

**'Retos y futuro de la
Administración Local en España'**

Jueves, 7 de febrero
Hotel Villa Real. Madrid

En la política, como en la vida misma, siempre es necesario saber hacia dónde se camina y por dónde estamos pisando.

Y si nos atenemos a esa premisa para hablar de '*Retos y Futuro de la Administración Local en España*', hoy tengo que decir que pisamos tierras movedizas.

Tierras movedizas que, además, no son el Purgatorio dantesco que debe atravesar la administración local para llegar a su Paraíso.

Desafortunadamente, son pisadas inquietantes, encarnadas en los distintos anteproyectos que vamos conociendo de la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, que no conducen a donde dicen conducir.

Porque en la actualidad que, en clave municipalista, ahora nos está tocando vivir, ni los números ni las palabras utilizadas permiten encuadrar objetivamente la cuestión.

Si me lo permiten, para el debate sobre la reforma local, hoy podríamos imaginar que estamos en el colegio, todos alumnos, yo por supuesto también, y que me toca salir a la pizarra.

Y tendremos una clase de lengua, en torno a los eufemismos y, si quieren, incluso tabúes; y otra de matemáticas, que girará en torno a cifras absolutas y relativas.

Así de elemental, pero a la vez, así de laberíntico.

Porque, desde que se inició el actual debate sobre la necesidad de reformar la administración más cercana, el veredicto final se colocó al principio, como si desde ciertos estamentos se reeditase un nuevo caso Dreyfus a lo local.

Ese veredicto es, a saber, que los ayuntamientos y, ya de paso, las mancomunidades y consorcios locales, son causa importantísima de los

males de deuda en la administración de este país y, por tanto, deben ser reformados y tutelados.

Y ahí empieza, queridos compañeros de clase, la lección de matemáticas.

Valores absolutos y relativos:

Porque, si alguien nos viene diciendo que la deuda local era, en diciembre de 2011, de 28.460 millones de euros, probablemente queramos abjurar de los Ayuntamientos.

Pero si pasamos de esa cifra absoluta a su peso relativo, vemos cómo esa cantidad de deuda local solo representa poco más del 4,5% en el conjunto de la deuda pública estatal.

E incluso podemos ahondar un poco más en esos números y, al hacerlo, iremos encontrando más sorpresas.

Y es que la curiosidad emerge cuando comprobamos que, además, casi el 40% de esa deuda local se concentra en diez grandes ciudades, según datos que hemos manejado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

O lo que es lo mismo, que si en España hay 8.116 municipios, en diez de ellos se concentra el 40% de la deuda local y, en los otros 8.106, el restante 60%.

Pero hay más para esta clase de matemáticas en torno a las leyendas sobre la deuda local.

Miren ustedes.

En los 7.718 municipios menores de 20.000 habitantes que hay en España, esos sobre los que la reforma del régimen local está poniendo más la lupa, el porcentaje de deuda municipal es del 3,66%.

De ese tamaño en adelante, en los 398 Ayuntamientos de más de 20.000 censados, la media del porcentaje de deuda es del 16,34%.

Y no lo digo yo. Repito. Son datos que se desprenden de las cifras que maneja el propio Ministerio de Hacienda.

Por lo tanto, matemáticamente hablando, nos encontramos con una deuda local que solo representa el 4,5% de la deuda pública española.

Y aún así, esa deuda está colocada en medio de un gran debate nacional.

Un debate en el que además, en el ojo del huracán se coloca a los pequeños municipios, con objeto de conducirlos a la tutela central desde esos argumentos de deuda que, según vemos, no resultan muy convincentes.

Bien. Hasta aquí la clase elemental de matemáticas sobre valores absolutos y relativos.

Eufemismos y tabúes:

Ahora, si les parece, podemos abordar la parte lingüística del asunto que nos ocupa, que no es otro que analizar los 'Retos y el futuro de la Administración Local en España' a la que, a día de hoy, se le quiere aplicar una inquietante reforma.

Y aquí volvemos a las tierras movedizas porque, si uno lee la exposición de motivos del último anteproyecto a que hemos tenido acceso de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y luego repasa el articulado, bien podría pensar que nada tiene que ver el cuerpo normativo con los argumentos iniciales.

