INTERVENCIÓN DE MARÍA DE LOS LLANOS CASTELLANO [6 DE JULIO DE 2010]

DIRECTORA GENERAL DE COOPERACIÓN LOCAL

"La Nueva Legislación sobre Gobierno Local"

Isaura Leal:

Muchas gracias a la Presidenta de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Voy a dar la palabra a la Directora General de Cooperación Local. Muchos de vosotros, que estabais ayer presentes en el acto de inauguración de este curso, recordaréis las palabras del Secretario de Estado de Cooperación Territorial, Gaspar Zarrías, en las que manifestaba la voluntad del gobierno de presentar, al inicio del próximo periodo de sesiones, un Proyecto de Ley del gobierno local con el mayor consenso posible. Llamaba al consenso precisamente de los dos grandes partidos a nivel estatal, del Partido Popular y del Partido Socialista; por tanto, en ese marco te doy la palabra María.

MARÍA DE LOS LLANOS

Muchas gracias por la invitación a estar presente en este curso. Y agradezco sinceramente la ocasión de dirigirme a ustedes y de hablar de este proyecto. Creo que es un proyecto que nos concierne, que nos interesa a todos los que trabajamos cerca del ámbito local. Gracias también a los compañeros de mesa porque han sido muy interesantes las aportaciones, siempre desde el punto de vista autonómico. Se completa el mapa territorial, ya no pueden contemplarse las entidades locales fuera del ámbito de las CCAA, sin su misión, sin su aportación y sin su enriquecimiento.

La verdad es que, efectivamente, la Ley del Gobierno Local es un texto que está en estos momentos terminado, trabajado, cerrado, en el sentido de lo que puede ser un proyecto de ley elaborado por un gobierno, no como proyecto final, sino que verá la luz tras un proceso. El resultado será fruto

de las aportaciones y de los enriquecimientos de todos grupos parlamentarios, de todas las asociaciones, de todo aquel que tenga algo que aportar y con el que enriquecer el proyecto.

Ayer señalaba el Secretario de Estado que es la voluntad del gobierno y, aunque en un principio han existido dudas, porque como bien decía a primera hora de la mañana Rafael Jiménez Asensio, esta ley no es una ley sectorial cualquiera, nunca lo es ningún texto, pero ésta realmente conforma y delimita las normas del juego, las reglas del juego, la realidad de lo que es el mundo de las entidades locales en España. Por tanto, su horizonte temporal no puede ser un horizonte breve, corto, sujeto a plazo, a condición, o que aparezca como objetivo de derogación en el próximo gobierno.

Este proyecto debe ser objeto de un gran acuerdo, de un gran consenso, donde las visiones, diferentes visiones políticas, coincidan en que determinados instrumentos y determinadas reglas del juego son las que vamos a marcar para los próximos 25 ò 30 años. Realmente son generaciones las que se ven delimitadas por esta norma. Antes hablaba Isaura del año 85, efectivamente, yo me acuerdo que entonces estaba haciendo 3º de BUP y todavía seguimos en esto, o sea de niña a mujer, como la canción de Julio Iglesias, me ha acompañado durante parte de mi vida académica, parte de mi vida profesional y realmente es un texto que tiene las hojas amarillas. Antes decía Rafael Jiménez Asensio que es un texto de gran valor y que supuso un gran avance; yo, quizá porque tengo algún año menos, voy a ser un poco más crítica, dentro del gran respeto que tengo a Luciano Parejo.

Creo que la ley del 85 fue, básicamente, una adaptación a los tiempos democráticos de la realidad municipal anterior, pero lo que era el sustrato organizativo siguió, en buena parte, la senda del Estatuto Municipal de 1924 y de la Ley de 1955. De hecho, no rompió con la legislación anterior y el reglamento de servicios se pudo aplicar sin ningún tipo de tensión y se sigue aplicando sin ningún tipo de tensión en el año 55, en el año 85 y en el año 2010. Se carecía, en aquel texto del 85, de un verdadero elenco de competencias, efectivamente, la gran deuda.

