



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 79

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
(621/000054)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 58
Núm. exp. 121/000058)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palacio del Senado, 20 de noviembre de 2013.—**Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal Cifuentes.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De don Jesús Enrique Iglesias Fernández (GPMX)
y de don José Manuel Mariscal Cifuentes (GPMX)**

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

El ámbito local es un espacio complejo y plural, de grandes transformaciones y constantes mutaciones, y la primera instancia para la resolución de los problemas de la ciudadanía y para la mejora de las condiciones de vida de la gente.

Los ayuntamientos han sido capaces de afrontar los grandes retos y los cambios culturales de finales del siglo XX: los fenómenos migratorios, los nuevos modelos familiares, la dependencia y el envejecimiento de la población, y en esta primera década del siglo XXI, son el principal dique de contención contra la crisis, y el principal espacio de resistencia, de dignidad, de defensa de los derechos de la ciudadanía y los principales espacios para generar alternativas sociales y económicas para paliar los efectos de la crisis y los recortes. Estos cambios y la crisis económica obligan a una reflexión y a un refuerzo de las políticas y los servicios públicos de los municipios para garantizar la igualdad de oportunidades.

Desde Izquierda Plural defendemos un modelo de gobiernos locales de proximidad, adaptable a las singularidades de nuestro mapa local y que aseguren el equilibrio territorial del país y su desarrollo

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 80

sostenible. Un modelo que desarrolle las potencialidades estatutarias en relación a la autonomía local y las competencias, con recursos suficientes para hacerlas efectivas.

Apostamos por un modelo de gobiernos locales que haga de la educación, los servicios sociales, las políticas de igualdad, la cultura, la cooperación para el desarrollo y el derecho a la vivienda las claves de bóveda de la vertebración municipal y la construcción de ciudadanía. Un municipalismo que integre los valores del paisaje, el territorio y el espacio natural como vectores de identidad, y de ciudades y pueblos sostenibles. Que huya del crecimiento desde una óptica de ingresos y recursos sustitutivos de una verdadera financiación del mundo local justo y ajustado a sus competencias.

En definitiva, un municipalismo que efectivamente pueda desarrollarse y reconocerse en la Carta Europea de Autonomía Local, y que se base en los principios de simplificación, transparencia y modernización de los entes locales, el principio de autonomía, subsidiariedad, diferenciación, equilibrio territorial, desarrollo sostenible y suficiencia financiera, con las correspondientes transferencias de recursos económicos y humanos, situando los derechos y las necesidades de la ciudadanía agrupados en base territorial y con niveles de atención de calidad homogéneos y acceso universal; así como garantizando el derecho a participar de forma efectiva y directa en los asuntos públicos.

El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en cambio, va completamente en sentido contrario a lo expuesto hasta ahora. Supone la demolición del modelo de gestión pública que se inició en el estado español con los Ayuntamientos democráticos desde 1979, y que, «grosso modo», ha supuesto un avance en el desarrollo del estado de bienestar desde el impulso dado en el ámbito municipal. Con esta reforma local se procede a un desmantelamiento controlado, por tanto, de la experiencia democrática local en la línea tradicional del modelo centralizador y de pulsión autoritaria del actual gobierno.

La denominada reforma de la Administración Local no es en realidad una reforma: es una demolición. Desprecia el principio rector que ha movido con mayor o menor ambición la normativa de desarrollo de los Ayuntamientos: el de la administración más cercana. Los municipios españoles en 1979 fueron la expresión más evidente de la llegada de la democracia a nuestro país: miles de concejales y concejalas, de alcaldesas y alcaldes, elegidos por sus vecinos, accedieron al gobierno de sus Ayuntamientos desde la preocupación por satisfacer las demandas más acuciantes de sus vecinos, y también, ante la falta de definición constitucional de las competencias locales, a afrontar aquellos retos y actuaciones que fueran impulsadas por la ciudadanía. Desde ese principio de administración más cercana, se configuraron los Ayuntamientos como las entidades que visualizaron la democracia en nuestro país y que representaron la primera experiencia, hasta ahora irreversible, de descentralización política.

La demoledora y trágica reforma del artículo 135 de la Constitución Española en septiembre de 2011, acordada por el PSOE y el PP, recoge el principio de estabilidad presupuestaria como principio rector de todas las administraciones públicas, y a esta obsesión se somete ahora a la Administración Local a través de esta reforma, sin contemplar las consecuencias sociales en forma de pobreza y deterioro de servicios que esa rigidez provoca en la sociedad, principalmente en las capas populares.

En este Proyecto de Ley se defiende que por primera vez se clarifican las competencias municipales cuando en realidad ya la segunda generación de Estatutos de las Comunidades Autónomas, cuyos ejemplos más claros representan los Estatutos de Cataluña, Aragón y Andalucía, desarrollan una segunda descentralización con un sentido profundamente municipalista. Esta nueva generación de Estatutos representan la garantía de un núcleo propio de competencias, y establecen que la distribución de responsabilidades entre las diversas administraciones locales debe hacerse considerando sus capacidades de gestión, el principio de legalidad, el principio de subsidiariedad, el principio de diferenciación, y el principio de suficiencia financiera. Estatutos que son Leyes Orgánicas aprobadas por las Cortes y forman parte del bloque constitucional. Así mismo, este proyecto de ley obvia también la pluralidad territorial y administrativa existente porque no respeta la organización específica en País Vasco (Diputaciones Forales), Cabildos y Consejos Insulares, así como las Veguerías contempladas en el Estatut de Cataluña. Cualquier legislación en esta materia debería reconocer la singularidad y la autonomía legislativa en lo referente a las estructuras básicas de cada territorio.

Nos encontramos ante un cambio total de modelo que vulnera el principio de autonomía local, organizativa y del principio de subsidiariedad contenido en la Carta Europea de Autonomía Local, que afectará de manera fundamental a la cohesión económica, social y territorial, y especialmente romperá el principio constitucional de igualdad de derechos y deberes de toda la ciudadanía del Estado.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley afirma que se pretende eliminar duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera consagrados por la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla el citado artículo 135 de la CE. Sin embargo, no se eliminan duplicidades —pues existen las competencias compartidas y se mantiene la posibilidad de que los municipios saneados afronten cualquier servicio—, sino que en todo caso se desactivan competencias propias de los municipios, en aspectos socialmente tan relevantes como educación, salud, equidad de género o servicios sociales, para pasarlas a las Comunidades Autónomas sin su correspondiente financiación. Hablan de duplicidades cuando quieren decir desmantelamiento de servicios. Hablan de clarificación de competencias cuando quieren decir reducción a la mínima expresión de la Administración Local.

La reforma respira tutelaje de una administración sobre otra. Ignora las competencias autonómicas sobre régimen local y desprecia a los Ayuntamientos como parte del Estado en pie de igualdad con las demás administraciones. La intervención bajo la premisa obsesiva de la sostenibilidad financiera recorre todos los aspectos normativos de dicha reforma. Habla de racionalizar la estructura organizativa cuando quiere decir privatizar servicios y entes instrumentales, y reconoce como uno de los objetivos el «favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas». Aquí reside la clave de bóveda de la reforma: debilitamiento de la democracia local a través de la reducción de sus competencias, anteposición de los principios financieros neoliberales sobre cualesquiera otra consideración en la gestión municipal, intervención y fortalecimiento de una entidad decimonónica, asociada al clientelismo y la falta de transparencia y control democrático, como son las Diputaciones Provinciales, y privatización de los servicios públicos por ésta en los municipios que pierdan la titularidad de sus competencias. Llaman profesionalidad y transparencia a la eliminación de la política en el ámbito local.

La reforma huele a moderantismo del siglo XIX, a vuelta al caciquismo y el elitismo en la representación política, y desvían la atención sobre la radicalidad antidemocrática de sus propuestas en la base del supuesto ahorro de gastos en cargos públicos, cuando ese ahorro, si es que se produce, supondrá como mucho el 2% del total. Hablan de limitación de remuneraciones al 82% de los cargos públicos locales cuando esa ausencia de remuneración ya existe en esos porcentajes entre los 68.285 concejales y concejalas de los 8.116 municipios españoles.

La reforma refleja, finalmente, los prejuicios neoliberales, carentes de conexión con la realidad de los Ayuntamientos, de que sobra Estado y municipios —cuando en Francia, por ejemplo hay 36.000 o que están muy endeudados (el porcentaje de deuda local en relación con la deuda de las administraciones públicas, antes de estudiar el impacto de los planes de ajuste, es del 4,5%, y de este porcentaje, el 40% lo suman 10 ciudades de más de 250.000 habitantes, excepto Ceuta, empezando por Madrid, con el 22,5% de la misma).

Ningún dato avala el cumplimiento del supuesto ahorro neto de 7.129 millones de euros entre los años 2013 a 2015, a no ser con el coste en recortes en forma de competencias, recursos, eliminación de servicios y destrucción de empleo público municipal.

