barrios de municipios de más de 100.000 personas; c) se transfieren competencias a las comunas en materia de ayuda directa a las empresas, gestión de puertos y aeropuertos, protección del patrimonio arquitectónico; y d) se define el *status* del electo local, estableciendo un régimen de indemnizaciones, formación y protección social, limitándose su responsabilidad en el ejercicio de sus atribuciones (Ley del 27 de febrero de 2002).

A su vez, con la ley constitucional del 28 de marzo de 2003, a) se añade al art. 1 de la Constitución el *carácter descentralizado de la República*; b) se incorpora un nuevo artículo (37-1) que consagra el derecho a la experimentación competencial a las colectividades territoriales; c) se redacta de nuevo el artículo 72, estableciendo la libre administración, el principio de subsidiaridad y la capacidad de derogación experimental de leyes y reglamentos a las colectividades territoriales; d) se añade en el artículo 72-1 de la Constitución el derecho de petición, referéndum y consulta a las colectividades territoriales; y e) se confirma con el art. 72-2 su autonomía financiera. Concretamente, en referencia a la celebración de *referéndums* el Consejo de Ministros subraya el 14 de mayo de 2003 que *esta ley orgánica autorizará a las colectividades territoriales a remitir proyectos o actos de deliberación a la decisión de los electores, vía referéndum. Las condiciones de la celebración serán decididas por las asambleas deliberativas de las colectividades*. Finalmente, se prohíbe la convocatoria de estas citas en los seis meses previos a la renovación de la colectividad territorial, y durante las campañas electorales o referéndums nacionales.

De la misma manera, el informe del 15 de mayo de 2003 del Consejo de Ministros señala a) las condiciones para la derogación de disposiciones legislativas o reglamentarias en el ejercicio de las competencias de las colectividades territoriales; b) establece que la puesta en marcha de experimentaciones deberá responder a un interés general y que la duración de ésta no podrá ser superior a 5 años, renovables por 3 más; y c) confiere al Prefecto el derecho de tutelaje. Todos estos elementos, como veremos, modifican el papel municipal, otorgando a las instituciones locales unas potencialidades determinantes en el ámbito de la vertebración del País Vasco.

Cuadro 1: Competencias de las Colectividades Territoriales

Colectividad Territorial	Instancia Ejecutiva	Competencias ³	Número
Región	Consejo Regional	Desarrollo regional Desarrollo económico de la Región Medioambiente Educación (enseñanza secundaria) Turismo	26 (4 de Ultra Mar)
Departamento	Consejo General	Acción Social Desarrollo rural (infraestructuras locales y desarrollo local) Educación (nivel intermedio Collèges) Medioambiente Turismo	100 (4 de Ultra Mar)
Municipio	Consejo Municipal	Acción cultural Servicios sociales Saneamiento y basura Educación (primaria y guarderías), transporte escolar Planificación urbana	36.763 (183 en territorios de Ultra Mar)

Fuente: SMITH (1996)

II. SISTEMA ELECTORAL Y NOTABILAR

Uno de los elementos que establece LIJPHART (2000) para identificar el carácter mayoritario o consensual de una democracia es el sistema electoral. En este sentido, parece que el método de elección por mayoría absoluta o relativa en distritos uninominales es el que más se ajusta al paradigma mayoritario, ya que el *ganador se lo lleva todo*. En consecuencia, en este modelo, que es asumido por el Estado francés en las elecciones presidenciales, legislativas, departamentales (y en los municipios grandes), el partido/electo que obtiene la mayoría absoluta o relativa tiende a estar sobre-representado (LIJPHART, 2000). Esta cuestión, unida a la posibilidad de compatibilizar cargos (*cumul des mandats*, limitado en 1999), sienta las bases de un modelo notabiliar, cuyo peso se incrementa en los territorios periféricos del hexágono.

1. El sistema notabiliar

Como decíamos más arriba, el sistema de organización centralizada del Estado genera un modelo de desarrollo económico y de control político que fluye de los respectivos centros estatales, regionales y departamentales a las diferentes circunscripciones, comarcas y municipios. De esta forma, desde el triun-

³ En negrita la competencia más significativa.

fo de la Revolución, y con el objeto de asentar el proceso de modernización de la sociedad francesa, una serie de personas van a convertirse en la elite mediadora entre el centro y la periferia, posibilitando la implementación local de las decisiones tomadas a nivel nacional. Pero, estos notables no solo facilitan una relación de dominación, sino que son la piedra angular de la interacción e imbricación de los dos ámbitos (locales y nacionales). El notable, se configura, en consecuencia, como el mediador entre el centro y la periferia. Pasa a ser el instrumento que coordina unas políticas planificadas desde fuera del territorio, pero implementadas directamente en el terreno local gracias a él.

Pero el electo local se ve condicionado por el límite temporal que marca su re-elección: debe conservar obligatoriamente el contacto directo con su electorado, obteniendo resultados en el corto plazo. O dicho de otra forma, si quiere preservar la confianza que le permite obtener el puesto de diputado, consejero regional, general o alcalde, éste debe asumir forzosamente la cultura política de *sus ciudadanos*. Esta doble relación del electo con su medio y con el Estado le obliga a realizar un discurso dual: realista en los círculos de toma de decisiones, y empático con el medio. De ahí la tradicional desconfianza mutua entre electos y técnicos, que va a impedir durante décadas la puesta en marcha de políticas públicas concertadas en el Pays Basque (FOURQUET, 1988).

Por último, además del temporal, el límite territorial de su *feudo* también condiciona su acción. *El electo local es electo de su circunscripción electoral*, de manera que su horizonte espacial se reduce al *coto de caza*, o como mucho a los territorios sobre los que, indirectamente, puede influir. Según FOURQUET (1988), teniendo en cuenta la falta de reconocimiento institucional de Iparralde, éste es otro elemento que determina la incapacidad local para poner en marcha políticas públicas de cooperación inter-comunal que posibiliten la implementación de estrategias de ordenación y desarrollo para un territorio mínimamente extenso; elemento que hace fracasar los primeros intentos de desarrollo en el País Vasco.

En definitiva, con su cercanía a la ciudadanía local, asumiendo su cultura, y con su prudencia en el centro, admitiendo sus directrices, el notable se convierte en un nexo de unión para garantizar a la población el desarrollo local, y a París su control en la periferia: todo ello a través de un modelo de relaciones clientelares que le posibilita mantenerse en el centro del escenario político de Iparralde. Por eso, este gran electo también es mediador entre dos formas sociales presentes en el hexágono: la tradicional y la moderna. Como apunta el profesor JAUREGUIBERRY *éste continúa perteneciendo a la sociedad tradicional y participa del funcionamiento de la comunidad. Conoce desde dentro sus prácticas, sus creencias y sus formas de ser. Pero está, así mismo, integrado en*

la sociedad moderna. Comprende sus compromisos y sus reglas. (...) Gracias a los notables, el Estado se acomoda a las tradiciones locales y las comunidades locales al Estado moderno (...). El notable es un traductor intercultural: adapta las demandas locales a las reglas de funcionamiento institucional nacional, y traduce las expectativas del Estado en términos comprensibles a la mentalidad tradicional (1994: 46).

Por esta razón, muchos de los notables van a manifestar cierta apertura hacia la cultura y tradiciones vascas a comienzos de siglo XIX, hasta que la crisis identitaria haga innecesaria esta pose, de forma que pasen a abrazar, en la mayor parte de los casos, el discurso jacobino que fluye desde París. Sin embargo, el notable debe estar atento a los cambios que se dan en su *coto de caza* electoral, por lo que no extraña que sus posiciones varíen diametralmente a lo largo del tiempo (como sucedió en el caso de determinados grandes electos en torno a la demanda de creación de un departamento Pays Basque).

Como decimos, a) el modelo de desarrollo exógeno, b) el proceso de construcción del Estado y c) la capacidad de mediación política y cultural de estos electos entre la periferia y el centro determinan su peso en el sistema político vasco. Finalmente, estas variables se conjugan con d) la posibilidad de acumular mandatos en los diferentes niveles institucionales, e) el carácter rural de muchas de las circunscripciones, y f) el sistema mayoritario de elección. Todo ello posibilita que la figura del notable municipal o cantonal sea durante años la expresión viva de la esclerosis de local de Iparralde.

Finalmente, la falta de expresión institucional local incentiva la puesta en marcha de estrategias municipales o a lo sumo cantonales, difuminando aún más los contornos del territorio vasco para la ciudadanía, e impidiendo la puesta en marcha de estrategias de desarrollo a escala del Pays Basque.

2. El *Biltzar* de Alcaldes

Hasta mediados de los noventa han funcionado instituciones que intentan reflejar la configuración provincial vasca anterior a la unificación con el Bèarn. De esta forma, en 1965 y 1968 son creados los *Biltzar* de Lapurdi, y Baja Navarra-Soule respectivamente. Sus objetivos son idénticos, centrándose en el estudio y solución de los problemas comunes de las localidades que los constituyen. Ambos organismos están formados por los alcaldes de los municipios, y no por las comunas, lo que limita su representatividad, pero refuerza el peso de algunos de sus componentes (LABEDAN, 1998).

Sin embargo, las relaciones clientelares sobre las que se sustenta el sistema político convierten durante décadas a estas dos instituciones en agentes legi-

timadores del *statu quo* definido por los grandes electos y las autoridades del Estado. Se configuran, por tanto, como órganos de integración del sistema político-administrativo. En este sentido, los electos de municipios pequeños y medios buscan en estas instituciones un marco que amplifique su limitada influencia, en la medida en que sean capaces de ganar el apoyo de los verdaderos detentadores del poder local. Por su parte, los cargos intermedios tratan de ganar la atención de los grandes electos y de los representantes del Estado para mejorar su posición dentro del sistema de poder (CHAUSSIER, 1997). Paralelamente, estos organismos permiten la consolidación de las relaciones entre los representantes locales y los de los servicios desconcentrados del Estado (y más en concreto la sub-prefectura), retro-alimentando la relación, y en parte dependencia, de la mayoría de los alcaldes hacia la Administración. Por eso, los sectores departamentalistas se encuentran con graves dificultades en los años 80 cuando tratan de instrumentalizar los *Biltzar* a favor de su demanda. Es, en definitiva, el sistema notabiliar el que posibilita que ambas instituciones se posicionen en contra del Departamento en la década de los ochenta.

En cualquier caso, a iniciativa de la Asociación de Electos a favor de un Departamento (AED) se produce la histórica fusión de las dos instituciones en el *Biltzar* Único de Alcaldes del Pays Basque el 23 de septiembre de 1994. Este nuevo organismo se constituye por los máximos representantes municipales de las 158 comunas de estos territorios, bajo la presidencia del Alcalde de Urruña –y posterior Diputado– Daniel Poulou. El nuevo *Biltzar* se financia sobre la base de los fondos de las anteriores instituciones, y gracias a una cuota de 0,05 euros por habitante/municipio. Sus funciones son las mismas que las de los anteriores *Biltzar*, y en su primera reunión designa a los representantes políticos que van a formar parte, junto al resto de actores sociales, económicos y culturales, del Consejo de Desarrollo del País Vasco.

Sin embargo, la evolución del *Biltzar* va a mostrar los cambios que durante la década de los 90 se operan en Iparralde. Así, de *cortafuegos* de la reivindicación departamental pasará a abanderado de la demanda, convirtiéndose en 1996 en la institución *huésped* que legitima al movimiento social institucionalista. En última instancia, el giro estratégico el *Biltzar* refleja la rebelión de los pequeños electos contra la administración, y contra unos notables que comienzan a ver en peligro sus relaciones privilegiadas de poder.

III. LA NUEVA GOBERNACIÓN

A finales de los noventa, las formaciones socialistas en el poder, de la mano del Primer Ministro Lionel Jospin, son protagonistas de una nueva diná-

mica de reordenación territorial, que aunque no afecta a las colectividades territoriales, pretende hacer frente a la compleja realidad estatal caracterizada por la importancia cuantitativa del escalón municipal.

Como ya hemos subrayado, la gran cantidad de municipios existentes en Francia obliga a la Administración a incentivar la fusión de las comunas por una parte, y la cooperación inter-comunal por otra. En el primero de los casos, bien de forma voluntaria, o bien impuesta, varios municipios se unifican en una sola entidad administrativa. En el segundo de los casos, las comunas existentes se conservan, pero los poderes públicos les permiten cooperar de la manera más funcional posible. Las posibilidades son bastante amplias en este último modelo, pero todas ellas presentan dos características: las comunas agrupadas persisten como colectividades locales, y el marco jurídico utilizado en su unificación es el de establecimiento público.

Entre las fórmulas de cooperación destacaremos aquellos mecanismos aplicados a lo largo de nuestro período de estudio en Iparralde: a) los sindicatos intercomunales de vocación única o múltiple, b) las aglomeraciones y c) el *pays*.