El artículo 25 lo lees y al final hay un segundo párrafo maravilloso donde dice "y todo esto que hemos dicho de conformidad con lo que digan las normas del Estado y de las CCAA". Hasta cierto punto es lógico, porque de la lectura del Título octavo de la Constitución, de sus artículos 148 y 149, se deriva el reparto de las áreas materiales en las que una administración puede desplegar sus efectos y sus potestades. Con lo cual, la realidad municipal tiene que venir de un fruto de dos reflexiones conjuntas.

Me gustaría explicar un poco el contenido del proyecto, hacer una génesis o una explicación de por qué el escenario del redactor actual, del legislador que propone un texto a la sociedad, a los munícipes, a las comunidades autónomas, ya no es el mismo, por supuesto, que el del año 85, pero tampoco que el del año 2005 o el del año 2006. En gran parte lo ha explicado, y con mucho más acierto que yo, Rafael Jiménez Asensio. Me gustaría subrayar algunas notas. Cuando en el año 85 se propone redactar una nueva ley que acomode la realidad municipal a una España democrática que, además, en gran parte, esa democracia tiene en su base a los movimientos vecinales y a los movimientos hechos en las ciudades, en los que había un gran apasionamiento político y se vivía con gran intensidad, se quería dar un reconocimiento también normativo a ese protagonismo.

La verdad es que, en aquel momento, yo recuerdo grandes alcaldes, los hay ahora también, pero es que realmente entonces las figuras políticas más relevantes, muchas de ellas, eran alcaldes que lucharon y consiguieron la reforma de la ley, y no solamente la ley sino todo un cosmos normativo: el reglamento de bienes, el texto refundido en materia de régimen local. Hubo todo un movimiento alrededor, no solamente de ley de bases, sino también de las normas de desarrollo. Porque la Constitución, en ningún momento atribuye o expresa o refleja la materia de la competencia de régimen local. Eso no se lo da ni a uno ni a otro, entre otras cosas porque lo reconoce como un ente con autonomía política, una administración territorial en pie de igualdad.

De una lectura muy extensa y muy intensa del artículo 149.1.18, el que establece el régimen jurídico común de las administraciones públicas, se

deduce que el Estado se erige en regulador de todo lo que tenga que ver con el régimen local. Esa interpretación, muy apropiada para el Estado, de que él era el único con capacidad normativa para regular las bases del régimen local (y por bases se entendía todo lo que conformaba su régimen jurídico, administrativo, de personal, de bienes, de contratación, de haciendas públicas) está abalada por el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional viene a señalar que el Estado es el garante de la autonomía municipal, y que como garante de tal autonomía municipal le corresponde definir todo el régimen jurídico. Así transcurren los años 80, con unas CCAA en estado embrionario la mayoría de ellas, con una diferenciación entre vía lenta y vía rápida, en la que las que veníamos de vía lenta estábamos empeñadas en acelerar para pillar la vía rápida, en fin, los años 80 están totalmente dominadas por un pensamiento autonómico, una reflexión autonómica, una construcción autonómica.

Además, yo creo que convenía políticamente, frente al vertiginoso cambio que suponía la irrupción de las CCAA como entes novedosos, como creaciones novo, como mezcla entre descentralización y parafederalismo, no se sabía bien. Convenía que un elemento territorial como el local mantuviera grandes dosis de permanencia. Quiso hacerse una especie de balance entre un ritmo vertiginoso en el ámbito autonómico y un elemento de estabilidad en la ecuación, que lo daba el mundo local.

