

EL PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN TURQUÍA

SELIN ESEN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. El principio de la indivisibilidad del Estado con su territorio y nación. 2. La integridad de la Administración.— III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: 1. Organización periférica del poder: A) Administración provincial (il). B) Administración sub-provincial (ilçe). C) Administración de distritos (bucak). D) Organizaciones regionales. 2. Administración descentralizada. 3. Administraciones locales: A) Provincias. B) Municipios. C) Municipios metropolitanos. D) Pueblos. E) Barrios. F) Cooperación entre las Entidades locales.— IV. ÚLTIMAS REFORMAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL: 1. La limitación del poder del Estado. 2. La nueva situación de las Entidades locales. 3. El nuevo sistema de control en la Administración Pública.— V. CONCLUSIÓN.— BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La administración pública turca principalmente se inspiró en el modelo francés a partir del siglo XIX. Se aprobaron algunas instituciones *in toto*, tal como el Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, algunas organizaciones financieras y el sistema de la administración provincial autónoma. Éstas difieren algo del sistema original francés. Las reformas sobre la administración pública continuaron también después de la fundación de la República en 1923. El desarrollo de la maquinaria administrativa obedeció a las propias necesidades del país, tomando modelos extranjeros. Por consiguiente, la maquinaria administrativa turca actual puede considerarse como un sistema *sui generis* con leves modificaciones, con aparente influencia extranjera, principalmente francesa y posteriormente anglo-americana (1).

(1) Sait GÖRAN, «Administrative Law», *Introduction to Turkish Law*, Eds. Prof. Dr. Tuğrul ANSAY, Prof. Dr. Don Wallace Kluwer Law International, Netherlands, 1996, p. 49.

En este estudio analizaremos los principios de la administración pública turca; la organización del poder territorial; y los cambios en la organización bajo las últimas reformas.

II. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El sistema administrativo turco se basa en ciertos principios fundamentales que están indicados en la Constitución de 1982.

La forma política del Estado es la República parlamentaria (Const. art. 2). La soberanía reside incondicionalmente en la nación. La nación turca usará su soberanía a través de sus órganos autorizados en el marco de los principios constitucionales (Const. art. 6). En resumen, la República turca es el Estado democrático, secular, social y de derecho en el que se respetan los derechos humanos (Const. art. 2).

1. El Principio de la indivisibilidad del Estado con su territorio y nación

La estructura espacial del Estado es unitaria, lo cual significa que sólo el Estado posee poder originario. Las organizaciones territoriales que lo integran carecen del poder público originario, que son creados por el Estado. Este principio se halla en el artículo 3.1 de la Constitución que subraya que el Estado turco es una entidad indivisible con su territorio y nación. Esta indivisibilidad territorial tiene el significado, primero, de que el territorio del país no puede desincorporarse; ni ceder una parte de sus tierras a otros países; asimismo significa también que ninguna parte del país puede independizarse del Estado. El Estado indivisible con su nación se refiere a la singularidad de la nación en la vida pública, en la que se preserva jurídicamente la cultura nacional. Concretamente cada ciudadano tiene derecho y la libertad de vivir la cultura a la que pertenece (2). El Estado indivisible con su nación también alude a algunas materias como, por ejemplo, al impedimento de la creación de minorías, la prohibición del regionalismo y del racismo, así como a la protección del principio de igualdad (3).

La idea del «Estado indivisible con su territorio y nación» se subraya en varios artículos de la Constitución. Por ejemplo, según el artículo 5, pro-

(2) Necmi YÜZBAŞIĞÖLU, Bülent TANÖR, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, YKY, İstanbul, 2002, p. 111.

(3) Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, Ankara, 2003, p. 90.

teger la independencia e integridad de la nación turca, así como la indivisibilidad del territorio es uno de los objetivos y deberes principales del Estado. Asimismo la idea es secundada en otras previsiones como el artículo 14, que expone la prohibición del abuso de los derechos y libertades fundamentales; el 28, que regula la libertad y sus límites de la prensa; el 58, que da responsabilidad al Estado en la protección de la juventud; el 130, que prevé la libertad de investigación científica y publicación y sus límites; los artículos 68 y 69, que regulan las bases que los partidos políticos deben cumplir, etc.

El Tribunal Constitucional se adhiere a dicha interpretación. Según las decisiones del Tribunal, hay solamente un Estado y una nación en Turquía. Hay individuos pertenecientes a diferentes grupos étnicos. Ellos forman la integridad de la nación turca. El Estado y la nación son únicos, la patria es entera. La Constitución turca no permite transformar el modelo del Estado en federalismo. También cierra la Constitución algunos modelos como el de autonomía o autogobierno de las regiones (STC 1993/3, de 30 de noviembre).

Como consecuencia, la expresión «el Estado es una entidad indivisible con su territorio y nación» se impregna del espíritu y la letra de la Constitución. Con dicha expresión obviamente se alude a un Estado con única soberanía que tiene un órgano legislativo y otro judicial. Concretamente, podemos afirmar que la Constitución turca no deja la puerta abierta a ningún tipo de Estado que comparta la soberanía nacional con otra entidad. Esta norma obligatoria no afecta solamente a los poderes ejecutivos y judiciales, sino también al legislativo. Según el artículo 4 de la Constitución, la previsión del artículo 3 (con el 1º, que establece la forma del Estado como una República, y el 2º, que señala las características de la República) no puede ser objeto de enmiendas, que ni siquiera podrán proponerse al efecto.

La Constitución tampoco puede permitir efectuar cambios en la forma del Estado por uno federal o regional. Sin embargo, hay algunos países como Italia, España, Francia, Portugal, que, aunque no son federales, sus constituciones prevén la posibilidad de implantar administraciones regionales o descentralizadas por razones administrativas o culturales y étnicas (4).

(4) Según la Constitución italiana, la República es uniforme e indivisible; pero también reconoce e impulsa las autonomías regionales (art. 5). Asimismo en el caso español, la Constitución se basa en la indisolubilidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles. Además reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (art. 2). Francia es una República indivisible también. Pero

2. La integridad de la Administración

El principio del Estado unitario determina la forma de la organización estatal turca. Por consiguiente, la Constitución designa los principios fundamentales del modelo unitario del Estado «la Administración central», «la Administración descentral» y «la integridad de la Administración». Además la organización administrativa se basa en la «desconcentración» en las relaciones entre el centro y la periferia; y en la «tutela administrativa» en las relaciones entre la Administración central y las Administraciones locales.