1. Sindicatos de cooperación y Aglomeraciones

La agrupación de municipios en un Sindicato Comunal permite la cooperación entre varias comunas vecinas o limítrofes en una asociación destinada a hacer posible la realización de una obra, o el funcionamiento de un servicio que excede por su amplitud –o costo– los medios de los que dispone cada una de las unidades locales. Este sindicato asume la figura administrativa de establecimiento público de vocación única (SIVU) –en caso de que el objeto sea uno– o de vocación múltiple (SIVOM) –en caso de que el agrupamiento trate de responder a varias cuestiones–. El nivel competencias del sindicato va a depender de los deseos de las comunas que lo constituyen y de las transferencias presupuestarias con las que lo doten. De esta forma, el marco competencial está sujeto a posibles ampliaciones, pero siempre dentro del objeto para el cual se ha puesto en marcha la agrupación. Si los municipios desean extender las funciones del sindicato a nuevos dominios, se verán obligados a constituir una nueva asociación. Por otra parte, se entiende que las competencias transferidas a estos órganos corresponden a cuestiones de interés comunal. Finalmente, su composición se determina sobre la base de una estricta igualdad, ya que cada comuna tiene dos delegados designados por su respectivo consejo municipal; y en tanto que establecimientos públicos, gozan de autonomía financiera a través de presupuestos propios (LEURQUIN: 1998).

En 2003 son 7 las estructuras inter-comunales más importantes de estos territorios: la Aglomeración BAB que aglutina a las comunas de Baiona, Angelu y Biarritz, con 109.259 habitantes; la comunidad comunas de Soule, que reagrupa los cantones de Maule y Atharratze con 14.136 habitantes; la de los municipios del cantón de Bidaxune, con 3.153 habitantes; la de Amikuze, con 9.360 personas; la de Garazi-Baigorri, con 12.312; y la de Hazparne, con 12.064. En total, 151.000 de los 262.300 habitantes de Iparralde se integran en organismos de este tipo en la década de los 90: esto es, el 57% de la población. Existen, a su vez, diferentes Sindicatos Intercomunales con Vocación Múltiple (SIVOM) -como es el caso de Baigorri-...; o de vocación única (SIVU) -como el Sindicato Intercomunal de promoción de la cultura vasca-. Reflejo de la riqueza de las relaciones intercomunales son las 70 agrupaciones diferentes que se contabilizan en 2003 (la mayor parte SIVUs relacionados con cuestiones escolares, tratamiento de aguas, etc.,...)⁴.

El Distrito Urbano –actualmente Aglomeración– constituye un tipo de agrupamiento de comunas que se diferencia de los sindicatos en dos aspectos: está dirigido a entornos fundamentalmente urbanos, y su integración institucional es mayor que la que suponen las fórmulas sindicales. De esta forma, cada Distrito dispone de unas competencias mínimas, por transferencia obligatoria de ciertas de las atribuciones de las comunas que lo constituyen. Además, deja de regirse por las reglas de unanimidad e igualdad. Los Distritos se transforman en Aglomeraciones con la Ley nº 99-533 del 25 de junio de 1999 (que modifica la legislación existente, oficializada en la Ley nº 95-115), en la que se señala que *aquellos dominios urbanos que cuenten con más de 50.000 habitantes formados por una o varias comunas de más 15.000 (...) podrán elaborar un proyecto de aglomeración* (Ley nº 99-533).

Este proyecto determina las orientaciones que fija esta institución en materia de desarrollo económico, de cohesión social, de ordenación y de urbanismo, de transporte, y de política medioambiental y gestión de recursos. Para la elaboración del proyecto se debe poner en marcha un Consejo de Desarrollo compuesto por representantes de los medios económicos, sociales, culturales y asociativos. Este organismo tiene un carácter consultivo en todas las cuestiones relativas a la Aglomeración, fundamentalmente en materia de ordenación y de desarrollo. Paralelamente, el Proyecto de Decreto del 6 de junio de 2000 establece en el artículo 4 que la Aglomeración dispondrá de capacidad contractual con el Estado en el marco de los Contratos Estado-región (PD, 2000a). Este sis-

⁴ Se encuentran catalogadas en <http://www.pyrenees-atlantiques.pref.gouv.fr/DebutSolo.asp>, aunque hacen referencia al Departamento en conjunto.

tema abre la puerta, por vez primera, para que un escalón administrativo infra-departamental mantenga posibles relaciones intergubernamentales (RIG) con otros niveles de la Administración, de manera que las redes de ordenación territorial se abren a actores que carecen de rango constitucional.

La estructura de cooperación de mayor importancia cuantitativa (por el número de habitantes, y recursos financieros) y cualitativa (por ser el eje fundamental de desarrollo de estos territorios) va a ser la Comunidad de Aglomeración Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB). Esta Aglomeración se pone en marcha el 17 de diciembre de 1999, continuando un trabajo desarrollado por las tres villas en forma de Distrito desde hacía varias décadas. Sus competencias fundamentales son las de urbanismo, desarrollo económico, medio ambiente y tratamiento de residuos y de aguas, planificación de la enseñanza superior y de la investigación de forma partenariada con el Estado, la región y la Universidad, y la cooperación internacional y, sobre todo, transfronteriza (BAB, 1999). En 1999 contaba con un presupuesto de 78,20 millones de euros, y desde 2000 dispone de capacidad para contractualizar con el Estado en el marco de los Contratos de Plan Estado-Región; elemento éste que le dota de especial margen de maniobra. Está compuesta por 22 delegados (9 de Baiona, 7 de Angelu y 6 de Biarritz) y actualmente es presidida por el alcalde de Biarritz, Didier Borotra.

Este organismo va a ser un actor clave en Iparralde por a) su capacidad contractual, b) la importancia de estas tres villas como polo de desarrollo del País Vasco, c) su institucionalización temprana, que se consolida tras su constitución en aglomeración, d) la importancia de sus responsables en los círculos de toma de decisión departamentales, regionales y estatales, e) y por el peso de sus representantes en Consejo de Desarrollo y Consejo de Electos del Pays Basque.

2. Las leyes sobre los pays-es

La necesidad de ordenación del territorio, y la obligación de dar una respuesta adecuada a espacios que combinan entornos rurales y urbanos con una determinada cohesión y una similitud de intereses específicos que no se ven plasmados en ningún espacio institucional, ha posibilitado que las autoridades francesas exploren nuevas vías de estructuración administrativa. Así la Ley francesa 95-115 de Orientación para la Ordenación del Territorio (4 de febrero de 1995), introduce un nuevo concepto: el de *Pays*. El *pays* expresa una comunidad de intereses económicos y sociales, así como, en su caso, una instancia

garante de las solidaridades recíprocas entre la ciudad y el medio rural. Este *pays* debe presentar una cohesión geográfica, cultural, económica y social (LASAGABASTER, 1999: 199). Posteriormente, la modificación legislativa de 1999 (Ley *Voynet* n° 99-533 del 29 de junio) transforma este nivel administrativo en un *espacio de proyectos*, al establecer la posibilidad que de que cada *pays* diagnostique su situación y plantee las medidas que considera necesarias para su desarrollo.

1. En este sentido, el artículo 22 de la ley de 1999 determina que *cuando un territorio presente una cohesión geográfica, cultural, económica o social, puede ser reconocido a iniciativa de las comunas o de los agrupamientos existentes como un pays*. Al igual que en el caso de las Aglomeraciones, el *pays* deberá elaborar una *Carta de pays* –en colaboración con los Departamentos y Regiones interesadas–, en la que se tomen en cuenta las dinámicas locales ya organizadas y orientadas hacia el desarrollo de ese espacio. Esta carta, que debe ser adoptada por las comunas y agrupamientos existentes, tiene el objetivo, entre otros, de reforzar las solidaridades recíprocas entre el medio urbano y el rural. Para poner en marcha estas medidas, se establece la creación de un Consejo de Desarrollo constituido por los diferentes actores sociales, culturales, políticos y económicos.

Esta ley, tras señalar que es el Estado quien mantiene –junto al resto de colectividades territoriales y agrupaciones– el papel de coordinador de la acción en favor de desarrollo territorial en cada *pays*, y tras apuntar que este marco será tenido en cuenta a la hora de establecer la organización de los servicios públicos, clarifica los pasos necesarios para que esta estructura sea capaz de concluir Contratos Particulares. Así, cada *pays* debe constituirse en forma de Sindicato Mixto, o bien crear una Agrupación de Interés Público de desarrollo local, con lo que pasaría a ser considerado como persona moral de derecho público con autonomía financiera. Por otra parte, la apuntada preponderancia de la autoridad estatal queda clara, ya que *su convención constitutiva debe ser aprobada por la autoridad administrativa competente. Esta regula la organización y condiciones de funcionamiento de estas agrupaciones. Ella determina, igualmente, las modalidades de participación de los miembros en las actividades de la agrupación (...)* (Ley n.º 99-533).

Posteriormente, el proyecto de decreto del 07/2000 (PD, 2000b) establece que los contratos (acuerdos de financiación) que permitan la puesta en marcha de las directrices apuntadas en las Cartas de *pays* deben asentarse en un proyecto plurianual de acciones y de animación elaborado en colaboración con el Estado, la Región, y en su caso, los Departamentos interesados. Este programa debe ser conforme a las orientaciones fundamentales y a las prioridades definidas en la *Carta del pays*. A su vez, los contratos deberían precisar: a) las moda-

lidades de organización de los servicios públicos tomando en cuenta la delimitación del *pays*; b) los medios de intervención y financiación plurianuales que cada firmante prevé consagrar para sostener la acción del *pays*; y c) los principios de coordinación definidos por los firmantes para velar por la coherencia de sus acciones en el territorio del *pays*.

Paralelamente, el contrato es completado por convenciones particulares que precisen las medidas para la puesta en marcha de las acciones previstas.

2. Esta configuración de los *pays*-es, en definitiva, presenta una serie de rasgos novedosos en relación con la tradicional estructuración administrativa francesa: a) el proceso de redacción de la *Carta de pays* requiere de una elaboración *partenariada* entre los representantes de la sociedad civil y los cargos electos por una parte, y entre estos últimos y el Estado por otra; y b) la puesta en marcha de esta institución se presenta como una alternativa de solución viable a las crecientes disparidades entre el mundo rural y el urbano.

A pesar de todo, la creación de estas instituciones presenta una serie de elementos conflictivos que deben ser tenidos en cuenta: a) la suspicacia que puede provocar entre los cargos electos la necesidad de concertar las políticas públicas junto a los representantes de la sociedad civil; b) la necesidad de constituirse como Agrupación de Interés Público o Sindicato Mixto para poder mantener una relación contractual; o c) la nula capacidad de implementación que presentan, ya que como señala la Ministra Voynet *el pays no tiene la vocación de convertirse en órgano de ejecución y de control de la puesta en marcha de las medidas* (entendemos que las previstas en las “*Cartas de pays*”), *sino más bien la de servir de marco de consulta e impulso* (citado en CASCALEÈS, 1999).

3. La singularidad del *pays* Pays Basque

La aplicación de esta nueva figura administrativa en Iparralde por orden prefectoral de 1997 posibilita el reconocimiento del marco de acción de la política pública de ordenación territorial pilotada por el Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos desde 1994-1995. En este sentido, el País Vasco sirve de campo de pruebas entre 1992 y 1997 para experimentar la nueva filosofía de desarrollo fundamentada en la concertación social y política que está en la base de las leyes sobre los *pays*-es de 1995 y 1999.

Pero la dinámica del Pays Basque⁵, sin embargo, presenta una serie de elementos diferenciales respecto a lo que posteriormente es legislado para el resto del Estado: a) al Consejo de Desarrollo de la Ley de 1999 se une en el caso vasco

⁵ *Vid. infra.*

un Consejo de Electos, que si bien surge para laminar las suspicacias de los políticos, en la práctica dota de mayor legitimidad y poder de representación al *pays* Pays Basque en comparación con el resto de *pays*-es; b) los sistemas de contractualización que se aceptan en el caso vasco no cumplen con las exigencias establecidas en la legislación, ya que no se considera necesaria la creación de una Agrupación de Interés Público o un Sindicato Intercomunal; c) la *Carta de Pays* de la legislación de 1999 asume una dimensión más general en Iparralde desde 1997, y trasciende la lógica sectorial de lo previsto por la ley. En este sentido, el Esquema de Desarrollo del Pays Basque presenta un carácter multidisciplinar y multi-sectorial. En definitiva, d) la amplitud de las propuestas contempladas en el Esquema obliga a implementar sistemas de contractualización específicos.

En consecuencia, el *pays* Pays Basque es a su vez ejemplo y excepción. Ejemplo, ya que sirve para experimentar lo que se legisla posteriormente; excepción, ya que se asume la especificidad vasca, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de una reivindicación de reconocimiento institucional paralela, muy ligada a la política pública, a la que no es ajena el Estado.

