Comparecencia del Ministro de
Administraciones Públicas

JORDI SEVILLA SEGURA

Ante la
Comisión de Entidades Locales del Senado

27-10-05

EL SENTIDO DE LAS REFORMAS: DE LAS COMPETENCIAS A LA FINANCIACIÓN

Señorías, comparezco una vez más ante esta Comisión de Entidades Locales del Senado para ofrecer puntual información a esta cámara sobre los avances registrados en el proceso de reforma del Gobierno y la Administración Local.

Como saben Sus Señorías, me comprometí ante esta Comisión a traer a las Cámaras un texto para una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local antes del final de este año, y hoy comparezco ante ustedes para exponer las líneas generales de ese anteproyecto, que tendremos articulado y a su disposición en diciembre, y aprobado por el Gobierno en enero.

Esta reforma constituye uno de los puntos esenciales de nuestro programa de gobierno para las Administraciones Públicas, pues responde a una necesidad de los municipios y éstos lo están demandando cada vez con mayor insistencia, por lo que hemos dedicado a ello una gran parte de nuestro esfuerzo en los últimos meses.

Pensamos que la consideración de su importancia es compartida por todos los grupos políticos, lo que ofrece perspectivas favorables de cara a lograr los necesarios consensos en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas correspondientes.

La Constitución Española, en su artículo 140, garantiza la autonomía de los municipios, a los que se concede una personalidad jurídica plena y a los que se configura con un gobierno y una administración propios.

Hemos dicho en repetidas ocasiones que el nuestro es un modelo de estado con tres administraciones, la central, la autonómica y la local, sin que ninguna de ellas esté sometida ni subordinada a la otra.

Tras el amplio proceso de desarrollo autonómico, resulta ya inaplazable que impulsemos de forma decidida el desarrollo del gobierno y la administración local, para hacer efectiva esa igualdad entre las administraciones y para dar cumplimiento a lo que indica la Constitución.

Dos son los grandes objetivos de este impulso a lo local: por una parte, la profundización de la democracia, mediante el acercamiento de la acción pública a la ciudadanía; por otra parte, la mejora de la prestación de los servicios públicos, a través del fortalecimiento de la administración más próxima y que mejor conoce los problemas de los ciudadanos.

El sentido último, por tanto, de las reformas que proponemos no es otro que mejorar la vida de los ciudadanos, poniendo más recursos públicos más cerca de ellos e incrementando su capacidad de control y de decisión sobre lo que se hace con dichos recursos.

Como muchas de Sus Señorías conocen de primera mano, pues hay en esta Comisión bastantes alcaldes y concejales, la Administración Local viene arrastrando una serie de problemas que lastran gravemente su actuación, y que incluso comprometen la continuidad de la eficacia de la acción de gobierno en el ámbito local.

Es cierto que el principal de estos problemas consiste en la insuficiencia financiera de los Entes Locales para hacer frente a los gastos derivados de los servicios que prestan a los ciudadanos, como también es cierto que se ha echado en falta una definición clara y precisa de las competencias locales, así como un suficiente desarrollo político del Gobierno local, problemas todos ellos que estamos abordando desde el Gobierno.

La Constitución Española, en su artículo 142, recoge que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”, añadiendo que éstas “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

El compromiso de este Gobierno, como enuncié ante esta misma Comisión en las pasadas comparecencias, es dotar a los Entes Locales de competencias claras y de recursos suficientes, para dar cumplimiento a ese mandato constitucional.

Hemos querido comenzar por el principio, y por ello estamos elaborando una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local, que debe establecer el ámbito competencial y las reglas básicas de organización política de los Entes Locales.

Hay que empezar, por lo tanto, con el reconocimiento de los problemas que hacen que resulte prioritaria, y urgente, la reforma del Gobierno Local en España; a continuación, les expondré los principales, así como las soluciones que entendemos que la nueva Ley de Bases ha de aportar a dichas cuestiones.

Después, procuraré explicarles las líneas maestras con las que estamos desarrollando dicha Ley, lo que incluye sus precedentes y sus principios inspiradores.

En suma, hemos estado durante más de un año escuchando lo que nos decían los municipios, trabajando con ellos y con las demás Entidades Locales, impulsando su participación, con reuniones en todas las Comunidades Autónomas organizadas de forma conjunta con la Federación Española de Municipios y Provincias, y recogiendo las aportaciones, más de cien, que nos han llegado a través de la página web del Libro Blanco.

Como fruto de este año y pico de trabajo y de participación, hemos detectado los ocho principales problemas que afectan a nuestra Administración Local y que resulta prioritario solucionar.

PRIMER PROBLEMA: EL MARCO COMPETENCIAL

Señorías, en primer lugar, entendemos que se debe proceder a la reforma del Gobierno Local porque hay un problema de falta de un marco competencial de los Entes Locales suficiente y acorde con lo que establece la Constitución, que es una autonomía de carácter político.