Como se ve en la Constitución, la Administración, regularizada por la ley, se basa en el principio de la uniformidad estructural y funcional. «La integridad de la Administración con sus funciones y estructura» es el resultado del concepto «el Estado es una entidad indivisible con su territorio y nación», y supone realizar la unidad y armonía entre las funciones de la Administración y las distintas partes de la Administración (STC 1993/7, de 9 de febrero). Sin embargo, la integridad de la Administración no significa que el Estado sea necesariamente de estructura monótona. El legislador puede regular la organización de la administración dentro de los límites constitucionales y conforme a los principios de la Administración central y la Administración descentral. En este caso, la integridad de la Administración se hace efectiva con jerarquía para la administración central y con la tutela administrativa para la Administración descentral (5).

a) *Jerarquía*: en el sistema de la Administración general del Estado, por una parte, existe una Administración capital (o central) en la que se concentra, organiza y planean todos los servicios. Por otra, hay también una Administración periférica que lleva a cabo los servicios públicos en todo el país. Para el funcionamiento del sistema administrativo central, es necesario asegurarse de la integridad entre las Administraciones central y periféricas. La Administración general del Estado está constituida por órganos jerárquicos que poseen personalidad jurídica única. Esto significa que a un

la Constitución afirma que la organización del Estado es descentralizada (art. 1 modificado en 2003). Y la organización territorial se compone de los municipios, departamentos, regiones, etc. Finalmente, la Constitución portuguesa asienta que la soberanía popular es única e indivisible. Aunque subraya definitivamente la forma unitaria del Estado, esta definición no descarta los principios de autonomía de las entidades locales, de la descentralización democrática en la Administración pública, en la organización del Estado y el reconocimiento de la autonomía política a los archipiélagos de las Azores y Madeira (arts. 3.1 y 6).

(5) İlhan ÖZAY, *Günışığında Yönetim*, İstanbul, 1994, p. 190; Metin GÜNDAĞ, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj yayıncılık, Ankara, 1996, p. 69.

órgano se le subordinan otros, y a éstos, a su vez, pueden subordinársele otros. Las competencias jerárquicas son ordinarias y generales. Por eso, no será necesario un permiso implícito para el uso de dichas competencias jerárquicas.

b) *Desconcentración*: se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores, o disminuye la subordinación de éstos respecto a aquéllos. Como se sabe bien, la desconcentración tiene lugar entre órganos del mismo ente. Obviamente el órgano desconcentrado está sometido a una tutela jurídica y material completa por parte de su superior. La Constitución turca expone que las provincias se basan en el principio de concentración en la organización de la Administración central.

c) *Tutela Administrativa*: como se ha mencionado arriba, la tutela administrativa es un medio jurídico que realiza la armonía y la integridad entre los órganos de las Administraciones descentrales y centrales. Con este sistema la Administración central, que representa la personalidad jurídica del Estado, controla los órganos de la Administración descentral y los institutos públicos, a los que se otorgan personalidades jurídicas propias, con límites determinados. El artículo 127.5 de la Constitución también afirma la competencia de tutela administrativa del Estado sobre los órganos de las entidades descentrales. Según dicho artículo, la Administración central tiene competencia de tutela administrativa sobre las Administraciones locales en el marco de los principios y procedimientos, de acuerdo con la ley, con el objeto de asegurar el funcionamiento de los servicios locales. Esta competencia de la Administración sirve para concretar y asegurar el principio de la integridad y unidad de la Administración; asimismo garantiza la uniformidad del servicio público. Entonces, el objetivo de la tutela administrativa será preservar el interés público y asegurar el cumplimiento de las necesidades locales.

La tutela administrativa surge en diferentes formas sobre los órganos y actos. Por ejemplo, el Ministro del interior puede decidir el cese de su autoridad, temporalmente, a los órganos de las Administraciones locales, elegidos por el pueblo, si hubiera una investigación o acusación sobre dichos órganos a causa de un delito relacionado con sus funciones. Debemos subrayar que este tipo de control superior sobre un órgano se empleará en casos extraordinarios. La tutela administrativa sobre los actos se impone mediante la revisión o sustitución, ejerciéndola en diferentes formas y con diferentes contenidos. Por ejemplo, según la Ley de pueblos, si las resoluciones del *alcalde del pueblo (köy muhtarı)* contravienen los intereses del pueblo, se podrán revocar por el *sub-gobernador civil (kaymakam)*, pero el *sub-gobernador* no tiene autoridad para la sustitución de

la decisión. Otro ejemplo, *el gobernador civil (vali)* tiene competencia para aprobar el presupuesto del *municipio metropolitano*. No obstante, el alcalde podrá recurrir dicho acto ante el Tribunal contencioso-administrativo.

II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1. Organización periférica del Poder

Como hemos indicado arriba, la organización del poder deriva de la Administración central que se divide en órganos centrales y periféricos; y la Administración descentral, a su vez subdividida en Administraciones institucionales y Administraciones locales.

La Administración central del Estado está compuesta por el Presidente de la República, el Consejo de ministros, los ministerios (6) y las fuerzas armadas. Los institutos asistentes en la capital son el Consejo de Seguridad Nacional (7), la Organización Estatal de Planificación (DPT), el Consejo de Estado (8), y el Tribunal de Cuentas.

Turquía se divide administrativamente en provincias y las provincias, a su vez, en otros núcleos más pequeños. Esta división se hizo teniendo en cuenta la situación geográfica, las condiciones económicas y los requisitos de servicio público (art. 126.1 de la Const.). Esta afirmación se nota en que la Constitución no permite una división territorial basada en diferencias culturales, étnicas o lingüísticas. Sin embargo, la Constitución puede dar paso al establecimiento de una organización a una división que integran varias provincias. Con esta afirmación uno puede pensar que es posible estable-

(6) Los Ministerios: de justicia; fomento y población; trabajo y seguridad social; medio ambiente; asuntos exteriores; energía y recursos naturales; interior; cultura; hacienda; educación nacional; defensa nacional; bosque; sanidad; industria y comercio; agrícola y relaciones campesinas; turismo; transporte; primer ministerio.

(7) Es un órgano consultivo del Consejo de ministros para la determinación y ejercicio de la política de seguridad nacional del Estado y la realización de la coordinación necesaria. El Consejo es un órgano constitucional y está compuesto del primer ministro; jefe del Estado mayor; ministros de defensa nacional; interior; asuntos exteriores; comandantes de las fuerzas terrestres, navales; aéreas, y comandante general de gendarme. El Presidente de la República preside al Consejo. Aunque el Consejo es un órgano consultivo, ha tenido una influencia importante en la vida política. Su importancia e influencia se ha debilitado no obstante a través de las modificaciones de la legislación.

(8) Es el Tribunal supremo de la jurisdicción contencioso-administrativa y también el órgano superior de consulta y revisión del Estado.

cer regiones. Pero dicha organización forma parte de la Administración central y no tiene personalidad jurídica.

En el marco del artículo 126 de la Constitución, la Administración periférica del Estado general se compone de distritos, sub-provincias, provincias y las organizaciones que integran más de una provincia. La Administración de cada división se dirige por un funcionario como representante local del gobierno central.

A) Administración Provincial (il)

La provincia tiene un carácter doble. Por una parte, es una división de la Administración general periférica; por la otra, una Administración local con autonomía. Las provincias se establecen, suprimen, determinan y cambian sus nombres, centros y límites por ley. Actualmente hay 81 provincias. Los órganos de la provincia son el gobernador (*vali*), los dirigentes administrativos provinciales (*il idare başkanları*) y el consejo administrativo provincial (*il idare kurulu*).

El gobernador es el jefe supremo de la Administración general en la provincia y se encarga de la colaboración y la coordinación entre los organismos subordinados al gobernador.