IV. EL MUNICIPIO EN LAS ESTRATEGIAS DE GOBERNACIÓN

En la década de los noventa se hace evidente la profunda crisis cultural, económica, demográfica, territorial e institucional de Iparralde. Así, bajo el auspicio de las autoridades, en 1992 se pone en marcha un proceso de reflexión colectivo en el que participan un centenar de representantes sociales, políticos, culturales y económicos que se concreta a) en la redacción del Informe Pays Basque 2010 (1993-1994), b) en la proposición de ciertas hipótesis de trabajo, entre ellas las institucionales (1994), y c) en la creación del Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos (1994-1995). Ambos organismos d) redactan el Esquema de Ordenación territorial (1997) en el que se definen 100 medidas concretas, muchas de las cuales serán financiadas por los poderes públicos en 2000 con la Convención Específica (AHEDO, 2003). A continuación repasaremos someramente las citadas dinámicas, deteniéndonos especialmente en el papel jugado por los municipios o sus responsables.

1. El inicio y las hipótesis de las estrategias de desarrollo

La reflexión concertada Pays Basque 2010 es financiada por las autoridades estatales con un millón de francos en 1992, siendo supervisada por una *red* que presenta un complejo esquema organizativo, interrelacionando a) los representantes estatales como iniciadores, b) los cargos electos como dinamizadores, y c) las *fuerzas vivas* con función de asesoramiento. Concretamente,

estos tres tipos de actores se organizan en dos sub-redes jerárquicamente ordenadas: a) un *grupo de pilotaje*, formado por los consejeros generales, consejeros regionales, senadores, presidentes de los dos *Biltzar* del País Vasco, los presidentes de las cámaras consulares, y el presidente de la Agencia de Desarrollo ADEPAB⁶; y b) un *grupo transversal* que aglutina a los representantes del grupo de pilotaje, a los del Estado, y a personalidades cualificadas y miembros de los diferentes grupos de trabajo sectoriales. Su papel es validar el conjunto de trabajos realizados a lo largo de la dinámica⁷.

Tras un año de reflexión, los participantes redactan el Informe Pays Basque 2010, en el que además de un diagnóstico local, la definición de las variables claves en el desarrollo de Iparralde, y la delimitación de 6 escenarios de futuro, se concretan varios juegos de hipótesis, el más importante de los cuales afecta a las políticas de cuasi-institucionalización. Nos detendremos brevemente en ellos, ya que el papel que se propone para los representantes municipales es destacable en varios de los casos.

- La primera hipótesis sobre los organismos que podrían llegar a convertirse en los dinamizadores del territorio sugiere la creación de un Consejo de Desarrollo. Según esta idea, el colectivo reagruparía a) a los representantes de las colectividades locales (comunas, departamento, región), b) a los de la administración del Estado, y c) a los miembros de los grupos socio-económicos y culturales, tratando de garantizar su presencia concediendo a éstos la mitad de los puestos del órgano para-institucional.

- La segunda hipótesis apuesta por la consolidación de una asamblea de comunas para el País Vasco estructurada en torno a los *Biltzar* de Lapurdi, y de

⁶ Este grupo, encargado del mantenimiento y dirección de la reflexión en sus primeros pasos, se compone casi en su práctica totalidad por grandes electos, con lo se respeta su papel preponderante, solventando así anteriores suspicacias. A su vez, la inclusión de los presidentes de la Cámara de Comercio e Industria de Baiona y de la Agencia para el Desarrollo Económico del País Vasco posibilita la participación de los delegados económicos más significativos de Iparralde en el *órgano de dirección fundamental* de esta primera fase del proceso. Así, el núcleo de la red *promotora* concreta también el espíritu de concertación entre actores políticos y los económicos. Finalmente, la composición de esta primera *network* trata de romper con una dimensión exclusivamente vasca, incorporando actores políticos departamentales como las Cámaras Agrícola y de Oficios de Pau. De esta manera, y de forma colateral, se descarta cualquier dinámica *localista* que pudiera concluir en la transformación del sistema institucional del Departamento de Pirineos Atlánticos.

⁷ La presencia de los cargos electos es menor en esta sub-red en comparación con el control que ejercen en el Grupo de Pilotaje. Sin embargo, la relación jerárquica que rige la interacción entre ambas redes solventa las reticencias del cuerpo electivo. La representatividad de esta sub-red se visualiza claramente en la inclusión de delegados abertzales en los colegios de personalidades cualificadas y en el de los responsables de los grupos de trabajo. Un elemento clave, ya que de este primer acceso tímido se pasa pronto a un papel dinamizador de los sectores nacionalistas que provoca no pocas tensiones en el seno de estas redes (y de las futuras, sobre todo el Consejo de Desarrollo).

Soule y Baja-Navarra. Su asamblea general se compondría por los representantes municipales (electos, adjuntos, secretarios generales), quienes elegirían a sus órganos de dirección y a las diferentes comisiones. La financiación requeriría del compromiso y apoyo de las comunas. Por último, esta asociación de municipios tendría capacidad para presentar propuestas sobre temas planteados a iniciativa del Estado, departamento, y región. Su relación con la sociedad civil se limitaría a la elaboración conjunta de determinados trabajos, y su consolidación requeriría la unificación de los dos *Biltzar* existentes.

- La tercera hipótesis plantea la creación de una asamblea reducida compuesta por los representantes de las colectividades locales más importantes: consejeros generales, regionales, presidentes de los sindicatos intercomunales, y alcaldes de las capitales de cantón. Esta asociación, poco formalizada y sin estatus particular, podría convertirse en una suerte de grupo de presión capaz de ejercer influencia sobre determinados aspectos sectoriales ante las instancias europea, nacional, regional y departamental.

- La constitución de un consejo de la intercomunalidad se presenta como la cuarta hipótesis apuntada por el Grupo Transversal. Participarían en este órgano los presidentes y responsables de los diferentes sindicatos intercomunales y los delegados de la aglomeración.

- La quinta de las hipótesis propone poner en marcha un Consejo de Electos que aglutinase a los cargos políticos vascos en el Estado, en las colectividades territoriales intermedias, y en los municipios. De la misma forma que en los anteriores casos, este comité asumiría competencias en materia de deliberación, proposición y aprobación de trabajos planteados por las comisiones técnicas en cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, la ordenación territorial y la cooperación transfronteriza, pudiendo, a su vez, conducir y coordinar determinados trabajos en otras materias específicas. Finalmente, se apunta que la puesta en marcha de esta institución requeriría la redefinición del papel de los dos *Biltzar*.

- En último lugar (hipótesis 6) se plantea la estructura bicéfala que finalmente se pone en marcha, concretada en la creación de un Consejo de Desarrollo y un Consejo de Electos. Este juego de hipótesis plantea que el primero de los órganos gozaría de una función eminentemente consultiva y deliberativa, mientras que el segundo presentaría un papel más político al participar directamente en la planificación de las políticas públicas de desarrollo, conduciendo determinadas acciones. El estatuto sería doble, de manera que mientras el Consejo de Desarrollo podría definirse como Asociación (regida por la ley de 1901), el Consejo de Electos sería reconocido como Agrupación de Interés Público. La relación entre ambos grupos imitaría a las ya existentes entre los Consejos

Regionales y su Consejo Económico y Social, de manera que el Consejo de Desarrollo tendría capacidad para interpelar al de Electos en determinadas materias, mientras que este último se situaría en posición jerárquicamente superior al de Desarrollo. Este modelo dual, a juicio de los redactores de los juegos de hipótesis, permitiría una mayor riqueza en las relaciones con la sociedad civil que las propuestas precedentes, así como una mayor complejidad y formalidad en la cooperación con otras instituciones⁸.

2. La Gobernación: Consejo de Desarrollo y Consejo de Electos

Finalmente, es la última de las hipótesis la que se concreta entre 1994 y 1995, poniendo en marcha un entramado dual que se fundamenta en un reparto jerárquico de los papeles: *una función de movilización de los actores socio-profesionales, culturales y asociativos; una función de elaboración de recomendaciones en torno a los grandes ejes del desarrollo para el Consejo de Desarrollo (CDPB); y la coordinación inter-institucional de los Electos, destinada a constituir una fuerza de proposición en intervención ante las administraciones para el Consejo de Electos (CEPB) (CDPB, 1998).*

1. El **Consejo de Desarrollo** se crea en julio del 94 como asociación privada regida por la Ley de asociaciones de 1901. Sus objetivos son contribuir al desarrollo del País Vasco, intervenir en la ordenación del territorio, e impulsar la cooperación transfronteriza. Pero su configuración jurídica limita sus posibilidades. Estas se reducen a hacer estudios, dar a conocer proyectos de desarrollo, proponer orientaciones, y formular puntos de vista sobre proyectos y decisiones. Su papel de dinamizador y asesor le confina a las fases de identificación del problema, formulación de soluciones y evaluación del proceso de las políticas públicas, y concretamente de la de ordenación territorial del País Vasco. En consecuencia, su peso específico y legitimidad depende de la permeabilidad de las distintas administraciones para implementar sus propuestas.

Su composición interna trata de garantizar la representación de la sociedad vasca por medio de un sistema de delegación colegiada contando con 15 cargos políticos elegidos por el Consejo de Electos⁹; 30 para el colegio de las Actividades Económicas y Sociales; 20 en el de Enseñanza, Formación y Cultura; 15 representantes del Estado, Departamento y Región Aquitana en el cole-

⁸ Enbata, 1302.

⁹ Sus primeros miembros fueron nominados por el Biltzar de Alcaldes, ya que la constitución del CEPB será más tardía (1995).

gio de la Administración; 12 Personalidades Cualificadas (CDPB, 1994); y 5 miembros de derecho¹⁰.

2. El **Consejo de Electos** se constituye también, pese a la propuesta inicial que planteaba un marco jurídico público, como una Asociación de derecho civil regulada en la ley de julio de 1901. Sus objetivos son los de la elaboración, a escala del País Vasco, de un proyecto de territorio (o Esquema de Ordenación); y el de constituir una fuerza de proposición de iniciativas ante el Consejo General del Departamento, el Consejo Regional, el Gobierno francés o la Unión Europea.

A este respecto, al Consejo de Electos le corresponde la negociación con los diferentes niveles de la Administración pública de las medidas propuestas del CDPB, ocupando de esta forma una posición determinante en el juego de las relaciones intergubernamentales. Pero, nuevamente, sus estatutos no reconocen un poder de implementación de las políticas que abanderan, con lo que su labor se limita al ejercicio de *loobying* ante los niveles políticos implementadores (*maîtres d'ouvrage*): instituciones locales, departamentales, regionales y estatales, o colectivos privados.

Este CEPB se conforma en 1996 por los 21 consejeros generales vascos, por los Consejeros Regionales, diputados, senadores y parlamentarios en Europa; y por un colegio de alcaldes formado por 36 representantes del Biltzar. Este último grupo se constituye por 2 delegados de cada municipio de más de 20.000 habitantes (por lo tanto 6), 1 delegado de cada comuna con una población de entre 5.000 y 20.000 habitantes (en total 7 representantes) y 23 delegados de comunas rurales del País Vasco –a razón de dos por cada cantón (a excepción del de Hendaia que es representado por 3 delegados comunales, y Donibane Lohitzune, Hazparne y Ustaritze que además del que les corresponde por ser comunas de más de 5.000 habitantes, cuentan con un suplente)—¹¹.

Por su parte, su Consejo de Administración se constituye por 20 miembros: 2 representantes de Zuberoa, 2 de Baja-Navarra, 2 de Lapurdi, 2 de la costa vasca, 6 consejeros generales, 2 regionales y 4 parlamentarios (CEPB,

¹⁰ Incorporados, estos últimos, en 1998 como forma de superar la crisis que supuso la no re-elección por el Colegio de actividades económicas del que hasta ese momento había sido el Presidente del CDPB: el histórico abertzale Ramuntxo Camblong.

¹¹ En 2004 se establece una composición de 79 miembros de forma que además de los representantes nacionales, departamentales y regionales, se suman 44 delegados de los organismos de cooperación intercomunal: 10 para el BAB; 4 para el Sindicato mixto Hobeki (zona intermedia), la Comunidad de Comunas de Zuberoa, la Comunidad de Comunas de Garazi-Baigorri, el Sindicato Nive Nivelte y el Sindicato de Hasparren; y 19 para municipios no organizados.

1995)¹². Tras la primera de sus reuniones, el Consejo de Electos determina la composición de su Consejo de Administración, el cual nombra a Jacques Lasserre (Bidaxune) como Presidente, a Grenet (Baiona) y a Poulou (Urruña) como Vicepresidentes, a Inchauspé (Garazi) como Secretario y a Beguerie (Chéraute) como Tesorero¹³.