Respecto a las diputaciones, creo que ahora estamos en esa polémica o discusión, pero la polémica y la discusión requieren de los elementos de reflexión y de sosiego, de rigor y de estudio que creo que no se están dando. Yo creo que es momento en España de que cuando enfrentemos un tema de este calado se haga desde argumentos sosegados, jurídicos, técnicos, económicos… y luego que cada uno vuelque su visión política, por supuesto. Pero tiene que haber un sustrato que de fundamento a esta discusión, que es buena; los momentos de crisis están para poner todo en cuestión, para no dar nada por sentado, para hacer presupuesto base 0, pero hagámoslo desde argumentos de lógica, de sosiego y de rigor. Como decía, este elemento de permanencia o de inalterabilidad de las entidades locales se vio muy claramente en las diputaciones.

En las diputaciones no se sabía qué hacer, pero como no se sabía si iba a prosperar el régimen autonómico, no se sabía si iba a ser únicamente para Cataluña y País Vasco, pues al final se dijo pues las dejamos porque así en el resto… en fin, momentos de construcción, normal.

En cualquier caso, en los años 90 termina este proceso autonómico de construcción y empieza a cundir una sensación que se acentúa claramente a partir del nuevo siglo, y que cristaliza en el año 2006, con los estatutos de nueva generación. Las comunidades autónomas han pasado de un primer momento, en los 90, de indiferencia hacia el mundo local, de una referencia de un título o dos en sus estatutos de autonomía, de un entender que esto no va con nosotros porque es un tema de relación bilateral Estado-entidades locales, pasan a la conclusión de que es imposible ninguna acción coordinada en el territorio sin tener una reflexión previa sobre cómo quieren que sea su mundo municipal y su manera de organizarse.

Este estado de opinión empieza a calar, se empieza a notar la necesidad de coordinar, de hacer políticas de planificación de servicios públicos, de atención primaria, de servicios sociales. Posteriormente se empiezan a fomentar en algunos sitios las comarcas, en otros sitios las mancomunidades, dependiendo de sus propias necesidades de población, de sus propias necesidades de dispersión y de atención a la ciudadanía. No puede ser lo mismo la opción de agrupamiento que pueden tener en Aragón las comarcas, que pueden tener en Murcia con 45 o 54 municipios, es evidente que no puede ser igual que en Castilla y León.

Empieza a cundir esa sensación que se plasma jurídicamente con mucha fuerza, a partir del año 2006, en la redacción de los nuevos estatutos de autonomía, donde se recoge ya un título de régimen local, un título muy extenso y muy ambicioso. Desde la perspectiva del ámbito local, yo tengo mi criterio, en algunos, como localista y como administrativista apasionada, veo que hay una regulación *in extenso* para favorecer la autonomía local, para jugar ese papel que el Tribunal Constitucional señalaba de garante de la autonomía; pero, en otros estatutos de autonomía, creo que tienen una intención quizá no tan clara, sino más

bien la ambición secreta de convertir en terminales, en dependencias descentralizadas, los diferentes consistorios.

Hay un halo, hay un ligero aliento, que se percibe en algunas de esas regulaciones. En este estado de situación, en el transcurso de redacción de los nuevos estatutos, hay una sentencia, la 240/2006 del Tribunal Constitucional, entre otras, pero ésta de una manera muy clara, muy nítida, que cambia totalmente el panorama de lo que puede entender el legislador estatal como su papel con respecto a la regulación de los municipios. Yo creo que, por lo que hablábamos antes de pálpitos y de impulsos, va a ser básicamente la que siga el Tribunal Constitucional a la hora de redactar la sentencia en el tema del régimen local catalán, en el tema de veguerías.