Desde el punto de vista meramente jurídico este Proyecto de Ley es merecedor de rechazo tanto desde una perspectiva procedimental o formal como por una valoración negativa de la mayor parte de su contenido:

En primer lugar, porque por un sentido básico de lealtad interinstitucional, es necesario que participen en la elaboración de la norma los representantes legítimos de todos los poderes públicos en los que se asienta el modelo de Estado compuesto edificado por nuestra Constitución de 1978: la reforma del nivel local de gobierno es una reforma de Estado (el complejo de entidades Locales son Administración, pero también Gobierno) y como tal debe afrontarse con los necesarios y debidos consensos que refuercen y no debiliten tal nivel de gobierno.

Además, la reforma del nivel de gobierno local no es indiferente para el resto de estructuras de gobierno de un Estado compuesto, sino que implica alterar los equilibrios de poder existentes, también los autonómicos.

Recordamos que corresponde a cada Comunidad Autónoma fijar su planta local, atendiendo a su realidad social y demográfica, correspondiendo a la Administración General del Estado un papel subsidiario en la materia.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 82

Es, por tanto, en el seno de las Conferencias Sectoriales, instrumento de relación multilateral y articulación de políticas donde debe ser pulsado el sentir de Comunidades Autónomas y Entidades Locales ante la apertura de un escenario de revisión de la estructura del Estado.

Tenemos que destacar que siendo uno de los objetivos de esta reforma el de llevar a cabo un cambio institucional que suponga una reducción del gasto público, es decir no tanto «racionalizar» como «ahorrar» (o pretender hacerlo), resulta clamorosa la ausencia de una «memoria económica» sobre su impacto real y consecuencias en el entramado de gobiernos locales y las Comunidades Autónomas.

Es preciso tener en cuenta que las Comunidades Autónomas se van a ver afectadas sustancialmente por la nueva disposición, e incluso, puede comprometerse el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto.

Con esta propuesta normativa se ignoran los significativos cambios que se han producido desde 1985 en la realidad y en la configuración de los gobiernos locales.

En este sentido, las reformas de los Estatutos de Autonomía, que se encuadran dentro del «Bloque de Constitucionalidad», han reforzado la autonomía local de acuerdo con las previsiones constitucionales y los principios de la Carta Europea de Autonomía Local.

Existen además serias dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta del Gobierno del Estado, bien por atentar contra el principio mismo de «autonomía local» (constitucionalmente garantizado), bien por intromisión en el ámbito de la garantía constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas a asunción de competencias propias por sus propios Estatutos de Autonomías.

Las dudas planteadas sobre la constitucionalidad de este Proyecto de Ley, se basan fundamentalmente en que:

1. La Constitución española, inspirada, entre otros, en el principio de descentralización, pueda amparar los procesos contrarios, esto es, las «recentralizaciones» previstas en la norma, por ejemplo, la recuperación por el Estado de competencias sobre los funcionarios «con habilitación de carácter nacional» que estaban ya en manos de las Comunidades Autónomas, mediante un «evidente exceso de lo básico.»

2. Partiendo de la consideración de que la actual situación de excepción fiscal sirve como excusa para transformar radicalmente el nivel local de gobierno y afectar directamente a las competencias de las Comunidades Autónomas, cabe preguntarse hasta qué punto el Proyecto de Ley no lleva a cabo una operación «fraudulenta» en términos constitucionales y, más precisamente, en el terreno del sistema actual de fuentes del Derecho. Es decir, si las competencias estatales para dictar lo básico se han desbordado plenamente, si se pretende completar la fundamentación de esa intervención normativa «intensiva y destructiva» de las competencias propias de las entidades locales y de las Comunidades Autónomas en dos títulos competenciales de clara dimensión «transversal» u «horizontal» (como son los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 CE), si, en fin, esa dura intervención normativa que se pretende «se justifica» (siquiera sea ocultamente) en una situación de excepción fiscal, ¿no hubiese sido constitucionalmente más correcto, en todo caso, acudir a otro tipo de instrumento normativo para llevar a cabo semejante operación, como por ejemplo una «Ley de armonización» del artículo 150.3 CE?

En suma, se pretende tramitar como «proyecto de ley ordinaria» lo que, en verdad, es un proyecto de ley que no solo «armoniza disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», sino que va mucho más lejos: «armoniza» (o, peor aún, ignora completamente) competencias propias de las Comunidades Autónomas recogidas en sus propios Estatutos.

Además, el artículo 150.3 de la Constitución sólo admite una «ley armonizadora de principios» con visos de excepcionalidad (cuando así lo exija el interés general) y procedimiento y mayorías cualificadas (las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, deberán apreciar esa necesidad).

3. A través de ley ordinaria se determinen competencias autonómicas.

Claro ejemplo de que la distribución competencial de una parte del Estado, como es el nivel de gobierno local, necesariamente afecta a todo el sistema de poderes públicos, es que determinadas disposiciones adicionales y transitorias del Proyecto entran a conocer competencias en educación, sanidad y en servicios sociales, que se incardinan en el nivel de gobierno autonómico, con gravísimas consecuencias en el equilibrio de las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales, al prever su asunción autonómica.

En relación con lo anterior se destaca que el Gobierno Central no puede regular bajo ningún título competencial una materia que está en el ámbito autonómico, por más que dicha regulación no contraviniese la regulación estatutaria o la que en su desarrollo aprobase la Comunidad Autónoma, y que de hacerlo

entraría en pugna competencial con el nivel de gobierno autonómico. Y ello, porque es la Comunidad Autónoma la que, en el ámbito de sus competencias, puede redistribuir entre los niveles de gobierno autonómico y local las competencias de ordenación y gestión que se entiendan convenientes y fundadas.

Resulta igualmente afectada la competencia autonómica por la regulación que se efectúa de los convenios entre las comunidades autónomas y las entidades locales y fundamentalmente, de la delegación de competencias, al ser absolutamente contradictoria con la titularidad competencial autonómica que desde la ley ordinaria estatal se regule de forma tan acabada los fines, circunstancias, condicionantes, materia y posibles receptores locales de las competencias y de la formalización de los convenios, tanto en el Proyecto de Ley, en la modificación del artículo 27 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), como en las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima y en las transitorias octava, novena y undécima.

4. El texto que se propone como reforma viene impregnado de tutelaje sobre el nivel de gobierno local. En el Proyecto de Ley se degrada la autonomía local a una «mera habilitación funcional» por parte del nivel de Gobierno Central. «Rebajando» las competencias y su alcance material (o trasladando «su ejercicio» a otros niveles de gobierno local no legitimados democráticamente de forma directa, como son las diputaciones) pretende desactivar «el gobierno local» y «administrativizar» la política local, lo cual es tanto como acotarla o, incluso, vaciarla de contenido efectivo.

Nada más y nada menos que la «cartera de servicios» de los ayuntamientos se puede ver afectada, mediante el traslado de la ejecución de la prestación de servicios a otra instancia como son las diputaciones provinciales.

La reforma que se plantea reduce la posición del gobernante local a la de un mero ejecutor de las decisiones «de otro» que no solo determina «qué» sino también «cómo» ejercitar su ámbito de interés.

¿Dónde queda el espacio para que el gobierno municipal pueda desarrollar su potestad normativa sobre los asuntos de su competencia? La extracción democrática de primer grado que está en la base de la elección de los representantes municipales exige consecuencias políticas adecuadas a la porción de soberanía que representan.

Además, toda esta reforma se ha construido sobre bases conceptuales endebles y, por lo demás equivocadas e inadaptadas a los tiempos actuales, puesto que en el Proyecto de Ley se confunde «materia», «competencia» y «servicio.»

No deja de ser significativo que el «motor» de la reforma no son las competencias sino los servicios públicos locales y el centro de atención son los «servicios mínimos obligatorios» que se confunden interesadamente con las competencias, cuando el «servicio» y su implantación presupone la titularidad de una «competencia», pero no se puede identificar con ésta. La competencia traduce «el poder político» de los ayuntamientos y, por tanto, se manifiesta en el ejercicio de las decisiones democráticas que la mayoría legitimada electoralmente adoptan en cada caso y en cada circunstancia.

No se garantiza a los municipios el ejercicio de unas verdaderas competencias propias sin interferencias de otros niveles de gobierno.

Así mismo muchos de los pequeños y medianos municipios actualmente ya no prestan individualmente muchos de los servicios que se supone que deben prestar, si no que lo hacen conjuntamente, a través de comarcas o otras figuras institucionales. También son diferentes las realidades territoriales y organizativas en cada comunidad. Todo ello exige asumir un tratamiento asimétrico en la concreción de los gobiernos locales, con el objetivo de que estas se correspondan con la realidad de sus territorios.

