

**EL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA DEL
GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA:**

BALANCE Y PERSPECTIVAS

**INTERVENCIÓN DEL SR. MINISTRO DE
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTE LA
COMISIÓN DE ENTIDADES LOCALES DEL
SENADO.**

MADRID, 9 DE MAYO DE 2005

Señorías, uno de los objetivos del Gobierno, es la remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley de bases sobre el Gobierno y la Administración Local que establezca un marco para el desarrollo pleno de la autonomía local en los albores del siglo XXI, de acuerdo con las demandas de los ciudadanos y las expectativas de nuestras entidades locales.

El motivo de esta comparecencia a petición propia es darles cuenta de las actuaciones llevadas a cabo hasta el momento para lograr ese objetivo, de forma que puedan disponer de la información precisa sobre lo realizado, sobre el estado actual del proceso y sobre las perspectivas que tenemos por delante en este momento, lo que debe facilitar el intercambio de opiniones y el acercamiento de posiciones de cara al futuro debate parlamentario.

Señorías, el desarrollo del gobierno local es una tarea pendiente de la democracia española.

Los ayuntamientos son las instituciones más próximas a los ciudadanos, y cuya gestión incide de forma más directa en la vida cotidiana.

Sin embargo, en la actualidad, los entes locales en España gestionan poco más del 13% del gasto público, lo que está lejos de la media europea, que se sitúa cerca del 25%.

Además, los ayuntamientos están teniendo que gestionar, desde hace unos años, una serie de servicios que sus ciudadanos les reclaman pero cuyas competencias, y su financiación correspondiente, no tienen reconocidas.

Es por ello urgente que se proceda a las reformas necesarias para dotar a los entes locales en España de más competencias y más medios, con el reconocimiento de una mayor autonomía política, por una parte, y con el impulso a nuevas formas de cooperación institucional, por otra.

El procedimiento elegido para iniciar estas reformas ha sido la elaboración de un Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España, de forma que se abriese un amplio debate entre todos los actores afectados y se permitiese la incorporación de los mismos al proceso.

A través de este procedimiento hemos querido lograr que los gobiernos locales sean sujeto, y no meramente objeto, del proceso de su reforma.

Y todo ello sin menoscabo del hecho de que la última palabra en la materia, como es lógico en un Estado democrático, corresponda a las Cámaras parlamentarias, a través de la aprobación de la ley que ultime el proceso.

Fue así como la idea de disponer de un Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local se incorporó al Programa Electoral del Partido Socialista, y el Gobierno salido de aquellas urnas la puso en práctica, de forma coherente con su compromiso electoral, muy pocos meses después.

En efecto, mediante Orden del Ministerio de Administraciones Públicas, de 27 julio de 2004, se constituía la Comisión para la elaboración del citado Libro Blanco, integrada por 19 miembros y presidida por el Secretario de Estado de Cooperación Territorial.

Su composición incluye una notable representación de la Federación Española de Municipios y Provincias (4 miembros), profesionales de la academia (otros 4), directivos y altos funcionarios del propio departamento (7 componentes) y representantes del mundo local (3 componentes).

A lo largo de siete sesiones plenarias de trabajo, desarrolladas desde el 6 de septiembre de 2004 hasta el 10 de enero de 2005, la Comisión elaboró el Primer Borrador de Libro Blanco, que abordó los temas esenciales que constituyen la agenda de una reforma global del gobierno local, y muy especialmente las competencias, las estructuras territoriales, las fórmulas intermunicipales, el “sistema de gobierno local”, entendiendo por tal el modelo de organización y funcionamiento, y el estatuto de los electos.

Considero importante destacar que el Libro Blanco incide en especial en un ámbito que las anteriores reformas parciales del gobierno local, de 1999 y 2003, no abordaron, como es el de las competencias, verdadero núcleo duro objetivo de la autonomía local.

Unos días después de la última reunión de la Comisión, que tuvo lugar el 10 de enero de este año, se pudo disponer ya de un Primer Borrador de Libro Blanco, comenzando entonces la labor de difusión de los trabajos y de recogida de sugerencias, comentarios y observaciones procedentes de los distintos sectores implicados.

Creo que resulta procedente sintetizar los principales elementos del desarrollo de esa tarea de difusión.

En primer lugar, se procedió a dar conocimiento y a entregar un ejemplar del Borrador del Libro Blanco a todas las Comunidades Autónomas, y para ello se aprovechó la misma sesión constitutiva de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, que se produjo el día 17 de enero de 2005 en la sede del Ministerio de Administraciones Públicas.