Y me explico.

Dice esa exposición de motivos que la reforma de lo local llega, principalmente, para cumplir tres objetivos.

- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local
- Clarificar las competencias municipales
- Y Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso

Tres nobles premisas que, sin embargo, se convierten luego en ‘fuego amigo’ en el articulado, usando otro ejemplo paradigmático de eufemismo en el ámbito de la guerra.

O apelando al refranero popular, líbreme Dios de las aguas mansas, que de las bravas ya me libro yo.

Señoras, señores, reducir la actividad municipal a la mínima expresión y dejar inactivos a los municipios menores de 20.000 habitantes, según la reforma, es ‘racionalizar la estructura organizativa’.

Al hecho de arrebatar competencias y restar autonomía local desde criterios economicistas se le encubre bajo el eufemismo de ‘clarificar competencias’.

Y finalmente, en esta reforma propuesta para la administración local, ‘garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso’ es secuestrar la figura del interventor local a manos del Ministerio y seguir ofreciendo migajas de la PIE a la escala local de gobierno.

Toda una lección de eufemismos a los que, desde mi experiencia, he añadido sus correspondientes tabúes para dejar claras las diferencias entre unos y otros.

Y bien, este es, grosso modo, ‘el pan con unas tortas’ que se pretende hacer en torno a la adecuación de la esfera local de gobierno a los nuevos tiempos.

Un pan con unas tortas, sí.

Porque, si somos todos, como lo somos, alumnos avezados en Lengua y Matemáticas, la siguiente expresión que a cualquier municipalista le queda después de escuchar todo esto es aquella de: ‘virgencita, virgencita...’

Enfocando el asunto con objetividad

Por lo tanto, amigos y amigas que hoy habéis tenido a bien compartir estas reflexiones conmigo, tengo que decir de entrada que, después de lo que acabo de exponer, quizá el reto inicial en torno a la administración local sea enfocar objetivamente la cuestión.

Y es necesario hacerlo desde la medida, el sentido común, la templanza y, por encima de todo, los valores democráticos del pluralismo, la autonomía y el principio de subsidiariedad.

Dejando al lado partidismos, buscando el interés general y colocando a la ciudadanía en el centro de las bondades reformistas, frente a los intentos de 'totemizar' a los mercados.

En definitiva, es ineludible hacer de lo Local "cuestión de Estado".

Porque verán. Desde que la esfera local quedó como la Cenicienta de la Transición, han sido varios los episodios de revisión parcial que ha experimentado el ámbito municipal.

Lo más reciente, por no abrumar con fechas y datos, fue la Ley de Grandes Ciudades de 2003 y, después, la revisión nunca materializada de 2006, que intentaba abundar el equilibrio institucional, político y financiero entre las tres estructuras territoriales del Estado.

Desde entonces a hoy, la crisis se nos ha echado encima y, con ella, el cortoplacismo de las tentaciones reformistas sujetas a criterios economicistas.

Ese es el desasosiego que traspasa de arriba abajo la propuesta de reforma que se está planteando para el poder local bajo argumentaciones que, como antes he demostrado, resultan cuando menos apresuradas y peregrinas.

Por eso aquí, en este foro, en esta clase en la que todos somos alumnos y a mí me toca estar en la pizarra, quiero borrar el encerado y comenzar a escribir de nuevo.

Y quiero hacerlo arrimando otros postulados, otra manera de ver las cosas por si tenéis a bien acompañarme en estas reflexiones.

Administración Local: ¿sujeto u objeto?

Amigas y amigos, ¿qué Estado democrático sustentado en la soberanía popular puede seguir llamándose así cuando destina desde el inicio solo el 13% de sus ingresos a los gestores más cercanos a la ciudadanía?

¿Qué democracia es aquella en la que la esfera local, es decir, la más cercana a los ciudadanos, es tratada como objeto desde otros niveles de gobierno?

Y me explico. ¿Qué democracia concede a la Administración Local, parte vertebral del Estado, el mismo trato que a ámbitos sectoriales como puedan ser la agricultura, el medio ambiente, el agua o el turismo?