5. El Proyecto de Ley, de acuerdo con las observaciones del Consejo de Estado al anteproyecto, ha suprimido la noción «coste estándar» y ha omitido la asunción directa por parte de las Diputaciones de la prestación de los servicios mínimos obligatorios en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes. Sin embargo, con una finalidad exclusivamente economicista (de ahorro de gasto público) ha atribuido a las Diputaciones provinciales o «entidades equivalentes», de acuerdo con los municipios afectados, la propuesta de prestación común de esos servicios o la adopción de fórmulas alternativas de gestión (mancomunidades o consorcios, entre otras), estableciendo que sea el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que decida cuál será la fórmula de gestión de tales servicios. Esta solución es a todas luces inconstitucional, pues no solo confiere al Ministerio unas atribuciones que no le competen vulnerando el principio de autonomía local, sino además conlleva una lesión flagrante del principio de subsidiariedad, así como una tutela en nada acorde con la posición constitucional del municipio.

6. El municipio se convierte en algo incognoscible, cuando por efecto del sometimiento a evaluación del conjunto de sus servicios queda «inhabilitado» para prestarlos o incluso pueda ser «intervenido», de acuerdo con la Ley de Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Constituye un auténtico disparate democrático que sea la tecnocracia la que determine la satisfacción o no de los intereses públicos, sustrayendo al propio pueblo (soberano según la Constitución) el juicio de reproche o mérito de sus representantes políticos constituidos en ayuntamientos.

7. El sistema de relaciones entre Municipio y Provincia quedará fatalmente resentido si prospera la reforma.

Asimismo, se pone de manifiesto lo contradictorio del ejercicio de funciones de asistencia y de suplencia o sustitución por las Diputaciones Provinciales, puesto que un mismo criterio no puede servir para dos funciones contradictorias. En la actualidad, estas instituciones tienen su explicación existencial en el ejercicio de competencias de contenido funcional, de asistencia. Carece de lógica que quien ejerce competencias funcionales de asistencia técnica a los municipios en materia económico-financiera sea quien «suplante» a la entidad intervenida en el ejercicio de sus funciones, convirtiéndose en un instrumento para el ejercicio de las políticas estatales. En este sentido, deberíamos replantearnos la continuidad de las Diputaciones, existiendo otros mecanismos de cooperación supramunicipal para la prestación de servicios.

8. Desincentivación de la política en los pequeños municipios, lesionando el derecho fundamental a la participación política.

La regulación que se realiza en el Proyecto de Ley respecto a las retribuciones y posibilidad de dedicación exclusiva de los cargos electos va a suponer una suerte de desactivación o desincentivación de las voluntades proclives a la dedicación a la política en los municipios de menor población, rozando la esencialidad democrática que es base de nuestro Estado. Esto es sumamente injusto, carente de justificación y proporcionalidad, atentatorio contra la autonomía local y un peligro para la configuración democrática de la representación de la comunidad vecinal. Solo quien tenga acomodados recursos para su sustento y tiempo ocioso están llamados a regir los intereses colectivos de los vecinos.

La redacción propuesta lesiona claramente el derecho fundamental a la participación política del artículo 23 de la Constitución en relación con los artículos 9.2 y 14 (ambos de la Constitución), en tanto que supone la inclusión de límites para su ejercicio en condiciones de igualdad.

En cambio se ignoran medidas para la profundización de la democracia local, en la línea de una mayor transparencia, el fomento de la participación ciudadana, la incorporación de nuevos mecanismos (como la iniciativa ciudadana local o las consultas populares), la regulación de los derechos y deberes de los electos y una mayor rendición de cuentas, y de la ciudadanía en la participación en los asuntos públicos. Así mismo debería regularse los derechos de los grupos municipales, las disoluciones y separaciones de coaliciones y dotar de rango normativo al acuerdo sobre el código de conducta política en relación con el transfuguismo.

Pero con independencia de las consideraciones ya expresadas sobre la constitucionalidad de la reforma propuesta, debemos señalar que:

1. En cuanto a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio y su representatividad democrática de primer grado, pareciera que la intención del legislador es que se llegue a la desaparición total de estas entidades territoriales, no de forma directa, sino indirecta, al no afrontar y resolver los verdaderos problemas que les afectan. Para abordar cualquier reforma que pretenda ser rigurosa, seria y realmente práctica en cuanto a regulación sobre régimen local, ha de partirse de una revisión radical del sistema de financiación de las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM). Sin un sistema de financiación adecuado será imposible que puedan ejercer sus competencias.

A través del Proyecto de Ley se pretende intervenir en la vida local vaciando de competencias a los municipios de menos de 20.000 habitantes, el 95% de nuestros entes municipales. La crisis no la han provocado las aldeas ni los pequeños pueblos, pero serán excluidos de de plenos derechos de representación y autonomía. Su desaparición alejará aún más las instituciones, ahogando la voz de la minoría rural y poniendo en grave peligro importantes recursos comunes de gestión social y sostenible. Esto incluye a los Concejos Abiertos, verdaderos ejemplos de democracia real. En este sentido, el Proyecto de Ley es un ataque frontal contra la democracia y el mundo rural.

2. La norma supedita lo público a la iniciativa privada al ser escasamente viable la clarificación competencial que se dice pretender, y siendo el verdadero objetivo y fundamento de la reforma, tal como también se expresa en su exposición de motivos, dar pretendida respuesta a la coyuntural situación de crisis económica. De esta forma, el corto plazo e inmediatez de las respuestas exigidas por la recomendación o presión de organismos europeos o internacionales condicionan el largo plazo de la sostenibilidad

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

institucional, subordinándose el municipio y, por tanto, la democracia más directa de la ciudadanía a una teórica eficiencia económica.

Esta destrucción del nivel actual de gobierno local en España tendrá efectos letales para la institucionalidad resultante y, sobre todo, para la ciudadanía, en todo lo que afecta a la prestación de servicios públicos. La reforma no piensa ni un minuto en el receptor último de los servicios públicos locales ni las consecuencias que tendrá esa reforma para los ciudadanos.

Como complemento de dicho modelo, se pretende favorecer la iniciativa económica privada estableciendo importantes cortapisas e impedimentos para el ejercicio de actividades económicas por las entidades locales, lo que supone de hecho una prohibición de que intervengan en la economía y, por tanto, un obstáculo para su reactivación. Al mismo tiempo se propugna, con diversas medidas que se introducen, una clara privatización de los servicios locales.

3. La incongruencia entre el afán de sometimiento del gobierno local a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la no asunción simultánea de una ley de financiación local.

En un Estado Social, Democrático y Derecho el recorrido lógico de decantación de la correspondencia entre los conceptos de competencias y financiación se dirige desde la primera a la segunda: es la función que dentro del Estado se desarrolla la que orienta a la respectiva financiación de cada centro de poder.

Por tanto, la determinación de la financiación de cada nivel de gobierno es aspecto instrumental de la asignación competencial, pero el más cualificado de ellos, de suerte que de una correcta valoración depende la eficacia de la acción pública (y, de facto, la pervivencia misma de la institución) y debe tener en consideración un coste teórico de todos los recursos necesarios (materiales y humanos) para un aceptable desarrollo de la competencia.

Por ello se estima que cualquier propuesta que se pretenda realizar de forma seria sobre el régimen local a nivel del conjunto del Estado debe abordar paralelamente las bases para una nueva y actualizada financiación local.

4. La fusión de municipios constituye, mediante el prolijo desarrollo del art. 13, un verdadero maremágnum de conceptos jurídicos de carácter competencial, normativa presupuestaria, confusión de límites territoriales, integración orgánica, financiera y patrimonial, estableciendo al mismo tiempo, con escaso rigor, el tratamiento de deuda con cambios en la masa salarial del personal adscrito a estas entidades.

Asimismo, el planteamiento de un cambio tan complejo en la planta municipal, se deja al albur de la aprobación plenaria con la mera mayoría simple, así como a la «supervisión» de la Diputación y/o la Comunidad Autónoma.

La posible fusión de municipios no supone pérdida de población, y entendemos que la estructura, bienes públicos y personal al frente de los servicios, tiene que ser analizado en aras de la estructura territorial y poblacional, desconocemos por qué parecen confundir dimensión administrativa con servicios a la ciudadanía, así como, que este convenio resolverá, el problema, tal y como expresa el texto, de la «atomización municipal.»

Los pequeños municipios y entidades locales menores, han venido a funcionar, a desarrollarse y a mejorar las condiciones de sus poblaciones, gracias precisamente, al desarrollo de las políticas locales y al esfuerzo y trabajo de miles de alcaldes y concejales, que han conseguido generar estructuras municipales capaces de ofrecer unos servicios dignos a poblaciones que al principio de la democracia, carecían de agua corriente, luz o alcantarillado.

El tratamiento presupuestario del déficit, no puede resultar más confuso, pues introducen una figura mercantil como la del liquidador para generar un fondo, sin personalidad jurídica y contabilidad separada que responderá a los derechos de los acreedores.

¿Qué se liquida? ¿Bienes públicos, patrimoniales? ¿Cómo da respuesta a ese fondo al acreedor? ¿Qué normativa es de aplicación o cómo es regulada esta contabilidad paralela? Puesto que el nuevo municipio fusionado, elaborará un nuevo presupuesto y redimensionará la organización en términos de persona, bienes y recursos económicos, ¿cómo opera su presupuesto deficitario previo? ¿Lo asumirá la suma de los vecinos de los dos territorios? ¿Se producirá una verdadera «venta» para amortizar la deuda previa?