Pocos días después, se procedió a la presentación del Borrador del Libro Blanco en la sede de la Federación Española de Municipios y Provincias, ante todas las federaciones territoriales federadas en dicha organización, así como a su entrega a la Mesa y Portavoces de esta Comisión, y a la presentación del documento a toda la sociedad española, mediante su inserción íntegra en una página web interactiva del Ministerio de Administraciones Públicas, lo que ha permitido que todos los ciudadanos interesados hayan podido emitir su opinión sobre las cuestiones abordadas por el Libro Blanco.

Asimismo, se ha realizado una amplia distribución del documento entre los Departamentos de Derecho Público de las distintas Universidades, y entre las fundaciones relacionadas con el Gobierno local existentes en España.

Posteriormente, se procedió a realizar una amplia campaña de discusión y debate del texto con los representantes de las administraciones autonómicas y locales, cuyo procedimiento fue encauzado fundamentalmente a través de las federaciones territoriales de municipios, con la organización de actos en los que ha participado este Ministro, el Secretario de Estado de Cooperación Territorial y el Director General de Cooperación Local.

Estas presentaciones han tenido lugar en diversas Comunidades Autónomas, habiendo estado convocados todos los Alcaldes de la Comunidad correspondiente y los representantes autonómicos para asuntos locales.

Podemos estimar que el número total de asistentes a estos actos se ha aproximado a 1.400 personas.

Estos actos nos han permitido tener un contacto directo con Alcaldes y concejales, lo que ha facilitado que podamos conocer más en detalle los problemas y expectativas de los responsables de los gobiernos locales, así como generar una atmósfera propicia al consenso y a la confianza mutua de cara al desarrollo de la política local en España.

A continuación, resumiré las principales cuestiones que se han tratado en los distintos debates celebrados hasta el momento.

En primer lugar, y en relación a la cuestión de la competencias de los entes locales y su financiación, se ha puesto de manifiesto el desajuste entre las competencias efectivamente ejercidas y la financiación local, dado que los ayuntamientos, por su proximidad a los ciudadanos, se han visto obligados a realizar una acción de suplencia en relación a algunos servicios públicos que deberían prestar la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas.

Por ello, existe una demanda general de un mecanismo de coordinación que asegure que el ejercicio de una competencia siempre vaya acompañado de la financiación necesaria.

En segundo lugar, y respecto al Estatuto de los electos locales, se ha hecho referencia a la necesidad de que los electos locales dispongan de un régimen de cobertura de desempleo y de seguridad social, que evite las situaciones de precariedad que se han producido.

En tercer lugar, y en cuanto a las relaciones de los entes locales con la Administración General del Estado y con las Comunidades Autónomas, los planteamientos siempre han implicado una demanda de posición de igualdad con los otros niveles de gobierno.

Se ha considerado que, para lograr una protección efectiva de los intereses locales, sería necesario facilitar la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

Por último, y en relación al modelo de Gobierno local, se ha puesto énfasis en la necesidad de ampliar el ámbito de autonomía organizativa, al objeto de que sean los propios ayuntamientos los que puedan adaptar sus estructuras de gobierno a las necesidades de cada entorno local.

No obstante, y a fin de garantizar el adecuado desarrollo del juego democrático, se ha insistido en que resulta imprescindible dotar de un estatuto adecuado tanto al gobierno local como a la oposición, para que puedan realizar correctamente sus funciones con independencia del modelo organizativo elegido.

Como he dicho antes, el borrador ha tenido una amplia difusión.

Uno de los aspectos que ha suscitado más comentarios ha sido el relativo a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local.

Se comparte la idea de que no es necesario que el Gobierno de la Nación garantice la autonomía local frente a las Comunidades Autónomas, porque la garantiza la propia Constitución Española, y tanto el legislador de la Ley de Bases como el autonómico deben atender el mandato de la Constitución.

Por lo tanto, es voluntad del Gobierno que la ley sea realmente de bases, es decir, de principios, lo que debe permitir a las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales adecuar la legislación básica, el mínimo común denominador, a las singularidades de sus territorios.

Otro de los puntos controvertidos ha sido la atención que han recibido, en el borrador, las provincias en detrimento de otras formas de agrupación de municipios, ante lo que cabe hacer algunas observaciones.

En primer lugar, que corresponde a los municipios y a las Comunidades Autónomas promover mancomunidades, áreas metropolitanas o comarcas, por lo que no resulta procedente su inclusión pormenorizada en una ley básica.