Básicamente, lo que viene a decir Tribunal Constitucional, a partir de ese momento, como nos acordaremos todos, es que no todo lo que escribe el Estado sobre entidades locales es básico. Esto es totalmente revolucionario. No todo es básico. Únicamente es básico todo aquello que enraíza directamente con los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. Las bases ahora se convierten, a partir de aquella sentencia, en un bien escaso, porque al legislador estatal se le ha reducido el campo de juego. Ya no todo lo que se diga sobre municipios, ya no todo lo que se diga sobre provincias, va a tener carácter básico; ya no va a ser parámetro de validez, sino que será básico aquello que desarrollen muy directamente estos tres artículos de la Constitución. Además, señala que las comunidades autónomas pueden agrandar, pueden ensanchar el ámbito de la autonomía municipal, de la autonomía política, que otorgue o que marque el Estado. De forma que siempre pueden ser actores pro-ayuntamientos, pro-municipios; nunca reductores de ese espacio.

Con este escenario, totalmente diferente, con administraciones territoriales muy interesadas, muy volcadas en marcar cuál es el régimen de diálogo, de trabajo, de funcionamiento de su realidad municipal, es con lo que tuvo que redactar un texto, este nuevo equipo en el Ministerio de Política Territorial.

En principio, se han recogido aportaciones de todo lo anterior, pero que han tenido que ser elaboradas bajo un prisma y una luz totalmente diferente, porque la realidad jurídica es diferente. A mí me gustaría señalar en el texto hay una gran apuesta por la dignificación institucional del mundo local, que yo creo que es muy necesaria. Todavía se nos escapa hablar de corporaciones locales. No, la corporación es el colegio de delineantes, el colegio de psicólogos o el colegio aparejadores; pero un ayuntamiento es una administración territorial que persigue una universalidad de fines, que es todo lo que le afecte al ciudadano, y que tendrá que buscar su espacio competencial de relación, y más en el ámbito normativo que se marque, pero no es una corporación. Esto es reminiscencia de este texto heredado del año 85, muy continuista con esta versión: sindicato, familia, municipio como corporación, como asociación. Esto es algo que tenemos que reformar, entiendo yo, radicalmente.

Es una realidad política incuestionable y ya no tanto una institución natural como se quería decir. Es una realidad política de primer orden que tiene que buscar su espacio en pie de igualdad, de dignidad política y constitucional, con las administraciones territoriales con las que convive y con las que comparte cliente. En ese papel de dignificación institucional hay que hacer una gran apuesta por la mejora de la regulación de las potestades locales. El ámbito normativo de las entidades locales es muy reducido. Ya sabemos todos que es una administración territorial caracterizada por la ausencia de potestad legislativa, como decía el Tribunal Constitucional a principios del año 81, que le da una menor calidad jurídica, eso ya ha pasado; pero es verdad que tenemos que dotar al mundo local en España de una mayor capacidad para dictar normas, dictar normas obligatorias y para, además, amenazar con la coacción, que sabemos todos los juristas que es la única manera de que estas normas tengan eficacia y aplicación directa en los ciudadanos.

Además, es necesario, en esta labor de relevancia institucional y de dignificación institucional, redefinir las relaciones y las normas entre administraciones públicas. Sabéis que en el ámbito estatal, la forma de

comunicarse las comunidades autónomas con el gobierno de la nación, con la Administración General del Estado, es a través de conferencias sectoriales. Bien, una de las conferencias sectoriales es local. Pues no. lo local no es un sector, lo local es un poder que se tiene que sentar en todas las conferencias sectoriales, esa es la diferencia. Creemos que esa es una apuesta que supone que esta ley, que anunció ayer el Secretario de Estado va a ir a las Cortes en el próximo periodo, aunque no hable de dinero, es importante.

A veces el dinero no agota los temas de gobierno, de dignidad, de respeto, de presencia, de voz, de interlocución, de mayor agilidad, de mejor gobierno… No todo se agota. Creo que el mundo municipal, a veces, debería hacer un esfuerzo por no dejarse reducir a ese único llamado, porque a mucha gente le interesa señalar que desde el mundo municipal sólo se pide dinero, y eso es una trampa.