Creemos que el verdadero «efecto positivo» según el legislador es que se establece la herramienta y el instrumento jurídico para la despatrimonialización de la Administración Local, así como la expulsión de numeroso personal al servicio de las administraciones locales, con el correlativo recorte en servicios.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 86

5. El Proyecto puede suponer unos mayores costes administrativos para las Comunidades Autónomas, así como para las Entidades Locales, que comprometen el pretendido ahorro de la reforma.

La norma está plagada de referencias a procedimientos que van a suponer una carga administrativa considerable para las administraciones autonómicas y locales.

La Comunidad Autónoma se convierte, en numerosas ocasiones, en un mero instrumento de control y de aplicación de una reglamentación establecida por el Estado, que tan sólo genera una carga de carácter administrativo para aquella.

Respecto a la asunción por las Comunidades Autónomas de servicios sociales se dispone que tendrán que elaborar un plan de evaluación y reestructuración de los servicios. Aunque no queda claro cómo va a ser el proceso de traspaso de desde las Entidades Locales a la Comunidad Autónoma, es innegable que va a producir un incremento del gasto de las Comunidades Autónomas, puesto que en el plazo de un año las Comunidades deberán hacer frente a la financiación de los servicios sociales; además de asumir los de educación y sanidad que realizaban hasta la fecha los Ayuntamientos (por mucho que se afirme que esto no se realizará hasta que no haya un nuevo modelo de financiación autonómica).

Asimismo, su aplicación va a suponer un coste adicional, de carácter administrativo, para las entidades locales: múltiples acuerdos bilaterales entre Administraciones (local-provincial, local-autonómico), aprobación de planes de redimensionamiento, elaboración de memorias de impacto de medidas de racionalización, memorias económicas, memorias justificativas de las formas de prestación de los servicios públicos de carácter local e informes de coste de prestación de los mismos así como de sostenibilidad financiera y eficiencia, informes de evaluación, planes de reducción de coste, etc.

También se prevén costes adicionales para las administraciones locales en los casos de colaboración con la Intervención General del Estado para actuaciones de apoyo a los órganos responsables del control y la fiscalización interna de la gestión económico presupuestaria de la entidad local.

En resumen, los costes administrativos de implantación y desarrollo de la Ley pueden comprometer seriamente los principios y objetivos en los que se pretende ahondar con el Proyecto: racionalización y sostenibilidad de los servicios públicos de competencia local y ahorro en los costes de prestación de los mismos.

6. El traspaso de medios personales y materiales a las Administraciones Educativas se hace de forma sui generis y radicalmente opuesto al método usado para el traspaso de servicios entre el Estado y las CCAA, lo que puede suponer graves disfunciones en el proceso de traspaso.

Las competencias que asumen las CCAA en virtud del Proyecto de Ley y que pasan a ser de titularidad de la Comunidad Autónoma, no se van a financiar ni se van a valorar como el resto de los servicios que prestan las CCAA en el ejercicio de sus competencias, es decir, mediante un procedimiento negociado que incluya, como elemento esencial del mismo, la valoración económica del coste de la prestación del servicio en el momento en que se realiza el traspaso de los medios personales, materiales y económicos: el denominado Método del coste efectivo aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1982.

7. Resultan inadmisibles los procedimientos de compensación de deudas y garantías de financiación que se establecen en el Proyecto.

En varias disposiciones del texto propuesto se hace referencia a las compensaciones de deudas entre los Municipios y las CCAA y a la posibilidad de delegar competencias, por parte de las Administraciones estatales y autonómicas, y de asegurar su correspondiente financiación.

En el caso de incumplimiento de las obligaciones financieras, faculta a las entidades locales a compensar «automáticamente» las de la Administración autonómica, en una clara injerencia en los posibles acuerdos que, a este respecto, Comunidad Autónoma y Municipio pudieran adoptar. Curiosamente, no establece un régimen análogo para el Estado. Esta compensación automática de derechos de las EELL resulta inadmisibles puesto que ya existe un procedimiento de compensación de deudas recíprocas entre Administraciones regulado en la Ley General Presupuestaria y en el Reglamento General de Recaudación, tanto de oficio como a instancia de parte, que no debe obviarse, independientemente del origen de los derechos del Ente Local.

Por otra parte, el apartado diecisiete del artículo primero, respecto a la introducción de un artículo 57 bis en la Ley 7/1985, establece la garantía de pago en el caso de delegación de competencias o en la firma de convenios de colaboración entre municipios y Comunidades Autónomas que representen obligaciones financieras para estas últimas, mediante la autorización al Estado a practicar las retenciones en las transferencias que reciba procedentes del sistema de financiación.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 87

Resulta inadmisibles puesto que el Estado se convierte en gestor, interventor y juez de las relaciones de cooperación que, voluntaria y libremente, puedan acordar la Comunidad Autónoma y los Municipios de su territorio, en orden a intereses comunes que lleven aparejadas actuaciones conjuntas.

Llegados a este punto, podemos considerar este proyecto de ley como la reforma de la recentralización y demolición del poder local, la privatización sistemática de los servicios públicos municipales, y la pérdida de empleo, servicios y derechos.

En definitiva, esta reforma de la Administración Local supone el mayor ataque a los ayuntamientos democráticos en la corta experiencia histórica de los mismos; es una vuelta a la centralización y al papel tradicional de aquéllos como meros ejecutores de las políticas del gobierno central. Con este Proyecto de Ley se pretende convertir en una excepcionalidad histórica la experiencia democrática de los ayuntamientos españoles iniciada en 1979.

Esta reforma elimina el poder de lo más cercano, aleja a la ciudadanía de la gestión de lo público, y fortalece la deriva autoritaria, en un momento en el que la ciudadanía exige más participación, más democracia y más transparencia. El gobierno responde con más tutelaje, menos democracia y menos participación en los asuntos públicos.

Esta reforma pretende el desmantelamiento de la referencia más cercana a la ciudadanía, el primer nivel de acceso a la representación popular, y lo sustituye por la eliminación de competencias y servicios consolidados, así como por una ausencia de financiación que aboque a la privatización de los que queden. Privatizaciones de los servicios públicos municipales que provocarán pérdida de empleo, de servicios y su calidad y pérdida también del ejercicio efectivo de derechos sociales.

Como alternativa exigimos para los Ayuntamientos capacidad política y económica para tener la posibilidad de incidir en la estructura de ciudad, a través de la posibilidad de implementar políticas redistributivas, dinamizadoras y nucleares para el equilibrio social y la igualdad de oportunidades. Es decir, exigimos competencias en materia educativa, sanitaria, de servicios sociales o en políticas de desarrollo económico.

No se trata de establecer duplicidades, lo que solicitamos precisamente es clarificación de competencias acorde con una mayor capacidad económica, perfilando ciertas competencias como propias de los Ayuntamientos. Seguimos exigiendo una segunda descentralización. Lo que esta nueva Ley establece, no es una reforma de las competencias municipales, sino la usurpación de las mismas, para recentralizar la toma de decisiones.

Estamos ante una política regresiva, arbitraria y un concepto de la autonomía local anacrónico respecto a los postulados europeos, así como centrado en aspectos anecdóticos, como el número de concejales o la limitación de sus salarios, que otorgan una concepción de sospecha hacia «representantes de la ciudadanía», estableciendo postulados de supuesto control que enmarcan la Ley, dentro de un modelo autoritario hacia la administración más próxima al ciudadano y por ende, la que más puede incidir en la vida del ciudadano.

Así difuminan la responsabilidad de quienes son elegidos más directamente que en otros ámbitos por los ciudadanos, alejando el posible centro de toma de decisiones que pudiera suponer un cuestionamiento del sistema, fagocitado en este momento, por la dictadura de los mercados.

Como consecuencia de exigir mayor capacidad de gobierno y un papel claro y determinante en el desarrollo económico, creemos necesaria una reforma del modelo de Estado que de cabida a ese papel fundamental que han de desempeñar las Entidades Locales y que esta Ley no solo no resuelve, sino que refuerza aquellos aspectos que han llevado a este país a una crisis sin precedentes: concentración de poder, falta de transversalidad y transparencia, sumisión a la banca y los mercados, así como a un concepto de generación de riqueza sin política económica ni estrategia a largo plazo.

Frente a este Proyecto de Ley el Grupo Parlamentario IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural sitúa la alternativa en:

1. Una reforma tan importante y definitoria de la propia esencia del Estado debe tener la concurrencia de la propia Administración Local y de la que tiene las competencias sobre el régimen local, como es la administración autonómica.

2. Defender el principio de suficiencia financiera sobre el de la sostenibilidad, de suerte que la reforma profundice en la segunda descentralización refrendada por las reformas de los Estatutos autonómicos, y se financien las competencias ya establecidas en dichos marcos normativos.

