CONFERENCIA DE RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO [6 DE JULIO DE 2010]

PROFESOR DE UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

"La nueva legislación sobre Gobierno Local"

Agradezco a Antonio Díaz su presentación, y les agradezco a ustedes por aguantar estoicamente, a esta hora de la mañana, el comienzo de esta sesión, en este interesante curso.

Gracias a la FEMP y a Isaura leal, su Secretaria General, por haberme invitado a participar en este foro. El tema que voy a tratar aquí se podría sintetizar, redefiniendo un poco el título propuesto, como "Nuevos marcos normativos para el gobierno local en la España del siglo XXI". Que nuevos marcos normativos se están vislumbrando, y que nuevos retos se plantean para el gobierno local en España en el siglo XXI.

Supongo que las personas que seleccionaron este título tenían en mente que en estos momentos tendríamos un proyecto de ley básica del gobierno y administración local en tramitación. Este foro se abrió con esa idea. La verdad es que no tenemos este proyecto de ley; por lo tanto, yo voy a tener que improvisar. Hablaré sobre esta materia. También voy a hablar sobre aquellas comunidades autónomas que se están moviendo: algo se está moviendo en el ámbito del gobierno local en España, y ese algo ya tiene algunas traducciones normativas, que tienen notable interés o, por lo menos, deben ser analizadas. Éste es el objeto de mi intervención.

El objeto de mi intervención, al hilo del enunciado, va a ser plantear algunos ejes, o temas, o problemas, que actualmente atraviesan la redefinición de la nueva legislación local. Los ejes de la intervención básicamente son cinco.

El primero, es un eje en el que me voy a detener un poco, porque creo que es importante a efectos de diagnóstico. El primero es el agotamiento del modelo diseñado por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985. Creo que hay una relativa "inservibilidad" del modelo básico diseñado en 1985, con las modificaciones que ha recibido puntualmente a lo largo de estos años. Es un modelo relativamente obsoleto, que no sirve para hacer frente a los retos del gobierno local en la España del siglo XXI, en la segunda década del siglo XXI.

La segunda reflexión, el segundo eje de intervención, trata sobre en qué medida la redefinición del marco competencial de los nuevos estatutos de autonomía, los llamados de segunda o tercera generación, empujan a la legislación básica a un proceso de adaptación hacia estos nuevos postulados competenciales.

El tercer eje de la intervención va a ser la reciente, y desconocida aún, -es curioso-, sentencia del Tribunal Constitucional y los efectos que va a tener esta sentencia sobre el modelo de reparto de competencias entre el legislador básico y el legislador autonómico.

El cuarto eje de intervención va a ser la imperiosa necesidad de adaptación de la legislación básica a estos nuevos postulados estatutarios, y por tanto, analizaré cuáles son los criterios, con los elementos básicos que esta nueva legislación del Estado debería tener en esta materia.

En quinto lugar, un breve y rápido chequeo o diagnóstico sobre las reformas actuales del gobierno local por parte de las comunidades autónomas. Principalmente voy a analizar los modelos andaluz, valenciano y catalán, sin perjuicio de que pueda hacer algunas otras consideraciones sobre otras comunidades autónomas como son la comunidad autónoma de Euskadi y Aragón.

El sexto eje de la intervención girará en torno a las conclusiones, conclusiones de carácter crítico que van dirigidas a examinar al gobierno local en España, y cuáles son los retos con los que se enfrenta.

El agotamiento del modelo de la ley de bases de régimen local es evidente a la luz de los 25 años que han trascurrido de desarrollo de la autonomía local, desde la aprobación de la LRBRL. Esta ley supuso un gran avance, esto hay que decirlo, supuso un reforzamiento evidente de la autonomía local, que hasta entonces estaba bastante huérfana, a pesar de su reconocimiento constitucional, huérfana en el sentido normativo. Se produjo un cierto cambio de paradigma en 1985 con la LRBRL, que tiene una indudable calidad, esto hay que reconocerlo, pero no está ajustada a las necesidades del momento. Es una ley de bases de régimen local que paradójicamente se aprueba unos meses antes de hacerse pública la Carta Europea de Autonomía Local (en adelante CEAL), que interioriza alguno de los elementos de esta Carta europea, pero no todos, obviamente.