En segundo lugar, que se ha planteado un modelo de diputación con pleno respeto a las competencias autonómicas previstas en los estatutos y en la Constitución, pues se trata de un gobierno instrumental con competencias funcionales y elección indirecta, lo que deja espacio para que una Comunidad Autónoma pueda crear otras formas de agrupación de municipios.

Al igual que en relación a la autonomía local, tanto el legislador básico como el autonómico han de partir del hecho de que la autonomía provincial está garantizada en la Constitución, donde se configura la provincia como agrupación de municipios, por lo que el Libro Blanco ha de ser coherente con este mandato constitucional.

En cuanto al bloque del Libro Blanco dedicado al sistema de gobierno local, se han realizado diversas aportaciones que resultan muy interesantes y que insisten en una idea-fuerza: la legislación básica debe garantizar que la mayoría pueda gobernar y la minoría pueda controlar al gobierno, así como evitar que una mayoría coyuntural aproveche su ventaja para impedir que una minoría pueda gobernar en el futuro.

Dentro de esa idea general, se propone que las atribuciones de los órganos municipales pueden seguir una línea de geometría variable según la voluntad de cada ayuntamiento y diputación, a través de sus reglamentos orgánicos, siempre de acuerdo con un modelo básico que garantice un sistema de gobierno local ágil, eficaz e igualmente democrático en toda España.

Por último, entre los objetivos de la consulta en relación al borrador del Libro Blanco se encontraba el Consejo de Europa, dada la conocida implicación de esta organización en materia de autonomía local y regional.

Tres de los mejores especialistas europeos en materia de gobierno local, con una amplia experiencia en el ámbito de los estudios comparados, han realizado por encargo del Consejo de Europa un excelente informe, que constituye una de las mejores aportaciones al proceso de elaboración de la versión final del Libro Blanco.

Los expertos del Consejo de Europa comparten, en líneas generales, las orientaciones apuntadas por el borrador del Libro Blanco, si bien apuntan una serie de reflexiones de gran relevancia que cuando menos deben ser analizadas con la mayor atención.

Por una parte, los expertos sugieren la posibilidad de que se aproveche la futura reforma constitucional para establecer una previsión de que el régimen local básico esté contenido en la legislación de carácter orgánico, para reformar el papel de tal regulación en nuestro sistema de fuentes.

Por otra parte, se plantea la necesidad de simplificar la legitimación necesaria para la presentación de conflictos ante el Tribunal Constitucional, en defensa de la autonomía local, como mecanismo esencial para la defensa de dicha autonomía.

Se destaca asimismo la importancia de las instituciones intermunicipales, en un contexto de alta fragmentación municipal, sugiriendo que se aborde el establecimiento de nuevas fórmulas de agrupaciones de municipios que ofrezcan marcos estables de cooperación desde la legislación básica.

Por último, se recuerda que la dimensión reguladora de las entidades locales no puede hacer olvidar su dimensión gestora de servicios públicos.

Señorías, un prestigioso autor escribió que la racionalidad es más retrospectiva que prospectiva, más hacia el pasado que hacia el futuro, por lo que nos toca ahora hacer inventario de las aportaciones recibidas e intentar que, a partir de la experiencia acumulada, la redacción definitiva del Libro Blanco sirva para conseguir una nueva Ley de Bases de Régimen Local que provea un mejor marco normativo, con competencias claras y financiación suficiente, para un gobierno local que ha superado la etapa de los servicios mínimos y afronta desafíos tan importantes como el desarrollo local y la inmigración.

Tras el trabajo de analizar todas las observaciones y reacciones recibidas durante este proceso de debate, e incorporar al Libro Blanco las que supongan aportaciones que enriquezcan un modelo coherente de gobierno local, esperamos poder remitir al Senado, en el mes de junio, una segunda redacción del Libro Blanco sobre la reforma del gobierno local en España, para que pueda ser analizado y debatido en el seno de esta Comisión de Entidades Locales.

El objetivo, tal y como se ha dicho, es que el Libro Blanco y ese debate nos ofrezcan orientaciones sustanciales para la elaboración del Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local en España, que debe remitirse dentro de este año, si es posible, al Congreso de los Diputados, tras discutirse su contenido en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales.

Señorías, considero que es conveniente efectuar, en este momento, algunas consideraciones sobre la procedencia de la elaboración de una nueva Ley de Bases en esta materia, que nos sirvan para comenzar a sentar las bases del necesario consenso que ha de presidir el proceso de su gestación.