Además, es el representante permanente del Estado, Gobierno de la Nación y todos los ministerios y tiene autoridad sobre todos los sectores del departamento central en la provincia, incluido la policía, salvo la jurisdicción y el cuerpo militar. También los órganos descentralizados en la provincia son sometidos a la administración y al control del gobernador. La ley regula las relaciones entre el gobernador y dichos órganos. Por ejemplo, el gobernador tiene la competencia de tutela sobre dichos órganos dentro del marco de las leyes (9). El gobernador es designado por el Presidente de la República con el acuerdo del Consejo de Ministros y la recomendación del Ministro del interior. En la práctica, los Gobiernos nombran a los gobernadores entre los funcionarios públicos que están políticamente cercanos al Gobierno.

El gobernador tiene amplias competencias. Ejecuta las leyes y las órdenes. Promulga las órdenes generales. Asegura el orden y la seguridad pública. Para conseguirlo, puede exigir ayuda a la policía y, en los casos extraordinarios, a las fuerzas armadas.

(9) Metin GÜNDAĞ, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj yayıncılık, Ankara, 1996, p. 420.

Los dirigentes administrativos de la provincia: hay unas ramas de los ministerios principales o de los organismos de algunos ministerios en cada provincia. Cada rama desempeña los servicios del ministerio afectado dentro de los límites de la provincia. A la cabeza de cada rama hay un dirigente que es un funcionario supremo (dirigente de turismo, dirigente de sanidad, dirigente de cultura, comisario de policía, dirigente fiscal, etc.). Los dirigentes están subordinados y responden ante el gobernador. Preparan los actos y las resoluciones, asesoran al gobernador. No tienen competencia para dictar los actos directamente, sino que lo hacen solamente después de la aprobación del gobernador.

El consejo administrativo de la provincia: se compone de los dirigentes de los asuntos de derecho, dirigentes fiscales, educación nacional, fomento y vivienda, sanidad, agricultura y asuntos de pueblo. El presidente del consejo es el gobernador. Este consejo asiste al gobernador en los asuntos administrativos.

B) Administración sub-provincial (ilçe)

Cada provincia está compuesta por más de una sub-provincia. La administración de las sub-provincias está formada por el sub-gobernador, los dirigentes administrativos de la sub-provincia (*ilçe idare başkanları*) y el consejo administrativo de la sub-provincia (*ilçe idare kurulu*).

El sub-gobernador es la cabeza de la Administración y del personal y el representante del Gobierno en la sub-provincia. El sub-gobernador tiene similares competencias a las del gobernador, pero siempre en los límites de la sub-provincia. Una diferencia principal competencial entre los dos funcionarios reside en que el sub-gobernador no representa al Estado, pero sí al Gobierno. El gobernador puede llevar a cabo cualquier acto en nombre y por cuenta de la personalidad jurídica del Estado. Por el contrario el sub-gobernador no tiene tal competencia. El sub-gobernador tampoco puede promulgar las órdenes generales. Él desempeña sus funciones bajo la supervisión y el control del gobernador.

Los dirigentes administrativos de la sub-provincia: cada dirigente es la cabeza de un ministerio al nivel de la sub-provincia. Los dirigentes son responsables ante el sub-gobernador por el cumplimiento de sus funciones.

El consejo administrativo de la sub-provincia: está compuesto de los dirigentes de algunos ministerios y organismos, cuyo presidente es sub-gobernador. Sus autoridades son similares a las del consejo en la provincia.

C) Administración de Distritos (bucak)

Los distritos están compuestos por los pueblos y municipios en los que hay relaciones geográficas, económicas, de seguridad y de servicios locales. Los distritos son geográficamente más pequeñas que las sub-provincias. Los distritos se establecen por la decisión del ministro del interior y mediante nombramiento del Presidente de la República. Los distritos se administran por *el dirigente (bucak müdürü)*, *el consejo del distrito (bucak meclisi)* y *la comisión del distrito (bucak komisyonu)*. El dirigente es el funcionario y representante del Gobierno. Tiene facultades limitadas, tales como anunciar y ejecutar las leyes y las órdenes del Gobierno, asegurar la seguridad pública en el distrito, etc. El consejo ordena las necesidades comunes en el límite administrativo de los pueblos y municipios en el distrito. La mayoría de los concejales se eligen por el pueblo del distrito o por los concejos municipales y de los pueblos. Los médicos, profesores, veterinarios, etc., son miembros naturales del consejo. La comisión tiene 4 miembros. El presidente es el dirigente del distrito. Los miembros se eligen por el consejo de distrito entre sus concejales. Esta comisión desempeña las funciones del consejo cuando no está reunido. El objeto del establecimiento de los distritos es realizar el desarrollo social en las áreas rurales. La responsabilidad y la administración de los auxilios técnicos y financieros del Estado está bajo el control del dirigente del distrito. Así, el Estado garantiza la eficacia en el cumplimiento de algunas necesidades locales. Sin embargo, la administración de distritos no funciona del todo bien. El Gobierno no nombra nuevos dirigentes, y no se establecen los consejos en algunos distritos. Por este motivo, cabe citar que hoy en día este tipo de Administración periférica prácticamente está en desuso (10).

D) Organizaciones Regionales

Como hemos mencionado arriba, la Constitución permite establecer algunas organizaciones regionales. Pero dicha organización forma parte de la Administración central y no tiene personalidad jurídica aparte. Estos tipos de organizaciones periféricas pueden mantener la coordinación de los servicios públicos relativos a las entidades administrativas formadas por más de una provincia.

Dentro del marco de la ley (núm. 3046) que establece el funcionamiento de los ministerios y sus organismos, se pueden formar organizacio-

(10) A. Şeref GÖZÜBÜYÜK/Turgut TAN, *İdare Hukuku Genel Esaslar V.1*, Turban Kitabevi, Ankara, 1998, p. 98.

nes regionales. Por ejemplo, hay directorios regionales del Ministerio de trabajo y seguridad social, etc. Además de los directorios regionales de algunos ministerios, se fundó una administración regional (*olağanüstü hal bölge valiliği*) en las provincias del sudeste del territorio en las que se declaró el estado de excepción (11) en 1987. El objeto de esta Administración regional fue mantener la seguridad en peligro después del inicio de la organización ilegal separatista kurda, que proyecta arrebatar un territorio en el sudeste de Turquía fundado en un Estado independiente. El gobernador de la región trabajó al mando del Ministro del interior y tuvo algunas competencias extraordinarias para mantener y coordinar la seguridad. Esta Administración regional está limitada al período del estado de excepción y tiene un carácter provisional.

2. Administración descentralizada

La Administración central fue estructura administrativa en Turquía. Sin embargo, el principio de descentralización fue probando en algunas ocasiones en el área administrativa. Este nuevo intento, principalmente, se debe a la proliferación de las necesidades públicas, en creciente importancia de especialización, existencia de los grupos administrativos autónomos locales teniendo en cuenta también varias necesidades locales públicas y comunes, limitadas a una área geográfica particular. La Administración descentralizada en Turquía se divide en las Administraciones institucionales y la Administración local.