Aquí se plantea ya un desajuste, entre la ley básica y la CEAL, que luego se va a trasladar al desajuste entre las leyes de desarrollo y la CEAL. Es decir, no se ha producido una interiorización clara y contundente de la carta europea de autonomía local por parte de nuestros legisladores locales, sean básicos o sean autonómicos. Esto plantea tensiones entre la carta europea y la ley, plantea tensiones entre un tratado internacional y la ley. Es cierto que tiene primacía aplicativa el tratado, pero también es cierto que carta europea, como es conocido, es una carta principal y, por tanto, la tensión es entre principios y reglas. Esto genera pura aplicabilidad relativamente baja. El valor interpretativo de esta Carta europea de Autonomía Local es importante, pero todavía no se han dado pasos para interiorizar plenamente la carta europea de autonomía local dentro de nuestro régimen legal, ni en la legislación básica ni en la de las comunidades autónomas. El modelo de la ley de bases de régimen local da respuesta las necesidades del momento, en la década de los 80.

Desde la década de los 80 se ha producido una transformación radical, a velocidad de vértigo, en la sociedad española y en nuestros entes locales. Hay una serie de necesidades objetivas que en estos momentos no están reflejadas en la legislación de régimen local, esto hay que reconocerlo, o están reflejadas de forma muy tibia: como es el fenómeno de la

inmigración, como es el fenómeno de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, como es el fenómeno de la globalización y la competencia institucional entre ciudades, como es el fenómeno de la igualdad de género, como son los retos de participación, como es la liberalización de servicios o de actividades de servicios, como son todos los cambios que se están produciendo a velocidad de vértigo, consecuencia de la crisis económica sobre todo de la crisis fiscal. Hay también un replanteamiento de la cartera de servicios, retos como la sostenibilidad ambiental y retos de carácter ecológico.

Además, hay una jurisprudencia en materia local, que no va a ser objeto de mi intervención. No me interesa tanto la interpretación que se ha hecho de la legislación local por parte del Tribunal Constitucional como por los tribunales ordinarios, porque deja bastantes puntos de insatisfacción. Interesa conocer cómo la inadecuación de la legislación básica de carácter local se está manifestando en el actual momento en España. Esta inadecuación se manifiesta a través de tres ámbitos, que los diré de forma muy sucinta, aunque podría desarrollarlos más.

En primer lugar el ámbito de las bases de régimen local y la hacienda local. Yo creo que aquí hay un problema que está mal planteado de origen. La tradición normativa española, que ustedes conocen bien en el ámbito del régimen local, suponía que las leyes reguladoras de régimen local introducían también todos los capítulos correspondientes en materia de haciendas locales. Esto, curiosamente, desaparece a partir de 1988, con el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales. Este es un problema que emerge de una configuración de distintos títulos competenciales.

Esta tesis es discutible, pero no se ha discutido nunca, nunca se ha discutido porqué el Tribunal Constitucional en 1985 se agarró a la tesis de que todo el ámbito de la hacienda local está dentro del título de hacienda general, y por tanto competencia exclusiva del Estado. Esto lo ratifica la sentencia 233 de 1999. Aquí, a mi juicio, hay una fractura inexorable que tiene consecuencias muy serías: la legislación básica de régimen local va por un lado y la legislación financiera de hacienda va por otro. Esto es muy importante y lo están padeciendo ustedes de forma evidente.

Éste es uno de los grandes atributos que puede tener, si se aprueba algún día, la Ley Municipal vasca. Es una ley integral, que regula el régimen de los municipios y también el régimen económico-financiero, al menos las líneas básicas del régimen económico-financiero. Esto es importante como ejemplo o paradigma de otro modo de hacer las cosas. La situación actual, como todos ustedes conocen, es de bloqueo.

Hasta hoy, yo pensaba, y así me lo dijo una persona del ámbito de la política, que el anteproyecto de ley básica de gobierno y administración local no se iba a tramitar. Parece ser que ayer dijo el Secretario de Estado que sí se iba a tramitar. La excusa que siempre se daba es que tienen que ir en el mismo paquete la ley básica y la ley de financiación. Pero, al no aceptarse en estos momentos por el Ministerio de Economía y Hacienda tramitar una modificación de la financiación local, pues las dos quedaban en el dique seco.

Las segundas inadecuaciones claras entre la legislación básica y el momento actual son en el plano competencial. En el plano competencial se plantea un problema que es si puede legislación básica de régimen local disponer de las competencias sobre determinados ámbitos materiales que son propios de las comunidades autónomas. Este es uno de los grandes problemas, hasta qué punto el legislador básico de régimen local en estos momentos puede disponer de esos ámbitos materiales.