¿Acaso no es tan o más importante la labor de un Ayuntamiento, por pequeño que este sea, que la de cualquier Ministerio?

¿No han sido elegidos los alcaldes y alcaldesas, concejales y concejalas, mediante unas elecciones democráticas?

¿No vale igual un voto en las elecciones municipales que en las generales?

Y si así es, ¿con qué derecho entonces una esfera de gobierno invade, cercena y limita la autonomía de otra democráticamente elegida y constitucionalmente reconocida?

¿Acaso no debería ser una Ley Orgánica la que regule el Régimen Local como se exige para los Estatutos de Autonomía?

Estas y no otras, modestamente, creo que deben ser las preguntas que debemos colocar en el enunciado principal de nuestra pizarra.

Y desde ahí, arrancar con un debate dentro del espíritu de nuestra democracia, de nuestro pluralismo político y de nuestro respeto por la ciudadanía, que es la que a fin de cuentas nos está pidiendo gobiernos responsables y eficientes en servicios.

Es decir, ¿vamos a tratar a la administración local como un objeto al que moldear, recortar y colorear al antojo del legislador estatal o autonómico o, por el contrario, la vamos a considerar un sujeto con criterio propio y con personalidad política autónoma?

Si optamos por la primera de las premisas, el camino nos llevará hacia los oscuros derroteros a los que hoy parece abocarse el universo municipalista.

Pero si nos decantamos por la segunda, tratar a la esfera local de gobierno como sujeto, caminaremos hacia una gobernanza más cercana a la ciudadanía.

Un poder local más acorde con los postulados que aprobó la Asamblea General de Municipios y Regiones de Europa en Cádiz, el pasado mes de septiembre, bajo el título 'Descentralización, Desarrollo y Democracia: innovando en 3D'.

En definitiva, un camino que mantenga el rumbo firme en el municipalismo democrático.

Ese que nos ha traído hasta aquí y que ha servido en 35 años para alcanzar en nuestros pueblos y ciudades las cotas de bienestar con las que hemos contado hasta ahora.

Por el contrario, si no caminamos en ese sentido, estaremos derivando hacia un municipalismo tutelado.

Y bien, frente a esa tentación, quiero apelar en este foro al espíritu positivo, constructivo y de consenso de todos los actores que, de una u otra manera, tienen que ver con el futuro de la Administración Local en España.

Un futuro que, como municipalista convencido que soy, debe pasar obligatoriamente por mantener la plena confianza en el buen hacer de los representantes locales, cuya inmensa, abrumadora y aplastante mayoría tiene verdadera vocación de servicio público y de lealtad para con sus vecinos y vecinas.

Porque si ya ha quedado demostrado antes que la consolidación fiscal de este país no depende del peso de la deuda local, seamos consecuentes con el poder municipal y démosle rango de igual con el resto de niveles de gobierno.

En definitiva, probemos a tratarlo como un sujeto de pleno derecho en la arquitectura estructural del Estado, y no como un objeto al que

manipular, someter o caricaturizar al antojo de poderes de ámbitos territoriales superiores.

El modelo federal como camino a seguir

Y llegados aquí, queridos compañeros de esta mañana escolar, permitidme que escriba una nueva palabra en nuestra pizarra imaginaria: federalismo.

Frente a iniciativas no consensuadas y atropelladas como lo demuestra el hecho de que se hayan redactado seis anteproyectos de reforma en solo ocho meses, hoy quiero dejar encima de la mesa un federalismo en el que lo local sí es considerado como sujeto en el entramado arquitectónico de la Administración en España.

Un modelo para el Estado español que defendemos desde Andalucía, en un contexto nacional donde las opciones centrífugas amenazan con tensar demasiado la cuerda de la convivencia.

Pues bien, ahí, en ese modelo de federalismo cooperativo para la Nación, existe una consideración de mayoría de edad para los Ayuntamientos, que bien podría ser un punto de partida para pergeñar el futuro de la administración local en España.

Porque en el documento *'Por una Reforma Federal del Estado Autonómico'* que un grupo de expertos constitucionalistas ha elaborado en Andalucía, el apartado que se ocupa de la esfera local de gobierno apunta varias cuestiones muy interesantes de cara a lo que hoy nos trae aquí.