Desde el mundo municipal hay que subrayar que, por supuesto, todos pedimos dinero, pero hay muchos más temas, y que no solamente los munícipes hablan de dinero, sino que también hablan de temas como el de la dignificación institucional del mundo local. Un poder que esté presente en todos los ámbitos de discusión, de decisión, de planificación, de programación, que vayan a impactar en la sociedad. Hay que hacer una apuesta por un Estatuto de los representantes locales ajustado al momento de ahora. Aquí engancho con la nueva organización del poder municipal.

Es cierto, hay que reorganizar. Nosotros partíamos de una situación heredada, anterior, donde había un reparto competencial. Dentro de esta singularidad de la naturaleza jurídica de las entidades locales, no se sabía bien cual era el órgano ejecutivo. El alcalde decía unas cosas, otras cosas las juntas de gobierno; pero si era un 10% más los presupuestos ordinarios pasaba a pleno… en un totum revolutum de potestad controladora, de potestad decisoria o deliberadora, potestades ejecutivas, donde en muchos casos se paraliza la acción de gobierno. Esto se redactó en el año 85, veníamos del año 82 de una mayoría absolutísima, había un movimiento, una situación política en el país muy proclive, por la

juventud, a unas mayorías absolutas contundentes, tremendas, a un apasionamiento político… esto ya no es así.

Cada vez las elecciones se ganan por menos margen, hay más fraccionamiento y, por tanto, hay que hacer posible el gobierno de la minoría mayoritaria; sin que una minoría paralice la acción de un gobierno elegido democráticamente. Para eso hay que recoger todas las competencias ejecutivas y trasladarlas al ejecutivo local, que son el alcalde y su junta de gobierno; y dejar al pleno como órgano de control político, intensificando mucho el control político, y como órgano deliberante y redactor de aquellas normas que supongan un cambio de visión estratégica de la realidad municipal.

Creo que esa potenciación pasa por ahí. Hay que incrementar la capacidad de control político del pleno, eso es básico para poder reforzar más el papel ejecutivo del alcalde, porque si no entramos en un cesarismo, eso es evidente. Uno de los elementos más importantes a los que esta ley va a dar respuesta es, por ejemplo, el derecho de información de los concejales. Todos los que hemos trabajado cerca del mundo municipal sabemos como está regulado el derecho de información, sabemos que se les reconoce a los concejales el derecho a acceder a la información de esos asuntos que van a pleno, y sabemos que el resto de la información tiene que ser solicitada al alcalde (todo regulado en el Reglamento de organización y funcionamiento del año 86, que sigue vigente todavía).

El derecho a la información es un tema troncal, es un tema de bases, sí que delimita cuál es la calidad democrática o el mínimo democrático de los grupos políticos.

Hay que asegurar, por tanto, que aquel concejal que tenga curiosidad en un tema de gestión política pueda acceder a esa información, no con permiso del alcalde, sino accediendo al registro controlado por el secretario, por el funcionario correspondiente, y no a que le elaboren la información, porque ello podría paralizar la acción de gobierno. Que el concejal acceda a los registros y pueda examinar los papeles con los que elaborar su estrategia de control y de oposición. Este es uno de los temas

fundamentales, y sabéis que es de los temas más litigiosos, y que conocemos todos a lo que lleva: la denegación del derecho a la información, el recurso contencioso administrativo; al cabo de un año, cuando ya el tema esta dormido, es cuando sale la sentencia.

Este problema si que es objeto de regulación en la ley. Aparte del derecho a la información, hay que asegurar un mínimo de medios económicos y materiales a los propios grupos de la oposición, y que no sea una decisión graciable, si no que, dependiendo del tamaño, haya un estatuto de cargos representativos que asegure el acceso a la información, a los medios económicos y a los medios materiales.