Aquí hay un problema serio, que es que las nuevas modificaciones de los estatutos de autonomía a partir de 2006 plantean un problema, que es la revitalización de nuevo del proceso dispositivo. Empezamos a tener una casa muy desordenada, o si empezaba a estar ordenada la hemos vuelto a desordenar introduciendo el principio dispositivo en los nuevos estatutos de autonomía. Es cierto que hay doctrina muy autorizada que define claramente que el legislador básico de régimen local sí que tiene competencias para establecer el sistema de competencias municipales derivadas del artículo 137 y 140. También es cierto que doctrinas muy autorizadas dicen lo contrario. Yo haré un poco de gallego, y diré que efectivamente sí, creo más en esta segunda postura, no se puede disponer sobre las competencias que tienen las Comunidades Autónomas, siempre

que estas competencias sean exclusivas. Pero es cierto que el Estado sigue disponiendo de importantes títulos materiales sobre los cuales se puede afectar a las competencias municipales.

Esto es claro en el campo del padrón municipal, en el campo de tráfico, seguridad pública, telecomunicaciones, etc. Habría que buscar una cierta armonía, y el legislador básico sí que puede establecer una serie de principios y reglas en materia de sistema competencial. Aunque nuestro modelo, no les oculto, es un modelo muy complejo, muy heterogéneo, pero es el modelo constitucional, otra cosa es que nos guste más o nos guste menos. De momento, mientras no se reforme la Constitución es el modelo que tenemos que aplicar. En el plano de la administración local también hay algunos desajustes evidentes.

La ley del 85 es una ley, y ustedes lo saben mejor que yo, que optó por un modelo organizativo, como dijo la sentencia 214/89, modelo organizativo común y uniforme. Esta era la opción clara, con algunas singularidades, pero era una opción clara, común y uniforme. Esto ha tenido una serie de grietas, la grieta fundamental se produce con la ley 57/2003, con la reforma de la ley de bases de régimen local; porque los municipios necesitan población. Pero, también se produce la grieta en los regímenes especiales, sobre todo en los municipios de Madrid y Barcelona. La Ley de Capitalidad y la Ley del Régimen especial del municipio de Barcelona. En la última, en alguna medida menos, porque esto ya venía en la Carta Municipal de 1998 del Parlamento de Cataluña. Hay aportaciones interesantes. En este modelo de grandes ciudades se separa el pleno del ejecutivo municipal. Digámoslo así, se configura un ejecutivo dual con una junta de gobierno con competencias propias, hay una diferenciación clara entre órganos políticos y órganos directivos. Por tanto, son elementos interesantes en lo que es nuevo diseño o rediseño de la forma de gobierno.

Hay elementos críticos, también. El detalle organizativo que coarta la potestad de autoorganización de estos municipios y hay una reproducción, hasta cierto punto, bastante ingenua del modelo LOFAGE en los municipios de gran población. Este es un modelo que está

asentándose poco a poco, que no deja de producir algunos desajustes, pero es el modelo que tenemos. Luego ha habido algunas correcciones, derivadas de nuestra voluntad de legislar por la contingencia, como fueron las modificaciones de la legislación del suelo, donde incluyeron determinadas medidas anticorrupción.

Es inherente a nuestro legislador que legisla en contingencia en lugar de legislar en perspectiva, entonces la contingencia domina también la solución de determinados problemas. Como he dicho, se trata de un modelo a mi juicio agotado, el modelo de la legislación básica, que necesita una reforma en profundidad para adecuar el entorno y las entidades españolas a una sociedad mucho más compleja desde muchos puntos de vista, también desde un punto de vista formal derivado del nuevo escenario producido por los estatutos de autonomía.

Es cierto que estos nuevos estatutos de autonomía plantean algunos problemas. Estos nuevos estatutos redefinen las competencias locales y sobre todo las competencias del legislador básico. Aquí hay problemas interesantes. Estas nuevas regulaciones estatutarias tienen unas características, que el profesor Francisco Velasco ha analizado de forma clara y contundente. Y estas características citadas por él, y otras de cosecha propia, serían las siguientes. Primero, se refuerza el principio de autonomía local en los nuevos estatutos. Segundo, se regulan las competencias municipales, no en todos, en algunos, y el paradigma es el estatuto andaluz, que va mucho más lejos que el estatuto catalán en este campo.