De esta forma, se observa cómo los órganos de dirección del Consejo de Electos son copados desde sus inicios por significativos representantes políticos, muchos de los cuales acumulan varios cargos electos: por ejemplo, Jacques Lasserre es Presidente del Consejo de Electos, Vicepresidente del Consejo de Desarrollo, y Vicepresidente del Consejo General de los Pirineos Atlánticos (además de Alcalde de Bidaxune, con lo que se consolida como una figura clave en la red de desarrollo local y ordenación territorial)¹⁴. Paralelamente, destaca el intento de garantizar la presencia significativa de electos del interior: a) la composición de la Asamblea General, como hemos visto, reserva la mayor parte de los 23 delegados de comunas rurales para electos de Zuberoa y Behe-Nafarroa; b) 7 de los 20 representantes del Consejo de Administración son cargos electos del interior; c) y por último, la Presidencia y tres de los cinco puestos de la dirección pertenecen a electos que no provienen de la costa. Sin embargo, y a pesar de esta vocación, también puede apuntarse una sobre-representación cualitativa del BAB en los cargos de dirección del Consejo de Electos (7 de los 20 miembros del consejo de administración pertenecen a alguna de estas comunas). Finalmente, se observa cómo la gran mayoría de los delegados del interior representan a municipios de la zona intermedia (algunos como Inchauspé o Lasserre son grandes notables). Por el contrario, sólo dos de los representantes en este órgano pertenecen a Zuberoa.

En cualquier caso, e independientemente de estas matizaciones, lo cierto es que esta institución, en comparación con cualquier otro organismo puesto en marcha hasta ese momento, se ampara en un plus de legitimidad derivado de su representatividad geográfica y municipal. Algo que supone una primera concreción del principio de solidaridad territorial que el Informe Pays Basque 2010 había presentado como una de las claves esenciales para la ordenación del territorio. Así, el Consejo de Electos *traduce en sus actos la identidad común que hace que los actores piensen en el País Vasco como un bien indivisible* (CDPB, 2001: 6).

¹² En 2004 el Consejo de Administración estaba constituido por 6 consejeros generales, 2 consejeros regionales, 4 parlamentarios, 1 miembro de cada sindicato, dos del BAB y 1 de los municipios no organizados.

¹³ En 2004, el Presidente es el Eurodiputado y ex-alcalde de Anglet Lamassoure, los vice-presidentes son Grenet y Poulou, y el tesorero Arhancet (consejero del interior).

¹⁴ No en vano en la actualidad es Presidente del Consejo General de los Pirineos Atlánticos.

3. El proyecto de territorio

En su segunda reunión de trabajo, el Consejo de Electos encarga al Consejo de Desarrollo la realización del Esquema de Ordenación Territorial, lo que consolida una división de trabajo entre ambos órganos para-institucionales en base a la cual le compete al CDPB la reflexión, el intercambio de ideas, y el encuentro de actores; y al CEPB la responsabilidad de la puesta en marcha de las propuestas, ya que a fin de garantizar su implementación, debe negociar y obtener partidas de los fondos destinados a políticas sectoriales del Consejo General y Regional, del Contrato de Plan Estado-Región, de los recursos nacionales destinados a la ordenación y el desarrollo del territorio, y de los Fondos Estructurales Europeos. A continuación, nos detendremos brevemente en aquellas cuestiones del Esquema de Ordenación que afectan directamente a los municipios.

Así, el documento definitivo, aceptado en 1997 por el Estado, el Departamento y la Región, destaca el papel de la Aglomeración BAB en la configuración de Iparralde como *una pieza clave a escala europea*, además de proponer la puesta en marcha de estrategias que permitan *pasar de una continuidad urbana litoral a una verdadera conurbación interdependiente con el resto de territorios del entorno*. De la misma forma, y con el objetivo de organizar la cohesión territorial –como consecuencia de la desvertebración entre la costa y el interior detectada en el diagnóstico Pays Basque 2010– se plantea trabajar sobre la base de *tres componentes territoriales (litoral, espacio medio, interior), reconociendo su identidad y especificidad, y reafirmando las relaciones mutuas*. En tercer lugar, y con el objetivo de desarrollar el espacio urbano en el conjunto de Iparralde, se propone *hacer emerger puntos de apoyo de desarrollo urbano en los diferentes cantones*, así como *cualificar estos puntos de apoyo en base a funciones específicas adecuadas a una planificación coherente con las características de cada uno de los espacios* (CDPB, 1996).

Concretamente, el Esquema delimita los ejes más importantes del desarrollo de cada uno de los tres ámbitos en que se divide funcionalmente el territorio vasco. Respecto al *litoral* se recoge un aspecto sobre el que ya se incidía en el Informe Pays Basque 2010: la afirmación de la capitalidad de la aglomeración BAB en el País Vasco, sustentada en el desarrollo de la identidad vasca y especialmente del euskera, la diversificación de horizontes (Aquitania, Países del Adour, CAPV y CFN), la consolidación de sus relaciones con la zona intermedia, y la formulación pública de una estrategia de reconocimiento mutuo entre los diferentes territorios. La zona *intermedia* se ha definido, a juicio de los redactores del Esquema, como un espacio creado en negativo frente al litoral y al interior: desde el punto de vista de los primeros es considerado como su peri-

feria; para los segundos es el punto de acceso a la costa. Sin embargo, esta posición *a medio camino* es la que le confiere a sus municipios un papel estratégico en la cohesión del País Vasco, a juicio de los redactores del Esquema. Por tanto, debe ser considerado un *territorio 'de proyecto' a estructurar a partir de una estrategia que debe conjugar la relación de interdependencia constructiva con respecto al litoral y el desarrollo de su propia dinámica* (CDPB, 1996: 33). Finalmente, el País Vasco *interior* debe fundamentar su dinamismo en un proceso que, frente a anteriores interpretaciones que contraponían un desarrollo accesorio al litoral o una dinámica autónoma, debería sustentarse, por el contrario, en la corresponsabilidad del conjunto de actores del interior y en su afirmación en el marco de un proyecto global para el País Vasco (CDPB, 1996b: 36).

En consecuencia, como se observa, el escalón municipal presenta una importancia capital en las estrategias de desarrollo que se ponen en marcha desde la década de los noventa en Iparralde. Así, de una presencia tímida en los grupos dinamizadores de la reflexión Pays Basque 2010, se pasa a la efectiva consolidación de la presencia de los pequeños –y grandes– electos municipales en los órganos de concertación (CDPB) y de representación electiva (CEPB). De esta forma se garantiza la representatividad y cohesión territorial, y se trata de contrapesar el papel preponderante de los notables, que aunque mantienen una posición privilegiada en los órganos de dirección (sobre todo en el CEPB), deben negociar y consensuar sus estrategias con el resto de pequeños electos y representantes sociales y de la administración. En este sentido, el Esquema de Ordenación trata de acercarse a las problemáticas de Iparralde en su conjunto, y aunque privilegia el peso del BAB en la vertebración del Pays Basque, no olvida el papel de la zona intermedia y del interior. En cualquiera de los casos, una vez asentada esta primera dinámica de vertebración, las redes locales tratarán de adecuar el proyecto de territorio a las necesidades comunales a escala comarcal (o infra-territorial).

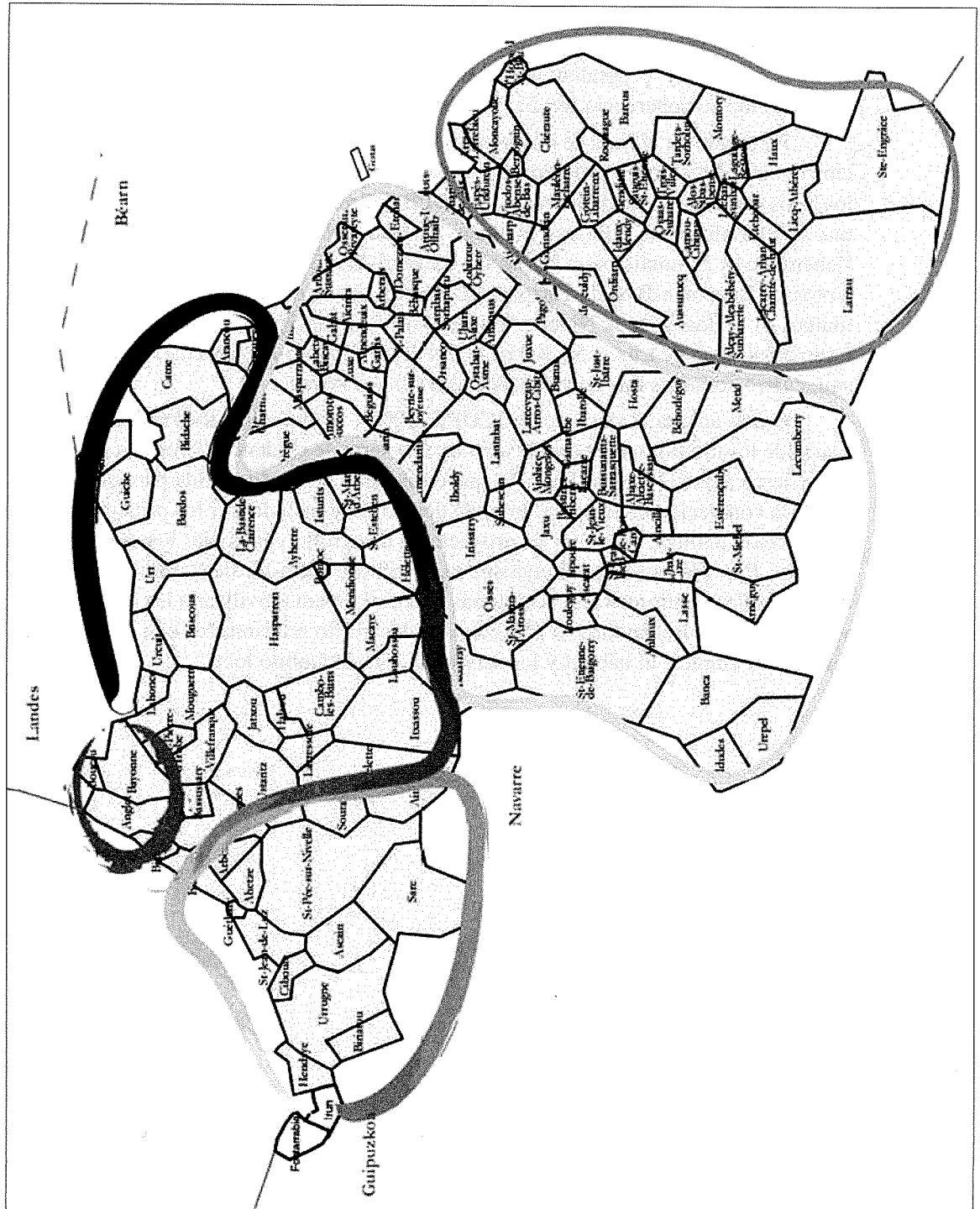
4. Territorio y cooperación intermunicipal

Una vez elaborado el Esquema de Ordenación de Iparralde, desde las autoridades y las redes de concertación va a tratar de adecuarse la política de ordenación y regeneración local a las especificidades de los diferentes espacios que se definen en la práctica sobre el terreno. Así, el 28 de mayo de 2001, el Presidente del Consejo Regional de Aquitania solicita al Consejo de Desarrollo un estudio para la definición de territorios susceptibles de soportar proyectos de desarrollo infra-territorial. Concretamente, se demanda al Consejo de Desarrollo a) definir territorios que han demostrado una capacidad para dinamizar de

forma durable orientaciones que sean susceptibles de recibir el apoyo del Estado, la región o el departamento y Europa, y b) precisar las modalidades para el establecimiento de programas de desarrollo local en estos territorios, pero garantizando su coherencia con el Esquema de Ordenación de Iparralde.

Partiendo de la base de dos hipótesis –la primera privilegia la estructuración comarcal en torno a problemas de ordenación y la segunda sobre la base de los retos particulares de desarrollo–, el CDPB delimita cinco espacios sobre los que territorializar las políticas públicas, adecuándolas a la realidad local: a) Zuberoa, con 35 municipios; b) Garazi-Baigorri-Iholdi-Amikuze con 70 municipios; c) Bidaxune-Bastida-Hazparne-Ezpeleta-Ustaritze-St. Pierre, con 36 comunas; d) la Bassin de la Nivelle-Bidasoa con 12 municipios, estructurados en torno a San Juan de Luz, y 58.300 habitantes; y e) Baiona-Anglet-Biarritz-Boucau, cuatro comunas que concentran 112.000 habitantes.

Como apunta el documento (CDPB, 2001), la dinámica desarrollada en Iparralde los últimos años permite afirmar una serie de evidencias. Por una parte, se destaca que el ámbito Pays Basque es un buen punto de partida para posibilitar la concreción de los programas de desarrollo y para definir los principios de la acción pública, delimitar un proyecto de desarrollo y negociar los medios precisos. Por otra parte, se subraya que los territorios infra-locales (comarcales) de desarrollo constituyen las escalas más adecuadas para movilizar a los electos y a la sociedad civil en torno a proyectos de desarrollo relacionados con la economía y el empleo, el hábitat y los servicios de cada ámbito local.