De arranque, algo muy relevante es que en dicha propuesta se otorga el mismo rango a los diferentes niveles de autonomía territorial, excluyendo una compresión jerarquizada de cada escala de gobierno.

Es decir, justo lo que antes he reclamado.

Municipios considerados de igual a igual, con rango de sujetos en la arquitectura administrativa del Estado.

Tanta relevancia tiene esa afirmación que, por sí sola, representa en sí misma la no injerencia de unos niveles de administración sobre los otros.

Y en ese mismo documento, en esa propuesta para caminar en lo local desde postulados sensatos y coherentes con la democracia y el principio de cercanía, encontramos el hecho de que las atribuciones de cada escala de gobierno debe venir acompañada de la exigencia de una suficiencia financiera, que garantice el ejercicio de las competencias atribuidas en el marco federal de la arquitectura del Estado.

Eso significa que, en ese modelo federal, la tan demandada suficiencia presupuestaria para los ayuntamientos pasaría por el efectivo cumplimiento de un mandato constitucional de dotar a las haciendas locales de medios suficientes para el desempeño de sus funciones.

Un mandato que, por cierto, se viene demorando legislatura tras legislatura.

Y así debe ser, porque la escala local de gobierno, como sujeto que debe ser de la estructura estatal, al mismo nivel que los gobiernos central y autonómicos, no puede ser tomada como mera prestadora de servicios obligatorios, sin capacidad de gestión.

Si así ocurriese, ello traería un descarado dirigismo al trabajo de los representantes políticos locales, en detrimento de la capacidad de gestión, que no son conceptos sinónimos.

Muy al contrario, debe quedar garantizada la función del municipio como espacio básico para el desarrollo de la participación ciudadana.

Y en ese sentido, sigue abundando el federalismo propuesto desde Andalucía en un camino para la mayoría de edad de la administración local.

Porque en el apartado que concierne a las diputaciones, ese texto deja a decisión propia de la unidad federal la existencia o no de las provincias como entidades locales.

Y es precisamente ahí donde, en Andalucía, ya contamos con la Ley de Autonomía Local de Andalucía, la LAULA.

Una ley en vigor que haría ensamblar perfectamente la filosofía del nuevo Estado federal con unas diputaciones que se convertirían en el nudo cooperativo local.

Un nudo cooperativo local cuya razón de ser estaría precisamente en garantizar el ejercicio de las competencias municipales, y no en asumirlas suplantando a los Ayuntamientos.

En ese formato federal, los entes provinciales serían el vehículo idóneo para articular, cohesionar y equilibrar un territorio que garantizaría los mismos servicios a la ciudadanía, independientemente del lugar en donde vivan.

Lo que ocurre es que, tristemente, en lugar de apostar por esa cohesión y equilibrio territorial, la reforma apunta medidas como la de publicar los costes estándares de un servicio, para que los ciudadanos puedan comparar con los de otros Ayuntamientos.

Es decir, la ley incita a generar agravios comparativos, en lugar de apostar por la cooperación y el asesoramiento para aminorar y estandarizar costes, desde la concepción de titularidad pública de esos servicios que se prestan.

En cualquier caso, y volviendo al federalismo y a la actitud positiva y cooperativa, las propuestas que acabo de apuntar podrían ser un buen punto de partida para hilar sin sectarismos el futuro, desde la consideración de lo local como sujeto activo y en primera persona de nuestra democracia.

Titularidad municipal y garantía provincial de competencias locales

Un poder local en el que, y esto es crucial, los municipios tienen la titularidad de la competencia y la provincia es la garante del ejercicio de esa competencia.

Y repito, esto es importantísimo, en tanto en cuanto representa un matiz diferenciador fundamental respecto a los términos en los que ahora está proponiéndose la reforma.

Porque en el debate actual, el hecho de considerar objeto y no sujeto al municipio conduce, irremisiblemente, a la invasión de la autonomía municipal y a la usurpación de la misma.

Pues bien, frente a eso, hoy afirmo que debemos caminar en consonancia con lo que la propia UE dicta al respecto, corroborado como dije antes en Cádiz hace poco en la Asamblea General de Municipios y Regiones de Europa.