Siempre se ha dicho que el estatuto andaluz fue copia del estatuto catalán, pero en algunos casos ha ido más lejos, en otros menos. En lo que es el reforzamiento de la autonomía local, ha ido mucho más lejos el estatuto andaluz. Es cierto que todo esto es consecuencia del principio dispositivo, porque los estatutos no regulan el gobierno local de la misma manera, en algunos casos se llama gobierno local o administración local de forma detallada y en otros casos sin detallar. Hay algunos intentos serios de interiorizar el gobierno local en sede autonómica, como es el caso de Cataluña. Yo diría que es un intento ya frustrado, después del

fallo, que no sentencia, del Tribunal Constitucional parece ser que hay intuiciones claras de que se trata, reitero, de un intento frustrado, al menos parcialmente. Es cierto que estos nuevos estatutos concretan el principio de autonomía local y producen una interiorización de la carta europea de autonomía local en las previsiones estatutarias. Hay una distinción, que es evidente en todos estos estatutos, no clara en algunos, más clara en otros, entre lo que es autonomía municipal y autonomía provincial. Esto es importante porque son dos tipos de autonomía que, a pesar de que entra en el género de autonomía local, de la cual hay que predicar los mismos atributos y las mismas consecuencias.

Hay algunos impactos financieros, como se ha dicho, y hay una creación de órganos de participación o colaboración con el gobierno autonómico, pero que no terminan de ser órganos de garantía de la autonomía local. En algunos casos se vislumbra, en el artículo 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, los consejos de gobiernos locales, pero no terminan de ser este órgano de garantía. Se plantea un problema con los nuevos estatutos, y es un problema importante: la relación entre estatuto y legislador básico.

El Profesor Velasco también ha hecho una interpretación muy inteligente y ha defendido la inaplicabilidad de una norma básica, estatal, allí donde entre en conflicto con el estatuto. Es una tesis fuerte, yo no sé hasta qué punto se puede compartir en su plenitud, pero vamos a ver cómo interpreta el Tribunal Constitucional la sentencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña; aunque de lo que se ha filtrado parece que parte de razón sí que da a esta tesis, de lo que se ha filtrado, es decir del fallo, hay que leer luego la letra pequeña; cuando veamos la letra pequeña sabremos si esto es así o no es así. Particularmente importante de estos estatutos, de algunos, es que el legislador de régimen local o de gobierno local es un legislador de mayoría cualificada, esto es importantísimo. En el caso andaluz, a través del artículo 108, y en el caso catalán a través del artículo 62. Implica, que si se determinan las competencias municipales a través del legislador autonómico, de la legislación autonómica, el legislador sectorial no podrá nunca afectar a esas competencias, a ese

umbral de competencias establecido por el legislador de mayoría cualificada.

Esto es enormemente relevante en cuanto a las consecuencias que puede tener este tipo de cuestiones. Porque es un refuerzo de la autonomía local, y más que de la autonomía local, de la autonomía municipal. Si se establecen claramente las competencias municipales implica que el legislador sectorial no podrá afectar a esas competencias porque incurriría en un vicio de inconstitucionalidad formal, porque se está reformando una ley de mayoría reforzada con una ley de mayoría simple. Y no se trata tanto de inconstitucionalidad material si no de inconstitucionalidad formal.

La sentencia del estatuto de autonomía es una sentencia que está levantando ampollas políticas, mediáticas, también académicas. A mí me parece una paradoja de primera magnitud que todo el mundo opine sin haber leído nada, es uno de los vicios más característicos de este país. Tenemos un fallo de página y media, y sobre ese fallo de página y media se están haciendo interpretaciones absolutamente insólitas. Esperemos un poco, leamos la sentencia con atención, si algún día la publica el tribunal. Segunda paradoja: cómo un tribunal falla sin haber redactado antes los fundamentos jurídicos.

Todos hemos estudiado en la facultad de derecho que una sentencia consta de varias partes, que son: el encabezamiento, los antecedentes, los fundamentos y el fallo. El fallo es consecuencia lógica del itinerario argumental que ha seguido el juez a la hora de resolver. Aquí se hace todo al revés, primero se falla, y luego se buscan los fundamentos que avalen ese fallo. Todo esto es un disparate y un despropósito, más que el descrédito en el que ha caído en esto el Tribunal Constitucional. Porque, que esto lo hagan -y lo hacen- algunos jueces de la jurisdicción ordinaria, mal, pero que esto se haga con una sentencia en que lo fundamental es el recorrido argumental para llegar a la resolución del fallo, pues estamos haciendo todo este espectáculo que se ha dado en el que unos votan blanco y otros votan negro y otros votan gris. Y luego van cambiando, el que votó negro ahora vota gris y el que votó gris ahora vota blanco. Y esto,

francamente, no es una forma de resolver propia de un Tribunal Constitucional que se precie. El recurso de inconstitucionalidad planteado por el grupo parlamentario del Partido Popular cuestionaba muchísimos artículos del estatuto de autonomía relacionados con el gobierno local. Y la declaración de inconstitucionalidad, que es hasta ahora donde nos podemos mover, y la parte interpretativa, que publicó El Periódico de Catalunya el otro día, dio a conocer algunos fundamentos jurídicos (yo no sé de dónde lo sacó; aquello, más que un tribunal es un colador, todo se filtra), de aquí lo que puedo deducir es lo siguiente, lo que queda afectado es el 218.2 que aquí sí que hay en inconstitucionalidad, según el tribunal.

La capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales como competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya es inconstitucional, esto lo que dice el tribunal. Es inconstitucional, siempre que se intérprete con conformidad respecto a lo que se dice en los fundamentos jurídicos, que yo me los he leído, los que ha filtrado El Periódico de Catalunya (no sé hasta qué punto es fidedigna esa filtración), los artículos 90 y 91 relativos a las veguerías. Ese intento de sustituir la provincia por las veguerías.

Esta interpretación supone un vaciamiento literal del contenido innovador que podría tener el estatuto en esta materia. Aquí se deja la parte de las veguerías prácticamente sin solución. Se reinterpreta también, de conformidad con la Constitución, el artículo 122 en materia de consultas populares. Pero, si se leen los fundamentos jurídicos, al menos lo que ha filtrado el periódico, se verá perfectamente cómo este precepto queda vacío de contenido. Se pueden hacer audiencias públicas, se pueden crear una serie de instrumentos de participación ciudadana, pero todo lo que huele a referéndum no cabe dentro de esta expresión de consulta popular. Lo que no se ha modificado y sigue, esto es importante, es el art. 160, donde se enumeran las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya en materia local. Aquí hay algunos ámbitos materiales que contradicen al legislador básico actual. Esto no ha sido objeto de interpretación por el tribunal, que implicaría que quien define las

competencias es el legislador autonómico, quien define los órganos complementarios es el legislador autonómico, en estos momentos.

Todas las relaciones de cooperación las legisla el legislador autonómico ya. Hay una serie de ámbitos en los cuales esto es competencia exclusiva. Si esto se mantiene tal cual, la tesis de Francisco Velasco sería correcta. El estatuto de autonomía desplaza, inaplica, al legislador básico, o la legislación básica en el ámbito de Cataluña. El lío que tenemos montado ya, a partir de aquí, con todos los estatutos, donde uno dice A, otro B, otro C… en el ámbito local, es considerable. Por lo tanto, si se confirma la constitucionalidad del art. 160, esto se trasladaría a todas las comunidades autónomas, sería lo razonable, lo sensato o lo insensato, lo razonable. Todos los estatutos que se quieren empezar a modificar deberían incluir este esquema competencial para que quede claro que tiene que hacer el Estado y que tienen que hacer las comunidades autónomas de una vez por todas, porque no sabemos. Por aquí viene el problema, cuarto eje de la intervención.

Hay que reformar, efectivamente, la legislación básica. Pero, en este escenario tan complejo, reformar la legislación básica no es fácil, porque es un horizonte temporal que está lleno de incertidumbres todavía, hay que despejar primero un montón de incógnitas. Vamos a leer la sentencia del Tribunal con tranquilidad, aunque yo, por lo que he leído, el Tribunal no dice nada nuevo, viene diciendo todo lo que decía antes con otras palabras. Jurisprudencia innovadora no parece haber mucha, al menos en lo que yo he leído. Si no hay mucha jurisprudencia innovadora tampoco vamos a tener grandes elementos para el cambio. Los elementos formales que empujan a la necesidad de reformar la legislación básica son claros, ya lo he dicho.

Reforma de los estatutos, sentencia del Tribunal, se ha de redefinir un cuadro normativo, pero sobre todo hay que ser conscientes de una cosa, que yo creo que es importante como idea fuerza, (luego del panel de debate saldrá con mayor vigor y claridad): lo que está en juego es aprobar la legislación básica del gobierno local para el siglo veintiuno, para la segunda década del siglo XXI.

Esto es lo importante. No se trata de reformar estas leyes cada cinco años, o por lo menos no se modifica el cuadro normativo de forma íntegra cada cinco años. Hemos pasado de un ciclo de 25 y seguramente pasaremos a otro ciclo de 25. Y lo que se apruebe aquí, si se aprueba, tendrá vigencia hasta los años 2030 o 2040. Hay que ser conscientes de que se trata de un proyecto histórico de enorme magnitud, que requiere consenso. Porque sin el consenso no se pueda hacer una reforma institucional de esta magnitud. Y esta es una reforma institucional de una magnitud importantísima.