La actual ley Básica, de 1985, no ofrece una lista determinada y formal de las competencias locales, limitándose a hacer una remisión a las leyes sectoriales.

Con ello, no sólo queda en entredicho formalmente la autonomía local, sino también la capacidad de gestión de los municipios, que se han visto, por esta vía, limitados en cuanto a sus competencias o incluso en algunos casos gravados en exceso en cuanto a las cargas que tienen que asumir, sin reconocimiento competencial ni financiero.

Ante todo, debemos reconocer que, por su flexibilidad, por su adaptación a las peculiaridades del territorio, el municipio se halla en la mejor disposición para dar respuestas locales a problemas globales, constituyéndose en lo que se ha denominado un descubridor de competencias.

La sociedad ha evolucionado vertiginosamente en los últimos veinte años, y es esa capacidad de respuesta ante una realidad cambiante lo que ha conducido a que los Ayuntamientos se configuren como organizaciones estratégicas, en cuyo funcionamiento la variable clave son las competencias.

La fijación de las competencias municipales debe permitir evaluar su coste, precisar las funciones de los niveles intermedios y articular un nuevo gobierno de los municipios para que puedan desempeñar con garantías las competencias que reciban.

Todo ello conducirá a que se pueda plantear el debate de la financiación no sólo desde la perspectiva cuantitativa, sino como búsqueda de un modelo que mejore cualitativamente la financiación local, con el objetivo de alcanzar una suficiencia financiera que sea sustento efectivo de la autonomía local.

La cuestión de las competencias locales ya no presenta, desde luego, los mismos componentes que cuando se elaboró la Ley de Bases de 1985.

En 1985, los Ayuntamientos tenían una serie de graves deficiencias, por una parte estructurales, como ausencia de alumbrado público, calles sin asfaltar o deficientes sistemas de abastecimiento de agua, entre otras, y también dotacionales, como la inexistencia de centros sociales o cívicos.

Con el fin de erradicar estos graves déficits, el legislador de 1985 elaboró un listado de servicios mínimos obligatorios en todos los municipios, que se completaba con la acumulación de servicios por tramos de población.

Transcurridos veinte años desde entonces, esas necesidades de los municipios ya no son tan evidentes.

Es decir, que, gracias a esa previsión, en el año 2005 el abastecimiento de agua, el alumbrado público, la recogida de residuos o la práctica del deporte se satisfacen con apreciable normalidad en casi la totalidad de los municipios, bien a través de la gestión directa, bien mediante formulas asociativas de diferente naturaleza.

Por ello, las prioridades municipales ya no pueden ser satisfechas ni con un listado de servicios mínimos ni con una concepción corporativa del Gobierno Local, ahora se requiere que los Ayuntamientos puedan, a través de un modelo competencial actualizado, elaborar políticas públicas previamente discutidas y acordadas por ellos mismos.

Parece oportuno que, de acuerdo con lo anterior, la regulación de las competencias se sustente en un doble pilar: de una parte, a través de una técnica que asegure a los municipios una serie de competencias respecto de las que ejercerán las diferentes potestades que tienen atribuidas y, de otra parte, procurando que esas materias se ajusten lo más posible a la realidad, necesidades, expectativas y capacidad financiera de las Entidades Locales.

Partiendo de este presupuesto, las competencias municipales se regularán a través de un triple mecanismo.

El primero de ellos consiste en establecer una cláusula general de competencias a favor de los municipios, que opere como cláusula universal de competencias, en sentido similar al artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, cuando afirma que “las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

El segundo mecanismo consiste en establecer un listado de materias sobre las que se considera que los municipios ostentan competencias para la ordenación y prestación de una serie de servicios básicos locales.

A tales efectos, hemos considerado que la moción aprobada por unanimidad en el Comité Ejecutivo de la FEMP, en la que se propone un listado de estas materias, es de suma utilidad, por lo que la hemos recogido íntegramente.

Lo que se pretende, desde luego, no es atribuir competencias exclusivas a los municipios respecto de materias completas, cuestión, por otra parte, imposible de alcanzar con el vigente ordenamiento jurídico.

Por el contrario, lo que se persigue es concretar la autonomía local en relación con determinados aspectos de una materia o actividad, que se llevan a cabo mediante competencias ejercitables en un procedimiento simple de ámbito local, que puede estar integrado en otro complejo de ámbito mayor.

Así, existen supuestos como la participación en la programación de la enseñanza, la gestión de la utilización de las instalaciones deportivas de centros públicos en horario extraescolar, la protección y conservación del patrimonio histórico municipal o la elaboración y aprobación de planes especiales de protección y catálogos, que deben concretarse en actuaciones locales dentro de un marco más global.

El tercer y último mecanismo relativo a la regulación de las competencias municipales consiste en la enumeración de un elenco de materias en las que la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas han de garantizar la intervención municipal, mediante la atribución de las correspondientes potestades de planificación, normativa y de gestión.