Teniendo en cuenta estas consideraciones, y antes de pasar a plantear propuestas concretas de intervención, el CDPB define una serie de necesidades: a) garantizar la coherencia de los proyectos territoriales (Esquema de Ordenación del Pays Basque) y los comarcales (Planes Colectivos de Desarrollo –PCD–, Contratos de aglomeración), b) posibilitar la concertación entre los *Maîtres d’Ouvrage* (los organismos públicos responsables de la dirección de los PCD por una parte y el Consejo de Electos por otra); c) favorecer la organización de los sectores asociativos y económicos en ambas escalas; d) permitir la intervención de los servicios públicos en los Contratos de Aglomeración, PCD, Leader, etc...; y e) ayudar a la puesta en red de los agentes de desarrollo que intervienen en la animación de los PCD, sin perder de vista el proyecto global (Pays Basque).

Sobre estas bases, la primera de las propuestas del CDPB sería la de organizar en el CDPB un comité territorial local específico para cada territorio, que debería estar compuesto a) por representantes de cada uno de los cinco ámbitos comarcales que trabajan en los colegios socio-profesionales y asociativos del CDPB, y que debería completarse, b) con los otros cargos institucionales y personalidades municipales no representadas en el CDPB. Este comité, cuya composición debería ser validada por el establecimiento público responsable de la dirección del proyecto local (intercomunalidad, sindicato mixto), tendría por función participar junto a los electos en la definición de los proyectos comarcales, así como dinamizar y apoyar su puesta en marcha. En segundo lugar, el CDPB propone que se asegure en el CEPB la coherencia entre las orientaciones estratégicas para Iparralde y los proyectos infra-territoriales de desarrollo: a) posibilitando la evolución de la representación local en el CEPB en función de los nuevos perímetros de desarrollo¹⁵; b) asociando el Consejo de Electos a la firma de los Contratos de Aglomeración y los Proyectos Colectivos de Desarrollo; y c) institucionalizando lazos de información recíproca entre los establecimientos públicos municipales/supracomunales y el Consejo de Electos.

V. EL MUNICIPIO EN LAS ESTRATEGIAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Recapitulando, podríamos apuntar una serie de dinámicas ligadas a la evolución de Iparralde, en las que el municipio se encuentra en su epicentro hasta fechas recientes. Por una parte, hasta comienzos de los noventa, hemos observado cómo la falta de reconocimiento institucional y la división interna de

¹⁵ *Vid. supra*, notas 10 y 11, en las que se detallan los cambios en la composición del CEPB y el CDPB para adecuar esta recomendación a la organización interna de ambas redes.

Iparralde en dos sub-prefecturas se une a los límites territoriales del mandato electivo de los representantes municipales, impidiendo la puesta en marcha de estrategias y políticas públicas que abarquen el conjunto del territorio vasco. En este sentido, el sistema notabiliar incentiva la difuminación de Iparralde en la práctica cotidiana. Sin embargo, desde 1992 se pone en marcha una estrategia concertada de desarrollo, que se concreta en la creación de dos organismos para-institucionales encargados de diseñar un proyecto de futuro para el territorio. Así, la presencia de los electos municipales en estas redes se convierte en la garantía de la representatividad territorial de la dinámica (vertebración entre la costa y el interior), y en la garantía de la visibilidad local (al entender el Pays Basque como una unidad indivisible). Más tarde, estas estrategias se convierten en la punta de lanza de un debate de ordenación territorial a nivel estatal que da carta de naturaleza a la figura de los *pays*-es como estructura de cooperación intercomunal y espacio de proyectos. Ambas dinámicas, en definitiva, posibilitan que por primera vez en la historia, se explicita la diferencialidad de Iparralde en el seno del departamento de los Pirineos Atlánticos¹⁶. Esta cuestión, unida a la falta de respuesta o al retrato de las administraciones en la concesión de recursos para la puesta en marcha de las propuestas definidas en el Esquema, posibilita que muchos representantes vascos comiencen a pasar a pensar del *cómo* garantizar el desarrollo, al *quién* debería pilotarlo. Se abren, así, las oportunidades para que renazca con fuerza una demanda de institucionalización, presente desde el mismo momento en que fueron abolidas las instituciones históricas vascas tras la Revolución, pero que dormía en el sueño de los justos desde comienzos de los 80.

1. La Asociación de Electos por un Departamento Pays Basque

El progreso de Baiona, y en consecuencia de la CCI, va a estar íntimamente ligado a la evolución del puerto. De esta manera, durante el siglo XIX comienza a consolidarse una burguesía comercial que observa con preocupación los problemas de estructuración del espacio vasco, así como su falta de autonomía respecto de Pau y París. Sobre estas bases, la institución consular había reclamado en 1836 a las autoridades estatales la división del Departamento de Bajos Pirineos, y en consecuencia, la creación de una institución bajo la denominación de *Departamento del Adour* que englobase su espacio de

¹⁶ Cuya máxima expresión es la firma de la Convención Específica (n.b la denominación del contrato) por la que se otorgan 400 millones de euros para la puesta en marcha de parte de las propuestas del Esquema. En cualquier caso, se debe subrayar que ésta es posterior a –y probablemente consecuencia de– la dinámica de movilización a favor de un Departamento Pays Basque que analizaremos a continuación.

influencia más directo. En los setenta del pasado siglo, y con el objeto de dinamizar socialmente la demanda, de la CCI surgirá la Asociación por un Nuevo Departamento (AND). Sin embargo, la apatía ciudadana ante la cuestión obliga a los sectores institucionalistas a *mirar más* hacia el ámbito electivo. Así, la AND decide en 1979 la realización de una consulta entre los alcaldes del territorio, como forma de pulsar el sentir de los cargos electos ante esta demanda. La respuesta a esta iniciativa muestra la apatía y falta de sensibilidad del cuerpo electivo, ya que de 158 alcaldes sólo 19 contestan, siendo 17 los favorables a la creación del nuevo departamento. Este resultado precipita una profunda reflexión y autocrítica en la AND sobre su acción pasada y las perspectivas de futuro, para concluir que antes de dar un salto cualitativo como la celebración de esta consulta popular, debería trabajarse el apoyo de los responsables políticos. Sólo así se garantizaría el colchón necesario para lograr el resultado positivo en un referéndum de estas características. De esta forma la AND propone la creación de otro colectivo (una Asociación de Electos) cuya función sería lograr la adhesión de la mayoría de los consejos municipales a la demanda departamentalista (CHAUSSEIER, 1997).

En consecuencia se crea en 1980 la *Association des Elus pour un Département Pays Basque* (AED). Tal y como señala el artículo 1 de sus estatutos, *esta asociación tiene por objetivo reagrupar a los electos del Pays Basque (arrondissement de Baiona, cantones de Maule y Tardets, es decir, las tres provincias históricas de Lapurdi, Baja-Navarra y Soule), para preparar y organizar todo tipo de consultas populares que permitan a los habitantes de las diferentes comunas pronunciarse sobre la creación de un departamento Pays Basque, dotado de un estatuto de las lenguas y culturas locales* (AED, 1981). Además, el colectivo se aleja de las definiciones neutras de sus antecesores (Departamento del Adour), a la vez que liga el futuro departamento con históricas reivindicaciones del nacionalismo. Sin embargo, y a pesar de sus esfuerzos, tampoco la AED es capaz de hacer cuajar su alternativa al *statu quo* institucional. A lo largo de los primeros años de vida, la Asociación de Electos no logra aumentar la importancia cualitativa o cuantitativa de sus adherentes. A pesar de sus iniciativas, el número máximo de cargos institucionales que aceptan formar parte de la asociación no supera los 150 a lo largo de la década de los 80, representando la mayoría de ellos a pequeñas localidades, sin poseer, por tanto, acceso a los círculos de poder departamentales, regionales o estatales.

En paralelo, el rechazo frontal de las autoridades nacionales (con las formaciones de centro-derecha en el poder) obliga a la asociación a tratar de influir por otros medios más visibles en el ámbito social: por ejemplo la presión *electoral*. Esta posibilidad se ofrece a principios de los ochenta con las elecciones presidenciales, de forma que se abre temporalmente una estructura de oportuni-

dad política que aumenta su capacidad de incidencia sobre el sistema político local, en la medida en que el Partido Socialista encuentra en la apuesta departamental un instrumento para afianzar sus posiciones; con lo que pasa a responder positivamente a los emplazamientos realizados por la asociación. De manera que durante varios años se produce una confluencia táctica entre los intereses del PS y los de estos dos grupos, reforzando las posiciones departamentalistas (CHAUSSIER, 1997).

Finalmente, tras el ascenso de los socialistas al poder, las autoridades inician una política ambigua, ya que aunque no rechazan la creación de un departamento, plantean una serie de medidas, cuando menos dilatorias, que generan una gran frustración entre los responsables de ambos colectivos. En última instancia, los resultados de las elecciones municipales de 1983 –que imposibilitan la reelección de los Presidentes de la Asociación de Electos y de la Asociación por un Nuevo Departamento– acaban por apuntillar a estos grupos de presión que desaparecen de la escena política durante casi una década.

2. Los nuevos ciclos de movilización y el papel de los municipios

Sin entrar en el análisis de la dinámica que se precipita en los noventa, y que se concreta en una difusión generalizada de la demanda institucional (AHEDO, 2003), trataremos de presentar a continuación los ejes sobre los que se asienta el papel de los municipios en la propuesta de creación de un departamento Pays Basque. En este sentido, un sorpresivo cambio en la correlación de fuerzas en el cuerpo electivo, visualizado en el *Biltzar* de Alcaldes de 1996, abre las oportunidades para la acción de diferentes colectivos escisionistas.

1.- Así, la Asamblea General del *Biltzar* del País Vasco celebrada el 21 de septiembre de 1996, en la que participan 85 de los 159 alcaldes, decide aceptar la celebración de una consulta –por el sistema de votación secreta– para conocer la posición de los máximos representantes municipales en torno a la creación de esta institución. Tras ser asumida esta propuesta por el Consejo de Administración, el 30 de noviembre de 1996 se realiza una nueva Asamblea General en la que intervienen 151 de los mandatarios municipales¹⁷. Esta elevada participación aporta un incuestionable valor cuantitativo al resultado de la votación, que se salda con la posición favorable de 93 de ellos (61,6%), mientras que 53 (35,1%) contestan negativamente, y 5 emiten un voto en blanco. A la luz de los resultados, la demanda departamental es refrendada por un 58,9% de los alcaldes de Iparralde. Sin embargo, la indefinición –cuando no posición

¹⁷ Ni el sub-prefecto de Baiona, ni el alcalde de esta localidad, además del de Anglet habían participado en la primera de estas asambleas.

contraria— de los representantes de los municipios más poblados de este territorio (Baiona, Anglet, San Juan de Luz, Biarritz,...) sirve a los detractores de la reivindicación para minimizar la importancia del resultado.

Efectivamente, el valor cualitativo de la consulta es relativo si atendemos a la representación poblacional que podría extrapolarse de la votación. Sin embargo, su efecto es incuestionable, ya que supone la manifestación clara de la ruptura de las relaciones clientelares que, como vimos anteriormente, habían vertebrado el sistema político de Iparralde. De la misma manera que la imposibilidad de la AED para acceder a los círculos de poder locales, y más concretamente a las estructuras intercomunales existentes —*Biltzar* de Lapurdi y *Biltzar* de Baja-Navarra y Zuberoa—, reflejaba los límites de la Asociación de Electos a mediados de los ochenta, la respuesta de los cargos locales en el *Biltzar* celebrado en octubre de 1996 visualiza la transformación operada¹⁸.

2.- Sin embargo, y teniendo en cuenta los argumentos planteados desde los sectores anti-departmentalistas, la Asociación de Electos decide, en Asamblea General celebrada el 8 de diciembre de 1996, lanzar una consulta en el conjunto de los consejos municipales de Iparralde, a fin de conocer la relevancia de la reivindicación en la totalidad del territorio.

Esta iniciativa supone una movilización sin precedentes para la AED, posibilitando el acceso de sus reivindicaciones a la totalidad de los representantes electos del País Vasco. Así, tras un lento proceso de debate que se prolonga durante más de dos años y medio, y que es mediatizado por la dinámica que desarrollan —paralela, aunque inconexamente— otros colectivos, se conoce a finales de 1999 que 85 consejos municipales de 106 que habían realizado la consulta votaron favorablemente. Por el contrario, sólo 18 de estos consejos se posicionaron en contra, mientras que la votación se saldó en tres casos con el mismo número de votos favorables que contrarios. Desde el punto de vista cuantitativo, el *sí* representa al 81% de los órganos municipales consultados, y el 53,5% de la totalidad del País Vasco. Por el contrario, las posiciones negativas suponen el 18,4% de los que se han expresado, y el 11,3% del conjunto de los municipios del territorio. De las 10 comunas de más de 5.000 habitantes, 6 habían votado, y todas ellas a favor.