Esto es lo que se pretendió hacer en 2006 y se pretende hacer, por lo que parece, ahora, en 2010. El proyecto de 2006 era un proyecto que estaba bien elaborado, a mi juicio. Se impulsó por el ministro Jordi Sevilla, cuando estaba Manuel Zafra de Director General de Cooperación Local. Yo creo que era un proyecto interesante. Pero en algunas partes está tocado y hay que redefinirlo, precisamente porque ha cambiado el tiempo.

La nueva Directora General de Cooperación Local, que participa en este curso, se ha planteado un nuevo anteproyecto que esté adaptado al momento histórico. Este anteproyecto debiera regular aspectos claros que son competencia del Estado: todo lo que tiene que ver con población (padrón, estatuto de los vecinos, información y participación –aunque esto es más discutible-); todo lo que tiene que ver con competencias de los municipios, pero en los términos que establezca la legislación del Estado, los estatutos o la legislación autonómica; el papel de la provincia, estelar y fundamental, más ahora que se está poniendo en cuestión, no la provincia, que esto no se está poniendo en cuestión, si no el papel de las diputaciones provinciales; todo el sistema de gobierno local, que es el armazón de esta legislación básica, todo el juego de minorías y mayorías, la forma de gobierno, las relaciones entre alcalde, pleno y junta de gobierno, el estatuto de cargos representativos, la organización político administrativa, la figura de los directivos, la organización descentralizada, el régimen jurídico de las entidades locales… Queda pendiente la gran reforma necesaria, que es la reforma de la hacienda local. Yo no hablaré de haciendas locales aquí; supongo que habrá voces mucho más

autorizadas que yo para hablar de ese tema, porque tampoco hay mucho que hablar, pues salvo las novedades introducidas por la ley andaluza, tampoco tenemos muchas otras que destacar. Hay que analizar el contenido de la sentencia del Estatuto de Cataluña con tranquilidad, para ver cuál es el impacto que va a tener sobre una situación que podemos calificar como compleja. Porque, aquí, el problema que se puede plantear es hasta qué punto el Estado puede estar tentado de elaborar unas bases de geometría variable. Unas bases que se aplicarían a una parte del territorio, lo que sería algo enormemente complejo. Hay muchos retos pendientes tras esta sentencia.

No entro en los temas de financiación, qué podríamos analizar a partir de la polémica del famoso Real Decreto Ley, y todas las cuestiones de los créditos a largo plazo para inversiones, los problemas que plantean y las dudas que surgen; no me meto en este campo. Pero sí que hay dos cuestiones que han salido a la luz, enormemente complejas e importantes: el mapa municipal y el papel de las diputaciones.

En cuanto al mapa municipal, se plantea un problema competencial enorme, tanto por lo que dice el artículo 148 como por lo que dicen los propios estatutos de autonomía, y a ver si buscando el anclaje que con los artículos 141.1.13 y con el 149.1.18 (¿de qué?) se da cobertura suficiente como para intentar redefinir el mapa municipal, un asunto duro y complejo.

En cuanto a las diputaciones, lo importante es su puesta en cuestión y su papel. Todo esto, por no decir más cosas que van surgiendo cada día y que se suman a estas cuestiones. Haré una breve panorámica, muy rápida, de lo que han hecho las comunidades autónomas. Me detendré básicamente en Andalucía, también diré algo de Valencia y algo de Cataluña. Andalucía no ha aprobado una ley, ha aprobado dos. La Ley de Participación de las Entidades Locales en los Tributos, en la cual no me voy a meter. Y una segunda ley, muy importante, que es la Ley de Autonomía Local de Andalucía.

Esta ley es un nuevo instrumento normativo, interesante, en un panorama estancado del gobierno local en España. Es una ley importante porque tiene unas notas distintivas que son interesantes. Una ley de mayoría reforzada, tiene buenos anclajes estatutarios, interioriza la Carta Europea de Autonomía Local, diseña un sistema de competencias propias y mínimas de los municipios, enormemente exhaustivo, que pretende garantizar la autonomía local. El legislador sectorial no puede tocar esto a menos, lo puede tocar a más, esto es importante. Regula también la comunidad local, que es una idea fuerza importantísima. Es decir, hay un sistema de gobierno local, municipios y provincias forman parte de un sistema de gobierno local, esto es una idea enormemente interesante, una visión intermunicipal de lo que es el gobierno local y refuerza el papel de la provincia. Cuando está siendo puesta en cuestión, no tanto la provincia como los órganos de gestión de la provincia. Reserva un espacio propio al autogobierno local. También tenía algunas objeciones, la fundamental es la extensión, creo que es una ley demasiado extensa para ser una ley de mayoría reforzada, el 108; aborda temas que deberían estar tratados en otro sitio; y tiene una visión pobre del Consejo andaluz de gobiernos locales, que no es un órgano de garantía. Es una regulación mejor que la catalana pero no termina tampoco de apuntalar. Valencia ha publicado recientemente su ley, está publicada el 21 de junio de 2010, es muy reciente.