Considero, en suma, que mi compromiso de dotar a los Entes Locales con competencias claras quedará cumplido con esta propuesta.

SEGUNDO PROBLEMA: LA FALTA DE REGULACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y LAS POTESTADES MUNICIPALES

El segundo problema detectado es la necesidad de una mejor regulación de los principios y potestades municipales, poniéndolos en relación con el ámbito competencial establecido.

Es conocido que la capacidad general de prestación de servicios, tal y como se regula en la actualidad, permite la intervención de los municipios en asuntos de su competencia, pero este potencial se ve dificultado por la deficiente regulación de las potestades para llevarlos a cabo.
Para solucionar este problema, y por lo que se refiere a los principios, procuraremos que en la Ley de Bases quede claro y explícito el principio de suficiencia financiera vinculado a la atribución de competencias; en el fondo, este aspecto es el que enmarca las posibilidades de una autonomía real.

Otros principios en materia competencial que se van a contemplar son los de subsidiariedad, proporcionalidad, flexibilidad y competencia general.

Y, en cuanto a las potestades, se regularán las que están ligadas al ejercicio de las competencias, especialmente la potestad reglamentaria y la de autoorganización.

TERCER PROBLEMA: LA DEFINICIÓN DE LA INTERMUNICIPALIDAD

Un tercer problema al que hay que dar solución es la necesidad de definir adecuadamente y reforzar la intermunicipalidad, a partir de la diversidad de organismos existente, que incluye a las provincias, las comarcas, las áreas metropolitanas, las mancomunidades o los consorcios.

Quiero recordar, en este punto, lo que es una realidad incontestable: en un sistema local tan fragmentado como el español, en el que casi un 90% de los municipios tiene una población inferior a 5.000 habitantes, resulta necesaria la existencia de unos entes locales intermedios eficaces que garanticen la viabilidad de numerosos gobiernos locales.

Nuestras propuestas de regulación de la intermunicipalidad surgen de tres consideraciones principales.

En primer lugar, debemos observar que nuestra Constitución estableció con carácter necesario la existencia de la provincia en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, y de las islas en los archipiélagos, reconociéndoles autonomía a ambas.

En segundo lugar, hay que encontrar un marco que permita a la provincia ocupar el espacio que le corresponde sin pugnar con las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, debemos reconocer la existencia de un ámbito legislativo autonómico, que permite a las Comunidades Autónomas buscar formulas propias de intermunicipalidad, adaptadas a su realidad territorial.

Por todo ello, proponemos un modelo de Diputación Provincial considerada como una institución de cooperación con los municipios muy especializada, y que debe orientar toda su actividad a hacer efectivas las demandas municipales.

Consideramos, en consecuencia, que la ubicación correcta de las diputaciones en el Estado de las autonomías es la de un gobierno instrumental con competencias funcionales y legitimación indirecta.

Entendemos que es posible una regulación básica de las provincias que cumpla con esos presupuestos, y que logre, además finalizar el proceso de encaje de las mismas en nuestro Estado autonómico.

Este proceso, desde luego, ni ha sido tarea simple, ni comienza ahora.

La Ley de Bases de 1985 ya propuso una reorientación municipalista de las provincias, en la que es preciso seguir avanzando.

Y es que la existencia por mandato constitucional de una agrupación forzosa de municipios, cual es la provincia, tiene una justificación funcional, porque la provincia no es otra cosa que la agrupación de una serie de municipios con el objetivo de suplir una serie de carencias que cada uno de ellos no puede superar individualmente.

Por ello, no debemos perder de vista dos ideas:

Por una parte, que la provincia y su órgano de gobierno, la Diputación provincial, no es algo distinto a los propios municipios, sino que integra la misma comunidad política local, son los propios municipios trabajando conjunta y solidariamente.

Por otro lado, que esa condición de agrupación de municipios le orienta inequívocamente a hacer viables las competencias y servicios municipales, o dicho de otro modo, a garantizar la autonomía municipal, ofreciendo un plus de capacidad a aquellos municipios que lo necesitan para desarrollar sus competencias.

La nueva Ley, por tanto, asignará a las provincias y las islas un papel instrumental respecto de los municipios; o, dicho de otro modo, estas entidades tendrán competencias funcionales respecto de todas las materiales que ostentan los municipios, y en particular la cooperación en todas sus versiones y la coordinación de servicios municipales.

Este modelo es el que mejor concuerda con su condición de agrupación de municipios, y es también respetuoso con las competencias autonómicas de ordenación del territorio que permiten la creación de otras formas de agrupación de municipios.

Ello, sin perjuicio de la posibilidad de que aquellas Comunidades Autónomas que lo deseen puedan atribuir más competencias a las provincias.

En todo caso, el papel protagonista en las Diputaciones deben tenerlo los municipios, y por eso el modelo que proponemos supone que las Diputaciones concierten con los municipios el contenido de la cooperación.