Desde allí se nos habla de descentralización, desarrollo y democracia, mientras que aquí vemos cómo se intenta mutilar la autonomía municipal.

Vientos de descentralización desde Europa, mientras que aquí oímos voces que buscan reagrupar municipios menores de 20.000 habitantes.

Democracia propugnada desde la Asamblea de Municipios y Regiones, frente a una propuesta de reducción del número de concejales que será un atentado al pluralismo político de nuestros Ayuntamientos.

Desarrollo, entendido en su más amplia acepción en la esfera local, en contraposición al dirigismo y la acotación de competencias y tutela económica que se intenta en nuestro país.

Y en todos estos casos contrapuestos, repito, subyace la consideración de lo local como sujeto, en línea con la Europa de las ciudades y los pueblos; o como objeto, en consonancia con los ruidos que en clave nacional venimos oyendo.

Y abiertamente, quiero romper hoy una lanza a favor de lo local como sujeto, como actor de pleno derecho en la arquitectura de nuestro Estado Constitucional.

Desde esa posición, repito, la titularidad de la competencia sobre una materia, y no solo sobre un mero servicio es, tiene que ser y debemos apostar porque así sea, siempre, del municipio.

Y junto a esa titularidad municipal, la garantía de ejercicio de esa competencia, sin alterar nunca su titularidad, debe residir en la provincia, es decir, en las diputaciones.

Así lo defiende un reconocido experto y amigo personal, Manuel Zafra, y con firme convicción, en ese postulado me reafirmo.

Porque no se trata de suplantar al municipio en sus competencias, sino de asistirlo para que las pueda hacer efectivas.

Si me permiten el símil, igual que nuestra Constitución recoge la tutela judicial efectiva, el hecho de tratar como sujeto a lo local debería acompañarse de una titularidad de competencias efectiva, reflejada en la Carta Magna y en cualquier ley que se promulgue.

Es decir, que esa regresión de la autonomía local que, a fin de cuentas, supondría el hecho de otorgar a las diputaciones la posibilidad de asumir competencias que ahora son de los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes desvirtuaría tanto la naturaleza de los Consistorios como la propia de las entidades provinciales.

En lugar de eso, el paso adelante cargado de valentía sería partir de los postulados que vengo planteando y, a los mismos, acompañarlos de la siempre inconclusa y nunca abordada cuestión de la financiación local.

El quid de la cuestión: la financiación local

Porque resulta frustrante para los municipalistas no solo oír cómo se intenta cercenar la autonomía local, sino escuchar además cómo desde las instancias competentes se anuncia que la cuestión de la financiación vuelve a aplazarse, hipotéticamente, hasta 2014.

O lo que es lo mismo. Se pretende acometer una reforma local a base de cirugía agresiva, sin acompañar la intervención del tratamiento oportuno para la recuperación efectiva del paciente.

Y ahí, en la cuestión de la financiación local, también quiero dejar iniciativas, propuestas y opciones en este foro sobre el futuro de la administración más cercana.

Verán.

Si de algo hemos adolecido desde nuestro arranque democrático ha sido, precisamente, de una financiación adecuada en la esfera local.

Y les ofrezco datos.

Mientras que en Alemania, Suiza y determinados países escandinavos la participación de la administración local en los ingresos del Estado se sitúa en la horquilla entre el 20 y el 25%, en nuestro país nunca pasó del 13%.

Concretamente en España, y por ofrecer el dato más reciente, en 2012, el gobierno central manejó el 55% de los ingresos del Estado, las Comunidades Autónomas el 33% y, finalmente, las entidades locales, solo el 12%.

Para que se hagan una idea, la subida de esa cifra en solo un punto, del 12 al 13%, serían 5.190 millones de euros que, llevados a las Cuentas municipales, habrían incrementado los presupuestos de las entidades locales el pasado año en un 8,57% de media.

Por ahí es por donde hay que abundar, y no parchear una vez más con iniciativas coyunturales, como la obligación de priorizar a través del nuevo Fondo de Liquidez Autonómica la deuda municipal que tengan las autonomías.

Lejos de esa veleidad, hace falta una solución que tenga continuidad y rango constitucional.