Si atendemos al número de consejeros municipales, fueron consultados 1.570 de los más de 2.400 del Pays Basque, expresando su opinión 1.260, es decir, el 80,4%; 906 lo hacen favorablemente, lo que supone el 71,9% de los sufragios, y el 57,7% del conjunto de los consejeros consultados en estas 106

¹⁸ Más allá incluso de las expectativas de los propios precursores, como señala Jean Aniotzbehere, presidente de la AED, en LSPB, 1-XI-1996.

comunas. Finalmente, y desde el punto de vista de la representación poblacional, las 106 poblaciones posicionadas aglutinan a 162.000 habitantes, el 63% de la población vasca. Los consejos municipales favorables suponen el 88,6% de este sector, es decir, 143.800 personas. Lo que, en definitiva, implica que los resultados favorables aglutinan a un 55,8% de la población total de Iparralde (AED, 2000b).

3.- Continuando con su estrategia de socialización de la demanda, el 7 de febrero de 1998 se celebra una Asamblea General del *Biltzar* de Alcaldes a la que acuden 115 de los representantes comunales, y en la que se discute en exclusividad la cuestión institucional. Más allá de las argumentaciones de los diferentes representantes¹⁹, el elemento más significativo es la presentación, por parte de su Presidente, Daniel Poulou, de las conclusiones de un grupo de trabajo constituido en abril del 1997 para definir la postura del organismo. Así, el *Biltzar* de Alcaldes asume el texto *1790: création des départements. 1998: Projet de création d'un département Pays Basque*, que en definitiva supone la *labelización* de la reivindicación departamental por parte de la institución intercomunal.

Este documento presenta una serie de argumentos favorables a la demanda, atendiendo a varias dimensiones:

- Desde el punto de vista histórico recuerda los hitos más importantes en la reivindicación (institucionalización de los departamentos en 1790, posicionamiento de la CCI en 1836, creación de la AED en 1974, proyecto de ley socialista en 1980, incorporación de Zuberoa a la CCI en 1990, presentación de la enmienda de Inchauspé en 1994, y voto del *Biltzar* en 1996), destacándose la legitimidad de *una reivindicación bicenteneria, que ha permanecido durante todos los regímenes (estatales), y que hoy en día supera las divisorias políticas*. La elección de las fechas, en este sentido, no es casual, ya que trata de mostrar la heterogeneidad y pluralidad de la demanda aludiendo a las iniciativas de los socialistas y electos del RPR como Inchauspé –además de los representantes socio-profesionales–, pero obviando el papel de los abertzales, que en 1963 presentan la Carta fundacional del nacionalismo en Itsasu, demandando un Departamento para Iparralde.

- El texto, desde una perspectiva pedagógica, responde a las dudas planteadas por determinados electos sobre la viabilidad de la propuesta: a) se rechaza la excepcionalidad demográfica de la institución vasca, cuya población superaría a 21 departamentos franceses, y su densidad sería mayor que la media de Aquitania, b) se plantean los beneficios fiscales que reportaría su consecución

¹⁹ Vid. Enbata, 9 y 16 de febrero de 1998.

(incremento de un 7% de inversiones sin aumentar los impuestos), c) se señala la inexistencia de consecuencias respecto al reparto de la deuda del actual departamento, y desde el punto de vista presupuestario, y d) se afirma la posibilidad de disponer de cerca de 150 millones de euros sin que aumentase la presión fiscal, superando las cifras de 23 departamentos.

- Finalmente, otros tres capítulos hacen referencia a cuestiones administrativas y socio-culturales. El apartado *administración departamental* destaca a) la capacidad de iniciativa que reportaría para los electos un nuevo departamento, *sin tener que depender del arbitraje de Pau*, b) la mayor representación de los intereses del interior del Pays Basque en el nuevo Consejo General, y c) la superación de agravios comparativos, como que los electos vascos sólo presidan en 1998 una de las seis comisiones orgánicas del Consejo General de los Pirineos Atlánticos.

- Respecto a la *administración estatal*, el informe del *Biltzar* subraya la sobre-representación del Bèarn en los puestos de trabajo administrativos (así como el *plus* de ingresos generados por ese colectivo laboral) y las inversiones del Estado, planteando la creación de un departamento Pays Basque como alternativa.

- Por último, el documento del *Biltzar* vincula la institución departamental con una política coherente de acercamiento de los órganos de decisión a los ciudadanos. A su juicio, el intento de poner en práctica esta filosofía por medio de políticas de desconcentración únicamente se habría concretado en la bicefalía de gran parte de los organismos públicos del departamento de los Pirineos Atlánticos. Por el contrario, una serie de competencias (cooperación transfronteriza, política turística específica,...) e instituciones (Cámara Agrícola, Universidad autónoma,...) serían creadas inmediatamente (BILTZAR, 1998).

De esta forma, el *Biltzar* de Alcaldes del País Vasco asume y reformula los planteamientos de los actores departamentalistas, dotando de un *plus* de legitimidad a la dinámica unitaria que se desarrollaría posteriormente, tras la constitución del *Llamamiento del 9 de octubre*; grupo que solapa su actividad contenciosa con la dinámica de presión que, sobre las bases definidas, desarrollan los electos en 1999 hacia los representantes del Estado, y sobre todo del Ministerio del Interior.

4.- A pesar de que en la citada reunión de 1998 brillasen por su ausencia los grandes electos de la costa y los representantes del Estado, sendas asambleas celebradas en marzo y junio de 1999 cuentan con una mayor participación de los alcaldes más destacados (entre otros, Lasserre –Bidaxune–, Grenet –Baiona y Borotra –Biarritz–). De la misma forma, la administración estatal está representada, presencialmente –Sub-prefecto de Baiona y sub-prefecto de Oloron–

en la convocada el 13 de marzo, y simbólicamente –a través de una carta dirigida por el Prefecto de los Pirineos Atlánticos– en el caso de la celebrada el 19 de junio. Sin embargo, la participación de los representantes del Estado va a tener consecuencias divergentes en cada uno de los casos. Así, mientras que el Presidente del Biltzar considera inoportuno tratar la cuestión departamental en presencia de los delegados del Gobierno en la primera reunión –permitiendo exclusivamente que el representante de la AED informe al plenario sobre los resultados de la consulta que venía celebrándose en los consejos municipales–, por el contrario, la carta remitida por el prefecto en la segunda de las Asambleas radicaliza las posiciones de los electos.

En esta misiva enviada por Gilles Bouilhaget, el Prefecto trata de zanjar el debate institucional en el Biltzar recordando una serie de pronunciamientos del Jefe del Ejecutivo y del Ministro de Interior, en los que se rechaza la demanda departamental. Sin embargo, los electos reaccionan proponiendo la petición de una entrevista entre una delegación de alcaldes y Lionel Jospin a fin de clarificar la postura del Gobierno. Proposición que cuenta con el respaldo no solo de los representantes departamentalistas, sino también de otros notables que habían manifestado sus reservas hacia el proyecto²⁰. Finalmente, 82 de los 101 alcaldes presentes aceptan la petición de esta entrevista, de la misma forma que se insta al Consejo de Desarrollo a tomar posición sobre la institución que *mejor responda al desarrollo del País Vasco*. En consecuencia, los electos de Iparralde se reunirán un año después con representantes de Interior, a los que no conseguirán convencer de la legitimidad de sus demandas. De la misma forma, el Consejo de Desarrollo se pronunciará de forma favorable al Departamento en 1999.

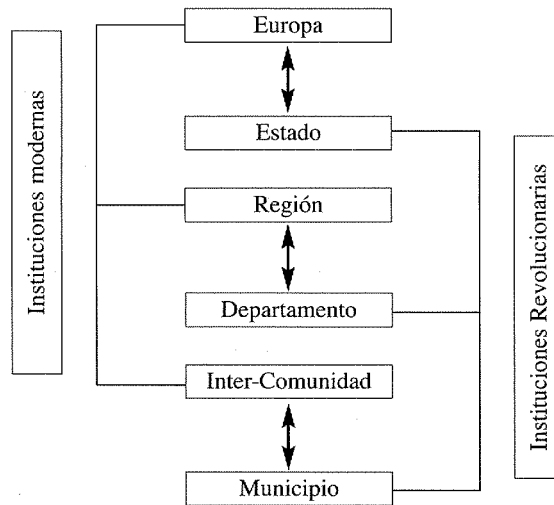
Sobre la base de este aporte legitimatorio, en ese año se conforma el *Llamamiento del 9 de octubre*, que convoca la manifestación más multitudinaria celebrada en Iparralde desde el fin de la ocupación nazi. De la misma forma, por esas fechas se conoce que hasta un 67% de la ciudadanía es favorable a la demanda. A partir de ese momento, los electos municipales, de la mano de determinados consejeros generales y regionales, comienzan a asumir un explícito compromiso departamentalista que se concreta en la presentación de una candidatura escisionista en las elecciones senatoriales de 2001, o en el apadrinamiento de la propuesta de celebración de un referéndum, aprovechando las modificaciones competenciales de 2003, realizado por 6 consejeros generales y decenas de Alcaldes en 2004, de la mano de la plataforma Batera.

²⁰ Alain Lamassoure señala que *si la mayoría del Biltzar desea mantener la demanda y la presión, la única dinámica digna después de este desaire* (en referencia a la misiva del Prefecto) *es exigir una recepción al Primer Ministro* (Enbata 21-VI-1999).

5.- En definitiva, los electos, fundamentalmente los alcaldes de pequeñas localidades, comienzan a romper a finales de la década de los 90 las redes clientelares que les unían a los grandes notables del territorio. Algunos de ellos, viendo en la posible institucionalización vasca nuevas oportunidades para consolidar sus redes de poder (como es el caso de Inchauspé o Poulou), modifican sus anteriores posiciones, abanderando la propuesta institucionalista. Finalmente, un sector importante de los alcaldes de la costa mantiene una posición distante, tratando de mantener el equilibrio, mientras que una minoría se opone frontalmente a la reivindicación. Así, resulta indudable que más allá de cuestiones como la consolidación nacionalista, las crisis de las estrategias de desarrollo, el refortalecimiento de la identidad local,... la actual asunción mayoritaria de la institucionalización vasca no se entiende sino se hace referencia al cambio en la correlación de fuerzas en el cuerpo electivo, y esencialmente a la actitud de los alcaldes de Iparralde, que con su postura legitiman a los actores y movimientos sociales contenciosos.

VI. INSTITUCIONALIZACIÓN Y MUNICIPIO

Como apuntamos anteriormente, el modelo de organización diseñado por los arquitectos revolucionarios pivotaba sobre tres estructuras claramente definidas y omnipotentes en sus propias escalas: el Estado, el departamento y los municipios. Sin embargo, a lo largo del devenir histórico se han ido añadiendo nuevos escalones que completan el cuadro institucional hasta configurarlo tal y como lo conocemos en la actualidad. De esta forma, se dispone un modelo que pivota sobre seis instituciones alineadas en tres parejas que interactúan de forma conflictiva, tratando de subsistir las unas, y de abrirse paso las otras.



Fuente: Michel Uhaldeborde²¹

Así, el Estado debe hacer frente a la pérdida de soberanía derivada de la constitución de una instancia supra-nacional como es Europa; el departamento se ve afectado durante dos décadas como consecuencia del incremento de poder de una estructura regional que asume un papel cada vez mayor en el contexto actual de crisis del Estado de Bienestar; y los municipios se muestran impotentes para subsistir aislados en un mar de fragmentación y dualidad urbana-rural, viéndose obligados a cooperar en estructuras intercomunales.

Esta dinámica conflictiva resulta determinante para poder acercarnos al contexto ante el que se enfrenta una potencial modificación del cuadro institucional en Iparralde.

En este sentido, parecería que actualmente nos encontramos a las puertas del *round* definitivo en el conflicto que se establece entre las dos instituciones intermedias del modelo de organización territorial en Francia. Como ya hemos apuntado, a finales de 2002, el recién nombrado Primer Ministro, Jean Pierre Raffarin, presenta los ejes de un nuevo proceso de descentralización que puede llegar a modificar el marco institucional sobre la base de cuatro ejes: la asunción de la organización descentralizada de la república, la democracia local directa, la autonomía financiera de las colectividades territoriales, y el estatuto

²¹ Este cuadro fue presentado por el Profesor Uhaldeborde en uno de los seminarios del curso de *Gestión y Ordenación del Territorio* organizado por Eusko-Ikaskuntza (2002-2003). Debo agradecer su claridad expositiva y las sugerencias presentadas por este profesor para comprender los límites de la reivindicación departamentalista en la actualidad.

de los territorios de ultra-mar. De la misma forma, esta reforma parece consolidar definitivamente a la región en el entramado institucional. En este sentido, parecería que el proyecto de ley presentado por Raffarin comienza a poner en cuestión el papel hegemónico de los anquilosados departamentos, que se ven atenazados entre una estructura que quedará definitivamente apuntalada, y unas nuevas formas de organización intercomunal que comienzan a despuntar. En este sentido, la reforma prevista por el nuevo gobierno de derechas complementa el corpus legislativo que, entre 1995 y 1999, había permitido la emergencia de nuevas fórmulas intercomunales. Se comienza a cerrar así uno de los conflictos resultantes de la modernización territorial del Estado necesaria para responder de forma eficiente a los nuevos retos de una economía cada vez más globalizada. Una modernización que debe dar respuestas adecuadas en una escala local lo suficientemente pequeña para ser gobernada, y lo suficientemente grande como para ser eficaz. En consecuencia, las regiones parecen imponer su hegemonía frente a los departamentos.