Es decir, los municipios serán no sólo objetos, sino también sujetos de la cooperación provincial, y podrán expresar cuáles son sus demandas de cooperación, cuáles son sus prioridades, que deben ser atendidas con criterios de absoluta transparencia, racionalidad y equidad.

Además, el valor de la acción de las Diputaciones no consiste sólo en la transferencia de dinero a los Ayuntamientos, sino que esas transferencias van aparejadas a proyectos de actuación, de cooperación, que suponen también la puesta a disposición de unos componentes técnicos de los que habitualmente carece la mayoría de los municipios españoles.

Aparte de los principios generales de la cooperación interadministrativa, la cooperación en las provincias estará inspirada por la garantía de la solidaridad y el equilibrio intermunicipales, la planificación, la adecuada distribución de servicios para el acceso de todos los ciudadanos de la provincia, el trabajo en redes de municipios y la generación de economías de escala de la que se beneficien esos municipios.

En resumen, nuestro modelo de intermunicipalidad provincial e insular es coherente y respetuoso: somos conscientes de que la provincia no monopoliza la intermunicipalidad en España, pero también de que debe tener un contenido acorde con su garantía constitucional.

Se plantea, pues, un modelo de Diputación con pleno respeto a las competencias autonómicas previstas en los estatutos y en la Constitución, puesto que se trata de un gobierno instrumental con competencias funcionales y elección indirecta que deja espacio para que las Comunidades Autónomas puedan crear otras formas de agrupación de municipios.

CUARTO PROBLEMA: LA FALTA DE UN MARCO REGULADOR EFICIENTE

Un cuarto problema consiste en la falta de un marco regulador operativo de los distintos órganos del gobierno y de la administración local que resulte más eficiente.

En una sociedad como la que vivimos, en constante transformación, son necesarios sistemas más ágiles y eficientes de gobierno, con una nítida distribución y asunción de responsabilidades.

Hasta ahora, la distribución de funciones entre los diferentes órganos del Gobierno Local no se efectuaba de acuerdo con criterios de especialización de funciones y asunción de las respectivas responsabilidades derivadas del mandato representativo, de modo que el Pleno, junto con las grandes decisiones de índole estratégica y normativa, como el presupuesto, el planeamiento general, las ordenanzas o los reglamentos, ostentaba un amplio abanico de funciones de naturaleza administrativa y ejecutiva, que compartía con el Alcalde, con un claro predominio de aquel órgano.

En nuestra reforma, defendemos que, ante todo, el gobierno local debe responder a la dinámica entre mayoría y minoría: quien gana las elecciones, debe poder gobernar, y quien las pierde, controlar al que ha ganado.

No tiene sentido, por lo tanto, que la oposición gobierne ni que el gobierno tenga que someter al pleno asuntos sin trascendencia política.

El modelo de gobierno local que dispone la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 presenta serias dificultades para satisfacer todas las potencialidades de las Entidades Locales en una sociedad globalizada y en constante transformación, que requiere de modos y procedimientos más ágiles, caracterizados por una diáfana distribución de responsabilidades entre los diferentes órganos.

Existe, además, una clara necesidad de adaptación a las especificidades de cada municipio, que supone la existencia de un ámbito de libertad que permita a los Ayuntamientos definir, en función de las prioridades políticas de la acción de gobierno, la estructura administrativa más adecuada a sus necesidades.

El diseño de la estructura del gobierno local que planteamos tiene un triple objetivo.

El primero de ellos es alcanzar un gobierno local eficaz y ágil, que sea capaz de adoptar las decisiones necesarias para la gestión en el momento adecuado, y con atribuciones que comprendan todos los aspectos ejecutivos de la entidad local.

El segundo objetivo consiste en configurar una serie de eficaces mecanismos de control y seguimiento de la gestión del equipo de gobierno, que operarían como instrumentos de freno y contrapeso al ejecutivo local.

Y el tercer objetivo sería la consideración de la organización administrativa como una manifestación de la función de Gobierno, en el sentido de que, partiendo de la existencia de unas normas básicas generales, cada Entidad Local ha de poder adaptar su respectiva organización administrativa a sus necesidades reales, en ejercicio de su potestad de autoorganización.

Ahora bien, el legislador ha de establecer los principios mínimos a los que debe ajustarse la organización municipal, provincial e insular en todo el territorio, a efectos de garantizar la coherencia del sistema.

También habrán de motivarse las materias que, en el ámbito del control de la acción de Gobierno y de la participación, se consideran básicas, sustrayéndolas a la potestad de autoorganización, porque afectan a aspectos relacionados con el ejercicio de la democracia.

En este sentido, parece conveniente que se realice una reflexión y que se incorpore al debate la necesidad de regular en la Ley la obligatoriedad de la existencia de determinados órganos complementarios para Entes Locales de determinadas dimensiones, de manera que, aún sin especificar sus características concretas, se contase con mecanismos comunes que cumpliesen unas funciones básicas que aseguren la coherencia global y sirvan de garantía democrática.