Las Administraciones institucionales, dicho de otra manera los organismos públicos, son los entes institucionales fuera de la Administración general del Estado y suponen una descentralización funcional y de servicios. Tienen personalidades jurídicas diferenciadas. Cada organismo público está relacionado con el Estado o la Administración local. Están sometidos a relaciones de tutela, no de jerarquía. Se adaptan al principio de especialidad de competencias (por ejemplo Radio Televisión Turca-TRT; Instituto Patente Turco-TPE; Consejo de Investigación Científico y Técnico de Turquía-TÜBİTAK; Centro de Productividad Nacional-MPM, etc.). También las empresas públicas y los entes corporativos o asociativos (que se signi-

(11) El Estado de excepción es declarado por el Consejo de Ministros reunido en la cabeza del Presidente de la República para un período máximo de 6 meses. La decisión es presentada inmediatamente de la aprobación del Parlamento. El Parlamento puede cambiar el período del Estado de excepción o *abolir* o extenderlo después del término del período por un máximo de 4 meses cada vez.

fican por la voluntad de sus miembros de agruparse para la defensa de sus intereses peculiares, a través de su organización propia). Algunas de las que tienen mayor influencia en la sociedad y poder son la Asociación de Colegios de abogados de Turquía-TBB; Asociación de Médicos Turcos-TTB; Asociación Turca de Industriales y hombres de negocios -TÜSIAD) Son los organismos excepcionales en la Administración general del Estado. No entraremos en detalles sobre estas empresas porque están fuera de los límites de nuestro estudio.

Otra estructura administrativa, al margen de la Administración general del Estado son las autoridades administrativas independientes. Están creadas para controlar y regular algunos sectores sensibles, como, por ejemplo, el mercado del capital privado, los medios o las libertades públicas. Tienen personalidad jurídica aparte del Estado. Normalmente dotadas de forma colegiada, sus miembros gozan de inmunidades y sólo pueden ser destituidos por falta grave. Sus gestiones son independientes. No dependen de la jerarquía y la tutela del Estado general. Poseen algunas facultades de sanción administrativa. (Por ejemplo, el Consejo Superior de la radio y televisión-RTÜK, el Consejo regulatorio en el mercado energía-EPDK; el Consejo Superior de Regulación y Control Bancario-BDDK, etc.) (12).

3. Administraciones locales

La Constitución expone los principios básicos y las normas de las Administraciones locales que fueron descritos como provincias (Administraciones provinciales especiales- *il özel idaresi*), municipios (*belediye*) y pueblos (*köy*) (art. 127). Entre los tres órganos, la Administración de pueblo es la más antigua y tradicional. Los otros se establecieron en el proceso de occidentalismo conforme al modelo francés.

Resumiendo las características generales de las Administraciones locales:

- Son personas jurídicas.
- Gozan de la autonomía y el principio de descentralización.
- Los órganos generales de las entidades locales son elegidos para un período de 5 años por sus habitantes.
- Los órganos elegidos de los gobiernos locales están sometidos al control de los órganos judiciales. Sin embargo, como una medida

(12) Seriye SEZEN, «The Impact of Globalization on the Organization of Public Administration: Turkish Case», *Turkish Public Administration Annual*, V. 27-28, 2001-2002, p. 11-13.

provisional, el Ministerio del interior puede destituir a los órganos de la Administración local o a sus miembros a los que se haya abierto investigación por ofensas relacionadas con sus deberes, hasta que finalice el juicio.

- Las funciones de las Administraciones locales están regulados por la ley.
- La Administración general tiene competencia de tutela sobre las Administraciones locales para cumplir la integridad de la Administración y proteger el interés del pueblo.
- Las Administraciones generales tienen derecho a los recursos financieros en proporción a sus funciones.
- Los organismos de las Administraciones locales pueden formar las uniones entre sí con el permiso del Consejo de ministros.
- Los arreglos especiales sólo pueden producirse por la ley para centros urbanos más grandes.

Estos principios son similares a la Carta Europea de la Autonomía Local (*European Charter of Local Self-government*, por ejemplo arts. 31; 4.1-2; 8.1-2; 10).

A) Provincias

La provincia, la entidad de la organización periférica de la Administración general, también es una entidad de la Administración local. La provincia, como una entidad de la organización estatal, tiene el objetivo de ejecutar los servicios que la Administración central tiene obligación de efectuar en todo el país; asimismo en los límites de la provincia se propone que los que viven en la provincia aprovechen dichos servicios. Sin embargo, la provincia como una Administración local se establece para que se cumplan las necesidades comunes de los ciudadanos. Tiene una personalidad jurídica aparte del Estado. La Administración provincial está establecida por la ley. La provincia como una organización periférica de la Administración central y la provincia como una Administración local comparten el mismo territorio. La provincia como una Administración local se denomina «*la administración provincial especial*» (*il özel idaresi*) para distinguirla de la otra. Hoy la provincia como una entidad local ha disminuido su importancia, los municipios ganan más aceptación general como modelo de la administración local básica. La Ley de la Administración provincial especial (*il özel idaresi kanunu*) se enmendó en 1987 para que las provincias funcionaran mejor como entidades locales.

Según dicha ley algunas de las funciones principales de la provincia como entidades locales son las siguientes:

- Construir, reparar y mantener las carreteras entre los distritos y subdistritos.
- Establecer las escuelas primarias y ejercer las actividades relacionadas con la educación primaria.
- Cultivar bosques; mejorar y limpiar los lagos y pantanos.
- Dar formación sobre agricultura y ganadería; e impulsarlas.
- Estimular el desarrollo de la industria y el comercio local.

La Administración especial de la provincia, tomando en consideración las condiciones y necesidades de la provincia, además de los principios y objetos del desarrollo, determina en el programa anual las funciones que asume.

La provincia como una entidad local se compone de dos órganos de decisión que son el *consejo provincial general* y el *comité provincial permanente*. El órgano ejecutivo es el gobernador. El consejo provincial general es el órgano supremo y de decisión de la provincia. Los consejeros se eligen por los ciudadanos para 5 años. El gobernador preside el consejo. Todas las decisiones del consejo son ejecutadas después de la aprobación del gobernador. Si el gobernador desapruueba una decisión, tendrá que apelar al Consejo del Estado. Algunas de sus competencias son la aprobación del presupuesto y las ordenanzas; así como emitir su opinión en los casos necesarios.

El comité provincial permanente es el segundo órgano de decisión. Se forma por cinco miembros, elegidos por el consejo provincial general de entre sus miembros por un año. El presidente del comité es el gobernador u otra persona nombrada por él mismo. El comité aprueba los gastos mensuales del gobernador y la ejecución del presupuesto. Cuando el consejo no está reunido, el comité puede tomar algunas decisiones en nombre del consejo.

El gobernador es el máximo representante de la Administración especial de la provincia, siendo también el presidente del comité permanente y consejo general. Por eso, en la práctica, es difícil tomar una decisión o discutir algo en lo referente a los dos órganos sin que haya voluntad del gobernador. El gobernador también gestiona los bienes y dispone del fondo destinado a la provincia. Nombra al personal. Por consiguiente, el gobernador es la persona más autorizada en la Administración especial de la provincia y, aunque el gobernador tiene amplias competencias, su responsabilidad ante

otros órganos de la provincia es muy limitada y no hay suficientes sanciones a aplicar contra sus actos (13).