De la misma forma, en lo que respecta a la evolución de la tensión en la última de las parejas dicotómicas que hemos presentado, municipio-intercomunalidad, parecería que asistimos a un proceso similar. Al igual que sucedió en la década de los 70 con las regiones, la legislación de 1995 y 1999 ha sentado las bases para la estructuración de dos nuevas figuras, las aglomeraciones y los *pays-es*, que a pesar de carecer de competencias concretas, pueden llegar a jugar un papel relevante habida cuenta de su participación en el diseño de las políticas públicas a nivel local en el marco de los Contratos de Plan Estado-Región.

Sin embargo, siguiendo el modelo de la evolución regional, estos organismos inter-comunales carecen aún de legitimación democrática, siendo éste uno de los más importantes *hándicaps* para su consolidación definitiva. Y si bien es cierto que se rechaza de plano que esta(s) nueva(s) estructura(s) puedan llegar a sustituir a la institución municipal, también resulta evidente que se adecuan de forma más cabal a la grave fragmentación y polarización comunal de Francia. De esta forma, no extraña el que antes de que se haya finiquitado el nuevo proceso de descentralización, y cuando las reformas legislativas de 1995 y 1999 aún están calientes, comience a plantearse la posibilidad de que estas fórmulas de cooperación puedan ser dotadas de un poder ejecutivo elegido de forma democrática en 2007 (ADCF, 2001b). En consecuencia, podrían modificarse las prioridades de los cargos electos, que siempre han mimado los municipios como pieza clave de acceso al centro.

Y esta realidad afecta de forma determinante a nuestro objeto de estudio, Iparralde, desde varios puntos de vista. Las propuestas de institucionalización

se han centrado históricamente en la única estructura que se disponía en 1792, 1836, 1945, 1963 o 1981: el departamento. Y si bien determinados sectores del nacionalismo apuestan desde la década de los 80 por un Estatuto de Autonomía que suponía la ruptura del marco jurídico político, finalmente optarán por la reivindicación departamental. La razón de este planteamiento *minimalista* estriba en el hecho de que se trata de una estructura reconocible por la ciudadanía, con un cierto nivel competencial, y con prerrogativas específicas en materia de desarrollo rural. Una opción instrumental, ya que, más allá de sus facultades, la demanda de un departamento Pays Basque explicita la diferencialidad de Iparralde, permite aglutinar en torno a los abertzales a amplios sectores, y cataliza las sinergias y expectativas sociales que se abrieron gracias a las políticas de desarrollo y concertación iniciadas en 1992.

Pero, a pesar de este análisis, también parecería que la reivindicación institucionalista tal y como se ha planteado, se manifiesta como una apuesta *a caballo perdedor*, sobre todo una vez que se comienza a visualizar la crisis de la institución departamental. En consecuencia, las autoridades del Estado se refugian en argumentaciones como *la reforma presentada no contempla la división de departamentos, sino su fusión, la potenciación de las estructuras y no su disgregación*²², ocultando la falta de voluntad para responder de forma efectiva a las demandas mayoritarias de la ciudadanía. Un menosprecio que está en la base de la nueva estructuración territorial del Estado, pero que también puede ser consecuencia de las presiones de las autoridades españolas, de prejuicios sobre una posible extensión de la violencia a Iparralde, o de simples suposiciones sobre un incremento de las demandas de los sectores nacionalistas, cada vez mejor situados en el sistema político-electivo, una vez que se satisficiese la reivindicación.

La otra cara de la moneda se encuentra en la profundización de los mecanismos de cooperación intercomunal: una apuesta de las autoridades estatales, fundamentalmente vertebrada en torno a la figura de las comunidades de aglomeración y la del *pays*, en cuya consolidación destacamos nuevamente el papel precursor que han jugado los territorios vascos. De esta forma, la dinámica puesta en marcha en Iparralde desde 1992 –concretada en la creación de los Consejos de Desarrollo y de Electos, y en la elaboración del Esquema de Ordenación Territorial en 1997– sirve de campo de pruebas para la posterior legislación de 1999. Una norma que extiende el modelo vasco al conjunto de Francia, hasta el punto de que en la actualidad existen 232 *pays*-es que aglutinan al 60%

²² Manifestaciones realizadas por el Primer Ministro tras recibir a los electos vascos a comienzos de 2003.

de los municipios y a 25 millones de personas (ADCF, 2002b).

Sin embargo, esta estructura administrativa ha demostrado su insuficiencia para responder a los retos y a los diseños estratégicos de los actores de Iparralde, fundamentalmente debido a sus nulas competencias, y sobre todo por su falta de legitimidad democrática. De esta forma, la representación del *pays* recae en la presidencia del Consejo de Electos, figura que en ningún caso podría equipararse a la de un ejecutivo departamental.

Paralelamente, la fortaleza de una aglomeración como el BAB se entiende no sólo por el peso demográfico de sus tres municipios labortanos, sino por el hecho de que este organismo limita con otras comunas que pertenecen al departamento de las Landas, pero que han alcanzado un importante grado de desarrollo económico gracias a la influencia del puerto de Baiona. Por ello no extraña que todos los documentos redactados por el Consejo de Desarrollo incorporen a comunas como Tarnos o Capbreton a sus diseños estratégicos. De esta forma, en buena lógica, parecería posible que caso de superarse las (aún) grandes reticencias de los electos de ambos lados del Adour, pudiera plantearse la ampliación de la aglomeración bayonesa más allá de las fronteras históricas y culturales de Iparralde.

Nos encontramos, por tanto, ante un panorama totalmente abierto a medio plazo, pero fuertemente limitado en el corto plazo: en este sentido, el BAB, capital incuestionable del Pays Basque, no es capaz de vertebrar institucionalmente un entorno económico más amplio y que dotaría al espacio vasco de mayor capacidad de respuesta ante su debilidad estructural. Por otra parte, la figura del *pays* carece del nivel de desarrollo suficiente como para poder ser asimilada a la mínima institucionalización que reclaman los sectores escisionistas. Finalmente, la talla del territorio vasco impide barajar la posibilidad de que la administración atribuya a Iparralde un modelo experimental con competencias similares a las de una región.

De forma que la estrategia de los sectores institucionalistas se ve ahogada a) por su apuesta por una institución que tiende a desaparecer, b) por la imposibilidad de lograr un reconocimiento equiparable con la nueva estructura regional que se consolida en el entramado territorial, y c) por la inadecuación de los organismo intercomunales, todavía demasiado etéreos como para poder concitar las simpatías del colectivo contencioso.

Por otra parte, la cota de poder alcanzada por estos sectores departamentalistas pivota sobre una reivindicación clara, bien definida y concretada, y asimilable por la ciudadanía. Por el contrario, una reformulación de sus demandas en claves regionalistas o autonómicas se presenta como maximalista a corto plazo, pudiendo reducir el nivel de apoyo y legitimidad que han con-

seguido. De la misma forma, un giro estratégico que tratase de adecuar la reivindicación a una nueva estructura intercomunal por concretar, que a medio plazo pudiera ser dotada de poder ejecutivo, legitimidad democrática y competencias apropiadas para responder a las necesidades del territorio, se manifiesta como excesivamente vaga, abstracta. Y difícilmente puede movilizarse a la sociedad sobre *castillos en el aire*. Por último, la cada vez mayor importancia del BAB, y su posible y lógica aspiración a interrelacionarse con el sector más dinámico de la Landas –aunque por ahora se trate de un ejercicio de política ficción– aumentaría la macro-cefalia de Iparralde, distanciando nuevamente al litoral de la costa.

En cualquiera de los casos, e independientemente de las dificultades para lograr una efectiva institucionalización vasca, lo cierto es que la entrada de este siglo ha puesto de manifiesto el cada vez más claro consenso de la totalidad de los electos sobre la necesidad de modificar el *statu quo* administrativo e institucional de Iparralde. Desde aquí se entiende la posición asumida por el Consejo de Electos en la asamblea celebrada a finales de 2002. En este sentido, su máximo representante, Alain Lamassoure presentó una propuesta consensuada por el cuerpo electivo –desde la derecha a la izquierda, desde los abertzales a los sectores más jacobinos– según la cual el actual proceso de descentralización iniciado en Francia debería concretarse en el caso vasco en tres medidas: la oficialización del euskera; la puesta en marcha de organismos institucionales con capacidad de implementación de políticas en materia educativa, transfronteriza y agrícola; y la resolución del debate institucional. Todo ello bajo la premisa de que Iparralde *debe ser conocida y reconocida* (CEPB, 2002).

Por ello, y a pesar de lo analizado en los párrafos precedentes, hasta la fecha, y a la espera de que el tiempo confirme si las estructuras intercomunales están llamadas a consolidarse democrática y competencialmente, la única institución capaz de responder a la problemática de Iparralde y a su talla demográfica y territorial, sigue siendo un departamento Pays Basque.

VII. EL MUNICIPIO COMO VERTEBRADOR COMUNITARIO

Quisiéramos cerrar este texto con la misma cita con la que lo comenzamos. Un simple vistazo al término *commune* en cualquier diccionario nos presenta dos acepciones. Hasta ahora hemos realizado la exploración de una de ellas: *commune* como municipio en el sistema administrativo francés y en el sistema político-administrativo-institucional vasco.

Pero *commune* también puede traducirse como el adjetivo femenino de común o colectivo. Y quizá resulta sugerente combinar ambas acepciones, para

tratar de mostrar hasta qué punto, en la descripción de la realidad municipal podemos explorar los cambios comunitarios que se han operado en Iparralde desde fechas recientes.

Podríamos subrayar, en primer lugar, que esta doble significación remite a la naturalidad de la escala municipal. Parecería que la propia acepción terminológica identificase al municipio con una comunidad de intereses de escala óptima, en la que se pudiesen establecer los lazos primarios que ligan a los individuos en el espacio colectivo. De hecho, como veremos a continuación, los análisis etnográficos de los ritos festivos y culturales reflejan la importancia clave de esta escala municipal en la vertebración comunitaria. Pero la evolución de estas expresiones, también es un reflejo de las relaciones de fuerza comunitarias y de las relaciones supra-locales. Vayamos por partes.

1. Commune, comunidad, relaciones de poder local y territorio

Durante los siglos XIX y XX van a celebrarse en todo Iparralde una serie de representaciones charivaricas (*asto-lasterrak* en Zuberoa, *tobera munstrak* o *karrusak* en Baja-Navarra), que van a movilizar a la juventud de un determinado municipio, no sobre serios temas como los de las pastorales, sino sobre aspectos de la vida cotidiana. Estas formas teatrales responden a cuestiones ordinarias de la vida municipal, pero expresan la realidad local desde dos perspectivas: por una parte, reflejando una vida *llena de necesidades, peleas, enfados e infidelidades que es más cruda que la representada en las pastorales*; y por otra, representándola de forma que *nadie, ni nada, incluido el clero, queda libre de la crítica áspera, acerba y a veces sangrante* (URKIZU, 1996: 27).

Según este autor, estas paradas chariváricas van a responder a una lógica de sanción social hacia aquello que una determinada comunidad consideraba inaceptable. Especie de *tribunales populares* para ETCHECOPAR (2001), estas farsas tratan de desacreditar una conducta que, a pesar de que no es considerada delictiva por las autoridades, concita el rechazo de la población. *Sancionando las trasgresiones familiares, estos ritos sirven para hacer que se apliquen las leyes morales de la comunidad en el dominio privado. Censura popular de comportamientos sociales, la tobera defiende la tradición. Tiene una función de contestación al desorden* (DESPLAT, 1986, citado en ETCHECOPAR, 2001). En definitiva, a juicio de ITZAINA (1996), coexisten tres dimensiones en el charivari: medio de regulación interna de la comunidad, el charivari es un forma de sanción moral; ligado a un contexto socio-político particular, refleja los conflictos internos de la comunidad; y finalmente, la dimensión festiva siempre está presente en el charivari.

Sin embargo, de representaciones que en un primero momento sirven para sancionar conductas inmorales a la luz de la interpretación tradicional de la realidad, va a pasarse posteriormente a la crítica de las relaciones de poder que se establecen en el seno de las diferentes comunidades²³. Así las toberas permiten el establecimiento de ciertos canales de crítica social que van a servir de válvula de escape para aliviar la presión social. En cualquier caso, el contenido de estas representaciones va a perder importancia a lo largo del siglo XX en relación con otros elementos como la música, la danza, la costumbre, o el carácter comunitario que se deriva de la preparación de estas fiestas. Se observa, por tanto, una desviación de la importancia del fondo hacia aspectos más formales.

Sin embargo, este proceso se invierte en parte en la década de los setenta con la instrumentalización de estas toberas por parte de los sectores nacionalistas, siguiendo la lógica marcada por el teatro de *agit-pro* (agitación y propaganda), utilizado en numerosas ocasiones por los movimientos de izquierda en Francia y el resto del mundo.