Nuestra propuesta consiste en que sea obligatoria la existencia de algunos órganos complementarios, a partir de ciertas dimensiones de los municipios, fundamentalmente en materia de desconcentración territorial, desarrollo local, atención a los ciudadanos y resolución de las reclamaciones económico-administrativas, aunque sin especificar la forma concreta de su organización, que irá a cargo de la Entidad Local correspondiente.

Respecto a la organización política de las Entidades Locales, efectuaremos una delimitación más clara de funciones entre los órganos ejecutivos, tradicionalmente el Alcalde o Presidente, los Tenientes de Alcalde o Vicepresidentes y el Consejo de Gobierno, y la Asamblea municipal o provincial.

La regulación de la figura del Alcalde que proponemos parte del principio de que quien ha ganado las elecciones tiene la responsabilidad del gobierno y, en consecuencia, no puede hacer dejación de las funciones inherentes al mismo y transferir a la Asamblea Municipal las atribuciones que la Ley le asigna.

Por ello, el elenco de las funciones y competencias del Alcalde serán indelegables en la Asamblea Municipal.

Por lo que respecta a la Asamblea, que actuará en Pleno y en Comisiones, en aquellos municipios que decidan constituirlas, se configura como el órgano deliberante y de control por excelencia, que adopta las grandes decisiones estratégicas que constituyen el marco de la gestión municipal, como el presupuesto, el planeamiento urbanístico, las ordenanzas o los reglamentos, a las que se añaden otras funciones que, por su propia naturaleza, deben corresponder al mismo, como la aprobación de símbolos o la integración en organizaciones supramunicipales, entre otras, sin que, en ningún caso, el Pleno pueda ostentar competencias de naturaleza gestora, ni siquiera por delegación de otros órganos de la Entidad, ni de otras Administraciones.

Quiero remarcar que en el Pleno de la Asamblea Municipal o Provincial se controla la gestión del ejecutivo local, a efectos de comprobar su adecuación al marco preestablecido por aquél, sin perjuicio, claro está, del control de legalidad que en su caso pueda ejercerse por los órganos y autoridades legitimados para ello.

Un aspecto sobresaliente en este ámbito, y relacionado con las funciones que corresponden a cada uno de los órganos, consiste en que la elección del Presidente de la Asamblea Municipal se podrá adecuar a las necesidades de organización de la respectiva Entidad Local, de modo que existirá la posibilidad de que desempeñen tal puesto el Alcalde o cualquier otro Concejal.

Al ejecutivo local, bajo la denominación de Consejo de Gobierno, de carácter potestativo en los municipios de menos de cinco mil habitantes, le corresponderá desarrollar la gestión en su integridad, dentro del marco de las decisiones estratégicas aprobadas por la Asamblea Municipal o Provincial y la representatividad del Alcalde o Presidente.

Serán, pues, las normas orgánicas el instrumento normativo idóneo para que la respectiva Entidad Local, de acuerdo con sus propias características, diseñe el régimen de funciones y tareas que podrán ser delegadas o desconcentradas desde el Consejo de Gobierno a los órganos administrativos de la misma.

QUINTO PROBLEMA: EL EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO DE LOS REPRESENTANTES LOCALES

El quinto problema que hay que solucionar es la necesidad de asegurar el ejercicio efectivo del cargo de los representantes locales, y especialmente los derechos políticos de las minorías.

Para dar solución a este problema, la nueva Ley recogerá una sección dedicada al Estatuto de los representantes locales, en la que se clarificarán los derechos políticos de éstos, y en especial los derechos de información y de control sobre la acción de gobierno municipal.

Corresponde al Estado fijar unos principios mínimos del ejercicio del cargo público para todos los municipios, principios que después puedan ser completados por cada Entidad Local a través de su Reglamento Orgánico.
La regulación de un buen Estatuto de los cargos públicos representativos es esencial, porque la participación en los asuntos públicos, a través de representantes, es un derecho fundamental de configuración legal.

Se debe facilitar la acción de gobierno, pero se debe también garantizar a las minorías la intervención en las decisiones claves del municipio, pues sería contrario a la democracia que las eventuales mayorías aprovecharan una situación coyuntural de dominio para impedir que las minorías las controlaran y se erigieran en alternativa.

Dentro de ese Estatuto de Concejales y Diputados, encuentra acomodo la regulación de cuestiones tales como la regulación del acceso directo a la información municipal o del acceso a la información sometido a autorización, la solicitud de comparecencia de los órganos directivos unipersonales ante el Pleno o el reconocimiento de la posibilidad de constituir Comisiones de Investigación sobre asuntos determinados, entre otras.

Facultades, todas ellas, que van dirigidas a asegurar los derechos de las minorías, pues la función de la oposición no debe consistir en un mero “control del Pleno”, sino que ha de garantizarse el “control en el Pleno”.

En el contexto de los derechos de Concejales y Diputados, quiero poner de relieve que una de las principales demandas de los representantes locales está, en la actualidad, en vías de solución.