Hoy es difícil considerar las provincias como Administraciones locales que tengan autonomía. Porque las provincias disponen de los pocos ingresos que pueden recolectar. El 75 por ciento de sus ingresos proceden del Estado y ejercen sus funciones a través del personal de la Administración central. El presupuesto de la provincia depende de la aprobación del Ministerio del interior. Además, la ley no determina claramente las funciones de la provincia como una Administración local. Por otra parte, la tutela administrativa del centro sobre la provincia es más dura que respecto a otras Administraciones locales. Porque las resoluciones del consejo provincial general son decisivas después de la aprobación del gobernador. El gobernador puede solicitar al comité permanente provincial que reconsidere sus resoluciones una vez más. El Consejo de ministros tiene competencia para crear y cancelar nuevos puestos permanentes para la Administración provincial. Cabe citar que la Administración especial de la provincia no tiene un órgano ejecutivo elegido por el consejo o el pueblo. El gobernador, jefe supremo de la Administración central en la provincia, también es el presidente y la autoridad de tutela administrativa de la Administración especial de la provincia. Por eso, todas las competencias y la iniciativa de la provincia especial realmente pertenecen al gobernador, que es un órgano de la Administración central. Por eso, la mayor parte de los servicios de la Administración especial de la provincia se asumen por la Administración central.

B) Municipios

Según la Ley de Municipios (núm. 1.580), los municipios se forman en los lugares que tienen una población de más de 2.000 habitantes y sin tener en cuenta la población, en los centros de las provincias y distritos. Según las elecciones locales de 1999, existen 16 áreas metropolitanas y 3215 municipios en toda Turquía (14). Los municipios tienen personalidad jurídica. Las funciones de los municipios son numerosas, como el auxilio social, el desarrollo, la economía, la sanidad y la seguridad local. Algunos de los servicios son obligatorios para todos los municipios y el resto son voluntarios. Al contrario de la Administración especial de la provincia, el municipio tiene su propia policía municipal para cumplir las funciones.

(13) Metin GÜNDAĞ, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj yayıncılık, Ankara, 1996, p. 447.

(14) http://yereinet.org.tr/yerel_yonetimler.

La administración del municipio se compone de tres órganos: *el consejo municipal, el comité municipal y el alcalde*.

Los miembros del consejo municipal se eligen mediante sufragio general, igual, libre, directo y secreto por los vecinos para 5 años. El número de concejales depende de número de los habitantes del municipio. Sin embargo el número mínimo de los concejales es 9. El alcalde preside el consejo. Algunas atribuciones del pleno son la aprobación de los presupuestos y de los reglamentos; o la preparación de programas de trabajo. La autonomía del municipio es más amplia que la del consejo provincial general. Todas las decisiones del consejo provincial general se someten a la aprobación del gobernador, pero en el caso del municipio, sólo algunas necesitarán dicha aprobación.

El comité municipal es el segundo órgano de decisión en el municipio. El comité se compone de los dirigentes de los departamentos de servicio del ayuntamiento y de los miembros del consejo. Éstos últimos no pueden exceder numéricamente de la suma total de los dirigentes. Los miembros del consejo son elegidos por el consejo dentro de sus concejales. El alcalde preside el comité. Entre sus atribuciones figuran la revisión del proyecto del presupuesto, preparado por el alcalde; la expropiación; la promulgación de regulaciones; revisión de las cuentas; fijación del número y el régimen del personal eventual, de los puestos de trabajo; poner en propiedades, etc. En principio, las resoluciones del comité no dependen de la tutela. Sin embargo, el alcalde puede posponer la ejecución de las decisiones del comité y poner objeciones a los organismos de la Administración central si las considera ilícitas o de interés público (Ley de núm. 1.580, art. 87).

El alcalde es el representante y jefe de la Administración del municipio, asimismo preside el órgano ejecutivo. Es elegido por los vecinos. Antes de 1963 los alcaldes eran elegidos por el consejo municipal. Esta provisión se cambió con fines más democráticos (15). Ejecuta las decisiones del comité y del consejo. Dirige los bienes del municipio. Prepara los acuerdos, hace transacciones. Aprueba las donaciones. Gasta el presupuesto. Tiene autoridad sobre la plantilla del ayuntamiento por ser jerárquicamente la cabeza del personal.

Los municipios gozan de una cuota del presupuesto general que constituye su ingreso principal; una cuota del impuesto sobre los bienes inmue-

(15) A. Şeref GÖZÜBÜYÜK/Turgut TAN, *İdare Hukuku Genel Esaslar VI*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, p. 215.

bles dentro de la competencia municipal; recolectan impuestos sobre la limpieza del medio ambiente; y otras contribuciones especiales.

C) Municipios metropolitanos

Se puede establecer una entidad local, denominada municipio metropolitano, en las ciudades que abarcan más de un distrito dentro de los límites del municipio. Hoy existen (16) municipios metropolitanos. En la ley están enumeradas explícitamente las competencias de los municipios metropolitanos. Entre las competencias principales de los municipios metropolitanos figuran la coordinación de las actividades de los municipios integrados; la preparación de planes y programas de inversión del área metropolitana; los cementerios; el abastecimiento domiciliario de agua potable; el transporte colectivo urbano de viajeros y el alcantarillado en el área metropolitana, etc.

Los órganos directivos se asemejan a los de los municipios: el consejo; el comité y el alcalde del municipio metropolitano. El consejo se compone de un 1/5 de los concejales de los municipios de los distritos que están en el límite del municipio metropolitano y también los alcaldes de dichos municipios. Se renuevan cada 5 años. El alcalde del municipio metropolitano preside el consejo. El comité es parecido al de otros municipios. Pero no existen miembros elegidos. El alcalde es elegido por los vecinos en el área metropolitana por 5 años. Las funciones del alcalde son generalmente iguales a los otros alcaldes no metropolitanos. Se diferencia de los otros en que tiene responsabilidad de llevar a cabo la cooperación y unidad entre los municipios. El alcalde del municipio metropolitano puede solicitar al consejo del municipio metropolitano y a los otros consejos de los municipios de distritos que revisen sus resoluciones una vez más (17).

D) Pueblos

El pueblo es una entidad local tradicional que no goza de una Administración municipal. La primera ordenación sobre los pueblos se realizó en 1864. Desde 1924 tienen personalidad jurídica independiente. Según la Ley de pueblos (número 442), los territorios que tienen una población

(16) http://yerelnet.org.tr/yerel_yonetimler.

(17) A. Şeref GÖZÜBÜYÜK/Turgut TAN, *ibid.*, p. 222.

menor de 2.000 habitantes se denominan pueblos. La competencia de establecer un pueblo pertenece al ministro del interior. Actualmente hay más de 35.000 pueblos en toda Turquía (18). Los órganos del pueblo son la asociación del pueblo, el consejo de ancianos y el dirigente del pueblo.

La asociación está compuesta por los habitantes del pueblo. Así los aldeanos pueden participar directamente en la administración del pueblo. Elige a los miembros del consejo y al alcalde. También toma algunas decisiones de carácter administrativo. Hay dos tipos de miembros en el consejo. La mayoría se elige por la asociación. También hay miembros naturales que no son elegidos, como por ejemplo el profesor de la escuela y el imán del pueblo. La asamblea controla los gastos del alcalde; aprueba el presupuesto del pueblo; resuelve los desacuerdos entre los aldeanos, etc. El alcalde es la cabeza de la administración del pueblo. Se elige por la asociación para 5 años. Los partidos políticos no pueden nombrar candidatos para este cargo. Ejecuta las decisiones de la asamblea. Como un funcionario de la Administración general, hace públicas las leyes y los decretos del gobierno, etc. La administración del pueblo no tiene un ingreso regular y permanente. Como la ley precisa que los servicios y actividades del pueblo deban cumplirse por los aldeanos del pueblo, el aldeano carece de unos recursos económicos fabulosos. Pero este sistema no tuvo tanto éxito como se esperaba, ni propició el desarrollo del pueblo. Por eso este sistema debe cambiarse a fin de que los pueblos tengan sus propios ingresos permanentes.