La ley de la Generalitat Valenciana de régimen local es distinta, completamente distinta. Es una ley de factura más tradicional, más continuista con lo que se venía haciendo en toda la legislación de régimen local de desarrollo autonómico. Es una ley de mayoría simple, no reforzada, por tanto la garantía local es muy relativa. Establece una competencia de desarrollo, interioriza la Carta Europea de Autonomía Local, el principio de subsidiariedad, el principio de diferenciación y establece una regulación muy detallada.

Cataluña tenía un proyecto muy ambicioso en esta legislatura, 2006 a 2010, de reforma integral del gobierno local en Cataluña, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pretendía dar un protagonismo muy

amplio al gobierno local. El Estatuto se lo daba. Pero, cuidado con el estatuto catalán, da mucho protagonismo al gobierno local pero no a los municipios, esto es importante. Es algo que normalmente se ha perdido de vista: mucho protagonismo al gobierno local pero no a los municipios. Con lo cual, no dice si el municipio va ser una entidad importante en el panorama institucional de Cataluña, o lo va a ser la comarca, o lo va a ser la veguería. Está todo indefinido. Esto se ha pagado, porque los proyectos de ley de gobiernos locales que han funcionado eran un absoluto despropósito, por su extensión, por su finalidad, por sus objetivos.

Al final se ha troceado el sistema de gobierno local; se están aprobando leyes contingentes por necesidades imperiosas. La Ley del Área Metropolitana de Barcelona hay que sacarla, porque si gobierna CIU el problema es que quizá nunca saque esa ley, y hay que sacarla como ser antes de que termine el mandato. Se va a sacar la ley de veguerías, esa ley tal y como está actualmente en el Parlament de Catalunya? ¿es inconstitucional, de acuerdo con lo que dice la sentencia del estatuto?. Es el primer gran texto que se va a producir: si el Parlament de Catalunya aprueba la ley de veguerías en los contenidos en que está, porque se aprueba la ley de veguerías en estos contenidos, estaría adoptando unas posturas de insumisión respecto de la sentencia del tribunal constitucional. Esta es una cuestión que no es menor.

También ha aprobado una ley de los gobiernos locales de Cataluña que es una ley descafeinada, donde un instrumento de garantía de la autonomía local, municipal y provincial, como era el consejo de gobiernos locales, hace que este consejo se haya quedado con un perfil muy bajo. Un consejo de cien miembros, donde la representatividad es más política, a las asociaciones se les consulta pero quienes designan a los miembros son los partidos políticos.

Hay algunos otros borradores, como el de la Ley Municipal de Euskadi, está en proceso de elaboración. Aragón también tenía un borrador muy tradicional.

Para concluir les diría dos o tres ideas muy rápidas. Hay una necesidad objetiva, acreditada, de llevar a cabo una profunda reforma del gobierno local en España. También les digo que el escenario actual es incierto, es un escenario muy poco favorable: la política está muy rota, los consensos están muy rotos, los liderazgos son muy frágiles, en fin, la situación de crisis económica y fiscal se está llevando por delante todas las ideas y todos los esfuerzos. La reforma del gobierno local no termina nunca de entrar en la agenda política, no hay liderazgo local, líderes que empujen hacia la reforma del gobierno local. La crisis económica y fiscal en la que estamos inmersos, de largo recorrido, muy largo, nos está conduciendo a un replanteamiento institucional sin la suficiente reflexión.

Aquí, como siempre, se está improvisando. Reducción del mapa de municipios, a alguien se le ocurrió, porque lo ha hecho Grecia, Dinamarca. Cuestionamiento de las diputaciones, a alguien se le ocurrió. Creo que falta pensar estratégicamente qué va a ser el gobierno local en el siglo veintiuno, en la segunda década y en la tercera. Hay que producir pensamiento y reflexión.

Hay un Libro Blanco importante, de 2005, pero habría que hacer un libro más consistente, porque el entorno ha cambiado muchísimo. Pensar es necesario, hay que trabajar por el consenso político y hay que reformar el gobierno local para dotar a nuestro país de unas instituciones locales fuertes, que tengan legitimidad en los ciudadanos. Se necesita reflexión pero también acción. Necesitamos políticos con visión estratégica en estos temas y con un pensamiento institucional. Piensen institucionalmente y sobrevuelen las pequeñas miserias cotidianas en las que estamos enfangados todos los días en nuestra política y que al final terminan ahogándonos. Nada más y muchas gracias.