En efecto, es sabido que la vigente normativa no concede cobertura de paro a estos representantes locales en caso que no vuelvan a salir elegidos, situación que se pretende corregir a través de la presentación en fechas recientes, por parte de todos los grupos políticos con representación parlamentaria, de una Proposición de Ley relativa a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales.

SEXTO PROBLEMA: EL DÉFICIT DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El sexto problema que debemos solucionar es el déficit de participación de los ciudadanos en los asuntos locales.

Éste es un problema importante, tal y como reconocía la proposición no de ley aprobada por el Congreso, en la que se solicitaba que se aportasen soluciones en la Ley del Gobierno Local.

Vamos a impulsar la participación como seña de identidad de la vida local, para lo que hemos incluido diversas medidas en la nueva Ley.

Por una parte, hemos elaborado un estatuto del vecino, que recoge con claridad tanto sus derechos como sus deberes ante la Administración Local.

Por otra parte, hemos establecido una regulación de la información y la publicidad que el Gobierno Local debe ofrecer obligatoriamente a la ciudadanía

También vamos a impulsar la participación con la obligatoriedad de establecer mecanismos participativos adecuados a las características de cada municipio, así como con una mejor regulación de las consultas populares, que establece un mecanismo claro y plazos determinados, y mediante el reconocimiento de la importancia y la necesidad de las iniciativas populares.

SÉPTIMO PROBLEMA: LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

El séptimo problema detectado consiste en que el actual marco normativo es insuficiente en cuanto a la regulación de la participación de las Entidades Locales en los asuntos de ámbito más general que les afectan.

Resulta necesario, por lo tanto, dar una mayor cobertura a la participación de las Entidades Locales en la definición de las políticas del Estado.

Para dar solución a este problema, debemos reconocer, ante todo, que el sistema competencial existente hasta ahora ha influido de manera decisiva y también negativa en las relaciones de las Entidades locales con otros niveles de gobierno, porque la falta de una determinación clara de cuáles son las competencias locales ha derivado en un exceso de relaciones interadministrativas.

Nuestra posición al respecto es clara: la falta de atribución de competencias por el legislador sectorial no debe ser compensada con instrumentos como convenios o subvenciones, sino con la atribución clara y formal de competencias.

La realidad es que, hasta ahora, en vez de fijar competencias, se ha establecido un sistema de relaciones interadministrativas escasamente garante de una autonomía que la Constitución dice política pero que ha acabado siendo mera administración indirecta que ejecuta, sin espacio para políticas propias, las decisiones adoptadas en otros niveles de gobierno.

La participación de los gobiernos locales en la planificación de las políticas estatales o autonómicas ha de servir para consolidar la autonomía local, lo que sólo se podrá hacer desde un punto de partida en el que municipios y provincias dispongan tanto de competencias claras como de financiación incondicionada, a partir de la aprobación de la nueva Ley de Bases.

Aparte de la cuestión competencial, la futura Ley del Gobierno y Administración Local incidirá en otros aspectos básicos de las relaciones interadministrativas.

Por una parte, y si bien es cierto que el Gobierno Central puede establecer relaciones directas con las Administraciones Locales, sin menoscabo de las competencias autonómicas, la complejidad de las relaciones entre los Gobiernos Central, Autonómicos y Locales aconsejan la constitución de un órgano de encuentro de todos ellos.

En esta línea, se configurará la actual Conferencia Sectorial para Asuntos Locales como una Conferencia de Política Local, articulándola como el órgano colegiado de cooperación, encuentro y deliberación entre las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, un órgano que, además de las tradicionales funciones de emisión de informe sobre la normativa estatal en materia de régimen local, canalice y distribuya la información, las experiencias, e impulse las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

No se les escapará a Sus Señorías que en este tema existe una importante dificultad, porque resulta sencillo reunirse con las diecisiete Comunidades Autónomas, pero no es posible sentarse a la misma mesa con los más de ocho mil municipios españoles.

Es por ello que consideramos necesario que haya una institución representativa de las Entidades Locales que esté dotada de plena personalidad y capacidad jurídica, por lo que planteamos en la Ley la existencia de una institución que pueda ejercer esa función representativa en los órganos de participación y cooperación del Estado.

En relación a este tema, quiero hacer notar la importante labor que ha desempeñado y desempeña la Federación Española de Municipios y Provincias, tanto en la defensa de los intereses del municipalismo español como en su esfuerzo de coordinación y cooperación con las otras Administraciones Públicas del Estado.

OCTAVO PROBLEMA: FALTA DE AUTONOMÍA POLÍTICA

El octavo y último de los principales problemas a los que hay que dar solución consiste en que la falta de desarrollo del principio constitucional de la autonomía local ha derivado en falta de autonomía política.

Ante esta situación, entendemos que la autonomía de las Entidades Locales debe ser una auténtica autonomía política en el marco de la Constitución, y no una simple autonomía administrativa en el marco de la ley.