E) Barrios

Aunque en la Constitución no aparece la administración de los barrios, es una entidad local tradicional. Según la ley número 1580, los barrios se pueden establecer, abolir, determinar sus nombres y límites por la decisión del consejo del municipio y aprobación del gobernador. Los órganos del barrio son un órgano unipersonal, *dirigente del barrio*, y *el consejo de ancianos* que se compone de 4 miembros más la presidencia del dirigente. Aunque no tienen personalidad jurídica independiente, los órganos de la administración de los barrios son elegidos por los votantes del barrio para 5 años (Ley número 2.972 arts. 30, 31, 32). La función primaria de la administración es preparar algunos certificados a los habitantes del barrio que indiquen sus estatutos.

(18) http://yerelnet.org.tr/yerel_yonetimler.

F) Cooperación entre las Entidades locales

La cooperación entre las entidades locales puede desarrollarse con acuerdos o asociaciones. Entre las Administraciones provinciales especiales y los pueblos puede desarrollarse una cooperación pactada, basada en el libre acuerdo, en una materia con carácter voluntario. También las administraciones locales pueden fundar asociaciones voluntariamente para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. El permiso del ministerio del interior es necesario para el desarrollo de una cooperación pactada, y el del Consejo de Ministros para una asociación.

III. ÚLTIMAS REFORMAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL

Se lleva criticando la organización territorial desde hace algún tiempo por la burocracia lenta, el abultamiento de la Administración central, la ineficacia de los entes locales. En realidad, el intento de llevar a cabo una reforma sobre la organización territorial del poder empezó a partir de los años 60. A pesar de que se prepararon varios proyectos (especialmente los de 1963, 1971 y 1990 fueron importantes) para reorganizar el sistema de la Administración pública, ninguno de ellos se llegó a realizar.

El último intento empezó por el Gobierno (Partido de Justicia y Desarrollo- PJD) y concluyó en 2004 con una serie de reformas para mejorar el funcionamiento de la Administración central, periférica y local. El objeto de dichas reformas básicamente han sido facilitar el funcionamiento de los servicios públicos de un modo más eficaz, suficiente y rápido, así como aumentar su calidad, y también actuar en justicia; hacer todo lo posible en favor de un buen ejercicio del poder; reforzar la transparencia y contabilidad de la administración; y por último, realizar el principio de subsidiaridad (19).

(19) El otro es, en el marco de la adaptación de los principios de la Unión Europea, realizar el principio de subsidiaridad. Principio de subsidiaridad, conforme al cual al Estado no le compete intervenir en aquellas áreas o tareas que las personas —individualmente o agrupadas— pueden desarrollar por sí mismas. Es decir, el principio propuesto apunta a reglamentar las relaciones entre el Estado y los individuos, lo que en el campo económico legitima la economía de mercado y, en el interior del mismo Estado, vale decir entre sus diferentes niveles implica que no le corresponde a los órganos superiores del Estado abordar cometidos que pueden ser desempeñados por órganos inferiores. El mencionado principio se subraya también en la Constitución Europea nueva.

El Parlamento aprobó cuatro leyes para llevar a cabo la reorganización de las competencias y responsabilidades de las Administraciones central y locales dentro del marco de los principios de la Administración pública contemporánea. Las nuevas leyes todavía no están en vigor ya que actualmente el Presidente de la República las devolvió para que el Parlamento reconsiderase algunas disposiciones (20). Dichas leyes son la ley de la Administración provincial especial —LAPE (núm. 5197, 24.6.2004)—; ley de municipios —LM (núm. 5215, 9.7.2004)—; ley de áreas metropolitanas —LAM (núm. 5216, 10.7.2004)—; ley de los principios básicos y reestructura de la Administración pública —LRAP (núm. 5227, 15.7.2004)—.

Las reformas relacionadas con la organización y las competencias del poder pueden agruparse en tres temas: la cesión de competencias a las Administraciones locales, la limitación del poder del Estado y el nuevo sistema de control en la administración pública.

1. La limitación del poder del Estado

La reforma reorganiza el poder del Estado y arregla las relaciones entre las Administraciones central y locales, a favor de estas últimas. La LAPE (art. 6 y 7) enumera las materias de competencias generales que se proyectan organizar y que se llevarán a cabo directamente por la Administración central:

- Defensa y seguridad;
- Política exterior, comercio exterior, aduanas;
- Inteligencia;
- Financiación y hacienda;
- Justicia;
- Regulación sobre mercados.

También el Estado central podrá planear y orientar algunas materias y asumir los servicios relacionados con estas materias en caso de que sea necesario en el nivel nacional:

(20) En el sistema turco, el proyecto de ley, elaborado por la iniciativa gubernamental o parlamentaria, se acepta en el pleno del Parlamento. Luego el texto se remite al Presidente de la República. El Presidente lo publicará en la gaceta oficial, o restituirá una parte o todo el texto (excluidas las leyes de presupuestos) al Parlamento con sus motivos para que lo delibere otra vez. El trámite de publicación o restitución de la ley para el Presidente es de 15 días. Si el Parlamento lo aprueba tal como está, el Presidente tendrá que publicarlo. La Constitución no requiere una mayoría cualificada para la segunda aprobación. Después de la publicación por el Presidente, la ley estará en vigor.

- Funciones y servicios relacionados con la preparación de planes económicos, sociales y físicos en los niveles nacional y regional; programas y planes destinados a suprimir diferencias inter-regionales.
- Funciones y servicios para mantener la unidad de educación y enseñanza, determinar y desarrollar el programa de estudios en la educación nacional.
- Funciones y servicios en la materia de servicios religiosos, seguridad social, defensa civil, propiedad y catastro, partidas del registro y ciudadanía, dirección de las situaciones extraordinarias en el marco nacional.
- Funciones y servicios sobre fundaciones.
- Auxilios técnicos y financieros, guía y formación de las Administraciones locales.

La ley trae un sistema bastante reformado porque antes las competencias de las entidades locales estaban enumeradas, salvo las que pertenecían al centro. Dicho de otra forma, la Administración central tenía competencia general en el marco del principio de integridad de la Administración. Por eso, el nuevo sistema de competencia se critica por una parte de la doctrina y se considera que produce una inconstitucionalidad (21).

La organización periférica del Estado en su nueva forma tendrá menos capacidad. Como hemos mencionado arriba, básicamente hay tres grados de la Administración periférica, que son provincia, sub-provincia y distrito. La reforma liquidará, en gran parte, las administraciones provinciales generales y los distritos. El Estado central podrá establecer la organización regional permanente o temporal que abarcará más de una provincia. Los ministerios, una vez que se organizan en el nivel regional, no podrán ser organizados en el nivel provincial. Los ministerios que se organizan en provincias tampoco podrán establecer las organizaciones regionales (LRAP art. 22.c). Esta disposición reducirá la burocracia. Tampoco ninguno de los ministerios y sus organismos podrán establecer organizaciones en el extranjero, menos el ministerio de los asuntos exteriores y la Presidencia de la Administración de la Cooperación y el Desarrollo Turca (*Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı*).