3. Promover el principio de transferencia sobre el de subvención en las formas de cooperación financiera entre administraciones, con el establecimiento por ley de participación en los tributos tanto del Estado como de las Autonomías en forma de fondos incondicionados que sustenten y garanticen la autonomía local.

4. La aprobación de una Ley de Financiación Local, entre cuyas medidas de contemple la eliminación de intereses de demora en el pago a la seguridad social. Una participación mayor en los tributos del Estado: hasta un 33%, de manera análoga, a los municipios de la mayoría de nuestros vecinos europeos. Los Ayuntamientos tienen, a día de hoy, el mismo porcentaje de participación (13%) que tenían en el año 79, eliminando también las duplicidades que se dan en la Administración General del Estado con departamentos que ejercen competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

5. Eliminar las Diputaciones Provinciales y establecer las transferencias patrimoniales y competenciales a las correspondientes entidades específicas de cada uno de los territorios

6. Flexibilizar los objetivos de déficit para las Entidades Locales.

7. Establecer mecanismos flexibles para el adelanto de la PIE a los Ayuntamientos y fijar mínimos no retenibles.

8. Conveniar los pagos reducidos del coste de energía en las instalaciones municipales de interés público, tales como centros educativos, sanitarios y socio sanitarios, culturales, de justicia, así como de alumbrado eléctrico público.

9. Convocar la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales para abordar el debate interadministrativo de la Administración Local.

Por todo ello, se presenta esta enmienda a la totalidad que rechaza este Proyecto de Ley y pide al Gobierno su devolución.

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palacio del Senado, 25 de noviembre de 2013.—**Ester Capella i Farré.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 **De doña Ester Capella i Farré (GPMX)**

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local es fruto de la visión nacionalista, centralista y homogeneizadora del Estado mantenida por el Partido Popular. Se trata de un Proyecto de Ley que ataca la autonomía local, recortando en democracia y alejando el poder de la ciudadanía, obvia las competencias autonómicas en régimen local y administración territorial y no resuelve el problema de financiación de los entes locales. Se ataca la autonomía de municipios y Comunidades Autónomas escudándose en la sostenibilidad y eficiencia financiera mientras se fortalece el papel de las Diputaciones Provinciales, que nosotros proponemos suprimir, para justificar su mantenimiento y evitar el control democrático de la gestión desarrollada por ellas.

El presente Proyecto de Ley refleja la visión de absoluta desconfianza que el Gobierno español tiene respecto de la administración local. Lejos de reforzar los mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas administraciones, el Estado se sitúa en una posición de tutela. Por ello, se disminuye la capacidad de decisión de los entes locales y se establecen nuevos mecanismos de control sobre su funcionamiento. La reforma planteada supone un duro golpe a la autonomía local, pese a estar garantizada constitucionalmente, en contra de los principios europeos de autonomía local y subsidiariedad cuya puesta en práctica determina que se atribuyan las competencias a la administración más cercana a la ciudadanía salvo que por su naturaleza se justifique que sean prestadas por un ente más alejado.

Se justifican en la necesidad de implementar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para reforzar el control financiero y presupuestario de las entidades locales y favorecer que la prestación de los servicios sea llevada a cabo por las Diputaciones Provinciales, en lugar de ahorrar con

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

su supresión. El Gobierno español prefiere ahorrar en democracia dotando de competencias a unos órganos de elección indirecta. Ello implica que no quepa exigir a estas entidades responsabilidad política en caso de que la gestión desarrollada no se considere adecuada por la ciudadanía lo que, en palabras del propio Consejo de Estado, puede llegar incluso a desvirtuar el propio principio democrático.

El presente Proyecto de Ley no afronta el verdadero problema de sostenibilidad financiera de los entes locales: su sistema de financiación. Después de más de treinta años desde la recuperación de los Ayuntamientos democráticos, aún no se ha logrado dotar de suficiencia financiera a las haciendas locales, pese a lo establecido en el artículo 142 de la Constitución. Los impuestos propios son absolutamente insuficientes y la configuración actual de la participación en los ingresos del Estado no garantiza en absoluto la suficiencia financiera de los entes locales y mucho menos su autonomía. A todo ello, cabe añadir la absoluta deslealtad institucional del Estado respecto de los entes locales mediante medidas, como las recientes subidas del IVA, que atacan enormemente la sostenibilidad financiera de los municipios.

El Estado se atribuye la competencia para regular la administración local bajo una concepción expansiva de su competencia exclusiva prevista en el artículo 149.1.18.^a en materia de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios; así como atribuyéndose un título competencial en virtud de la necesidad de garantizar la autonomía local —ello pese a que en realidad, mediante el presente Proyecto de Ley, más que garantizarla se desnaturaliza— y, de este modo, limita la competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya, y del resto de Comunidades Autónomas, en materia de régimen local más allá del límite sustantivo de la autonomía local. Se trata de una competencia de carácter transversal que es utilizada de forma sistemática por el Estado para laminar las competencias autonómicas, dejando sin efecto muchas de las competencias exclusivas asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas.

El presente Proyecto de Ley obvia por completo las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Catalunya respecto de los entes locales y las singularidades de Catalunya respecto del mundo local. El municipio forma parte del sistema institucional de la Generalitat de Catalunya y así lo expresa el Estatuto de Autonomía. Siendo, por ello, la Generalitat la primera implicada en la garantía de la autonomía local, pues se remarca la mayor vinculación entre instituciones autonómicas y locales en Catalunya. Pues, no sólo al Estado le corresponde garantizar la autonomía local. Ello, además, en aplicación de la recomendación 121 del Consejo de Europa del año 2002 sobre la aplicación en el Estado Español de la Carta europea de la autonomía local.

El Gobierno español hace oídos sordos y pese a la nueva regulación estatutaria de las competencias en las materias de organización territorial y régimen local en Catalunya, presenta un Proyecto de Ley que lejos de incorporar las modificaciones necesarias para acomodar la legislación del Estado al nuevo marco de distribución de competencias, supone una centralización aún mayor. Imponiendo, a la postre, una reducción de las competencias propias de los Municipios y acrecentado las atribuciones a las Diputaciones Provinciales. Se impone una regulación homogénea a una realidad territorial heterogénea. Todo ello, fruto de una política profundamente homogeneizadora.

Así mismo, obvian que el Estatuto de Autonomía de Catalunya requiere de la necesidad de reconocer un régimen especial a Catalunya mediante la modificación de la Ley de Bases del Régimen Local. Una Ley que, de hecho, ya reconoce situaciones singulares como son los regímenes especiales de las ciudades de Madrid y Barcelona. En este sentido, para garantizar el despliegue normativo de las previsiones estatutarias en este marco jurídico, más aun después de la discutible y discutida Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya, se hace necesario incorporar un marco normativo singular en cuanto a la Administración local en Catalunya.

Se trata de un Proyecto de Ley elaborado desde la más absoluta desconfianza respecto de la Administración Local, obviando por completo los principios de autonomía local y suficiencia financiera que tiene como único objetivo continuar con el proceso de centralización y homogenización del Estado. Un Proyecto que lamina las competencias locales y autonómicas, sustrayéndoles cualquier ámbito de decisión y subordinando sus políticas a los dictados del Gobierno del Estado.

Por todo ello se presenta el siguiente veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

El Senador Urko Aiertza Azurtza, INDEP (GPMX), el Senador Iñaki Goioaga Llano, EHB (GPMX), la Senadora Amalur Mendizabal Azurmendi, INDEP (GPMX), y el Senador Alberto Unamunzaga Osoro, EA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palacio del Senado, 26 de noviembre de 2013.—**Urko Aiertza Azurtza, Iñaki Goioaga Llano, Amalur Mendizabal Azurmendi y Alberto Unamunzaga Osoro.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 3

De don Urko Aiertza Azurtza (GPMX), de don Iñaki Goioaga Llano (GPMX), de doña Amalur Mendizabal Azurmendi (GPMX) y de don Alberto Unamunzaga Osoro (GPMX)

El Senador Urko Aiertza Azurtza, INDEP (GPMX), el Senador Iñaki Goioaga Llano, EHB (GPMX), la Senadora Amalur Mendizabal Azurmendi, INDEP (GPMX), y el Senador Alberto Unamunzaga Osoro, EA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local impulsada por el Gobierno español supone un grave peligro para la autonomía municipal y atenta de lleno a la propia estructura institucional vasca.

Es un exponente muy clarificador del déficit democrático del que este Gobierno, una vez más, alardea y nos tiene acostumbrados tanto al resto de los grupos parlamentarios así como, y sobre todo, a la sociedad a la que representa.

Queremos resaltar la forma en que el Gobierno del Partido Popular está tratando de llevar a cabo esta reforma: de espaldas a la ciudadanía. Evitando en todo momento entrar a la cuestión de fondo. Evitando el debate.