Para solucionar este problema, la nueva Ley contendrá no sólo la enunciación del principio de autonomía, sino una definición del mismo en sus disposiciones generales, en tanto que derecho y capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Constitución y de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

ACTUACIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN

Éstas son los ocho principales problemas actuales del Gobierno Local en España, así como sus soluciones, que hemos enmarcado en la nueva Ley de Bases del Gobierno y de la Administración Local.

En paralelo con esa importante clarificación y ordenación de la realidad local, estamos desarrollando la otra fase de la reforma, centrada en la mejora del modelo de financiación local, que pasa por la participación de las Entidades Locales y de las Comunidades Autónomas en un gran acuerdo de Estado.

El Gobierno de la Nación tiene un compromiso claro, directo e indubitable en la mejora de la financiación local, como se demostró en la firma de un acuerdo con la FEMP el pasado 18 de julio, que incluye diversas medidas.

Por una parte, la aplicación de una nueva metodología para el cálculo de la compensación por la supresión del Impuesto de Actividades Económicas que acordó el anterior gobierno, lo que supone un importe adicional al ya determinado de, al menos, 120 millones de euros para 2006.

Por otra parte, la realización de un estudio, en el marco de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, que identifique las actividades que llevan a cabo los Entes Locales y cuya competencia corresponde a otra Administración Pública, estudio que se trasladará al Consejo de Política Fiscal y Financiera para iniciar un proceso de debate sobre la financiación de dichas actividades, en el que participarán las Entidades Locales.

En tercer lugar, la constitución de una Comisión Técnica de Financiación Local, formada por representantes de la Administración General del Estado y de la FEMP, al objeto de analizar las reformas necesarias del actual sistema de financiación local, con especial atención a las necesidades de los municipios de pequeño tamaño, así como estudiar la anticipación al año 2005 de la compensación por el IAE.

Esta Comisión Técnica de Financiación Local se reunirá el próximo día 10 de noviembre.

Otra muestra del compromiso del Gobierno la tenemos en los Presupuestos Generales del Estado, que para 2006 recogen un aumento de las transferencias a los ayuntamientos de un 15,36 por ciento respecto al 2005.

Estamos, sin duda, avanzando, aunque somos conscientes de las dificultades por las que pasa la mayor parte de nuestras Entidades Locales, y que queremos resolver a partir de la Ley de Bases que les estoy presentando y a partir de la negociación del nuevo modelo de financiación, con la misma voluntad inequívoca de diálogo, de negociación y de consenso que demostramos con la creación de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales.

LOS PRINCIPIOS DE LA REFORMA

A continuación, quiero referirme a los principios que inspiran la reforma del Gobierno Local, para acabar de situarla en sus justos términos y clarificar al máximo los objetivos políticos de esta iniciativa del Gobierno.

Señorías, la reforma legislativa que pretendemos no se asienta en el vacío, ni supone que debamos olvidar el acervo acumulado.

Lo que proponemos es un pacto para una revisión respetuosa y coherente con el avance que propició la Ley 7/1985, una ley que facilitó a los gobiernos locales el desarrollo de la multitud de políticas públicas que estos nuevos gobiernos democráticos ponían en marcha para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Los veinte años transcurridos desde la aprobación de la Ley 7/1985 muestran el cambio operado por los Ayuntamientos, que han dejado de ser organizaciones de rendimiento que actúan en un entorno simple y previsible, y han pasado a ser organizaciones estratégicas que han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre.

Un paso importante en este sentido se dio en la legislatura anterior, con la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del Gobierno Local, en la que se reformaron diversos aspectos del modelo de Administración Local, para adecuarlos a la realidad y a las necesidades de las grandes ciudades, y que contó con el acuerdo entre los dos grupos mayoritarios, el Partido Popular y el Partido Socialista.

Uno de los principios inspiradores de la reforma que hoy presentamos ha sido justamente la extensión del modelo fijado por esa Ley 57/2003 al conjunto de los municipios españoles, en el sentido de avanzar en las atribuciones políticas del sistema de Gobierno y Administración Local en España.

No hemos olvidado, por otra parte, que algunas grandes ciudades, como son Madrid y Barcelona, presentan características muy específicas que requieren medidas especiales para que se pueda atender adecuadamente sus necesidades.

Por ello, hemos dado un impulso a la Carta Municipal de Barcelona, que fue aprobada por este municipio en 1997, cuyo desarrollo legislativo en las Cortes Generales estaba pendiente desde entonces, y que hoy está ya presentada, tras su negociación con el Ayuntamiento y la Generalitat, en el Parlamento español.

El mismo proceso se está desarrollando en relación con la Ley especial y de capitalidad de Madrid, de forma que esperamos llegar a un acuerdo con las instancias implicadas, el ayuntamiento y la comunidad autónoma, a finales de este año, para poder enviar la Ley de Madrid a las Cortes a principios del año que viene.