Y en esa línea, el señor Medina Guerrero, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, propone incrementar para las entidades locales la conocida como 'cesión parcial', sobre todo en IRPF e IVA.

Incrementarla y, no menos importante, extenderla a todos los municipios que tengan más de 20.000 habitantes.

Porque si no lo hacemos, estamos poniendo en peligro la autonomía local respecto a la equidad, ya que ahora solo beneficiamos más a los que tienen más margen de maniobra, que suelen ser los más poblados y más ricos.

Frente a eso, considero que deben establecerse los necesarios mecanismos redistributivos, mediante estas transferencias complementarias.

La única administración que tiene vecinos

Ahí es, por tanto, donde hay que tener la valentía de debatir y de entrar en una negociación donde Gobierno del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales puedan negociar en igualdad de condiciones.

Insisto, en igualdad de condiciones.

Porque el municipalismo no es el hermano menor de nadie en el edificio del Estado, ni tiene por qué habitar en la planta más baja de ese edificio.

Porque después de 35 años hemos demostrado, día a día con nuestras decisiones y avances, que tenemos la madurez necesaria y suficiente como para no ser adoctrinados por otras esferas de gobierno.

Somos nosotros los que estamos codo con codo con los ciudadanos.

O de manera más clara aún: somos la única administración que tiene vecinos y vecinas.

Ni el gobierno central ni las Comunidades Autónomas tienen vecinos.

Y ese matiz, ese rasgo diferenciador es más que una credencial, más que un motivo de peso como para poder hablar sin que nadie lo haga por nosotros.

Porque es ahí donde ocurre la vida. En el vecindario. En la plaza del pueblo. En el autobús, el tranvía o el metro. En el mercado y en el bloque de vecinos. En la calle, en la tiendecita de barrio y en el bar.

Y en esa realidad, queridos compañeros de clase, cuando el vecino o la vecina tiene un problema, una queja, sea la que sea, acude siempre a su Ayuntamiento como primera opción.

Por eso el mundo local es el verdadero detector de necesidades ciudadanas y es ahí a donde llegan las demandas de los vecinos antes que a ninguna otra escala de poder.

Y por eso mismo, la iniciativa para asumir competencias y servicios en cualquier gobierno sensato debiera de ser un proceso inductivo, de abajo a arriba, y no deductivo como está ocurriendo, de gobiernos superiores a lo local, mediante leyes estáticas.

Por eso en estas fechas, los alcaldes y alcaldesas me han hecho llegar su intranquilidad, su desasosiego ante la posibilidad de maniatar a la única administración que tiene vecinos y vecinas.

Y concluyo.

Y lo haré con una frase del pensador más notorio de nuestro siglo XX, don José Ortega y Gasset.

Decía Ortega que 'sólo cabe progresar cuando se piensa en grande', y que 'sólo es posible avanzar cuando se mira lejos'.

Pues bien. Hoy, esa quiero que sea la frase que quede de cierre en la pizarra.

Una afirmación que, aplicada a los retos y el futuro de la administración local en España, bien haría que se quedaran en el camino muchos de los términos y postulados en los que ahora se centra el debate.

Porque, desde la cortedad de miras, ¿nadie ha barajado siquiera la posible inconstitucionalidad de aquellas propuestas de la reforma que limitan la autonomía local?

¿De veras que tampoco nadie ha planteado que pasará con el desplazamiento de aquellas leyes autonómicas que hayan seguido otro sentido distinto al que propone la reforma, como por ejemplo la LAULA?

Amigos y amigas, yo me quedo con Ortega.

Avanzar mirando lejos.

Ese puede ser el espíritu común desde el que, si nos lo proponemos, alcanzaremos una reforma sensata, apropiada y, sobre todo, democrática y constitucional de nuestras entidades locales.

Y junto a esa revisión de lo local, queridos contertulios al fin, la de los otros dos niveles de gobierno.

Todos en una misma mesa, todos con los mismos derechos a opinar y decidir, todos dispuestos a hacer sacrificios en pro del interés general de los ciudadanos, o vecinos, según se mire.

Y en esa entente cordial, amigos y amigas, el federalismo puede ser el vientre materno que acoga la semilla de un nuevo tiempo.

Muchas gracias.