El Gobierno español pretende hacernos creer que el principal objetivo de esta reforma es reducir el gasto público bajo la aplicación de los criterios de la LOEPSF. Sin embargo, el Partido Popular olvida intencionadamente la aplicación del principio de subsidiariedad. Para ello, no tiene reparo alguno en utilizar un argumento que tiene tintes de populismo. Afirma buscar controlar los salarios de alcaldes, limitar sueldos a concejales... pero el mismo Secretario de Estado de las Administraciones Públicas, reconoció en comisión que, en todo el Estado, no llegan a 400 los ayuntamientos que tienen problemas económicos debido a la mala gestión.

El trasfondo, pues, de esta reforma tiene como objetivo aniquilar la autonomía municipal. El recorte de salarios y concejales es una mera cortina de humo para justificar la ley y hacerla más popular. ¡En absoluto se reducirían 7.129 millones de euros!

Para ello desacreditan el trabajo de alcaldes y concejales, les adjudican sueldos millonarios que no responden a la realidad en la gran mayoría de los casos, intentando repartir responsabilidades en los casos de corrupción para dar la sensación de que «todos son iguales.»

Estamos ante un proyecto con el que el Gobierno del PP quiere imponer una intervención «de facto» de los ayuntamientos y entidades locales menores que le permita controlar y dirigir su funcionamiento. Es una vuelta de tuerca más en la regresión hacia la situación de los ayuntamientos en el final del franquismo y los inicios de la llamada transición.

Se reducirá drásticamente la capacidad de asociación con otras entidades locales para compartir servicios y objetivos, condicionando así el futuro de las mancomunidades, consorcios, concejos y otras entidades menores. De facto se priva a las entidades instrumentales y entidades locales municipales de su mínima capacidad de organización y desarrollo.

Las peticiones históricas de las entidades menores quedarán reducidas a la nada. Llevan años reclamando al Gobierno una legislación que regule su financiación y funcionamiento, ya que, todo depende al municipio o ayuntamiento al cual pertenecen. Lejos de ofrecerles una solución esta ley los invita a desaparecer, declarándoles una fecha límite para presentar cuentas. Cuentas, que el mismo Gobierno decidirá si son aceptables o no.

Esta Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, es un paso más en la recentralización del Estado. Será Madrid quien decida qué hacer en los ayuntamientos, qué servicios se pueden dar, qué gasto se puede hacer, qué proyectos se pueden desarrollar. La pérdida de competencias

municipales condenará, en gran medida, a la inutilidad de esas mismas administraciones locales, que podrán decidir sobre poco más que el alumbrado público, el abastecimiento de agua y cementerios.

«Una administración. Una competencia», puro márketing populista para justificar el desmantelamiento de competencias a la administración local.

En la actualidad, el trabajo en común entre las administraciones más allá de la AGE (Administración General del Estado) pretenden ofrecer «un» servicio de mayor extensión y calidad complementando esfuerzos y capacidades mutuas. De la misma manera que para prestar el servicio de ayuda a la dependencia, el estado se responsabiliza del servicio mínimo, y las comunidades autónomas complementan el resto. No por ello debe deducirse automáticamente la existencia de duplicidad. Es cuando menos peligroso e incluso podría resultar negligente concluir con cierta ligereza que la prestación en exclusividad por una sola administración de un determinado servicio en resulta más económico y eficiente, que en el actual sistema de servicios compartidos y complementados.

Se nos está imponiendo la tecnocracia en claro detrimento de la democracia, en tanto en cuanto agrede la capacidad y responsabilidad de gobierno de alcaldes y concejales elegidos para ello. Y esto es importante. Porque los interventores y secretarios nombrados por la administración central se convierten en gestores municipales con capacidad de paralizar pagos, proyectos o inversiones. Las cuentas y el balance económico se situarán por encima de las personas, por encima de las necesidades reales de los y las ciudadanas de cada municipio.

Cabe decir, que si la selección y posterior contratación de los funcionarios depende del estado, no estamos seguros de que se vayan a garantizar los derechos lingüísticos de los vascos, catalanes o gallegos.

La otra vertiente de esta reforma se sitúa, por lo tanto, en claves socioeconómicas. Se abre la puerta a la privatización de servicios, con la consiguiente pérdida progresiva de la calidad de los mismos. La privatización es como hemos dicho una de las consecuencias directas de la reforma, o más bien uno de los objetivos buscados con la misma. Y en este ámbito pueden verse afectadas cuestiones como el abastecimiento de agua, tratamiento de residuos urbanos, etc. Es decir, convertirán en negocio privado los servicios públicos.

El efecto sobre servicios públicos y prestaciones sociales que hasta hoy han estado bajo responsabilidad de los ayuntamientos, va a ser demoledor. El gasto real que el Gobierno vende como una gran novedad, no garantiza que las entidades municipales mantengan sus servicios presentando los gastos. Pues, basándose en la reforma que tenemos entre manos, o en la ley de sostenibilidad presupuestaria, es el Gobierno, quien puede decidir, que los gastos presentados son inadecuados. Lo cual, la pérdida de competencias municipales no se evitará. Es decir, tendremos peores servicios pero, además, los recortes afectarán a las plantillas municipales y al personal subcontratado para dar esos servicios, con el consiguiente empobrecimiento social por pérdida de empleos.

Los ayuntamientos serán sin duda las instituciones más castigadas, sobre todo los más pequeños, dejando en una situación grave a los municipios de menos de 20.000 habitantes y todavía más grave a los de menos de 5.000. Es decir, a la práctica totalidad del entramado institucional de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Nafarroa donde sólo hay 16 municipios de más de 20.000 habitantes y la inmensa mayoría tienen menos de 5.000. A todos ellos se les reducen aún más los recursos financieros que ya ahora son insuficientes para prestar los servicios que ofrecen.

Los ayuntamientos sí son los grandes perjudicados, pero hay más: las mancomunidades, cuadrillas, consorcios y concejos se verán seriamente afectados. Y, de diferente manera, también las diputaciones forales, porque tendrán que asumir las competencias que esta ley hurta a los ayuntamientos. Van a cambiar nuestro entramado institucional de arriba a abajo, en contra de la voluntad de las instituciones y la ciudadanía vasca. Y con el entramado institucional cambian también los servicios que recibiremos de las instituciones, atacando el nivel de bienestar que hemos alcanzado y que tanto ha costado lograr.

La administración local es la institución más cercana, más próxima a la ciudadanía y la mejor valorada. Permite la participación directa de la ciudadanía en el control de la gestión y en la toma de decisiones sobre gasto, proyectos, inversiones, etc.

Pero con esta nueva Ley el Gobierno del PP la participación ciudadana queda completamente mutilada. Pretende alejar de la ciudadanía cualquier ámbito de decisión. Estamos ante un auténtico expolio de la política municipal.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 92

Lo que está en la base de todas estas agresiones, lo que las hace posible, es la total falta de respeto y reconocimiento hacia nuestra realidad nacional, política y social. A siglos de historia en los que se ha ido creando y moldeando nuestras propias instituciones, y responden a nuestra realidad y a nuestras necesidades.

Es por eso que consideramos que debe ser en torno a este criterio de cercanía en torno al cual debe levantarse la estructura institucional y ser la Administraciones más próximas quienes cuenten con todas las competencias precisas para desarrollar las funciones y servicios correspondientes a su ámbito, cediéndose o compartiéndose con las inmediatas superiores aquellas que no puedan ser desempeñadas con los medios propios.

En esta medida queremos señalar también el carácter esencialmente municipalista con el que a lo largo de la historia se han conformado gran parte de las instituciones en Euskal Herria en el conjunto de sus territorios. Institucionalización municipalista para la que este proyecto de ley supone una fuerte agresión.

Es la ausencia de la soberanía lo que hace posible que Madrid nos imponga una estructura administrativa, territorial, competencial e institucional conforme a sus intereses. Somos nosotros, los y las vascas, quienes debemos decidir cómo organizamos nuestras instituciones. Ser dueños de nuestra decisión. La mayoría política vasca ha mostrado su rechazo a esta nueva reforma. El PP, desde una posición minoritaria, pretende imponernos su proyecto.

Analizados los contenidos principales de la iniciativa del Gobierno, y ante la gravedad de los mismos, nos reafirmamos en la necesidad de un ámbito vasco de decisión.

Por todo ello, se solicita su devolución al Gobierno.

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palacio del Senado, 26 de noviembre de 2013.—El Portavoz Adjunto, **José Miguel Camacho Sánchez**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 4 **Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)**

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

La Constitución ha permitido a los entes locales disfrutar del mayor margen de autogobierno de su historia y ha definido un modelo de administración local cuya base fundamental son las instituciones, democráticamente elegidas, representativas de núcleos territoriales de población, por lo que deben estar dotadas de autonomía, es decir de capacidad para decidir y gestionar.

Por ello el concepto clave que preside toda la arquitectura constitucional del régimen local es el de autonomía local; su configuración tiene como virtualidad principal proporcionar protección constitucional frente a las decisiones del legislador ordinario, tanto estatal como autonómico, que no puede desconocer el contenido genuino del régimen local.