Como es sabido, la ley de Bases del Régimen Local de 1985 ha experimentado numerosas modificaciones de muy distinto calado, si bien las de mayor relevancia fueron las operadas en los años 1999 y 2003.

Cabe remarcar que se caracterizaron por el clima de consenso entre la mayor parte de las fuerzas políticas, lo que facilitó tanto su gestación como su ulterior aplicación.

La última reforma, operada por la Ley 57/2003, ya anunció en su propia exposición de motivos el carácter parcial de su contenido, dirigido a atender inaplazables necesidades en diversos ámbitos del gobierno local, tales como el modelo organizativo de las grandes ciudades, el establecimiento de un marco adecuado para la potestad sancionadora de las entidades locales, la actualización de las formas de gestión de los servicios públicos locales o el impulso a la participación ciudadana.

La constatación de la oportunidad de esas reformas, así como la coincidencia con las grandes líneas inspiradoras de la misma, hicieron que el Partido Socialista las apoyase en su día, sin perjuicio de que considerásemos que el nivel de detalle en algunas materias era excesivo.

La necesidad perentoria de una nueva Ley de Bases de Régimen Local, que la propia Ley 57/2003 anunciaba, se mostró claramente cuando las fuerzas políticas propusieron, en los programas para las Elecciones Legislativas de 2004, su elaboración.

Hay, por tanto, una coincidencia en que se precisa una nueva Ley que fije el marco necesario para el desarrollo del gobierno local en España.

En este momento, en que se está procediendo a la finalización de los trabajos de la Comisión para la redacción del Libro Blanco, podemos perfilar ya algunos elementos esenciales de cara a la futura Ley de Bases, dado que resultan inequívocos a estas alturas del debate, tanto en lo referente a la intensidad de la regulación básica como en lo tocante a las grandes líneas directrices de la misma.

El primero de ellos es la necesidad de que la Ley de Bases lo sea verdaderamente como tal, y que por lo tanto diseñe en grado suficiente los elementos esenciales del modelo, pero sin apartarse de lo que deba considerarse cabalmente por básico, de forma que el espacio del legislador autonómico y de la potestad de autoorganización local puedan manifestarse adecuadamente.

Por lo que se refiere al contenido, el tema competencial aparece como el esencial para diseñar el ámbito de autonomía, y también de responsabilidades frente a los ciudadanos, de la Administración local del futuro, desde una visión presidida por los principios de subsidiariedad y de proximidad.

El adecuado diseño de las competencias locales debe efectuarse respetando el marco competencial de las Comunidades Autónomas, y parece una sugerencia positiva que, en las reformas estatutarias, las Comunidades Autónomas tengan en cuenta los intereses de las Administraciones locales.

Por otra parte, la cabal determinación de las competencias locales resulta necesaria para que se pueda abordar adecuada y coherentemente la financiación de las haciendas locales.

El Gobierno entiende que hay que vincular el debate sobre la financiación autonómica con el de la financiación local, de forma que la resolución de una lleve aparejada la de la otra.

Por ello, en los trabajos que se están llevando a cabo para lograr un acuerdo general sobre un nuevo sistema que asegure la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, queremos que se incluya también la problemática de las haciendas locales, en cuya resolución deben implicarse, al lado del Gobierno central, todos los gobiernos autonómicos.

El segundo gran ámbito de la Ley de Bases es el de la intermunicipalidad, el de las estructuras locales de segundo grado, absolutamente necesarias en el marco de un mapa local altamente fragmentado como es el español.

En este sentido, la línea general indica que debe irse hacia el diseño de un modelo de intermunicipalidad que sirva para mantener en el nivel local las competencias locales, y que haga compatible el diseño y el papel de la provincia con la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación y organización de su territorio.

El tercer gran ámbito es el del sistema de gobierno local, en el que todas las líneas apuntan a que es precisa una diferenciación más clara entre las funciones del Pleno y las del Alcalde, junto a los demás órganos que integren el ejecutivo local, si bien se debería incrementar el campo de acción de la potestad de autoorganización local, con un diseño no exhaustivo del modelo orgánico-funcional que permita el respeto a la diversidad y la adaptación a las características locales.