Antonio Díaz:

Muchas gracias a Rafael Jiménez Asensio por el valor de la intervención. Con tantas incertidumbres no es fácil hacer una intervención sobre este asunto en este momento. Es lo mismo que nos interesa desde la FEMP, pintar el panorama de lo que hay, lo que se está haciendo, por dónde vamos y los debates e incertidumbres que tenemos. Completaremos luego con la mesa redonda que tenemos después del café. Tenemos ahora la oportunidad de hacerle las preguntas que estiméis a Antonio Jiménez Asensio, por lo que os invito a que os lancéis al ruedo.

Pregunta 1:

Ha sido muy enriquecedora tu intervención. Pero has dejado sobrevolar un fantasma, que los que nos dedicamos a esto del municipalismo, desde hace años nos ha venido acechando mucho tiempo. Las filtraciones de la sentencia, que hemos visto estos días, por parte del tribunal constitucional, tú mismo has tocado la posibilidad de que el art. 160 del Estatuto efectivamente haya pasado sin tacha por parte del constitucional. Esto significaría que la Generalitat de Cataluña tendría una plena conformidad constitucional para establecer, desde su ámbito de competencias exclusivas, la definición de competencias locales. ¿Qué consecuencias reales tendría para el resto del territorio? Ya que, inmediatamente, el resto de las comunidades autónomas, verían reflejada esa posibilidad en sus respectivos estatutos. Entonces nos encontraríamos con diferentes modelos de competencias dependiendo del ámbito autonómico, un entraríamos en una guerra sin cuartel entre competencias, definición de competencias, por parte de las comunidades autónomas. Dentro del ámbito de la especulación, porque por el momento no tenemos mayor fundamento, ¿cómo valoras esa posibilidad de nuevos escenarios y de diferentes modelos competenciales en distintos ámbitos autonómicos?

Repuesta 1:

La pregunta es muy interesante, la respuesta no creo que pueda ser tan interesante como la pregunta porque tampoco lo tengo yo claro. De hecho, la situación de la asimetría competencial transitoria ya la teníamos. Lo que va a hacer el tribunal es confirmarla, porque desde 2006 ya tenemos esa asimetría. Es muy poco operativo hacer la reforma del gobierno local desde las autonomías. El modelo andaluz es muy interesante, pero es un modelo muy apegado a su marco estatutario y a las limitaciones, o a las fortalezas, que le da su marco estatutario. Pero no es en sí mismo trasladable a otras comunidades autónomas, porque su marco estatutario es diferente.

Por lo tanto, las asimetrías ya las tenemos. Lo más razonable aquí sería que interviniera el legislador básico. Lo que debe hacer es adelgazar su legislación básica a los postulados estatutarios, siempre y cuando, como bien has dicho, salga el 160 del Estatuto de Cataluña sin ninguna tacha de inconstitucionalidad.

Aunque yo tengo una intuición, me puedo equivocar: pienso que el Tribunal Constitucional nos está dosificando el impacto. Esta es la intuición que yo tengo. El primer impacto fue que inconstitucionalidades había pocas y sobre aspectos adjetivos, simbólicos, e interpretaciones de conformidad había unas cuantas. Pero luego habrá que leer los fundamentos jurídicos, porque yo creo que hay más interpretaciones de las que se nos dicen que hay. Está en mi intuición. Más interpretaciones de las que nos dicen que hay. Vamos a ver cómo se interpreta el art. 160. No será interpretación de conformidad, diciendo es constitucional, se nos puede decir de muchos modos y maneras. Vamos a ver qué se dice, hasta que no sepamos… Comparto tu inquietud, comparto tu preocupación, es un escenario muy difícil para poder determinar por donde pueden ir las cosas. Yo lo que creo es que la situación es insostenible. Lo que ha salido en Andalucía y lo que ha salido en Valencia es diferente porque los marcos estatutario son distintos, también por otras cosas. Y ¿algunas leyes autonómicas van a ser de mayoría reforzada y otras no? ¿La garantía municipal va a ser más fuerte en Andalucía que en el resto del Estado? No deja de ser un poco preocupante, que la garantía de la autonomía

municipal sea más sólida en Andalucía porque haya hecho mejor sus deberes estatutarios que en Aragón o Baleares, por poner un ejemplo.

Antonio Díaz:

La mesa siguiente será con la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Política Territorial. Los presidentes de las Federaciones de municipios y provincias de Valencia y de Extremadura, que son alcalde y alcaldesa; y será moderada por Isaura Leal. También tendremos a la ponente de la última mesa de la mañana que es Amelia Valcárcel.