Con este marco jurídico político hemos construido en España, desde el diálogo y el consenso, un sistema local que ha posibilitado la transformación, el desarrollo y la prosperidad de los pueblos y ciudades y, por tanto, de los ciudadanos. La democracia en el ámbito local convirtió a los pueblos y ciudades en el primer espacio de participación ciudadana; por otra parte, sin los servicios prestados por los municipios no se puede entender el Estado de Bienestar.

La crisis económica se ha cebado en nuestro país y obviamente los ayuntamientos han sufrido y sus cuentas se han visto deterioradas. Sin embargo según datos del Banco de España, a 31 de diciembre de 2012 el 40% de los ayuntamientos tenían superávit presupuestario y en términos globales cerraron el año con un déficit que fue la mitad del compromiso adquirido (0,15% en vez de un 0,30%) y su deuda viva total era de 35.000 millones, correspondiendo la mayor parte a grandes municipios.

Pese a estos datos y a que, según palabras del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, impulsor de esta reforma, los ayuntamientos ya han realizado la mayor parte del ajuste necesario —a través fundamentalmente de los planes de ajuste aprobados como exigencia para acceder a la financiación para el pago de sus acreedores y proveedores—, el Gobierno aprobó el 26 de julio este proyecto de ley, que esencialmente modifica la ley reguladora de las Bases del Régimen Local, pero cuya denominación es la de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Nombre que indica a las claras cuál ha sido la convicción política del Gobierno que fundamenta la reforma: las entidades locales suponen un alto coste agregado para el Estado, unas veces porque realizan tareas que no les corresponden o que no deberían llevar a cabo (actividades «impropias» y duplicadas), otras veces porque son ineficientes, porque sus actividades las cumplen con mayor gasto del que sería procedente.

Esta errónea convicción les fuerza a utilizar como pretexto la exigencia de adaptación del régimen local a la ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera y al artículo 135 de la Constitución. Lo que es falso.

La citada ley orgánica, aplicable obviamente a los entes locales, no exige ninguna adaptación de la legislación de régimen local; ella ya contiene suficientes medidas preventivas, correctivas y coercitivas para lograr sus objetivos.

La explicación de esta reforma sólo puede encontrarse en la voluntad de imponer un determinado modelo de administración local: unos entes locales con competencias cada vez más limitadas, que presten unos servicios obligatorios también cada vez más reducidos, sin autonomía política, tutelados estrictamente, y mediante técnicas de control dudosamente constitucionales, por otros niveles administrativos —fundamentalmente por la Administración del Estado y dentro de ella por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas— y sin la previsión de ninguna financiación adicional, que sin lugar a dudas ha sido y sigue siendo el gran problema de las entidades locales.

Y lo que es peor de todo, bajo las medidas que articula el proyecto de ley con el pretexto de conseguir determinados objetivos: —«una administración, una competencia», evitar duplicidades, unos entes locales eficientes— lo que en última instancia se pretende es la privatización de la gestión de los servicios públicos locales.

Y para la consecución de todos estos supuestos fines, el proyecto de ley articula una serie de medidas, muchas de ellas inconstitucionales:

— Reducción de las competencias propias (art. 25 de la Ley Básica de Régimen Local), focalizando esencialmente dicha reducción en la no atribución de capacidad a los ayuntamientos para prestar servicios sociales, a lo que se añade reducción de los servicios municipales de prestación obligatoria.

— Generalización de la técnica de competencias delegadas, lo que es escasamente acorde con la Carta Europea de Autonomía Local, que la contempla con carácter excepcional.

— Limitación de la prestación de actividades complementarias (las mal llamadas «competencias impropias»), supeditadas siempre a criterios economicistas.

— Consideración de la iniciativa económica local con carácter subsidiario, en favor siempre de la iniciativa privada. Otro claro sesgo ideológico del proyecto.

— Atribución forzosa a las Diputaciones de la prestación de servicios obligatorios en los municipios de menos de veinte mil habitantes (cerca del 95 % de los municipios de España), lo que se consigue a través de la técnica de «coordinación obligatoria», y que sólo pueden eludir los ayuntamientos si acreditan que la gestión municipal tiene un coste efectivo menor que el derivado del modo de gestión propuesto por la Diputación y decidido por el Ministerio de Hacienda (!!!). Esto es, atribución de la gestión a una institución que no es elegida directamente por los ciudadanos, con lo que se rompe el principio democrático.

— Imposición de un nuevo Plan económico-financiero, otro más, a los municipios que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública o la regla de gasto; plan que necesariamente debe incluir medidas tales como supresión de competencias, traslado de servicios obligatorios para su gestión integrada, supresión de sus entidades locales menores y hasta una propuesta de fusión. Medidas de carácter estructural y permanente para intentar solucionar una situación coyuntural.

Estos ejes centrales del proyecto, sobre los que pivota la reforma, vulneran la autonomía local garantizada constitucionalmente y los principios que informan la Carta Europea de Autonomía Local. Invaden la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, sin respetar el sistema de atribución competencial que establece la Constitución y los Estatutos de Autonomía y que hasta ahora había respetado la ley de Bases de Régimen Local. Sacrifican la calidad democrática de las instituciones locales

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 94

en aras de una pretendida eficiencia. Y lo que es más injusto, es un ataque frontal a la igualdad del territorio y de los ciudadanos que lo habitan y, por tanto, a la cohesión social.

Son más las medidas que incorpora el proyecto y que el Grupo Socialista rechaza: desde la regulación de la fusión de municipios, preceptos que también irrumpen en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas; el reforzamiento de controles preventivos y genéricos sobre toda la actividad municipal, por parte esencialmente de la Administración General del Estado a través del Ministerio de Hacienda; la potenciación de la función interventora y fiscalizadora en detrimento de las facultades de los órganos locales democráticamente elegidos; hasta la fijación del «coste efectivo» por el Ministerio de Hacienda, concepto que se erige como elemento esencial para el ejercicio de las competencias locales y que a última hora sustituyó al «coste estándar», tras el varapalo que este concepto sufrió por parte del Consejo de Estado. Mención aparte merece el tratamiento que reciben las entidades locales menores, a las que se priva de su condición de entes locales y de su personalidad jurídica, despreciando su arraigo y su función de cohesión del mundo rural, amén de constituir otro caso más de intromisión en el ámbito competencial de las comunidades autónomas.

No sólo por el contenido material del proyecto, por las finalidades que persigue, porque el proyecto de ley no ha sido fruto del consenso entre los principales actores implicados —fundamentalmente los entes locales—, los grupos políticos, los sindicatos y las asociaciones ciudadanas sino porque supone un giro histórico, radical e injustificado de nuestro modelo de democracia local, el Grupo Parlamentario Socialista plantea el presente veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local solicitando su devolución al Gobierno.

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palacio del Senado, 26 de noviembre de 2013.—**Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 5 De don Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y de don Joan Saura Laporta (GPEPC)

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

El ámbito local es un espacio complejo y plural, de grandes transformaciones y constantes mutaciones, y la primera instancia para la resolución de los problemas de la ciudadanía y para la mejora de las condiciones de vida de la gente.

Los ayuntamientos han sido capaces de afrontar los grandes retos y los cambios culturales de finales del siglo XX: los fenómenos migratorios, los nuevos modelos familiares, la dependencia y el envejecimiento de la población, y en esta primera década del siglo XXI, son el principal dique de contención contra la crisis, y el principal espacio de resistencia, de dignidad, de defensa de los derechos de la ciudadanía y los principales espacios para generar alternativas sociales y económicas para paliar los efectos de la crisis y los recortes. Estos cambios y la crisis económica obligan a una reflexión y a un refuerzo de las políticas y los servicios públicos de los municipios para garantizar la igualdad de oportunidades.

Defendemos un modelo de gobiernos locales de proximidad, adaptable a las singularidades de nuestro mapa local y que aseguren el equilibrio territorial del país y su desarrollo sostenible. Un modelo que desarrolle las potencialidades estatutarias en relación a la autonomía local y las competencias, con recursos suficientes para hacerlas efectivas.

Apostamos por un modelo de gobiernos locales que haga de la educación, los servicios sociales, las políticas de igualdad, la cultura, la cooperación para el desarrollo y el derecho a la vivienda las claves de bóveda de la vertebración municipal y la construcción de ciudadanía. Un municipalismo que integre los valores del paisaje, el territorio y el espacio natural como vectores de identidad, y de ciudades y pueblos sostenibles. Que huya del crecimiento desde una óptica de ingresos y recursos sustitutivos de una verdadera financiación del mundo local justo y ajustado a sus competencias.

En definitiva, un municipalismo que efectivamente pueda desarrollarse y reconocerse en la Carta Europea de Autonomía Local, y que se base en los principios de simplificación, transparencia y modernización de los entes locales, el principio de autonomía, subsidiariedad, diferenciación, equilibrio territorial, desarrollo sostenible y suficiencia financiera, con las correspondientes transferencias de recursos económicos y humanos, situando los derechos y las necesidades de la ciudadanía agrupados en base territorial y con niveles de atención de calidad homogéneos y acceso universal; así como garantizando el derecho a participar de forma efectiva y directa en los asuntos públicos.