Estos cambios en el sistema de gobierno comprenden también el reforzamiento de la función directiva local, para avanzar en la profesionalización de la Administración, aunque manteniendo a ésta siempre bajo la superior dirección de los órganos políticos del ejecutivo local, así como el diseño de un estatuto de los cargos electivos locales que permita el adecuado desarrollo de la función de oposición y de control del gobierno local.

Señorías, para terminar esta intervención, y en relación al tema de la financiación local, quisiera aprovechar esta ocasión para informarles de algunas otras cuestiones que han suscitado un gran interés, y prueba de ello ha sido el gran número de preguntas parlamentarias recibidas sobre la cuestión.

En primer lugar, me referiré a la adopción de las medidas necesarias para compensar las exenciones introducidas en el Impuesto de Actividades Económicas.

El pasado 15 de marzo de 2005 se celebró una reunión, en la que participaron una delegación de la Federación Española de Municipios y Provincias, el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y los Secretarios de Estado de Hacienda y de Cooperación Territorial, de la que salió el compromiso del Gobierno de aportar al menos 120 millones de euros adicionales a las entidades locales, en concepto de compensación por las exenciones introducidas en el IAE.

Así pues, el Gobierno de la nación, en un plazo de tiempo razonable, ha puesto fin a un importante problema que planteaba la lógica alarma en nuestros municipios, de una forma que ha sido vista como justa y satisfactoria por los mismos.

Además, se ha conseguido avanzar hacia otros objetivos que afectan al ámbito de la financiación local.

Así, en la misma reunión se acordó también constituir una comisión bilateral entre ambos Ministerios y la FEMP, para abordar la reforma de las haciendas locales y afrontar de manera satisfactoria la deuda derivada de la prestación por los municipios de los denominados “servicios de sustitución” de otras Administraciones.

También se alcanzó un acuerdo para la creación de un Fondo de Solidaridad para los pequeños municipios, esencialmente los de población inferior a 10.000 habitantes, que les permita cubrir sus actuales carencias.

Por otra parte, el Gobierno considera importante que se abra una reflexión, conjunta con los entes locales, sobre la evolución que deben seguir los Fondos de Cooperación Local, así como los cambios a introducir en su distribución, para lograr la máxima eficacia de estos recursos.

Como novedad en las líneas tradicionales de ayudas a los municipios, puedo adelantarles que, para el año 2006, se va a proponer la dotación presupuestaria de más de 13 millones de euros con destino a la modernización de las Administraciones Locales.

Ello supondrá que las ayudas del Gobierno van a servir no sólo para mejorar carreteras locales o ampliar colectores, sino también para inversión en modernización administrativa y tecnológica por parte de los entes locales.

Otro proyecto que el Gobierno está empezando a desarrollar, y que implica una relevante modernización de las infraestructuras locales de atención a los ciudadanos, es la creación conjunta entre distintos niveles administrativos de una Red de Oficinas Integradas, que faciliten el acceso de ciudadanos y empresas a los trámites y servicios de aquellas administraciones que así lo deseen.

Con este proyecto, queremos impulsar de un modo decidido que una de las principales y más valoradas funciones locales consista en ser la puerta de acceso del ciudadano a la Administración.

Señorías, el primer borrador del libro blanco ha contado ya con un nivel de participación desconocido hasta la fecha.

En breve dispondremos de un segundo borrador, que recogerá las sugerencias y acuerdos que a lo largo de estos meses hemos ido recibiendo, un segundo borrador a partir del que se iniciará la redacción de un proyecto de Ley de Bases de régimen local, que es nuestra intención remitir al Congreso a lo largo de este año.

Les he informado además del importante acuerdo que sobre financiación local ha alcanzado el Gobierno con la FEMP, y del camino que para la reforma de la misma ya hemos iniciado, así como de algunas de las novedades que, en materia de cooperación económica local, estamos impulsando.

Pero no quisiera terminar mi intervención sin destacar que el principal objetivo de la política territorial del gobierno consiste en lograr un escenario de cooperación entre las diversas administraciones que conforman este estado plural y compuesto que es España.

Y, aunque la mayor parte del debate territorial de los últimos tiempos ha estado centrado en los asuntos autonómicos, creemos que ni se puede ni se debe ignorar el papel de los entes locales en dicho debate.

Los ayuntamientos no sólo son la administración más cercana a los ciudadanos, sino también la que éstos consideran como más propia y más útil para la resolución de sus problemas.

Y, dado que la atención al interés de los ciudadanos es el principio básico que inspira la acción de este Gobierno, estamos plenamente convencidos de la necesidad del desarrollo del gobierno local en España.

Muchas gracias.