En este sentido, las toberas de Amikuze (1991), Baigorri (1976) o Iholdy (1974) representan, a juicio de ETCHECOPARE (2001), la expresión de la apropiación de un instrumento teatral por parte de grupos de jóvenes abertzales, para denunciar así las relaciones de poder local y territoriales, de forma que se desmitifica la autoridad a través de un llamamiento al público. *Este teatro satírico presenta una dimensión crítica y festiva que es un fermento de insumisión. Tiene una función de subversión del orden establecido. Si bien no tiene siempre por resultado la división de la comunidad, no tiene por objetivo el unir. Esta práctica se sitúa en el suceso, en lo excepcional y no en lo repetitivo. Se inscribe en una realidad local precisa, siendo por tanto efímero y localizado* (2001: 126). En definitiva, con las toberas modernas, se invierte el significado de las históricas. La comunidad, el municipio, lo local, sigue siendo el centro de la representación. La sanción comunitaria se mantiene, unida a la sátira y la crítica mordaz. Sin embargo, esta sanción no se asienta en la lógica tradicional, sino que precisamente la transgrede. Así, de la sanción pública de la vida privada, gracias a la acción de los abertzales, la tobera se transmuta en instrumento de sanción pública... de la vida pública: los satirizados son los electos, los sacerdotes, los banqueros del municipio.

Desde la tradición se rompe la tradición. Desde la cultura se accede a la crítica política. Simbólicamente, se fragmenta así la lógica unívoca de intervención política que impedía el acceso del nacionalismo a la lucha política en Iparalde. La tobera, instrumento de sanción comunitaria, se convierte así, en oca-

²³ Aunque también se mantengan expresiones charivaricas de carácter eminentemente lúdico.

siones, en mecanismo de división comunitaria. Porque la división supone la existencia de dos polos frente a la univocidad del poder municipal tradicional. Con las toberas de los 70 se concreta un cambio de rumbo en los municipios de Iparralde: el sistema notabiliar debe enfrentarse a una nueva correlación de fuerzas.

2. Commune, comunidad, y territorio

Un proceso similar se observa en el caso de las Maskaradas. La jóvenes generaciones de los 70 van a nacer en una sociedad que definitivamente se ha transformado, por lo que no deben enfrentarse a la crisis de identidad de sus antecesores, que habían abandonado estas expresiones festivas; conocen la existencia de esas tradiciones, su significado, y su importancia comunitaria, pero sin embargo son incapaces de practicarlas. Las condiciones están dadas, por tanto, para que en 1977, tras casi tres décadas de ausencia, se recupere la mascarada en localidades de Zuberoa como Urdañibe (FOURQUET, 1990). Sin embargo, el papel de estas manifestaciones culturales se modifica en parte, debido a las transformaciones socio-económicas de esas tres décadas. Así, a pesar de que la mascarada conserva muchos de los componentes comunitarios de antaño –expresión del *honor* y la *importancia cultural* del municipio en el entorno, intercambio intermunicipal en clave jerárquica–, rompe con algunos elementos anteriores: en algunos casos es cuestionado el papel preponderante de las generaciones mayores –representadas en los maestros de danzas– respecto de los aprendices; también se trata de superar el límite espacial de la comuna –en 1974, de la mano de Xiberuko Zohardia se organiza una mascarada para toda Zuberoa–; finalmente, a partir de 1982 comienzan a participar las mujeres en la celebración de estos actos. De la misma forma, como expresan FOURQUET (1990) y FERNÁNDEZ (1993), las maskaradas comienzan a reflejar unas nuevas relaciones de poder locales, siendo, en ocasiones, la expresión del renacer político del abertzalismo.

De todas formas, uno de los cambios más importantes operados en este ámbito es la transformación del sentido comunitario de la mascarada, que pasa de reforzar los lazos comunitarios municipales a generar un *patriotismo* suletino, y de ahí a provocar posteriormente un cierto *sentimiento de pertenencia* vasco. Con lo que la identidad municipal que refuerza esta practica cultural, va a transformarse, también, en identidad provincial a partir de la década de los setenta, y vasca recientemente.

Quizá este último elemento –el paso de las expresiones festivas de Zuberoa de vertebradoras de la identidad municipal-provincial a la vasca– se observe más claramente en las Pastorales.

Así, la temática de las pastorales va a variar a medida que evoluciona la sociedad vasca; de esta manera, mientras que en sus orígenes se va a fundamentar en aspectos religiosos, a medida que se avanza en el siglo XVIII van a trabajarse temas de carácter histórico. De ahí que tras el triunfo de la Revolución, la pastoral asuma un carácter instrumental que permite el asentamiento de los valores revolucionarios en una sociedad fuertemente mediatizada por el clero. Sin embargo, a principios de los sesenta –e incluso antes (ver ETCHECOPAR, 2001)–, de la misma manera que en el caso de las mascaradas, observamos una introducción de la dimensión local en la temática de la pastoral; temática que si bien en un primer momento se centra en hitos y personajes de la historia de Zuberoa (o a lo sumo de otras zonas de Iparralde), acaba extendiéndose al conjunto Euskal Herria²⁴. De esta forma, como apunta HARITSCHE-LAR (1986 y 1990) la pastoral pasa de ser un teatro popular que cumple la función de cohesión de una comunidad limitada a Zuberoa, a convertirse actualmente en un auténtico teatro nacional que evoca el pasado e historia del conjunto del pueblo vasco; de una escuela que retroalimenta los valores tradicionales y religiosos se ha transformado en *una escuela donde el pueblo conoce su propia historia*²⁵.

3. Commune y comunidad

El municipio es la esencia comunitaria vasca. Desde el punto de vista histórico, la base municipal es la escala intermedia entre la unidad básica –*etxea*– y provincial –*Biltzar*–, como en repetidas ocasiones nos ha manifestado la Profesora LAFOURCADE. Sin embargo, desde el momento en el que son abolidas las instituciones históricas vascas, y de la mano de un sistema radial de difusión del poder, el municipio en Iparralde se ha visto encorsetado al espacio o *coto de caza* de sus electos respectivos. Se podría afirmar que Iparralde ha sido durante décadas un puzzle fragmentado en casi dos centenares de piezas, desperdigadas,

²⁴ Se pasa, por tanto, de pastorales que glosan la vida y obra de personajes como Matalaz, a otras que superan los límites estatales actuales (como es el caso de la pastoral *Antxo Handia*), para definitivamente vincularse a un imaginario representativo del conjunto de Euskal Herria (tratando la vida personajes con una importante carga ideológica como por ejemplo Iparragirre, Zumalakarregi o Sabino Arana). Dentro de este proceso de extensión del marco de referencia de Zuberoa a Iparralde y de Iparralde a Euskal Herria se entiende la importancia simbólica de que la pastoral de 2004 se represente fuera de Iparralde, concretamente en Hondarribia y Amurrio. Tampoco es casual el que su redactor sea un historiador y euskaltzaina como Jean Luis Davant; o el hecho de que el personaje que se glosa sea el del Rey Sancho, en pleno aniversario de su reinado.

²⁵ De manera que el carácter extravertido de estos actos, que algunos autores consideran que podría haber acabado con la esencia de las pastorales, sirve para reforzarlas en la actualidad (en este sentido, ver también ETCHECOPAR, 2001).

unas mayores que otras, unas más ligadas, otras más aisladas. Pero todas invertebradas, inconexas.

Sin embargo, es indudable que más allá de la identidad municipal, local, existe una realidad diferenciada con el *exterior* (Bèarn, Aquitania, Francia), pero ligada *internamente* por una lengua, un modelo de desarrollo agrícola y tímidamente industrial, unas pautas culturales propias y un sentimiento de pertenencia que ha permanecido dormido durante décadas, pero que ha eclosionado recientemente. Y esta eclosión solo se puede entender desde el resurgimiento del territorio: de Iparralde como realidad diferenciada. Cuando se sientan las bases entre 1992 y 1997 para una definición compartida de la realidad local, cuando de 1997 a 2000 se asiste al reconocimiento externo de esta realidad por parte del Estado y los actores de Hegoalde... entonces, ya solo falta el corolario: el reconocimiento político en forma de un Departamento Pays Basque. Y en este viaje, el municipio ha estado y estará en el centro: bien asistiendo a la cristalización de unas pautas comunitarias y culturales que trascienden la lógica del puzzle para pasar a la de un territorio a vertebrar hacia dentro (Iparralde) y hacia fuera (Euskal Herria en/con España y Francia); bien situándose en el epicentro de la demanda de reconocimiento local.

Y probablemente, al municipio le corresponderá próximamente un nuevo papel, determinante en el reconocimiento local y en la profundización democrática. Así, es fácil que pronto sea este escalón institucional el encargado de pilotar la celebración de un referéndum en el que los y las ciudadanas de Iparralde puedan manifestarse sobre su propia organización interna. La máxima expresión comunitaria y democrática: la democracia local.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AHEDO, I. & URTEAGA, E., *La nouvelle gouvernance au Pays Basque*, Paris: L'Harmattan, 2003.

AHEDO, I., Políticas públicas de ordenación territorial e institucionalización en Iparralde. En *RVAP*, 62, 2002.

- *Entre la frustración y la esperanza: políticas de desarrollo e institucionalización en Iparralde*, Oñate: IVAP, 2003.

ADCF, *Les chiffres de l'intercommunalité par région*, 2001.

- *Cartografie des pays-es*, marzo de 2002.

AED, *Assotiation des Elus pour un Departament Pays Basque. Statuts*, 1981.

- *Resultat des votes des Conseillers Municipaux sur le Dèpartament Pays Basque au 10-01-2000*, 2000.

- BILTZAR, 1790: *création des départements. 1998: Projet de création d'un département Pays Basque*, 1998.
- CASCALÈS, M., Comment s'élaborent les contrats de plan 2000-2006... En *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, 40 (1999).
- CDPB, *Statuts, Conseil de Développement du Pays Basque*. Prefectura de Baiona, 1994.
- *Lurraldea* (publicación externa del Consejo de Desarrollo), 1 (1996a), Baiona.
 - *Schéma d'Aménagement et de Développement du Pays Basque. Orientations Générales*, Baiona: 1996b.
 - *Lurraldea*, 6 (1998), Baiona.
 - *Conseil de Développement du Pays Basque. Présentation*, Baiona, 2001a.
 - *Prefiguration des territoires de développement infra-Pays Basque – décembre 2001*, 2001b.
- ETCHECOPAR-ETCHART, Hélène, *Théâtres Basques. Une histoire du théâtre populaire en marche...* Baiona: Gatuzain, 2001.
- FERNANDEZ de LARRINOA, Kepa, Nekazal gizartea eta antzerki herrikoia pirineotako haran batean. En *Cuadernos de Antropología-etnografía*, 9 (1993), donosita: Eusko Ikaskuntza.
- FOURQUET F., *Planification et developpement local au Pays Basque*, Baiona: Ikerka, 1988.
- La Mascarade d'Ordiarp. En *Bulletin du Musée Basque*, 129 (1990).
- GARCÍA, E., Estructura territorial del Estado. En DEL AGUILA, R. (ed.): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Trotta, 1997.
- HARITSCHELAR, Jean, La pastorale souletine: une tradition renouvelée. En *Bulletin du Musée Basque*, 127 (1990).
- IRIONDO, X., et alt., *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*. Colección Lankidetzta, Eusko Ikaskuntza, 1997.
- ITZAINA, Xavier, Sanction morale, fête et politique: le charivari à Itxassou au XIX^e siècle. En *Bulletin de la Société des Sciences, Lettres ets Arts de Bayonne*, 151 (1996), Bayonne.
- LASAGABASTER, I., Derecho, política e historia en la autodeterminación de Euskal Herria. En GOMEZ URANGA, M. et alt: *Propuestas de un nuevo escenario, democracia cultura y cohesión social en Euskal Herria*, Bilbao: Manu Robles Institutoa, 1999.

- LEY constitucional del 28 de marzo de 2003.
- LEY nº 95-115, del 4 de febrero de 1995.
- LEY nº 99-533, del 25 de junio de 1999.
- LOUGHLIN, J., *La democracia regional y local en la Unión europea*, Bruselas: Comité de las Regiones, 1999.
- MOREAU, J., *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris: DALLOZ, 1999.
- PD, *Projet de Décret Contrat d'Agglomérations – Document de Travail (6-6-2000)*. Primer Ministro, 2000a.
- *Projet décret relatif Pays*. Junio de 2000. Primer Ministro, 2000b.
- PROYECTO de Ley adoptado por la Asamblea Nacional en febrero de 2002.
- RIBO, R. y PASTOR, J., La estructura territorial del Estado. En CAMINAL, Miguel *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos, 1996.
- TAJADURA, J., *La V República francesa*, Barañáin: Ediciones Universidad de Navarra, 1997.
- URKIZU, Patri, *Historia del teatro vasco*, Donostia: Orain, 1996.