(21) Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, «İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu», <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/Ozelsay1.pdf>; Dr. Onur Karahanogullari, «Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar», <http://www.yolis.org.tr/doc/pdf/onurkarahanogullari.pdf+onur+karahano%C4%9Fullar%C4%B1&hl=tr>.

Los ministerios, con la excepción de los ministerios de asuntos interiores, de hacienda y de trabajo, no establecerán organización periférica. Las organizaciones periféricas de dichos ministerios se liquidarán. Sus competencias y funciones serán traspasados a las Administraciones provinciales especiales o a los municipios con sus propiedades, instrumentos, asignaciones y personal. El legislador contribuirá a disminuir la organización de la Administración central y, eventualmente, causará un ahorro importante de recursos. También reducirá el papeleo y así aumentará la eficacia en el cumplimiento de los servicios. Sin embargo, el nuevo sistema es criticado por algunos académicos por ser contrario al artículo 126.2 de la Constitución, proponiendo que la Administración de las provincias se base en el principio de desconcentración, ya que el nuevo sistema no respeta este principio, adoptando la separación de las funciones entre las Administraciones locales y central (22). La reforma permite a los funcionarios superiores de los ministerios y sus organismos, gobernadores, subgobernadores y alcaldes delegar una parte de sus facultades en los funcionarios públicos subordinados. La delegación deberá ser concreta, específica y escrita (LAPE art. 45). Evidentemente, esta provisión aumentará la eficacia de los servicios acelerando al mismo tiempo el proceso de la decisión.

Por un lado, como está indicado arriba, la ley delimita las facultades del Estado central, da nuevos cargos adaptados a su nueva posición, tal como la facultad de coordinación entre las entidades locales y la Administración central en el cumplimiento de los servicios. La ley otorga otras funciones como la asistencia técnica y financiera, así como proyecta guiar y dar formación a las entidades locales por lo que respecta al cumplimiento de las facultades de la coordinación (LAPE art. 6 y 7).

2. La nueva situación de las Entidades locales

La LRAP adopta algunas provisiones relacionadas con el principio de subsidiaridad que es nuevo en el sistema de la organización del Estado en Turquía. Aunque la ley no menciona la palabra de «subsidiaridad», la define diciendo que «las funciones, competencias y responsabilidades serán cedidas por las autoridades más cercanas al ciudadano» (LRAP art 5.e). Tam-

(22) Birgül AYMAN GÜLER, «İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu», *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 10-11 Ekim 2003, Ankara, p. 26-29.

bién dicha ley enumera las funciones de la Administración central y asimismo permite al centro el traslado de algunos de sus servicios a las Administraciones locales (LRAP art. 9.3). Además el Estado no podrá hacer ninguna regulación que delimite las competencias de las Administraciones locales, ni debilite los servicios locales, ni tampoco que infrinja el principio de la Administración local.

La ley afirma la distribución de los recursos financieros de las Administraciones locales. Se destinarán fondos a las Administraciones locales en proporción a sus funciones y responsabilidades. Se reservará un porcentaje de los ingresos del presupuesto general del Estado a las Administraciones locales. Y se regularán los temas sobre la participación en los ingresos estatales en las leyes (LRAP art. 10). Si se aplica bien, dicha previsión financiera aliviará las Administraciones locales que sufren la escasez de recursos económicos desde hace mucho tiempo. Como hemos mencionado arriba, una de las cosas más criticadas fue que las entidades locales no tuviesen recursos suficientes. Se transfiere el 5% a los municipios y el 1% a las Administraciones provinciales de los recursos generales del presupuesto general del Estado. Es obvio que las entidades no tendrán suficientes recursos (23). Y el principio de autonomía para las entidades locales no servirá sin tener autonomía financiera. En fin, la reforma mejora la situación financiera de las administraciones locales. Una vez que la ley entre en vigor, el 25% de los ingresos del Estado pasarán a las entidades locales y el 80% de este porcentaje se cederá a los municipios y el resto a las provincias.

Otra novedad en la reforma es la ubicación de las entidades locales en el sistema de la administración. La nueva ley todavía no cambia la variedad de las Administraciones locales que son provincias, municipios y pueblos. Pero la innovación reside en que, con esta nueva disposición, se refuerza la posición de la Administración provincial especial y se amplían las competencias de los municipios.

De esta forma la Administración provincial tendrá más competencias. Las provincias asumirán las competencias de las organizaciones periféricas de los ministerios que la LRAP enumera. La ley (LAPE) autoriza a la Administración provincial especial para el cumplimiento de sus funciones y servicios, tomar las decisiones, ejercerlas y controlarlas. Dicha Administración también podrá dar créditos a los ciudadanos de bajos recursos

(23) Por ejemplo dicho porcentaje es 45% en los países Escandinavios. El porcentaje mediano en el mundo es 30%. (Kamil Ufuk BİLGİN, «Yerel Yönetimler güçleniyor mu, üstleniyor mu?», *Görüş*, Marzo 2004, p. 15).

económicos. Esta es la nueva facultad que la provincia no tenía antes. El consejo provincial general tendrá competencias en los siguientes campos: endeudarse; establecer las empresas y asociaciones y separarse de ellas; comprar y vender bienes inmuebles; hacer cooperación con las Administraciones locales y asociaciones en el extranjero y Turquía; aprobar el presupuesto, etc. (LAPE art. 9). El comité permanente provincial, a cuya cabeza está el gobernador, ejecutará las decisiones del consejo. Todavía el gobernador será el máximo responsable en la dirección de la provincia, como el presidente de la Administración provincial especial y representante de la personalidad jurídica de la provincia. El sub-gobernador ejecutará las funciones relacionadas con la Administración provincial en la sub-provincia.

Hay algunas críticas sobre la nueva situación de la Provincia. Por ejemplo, el gobernador representará a la Administración central en la provincia y estará nombrado por la administración central. Además, quedará como el órgano ejecutivo de la provincia. Sin duda, esta previsión va contra los principios democráticos y la autonomía de la Administración local. El gobernador, como no es elegido por el pueblo, tendrá funciones y facultades demasiado excesivas. Y esta disposición perjudicará especialmente al principio de autonomía de las entidades locales que también es algo inconstitucional. Sin duda, la posición dualista del gobernador es contraria a los principios democráticos.

Además, la reforma trae nuevas previsiones para los municipios. La ley (LM) mejora las condiciones para el establecimiento de municipios. Y se fundará en los lugares que tienen la población mayor de 5.000 y en los centros de las provincias y distritos (LM art. 4). La ley permite a los municipios a mandar prestar todos los servicios como el transporte colectivo o recaudación de los gastos domiciliarios, de agua potable a otras empresas o personas. Esta previsión da paso a la privatización de la mayoría de los servicios municipales. Así, los ayuntamientos podrán cumplir a través de las empresas privadas varios servicios, como la seguridad en lugares públicos, la limpieza, servicios de infraestructura, parques públicos, el transporte colectivo, etc. También el personal se contratará, se nombrará y renovará por el alcalde. La ley también facilita el endeudamiento de los municipios.