Otro tema fundamental serán las competencias locales. Creo que, por primera vez, hay que delimitar las competencias locales, desde el convencimiento de que el ámbito competencial de las entidades locales vendrá de dos reflexiones conjuntas, la del Estado y la de la comunidad autónoma. Porque el Estatuto de Cataluña, cuando se empezó a redactar, no hizo más que aplicar negro sobre blanco una teoría del Tribunal Constitucional, en función de la cual, si una comunidad autónoma no se apropiaba de una competencia, quedaba de forma residual para el Estado. Entonces, las comunidades autónomas han entrado en una batalla de desmenuce para decir expresamente todo lo que les corresponde, de forma que se achique el espacio que queda residual en manos estatales.

Actualmente, del juego del 148 y del 149 la tarta está repartida, y por mucho que haya personas tan brillantes y tan queridas para mí como Manuel Zafra, que decía que las entidades locales son descubridoras de competencias, la capacidad innovadora es muy escasa; quiero decir, la enseñanza es la enseñanza, los servicios sociales son los servicios sociales, la sanidad es la sanidad, los transportes son los transportes. ¿Qué innovamos? Luego, las competencias tendrán que venir de esa reflexión conjunta.

En este Proyecto de ley el Estado hace una reflexión sobre sus competencias y determina, claramente, y de forma expresa, cuales son de las entidades locales.

Después hace una relación, donde se señala que, con respeto y sin prejuicio de lo que señale la comunidad autónoma, a las entidades locales les corresponderán estas otras, pero respetando también ese proceso de interiorización de lo local que han hecho las CCAA. Y creo que uno de los cambios fundamentales, desde mi punto de vista, es realmente el configurador de una revolución tranquila desde el respeto institucional, de esa relevancia institucional, de esa dignificación… es que desaparecen los servicios mínimos obligatorios. Yo recuerdo con estupor, desde que empecé a estudiar derecho administrativo, lo que decían sobre las administraciones territoriales las facultades que ejercen sobre determinada materia y demás; después te señalaban que había tres niveles de gobierno en España; y después cogías el artículo 26 de la Ley de bases y decía: son servicios mínimos obligatorios en todos los municipios, alumbrado, pavimentado de aceras, acceso rodado a poblaciones… no salía de mi asombro. Decía, ¿pero qué autonomía política tiene una administración a la que le dice otra cuales son los servicios mínimos que tiene que hacer?, ¿qué servicios mínimos marca el Estado a las comunidades autónomas?

Lo que hay son derechos ciudadanos, pues hagámoslo así. Digamos cuales son las competencias municipales y cuales son los derechos de los ciudadanos, y digamos que el ciudadano tiene derecho a gozar de una urbanización adecuada respecto al tipo de suelo en el que reside… de forma que lo que estaremos diciendo, efectivamente, es que hay que pavimentarle y hay que llevarle agua domiciliaria, pero no como un servicio mínimo obligatorio, como un mandato o como un deber. Porque esto viene del año 24, de Calvo Sotelo, cuando en el preámbulo ya se decía que no había que confiar demasiado en la capacidad de los municipios de España y que, por tanto, había que marcarles cuáles eran las tareas que debían cumplir. Así que, sintetizando, hay mucha más materia aparte del dinero.

También creo que es tiempo de afrontar estas reformas, pero creo que también es verdad que va a depender de la capacidad, de la generosidad, de todos los grupos políticos, a la hora de llegar a un acuerdo. Porque esta

ley no es una ley hecha para ser cambiada, removida, reformada, derogada, dentro de 2 años, ni dentro de 3 años. Tenemos que llegar a un acuerdo y creo que el texto que se va presentar es un texto digno, un texto mejorable, enmendable y estará abierto a todos, a ese proceso de integración y de enriquecimiento. Pero es un texto digno para empezar a trabajar. Así que lo único que espero es que haya aportaciones y también mucha generosidad y mucha visión de Estado para posibilitar que los municipios, a partir del 22 de mayo 2011, tengan un marco jurídico acorde con el siglo en el que vivmos y no heredado de tiempos pretéritos.