Aparte de la consideración de estos casos especiales, es voluntad del Gobierno que se logre un avance general en la autonomía local, siguiendo también lo indicado en la Carta Europea de Autonomía Local, de cuya firma se cumplieron, el pasado día 15 de octubre, 20 años.

La configuración de la autonomía local que recoge dicha Carta parte del principio de que las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas, y no pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

Esta Carta Europea prescribe que no se trata de preservar una institución protegiéndola, sino de dar contenido a un poder político legitimado democráticamente y que, por lo tanto, el municipio no tiene derechos frente al Gobierno Central o las Comunidades Autónomas, sino competencias compartidas con el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas.

Otro de los compromisos de este Gobierno consistió en la elaboración de un Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local “que aportara un marco de reflexión necesario para la elaboración de una nueva ley de bases del Gobierno y de la Administración local.”

Según indiqué entonces, “esta ley de bases debe establecer el cuadro normativo necesario para el pleno desarrollo de la democracia local en España, en el marco de los grandes principios constitucionales y de la Carta Europea de la Autonomía Local, una ley de bases que se debe construir sobre la negociación y el consenso, que ha de mirar de frente al futuro y proporcionar un marco adecuado para el impulso efectivo del Gobierno local“.

El Libro Blanco ha sido elaborado y debatido, incorporando aportaciones, preocupaciones y sensibilidades de los gobiernos locales, de las Comunidades Autónomas y de los ciudadanos, lo que ha permitido realizar un valioso diagnóstico de situación que ha propiciado la formulación de propuestas para una revisión profunda del Gobierno local.

LA CUESTIÓN DE LO BÁSICO

Para finalizar mi intervención, voy a referirme a una cuestión que, siendo previa al fondo del asunto, resulta del todo crucial para entender el sentido último de lo que proponemos.

Esta cuestión es la de hasta dónde debe llegar el carácter básico de esta Ley, es decir: qué entendemos que debe ser básico en el Gobierno Local.

Para explicitarlo, voy a utilizar un ejemplo que espero que resulte clarificador.

Si partimos de que los principios fundamentales de la Ley son los de autonomía local, subsidiariedad, proporcionalidad y suficiencia financiera, es claro que la norma, la regla general, debe ser la potestad de autoorganización de los municipios, de ahí que el legislador tenga que motivar por qué exceptúa esa regla.

En el caso concreto del sistema de gobierno local, debe existir un principio democrático de protección de las minorías para que no queden a merced de las mayorías que, aprovechando su ventaja coyuntural, pueden privarlas de recursos para ganar las siguientes elecciones.

Es decir, que aquello que constituye una regla del juego debe quedar fuera de la voluntad de unas u otras mayorías.

Por lo tanto, el estatuto de los representantes locales y el estatuto de la oposición han de quedar excluidos de la potestad de autoorganización y regulados por el Estado en la legislación básica, porque sería contrario a la democracia que su regulación estuviese a cargo de mayorías que pudieran abusar de su situación de superioridad.

Nuestra concepción de lo básico, como he dicho en alguna ocasión, consiste en aquello que hace que sea igual un municipio de tamaño pequeño de Lugo que uno de tamaño grande de Valencia.

Es decir, lo que tienen en común, aquello que hace que los dos sean ayuntamientos.

No queremos ni incrementar ni rebajar la cantidad de lo que se debe considerar básico, sino regularlo mejor, atender más al criterio de la calidad que al de la cantidad.

Ello implica respetar el ámbito competencial autonómico, de la misma forma que se debe respetar la autonomía local, porque la mejor forma de asegurar el rico mundo plural de los municipios españoles no consiste en sustituir el uniformismo del Estado Central por el de las Comunidades Autónomas, sino en permitir que cada Ayuntamiento, en función de su singularidad, pueda solucionar mediante cauces propios sus necesidades específicas.

CONCLUSIÓN

En suma, esta reforma del Gobierno y la Administración Local va destinada a mejorar la vida de los ciudadanos, a que se atiendan mejor sus necesidades e inquietudes y a procurar que este pilar del Estado pueda contribuir mejor a la estabilidad y el bienestar del conjunto.

Esperamos poder presentar la primera semana de diciembre un texto articulado de la Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local tanto a las Entidades Locales como a las Comunidades Autónomas y a los Grupos Políticos, un texto que estará abierto al diálogo, a la negociación y al consenso entre todos.

Con las aportaciones recibidas, además de la opinión de relevantes expertos en la materia, esperamos tener un nuevo texto articulado en enero, para presentarlo tanto ante la CNAL como ante la CSAL y aprobarlo en Consejo de Ministros durante ese mes.

El camino de este tipo de leyes es largo y complicado, pero hemos querido compartirlo, desde el principio hasta el final, con todos, porque tenemos la certeza de que todos compartimos el objetivo y que podemos llegar a acuerdos sobre las formas de alcanzarlo.

Muchas gracias, y quedo a su disposición para cuantas cuestiones deseen plantearme.