3. El nuevo sistema de control en la Administración Pública

También la tutela administrativa del centro sobre las entidades locales se reorganiza en la nueva ley. En caso de que una entidad local incumpla

o retarde sus obligaciones y servicios fundamentales que le imponen las leyes y esta situación afecte negativamente la vida de los ciudadanos, la administración central dará un plazo razonable a la entidad para suprimir los defectos, antes de tomar las medidas necesarias (LM art. 57 y LAPE art. 40). Podemos decir que el nuevo precepto sobre la tutela administrativa deja más espacio de movimiento al centro para controlar las Administraciones locales. Porque esta facultad, cedida al centro para tomar las medidas necesarias en lugar de las entidades, está dotado de un poder más amplio en la aprobación o en el cancelamiento de las decisiones de ellas. Como la ley no determina concretamente las circunstancias de la intervención del centro, éste podrá inferir algunos resultados negativos para las entidades locales por lo que se refiere a sus competencias. Sin duda, este tipo de tutela no concreta va contra el principio de la administración local descentral en la Constitución.

El control exterior de los organismos y empresas públicas, Administraciones provinciales especiales, municipios, agrupaciones de las Administraciones locales y sus organismos se llevará a cabo por el Tribunal de Cuentas. El Tribunal controlará jurídica y financieramente la realización de las funciones (LRAP art. 40). La Constitución afirma las funciones del Tribunal de Cuentas y, entre ellas, no existen tales tipos de control como el jurídico y la realización de las funciones (art. 60). Por eso, a nuestro juicio, el inciso que atribuye nuevas funciones al Tribunal será inconstitucional y el Tribunal podrá hacer ejecutar dichas funciones a otros organismos o empresas (24).

Una de las reformas más radicales es la creación del defensor del pueblo para la supervisión de la actividad de las Administraciones locales. El defensor del pueblo será elegido en cada provincia por el consejo provincial general para 5 años. Tendrá dos funciones principales. La primera es opinar sobre los recursos contra la actuación de las Administraciones públicas y las agrupaciones y empresas establecidas por dichas administraciones. Como se expone claramente, el defensor del pueblo no sustituirá a los Tribunales administrativos. La segunda función del defen-

(24) Como el artículo 60 de la Constitución tampoco prevé esta facultad del Tribunal, el Presidente (Ahmet Necdet Sezer) estimó dicha previsión contraria a la Constitución. Por eso rechazó el inciso y lo envió al legislador para que se discutiera en el Parlamento otra vez (http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/5227geri_gonderme_gerecesi.htm). (Prof. Uluğ también comparte la consideración del Presidente, «Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı İçerisinde Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma», *Amme İdaresi Dergisi*. Vol. 37, Núm. 2, 2004, p. 115-116).

sor del pueblo será ser un mediador en los conflictos entre las Administraciones y los individuos, a fin de resolverlos pacífica y efectivamente. Las personas físicas o públicas que vieron violados sus intereses por una actuación administrativa podrán recurrir al defensor del pueblo. El defensor del pueblo dará su resolución en un plazo de 45 días. El recurso al defensor del pueblo no será la precondition para el recurso al Tribunal administrativo, aunque este proceso parará el plazo previsto para el pleito (LRAP art. 42).

El defensor del pueblo colaborará con el Poder Judicial ya que podrá aliviar a los Tribunales, que ya tienen abundantes conflictos judiciales. Pero el legislador excluye el control de la Administración central por esta institución. Obviamente, el ciudadano no sólo necesita una protección especial a través del defensor del pueblo contra las acciones administraciones locales, sino también contra las acciones de la Administración central. Podemos afirmar que el hecho de que este punto no se haya previsto constituye falta de la reforma.

La otra crítica que se puede sostener a la institución es que quizás no puede ser independiente e imparcial, ya que el defensor del pueblo será elegido al mismo tiempo con y por el poder local (el consejo provincial).

V. CONCLUSIÓN

Turquía es un país unitario, basado básicamente en los principios de integridad de la Administración, concentración y autonomía de las Administraciones locales. Desde hace mucho tiempo se ha considerado que el sistema necesitaba una reforma por la ineficacia de la Administración e insuficiencia de la participación del ciudadano en los asuntos locales, así como por la falta de contabilidad y de transparencia del Estado. También hacía falta una innovación para la Unión Europea. Aunque se formaron numerosas comisiones para preparar las reformas y muchos proyectos no se realizaron, el gobierno actual se mostró deseoso y resuelto para transformar la organización del Estado. Sin duda, la posibilidad de la apertura de las negociaciones para la adhesión a la Unión Europea de Turquía aceleró el proceso de las reformas.

Las reformas realizadas en 2004 responden generalmente a las necesidades y las faltas del sistema anterior; además traen un nuevo orden al Estado, redescubriendo los papeles del centro del poder en el marco de las ideas de la globalización y de los principios de la Unión Europea, como el

de subsidiaridad. Así se reduce la organización periférica del Poder central liquidando la administración de distrito y limitando la organización provincial general en gran parte. La reforma prevé dar más iniciativa a las entidades locales, ampliando la autonomía y competencias de las provincias y municipios. Las novedades fortalecerán la autonomía financiera de las entidades locales, además de destacar como una innovación importante el instituto del defensor del pueblo.

Sin embargo, la reforma tiene algunos puntos muy criticados. Por ejemplo, la nueva relación competencial entre los poderes central y descentral, el nuevo papel del Tribunal de Cuentas que pueden considerarse hasta cierto punto inconstitucionales. Por eso, podemos afirmar la necesidad de hacer enmiendas en la Constitución para impedir la inconstitucionalidad. De todos modos, la reforma, desarrollando una organización territorial más descentralizada, abre una nueva era para el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Birgül AYMAN GÜLER, «İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu», <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/Ozelsayil.pdf>
- Kamil Ufuk BİLGİN, «Yerel Yönetimler güçleniyor mu, üstleniyor mu?», *Görüş*, Marzo 2004.
- A. Şeref GÖZÜBÜYÜK/ Turgut TAN, *İdare Hukuku Genel Esaslar V.1*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj yayıncılık, Ankara, 1996.
- Sait GÜRAN, «Administrative Law», *Introduction to Turkish Law*, Eds. Prof. Dr. Tuğrul ANSAY, Prof. Dr. Don Wallace Kluwer Law International, Netherlands, 1996, pp. 47-81.
- Onur KARAHANOGULLARI, «Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar», <http://www.yolis.org.tr/doc/pdf/onurkarahano-gullari.pdf+onur+karahano%C4%9Fullar%C4%B1&hi=tr>
- İlhan ÖZAY, *Günlük Yönetim*, İstanbul, 1994.
- Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, Ankara, 2003.
- Seriye SEZEN, «The Impact of Globalization on the Organization of Public Administration: Turkish Case», *Turkish Public Administration Annual*, V. 27-28, 2001-2002, p. 3-26.

Feyzi ULUĞ, «Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma», *Amme İdaresi Dergisi*, Vol. 37, Núm. 2, 2004, p. 97-122.

Nemci YÜZBAŞIĞOLU, Bülent TANÖR, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, YKY, İstanbul, 2002.