El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en cambio, va completamente en sentido contrario a lo expuesto hasta ahora. Supone la demolición del modelo de gestión pública que se inició en el estado español con los Ayuntamientos democráticos desde 1979, y que, «grosso modo», ha supuesto un avance en el desarrollo del estado de bienestar desde el impulso dado en el ámbito municipal. Con esta reforma local se procede a un desmantelamiento controlado, por tanto, de la experiencia democrática local en la línea tradicional del modelo centralizador y de pulsión autoritaria del actual gobierno.

La denominada reforma de la Administración Local no es en realidad una reforma: es una demolición. Desprecia el principio rector que ha movido con mayor o menor ambición la normativa de desarrollo de los Ayuntamientos: el de la administración más cercana. Los municipios españoles en 1979 fueron la expresión más evidente de la llegada de la democracia a nuestro país: miles de concejales y concejalas, de alcaldesas y alcaldes, elegidos por sus vecinos, accedieron al gobierno de sus Ayuntamientos desde la preocupación por satisfacer las demandas más acuciantes de sus vecinos, y también, ante la falta de definición constitucional de las competencias locales, a afrontar aquellos retos y actuaciones que fueran impulsadas por la ciudadanía. Desde ese principio de administración más cercana, se configuraron los Ayuntamientos como las entidades que visualizaron la democracia en nuestro país y que representaron la primera experiencia, hasta ahora irreversible, de descentralización política.

La demoledora y trágica reforma del artículo 135 de la Constitución Española en septiembre de 2011, acordada por el PSOE y el PP, recoge el principio de estabilidad presupuestaria como principio rector de todas las administraciones públicas, y a esta obsesión se somete ahora a la Administración Local a través de esta reforma, sin contemplar las consecuencias sociales en forma de pobreza y deterioro de servicios que esa rigidez provoca en la sociedad, principalmente en las capas populares.

En este Proyecto de Ley se defiende que por primera vez se clarifican las competencias municipales cuando en realidad ya la segunda generación de Estatutos de las Comunidades Autónomas, cuyos ejemplos más claros representan los Estatutos de Cataluña, Aragón y Andalucía, desarrollan una segunda descentralización con un sentido profundamente municipalista. Esta nueva generación de Estatutos representan la garantía de un núcleo propio de competencias, y establecen que la distribución de responsabilidades entre las diversas administraciones locales debe hacerse considerando sus capacidades de gestión, el principio de legalidad, el principio de subsidiariedad, el principio de diferenciación, y el principio de suficiencia financiera. Estatutos que son Leyes Orgánicas aprobadas por las Cortes y forman parte del bloque constitucional. Así mismo, este proyecto de ley obvia también la pluralidad territorial y administrativa existente porque no respeta la organización específica en País Vasco (Diputaciones Forales), Cabildos y Consejos Insulares, así como las Veguerías contempladas en el Estatut de Cataluña. Cualquier legislación en esta materia debería reconocer la singularidad y la autonomía legislativa en lo referente a las estructuras básicas de cada territorio.

Nos encontramos ante un cambio total de modelo que vulnera el principio de autonomía local, organizativa y del principio de subsidiariedad contenido en la Carta Europea de Autonomía Local, que afectará de manera fundamental a la cohesión económica, social y territorial, y especialmente romperá el principio constitucional de igualdad de derechos y deberes de toda la ciudadanía del Estado.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley afirma que se pretende eliminar duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera consagrados por la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla el citado artículo 135 de la CE. Sin embargo, no se eliminan duplicidades —pues existen las competencias compartidas y se mantiene la posibilidad de que los municipios saneados afronten cualquier servicio—, sino que en todo caso se desactivan competencias propias de los municipios, en aspectos socialmente tan relevantes como educación, salud, equidad de género o servicios sociales, para pasarlas a las Comunidades Autónomas sin su correspondiente financiación. Hablan de duplicidades cuando

quieren decir desmantelamiento de servicios. Hablan de clarificación de competencias cuando quieren decir reducción a la mínima expresión de la Administración Local.

La reforma respira tutelaje de una administración sobre otra. Ignora las competencias autonómicas sobre régimen local y desprecia a los Ayuntamientos como parte del Estado en pie de igualdad con las demás administraciones. La intervención bajo la premisa obsesiva de la sostenibilidad financiera recorre todos los aspectos normativos de dicha reforma. Habla de racionalizar la estructura organizativa cuando quiere decir privatizar servicios y entes instrumentales, y reconoce como uno de los objetivos el «favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas». Aquí reside la clave de bóveda de la reforma: debilitamiento de la democracia local a través de la reducción de sus competencias, anteposición de los principios financieros neoliberales sobre cualesquiera otra consideración en la gestión municipal, intervención y fortalecimiento de una entidad decimonónica, asociada al clientelismo y la falta de transparencia y control democrático, como son las Diputaciones Provinciales, y privatización de los servicios públicos por ésta en los municipios que pierdan la titularidad de sus competencias. Llaman profesionalidad y transparencia a la eliminación de la política en el ámbito local.

La reforma huele a moderantismo del siglo XIX, a vuelta al caciquismo y el elitismo en la representación política, y desvían la atención sobre la radicalidad antidemocrática de sus propuestas en la base del supuesto ahorro de gastos en cargos públicos, cuando ese ahorro, si es que se produce, supondrá como mucho el 2% del total. Hablan de limitación de remuneraciones al 82% de los cargos públicos locales cuando esa ausencia de remuneración ya existe en esos porcentajes entre los 68.285 concejales y concejalas de los 8.116 municipios españoles.

La reforma refleja, finalmente, los prejuicios neoliberales, carentes de conexión con la realidad de los Ayuntamientos, de que sobra Estado y municipios —cuando en Francia, por ejemplo hay 36.000 o que están muy endeudados (el porcentaje de deuda local en relación con la deuda de las administraciones públicas, antes de estudiar el impacto de los planes de ajuste, es del 4,5%, y de este porcentaje, el 40% lo suman 10 ciudades de más de 250.000 habitantes, excepto Ceuta, empezando por Madrid, con el 22,5% de la misma).

Ningún dato avala el cumplimiento del supuesto ahorro neto de 7.129 millones de euros entre los años 2013 a 2015, a no ser con el coste en recortes en forma de competencias, recursos, eliminación de servicios y destrucción de empleo público municipal.

Desde el punto de vista meramente jurídico este Proyecto de Ley es merecedor de rechazo tanto desde una perspectiva procedimental o formal como por una valoración negativa de la mayor parte de su contenido:

En primer lugar, porque por un sentido básico de lealtad interinstitucional, es necesario que participen en la elaboración de la norma los representantes legítimos de todos los poderes públicos en los que se asienta el modelo de Estado compuesto edificado por nuestra Constitución de 1978: la reforma del nivel local de gobierno es una reforma de Estado (el complejo de entidades Locales son Administración, pero también Gobierno) y como tal debe afrontarse con los necesarios y debidos consensos que refuercen y no debiliten tal nivel de gobierno.

Además, la reforma del nivel de gobierno local no es indiferente para el resto de estructuras de gobierno de un Estado compuesto, sino que implica alterar los equilibrios de poder existentes, también los autonómicos.

Recordamos que corresponde a cada Comunidad Autónoma fijar su planta local, atendiendo a su realidad social y demográfica, correspondiendo a la Administración General del Estado un papel subsidiario en la materia.

Es, por tanto, en el seno de las Conferencias Sectoriales, instrumento de relación multilateral y articulación de políticas donde debe ser pulsado el sentir de Comunidades Autónomas y Entidades Locales ante la apertura de un escenario de revisión de la estructura del Estado.

Tenemos que destacar que siendo uno de los objetivos de esta reforma el de llevar a cabo un cambio institucional que suponga una reducción del gasto público, es decir no tanto «racionalizar» como «ahorrar» (o pretender hacerlo), resulta clamorosa la ausencia de una «memoria económica» sobre su impacto real y consecuencias en el entramado de gobiernos locales y las Comunidades Autónomas.

Es preciso tener en cuenta que las Comunidades Autónomas se van a ver afectadas sustancialmente por la nueva disposición, e incluso, puede comprometerse el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 97

Con esta propuesta normativa se ignoran los significativos cambios que se han producido desde 1985 en la realidad y en la configuración de los gobiernos locales.

En este sentido, las reformas de los Estatutos de Autonomía, que se encuadran dentro del «Bloque de Constitucionalidad», han reforzado la autonomía local de acuerdo con las previsiones constitucionales y los principios de la Carta Europea de Autonomía Local.

Existen además serias dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta del Gobierno del Estado, bien por atentar contra el principio mismo de «autonomía local» (constitucionalmente garantizado), bien por intromisión en el ámbito de la garantía constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas a asunción de competencias propias por sus propios Estatutos de Autonomías.

Las dudas planteadas sobre la constitucionalidad de este Proyecto de Ley, se basan fundamentalmente en que:

1. La Constitución española, inspirada, entre otros, en el principio de descentralización, pueda amparar los procesos contrarios, esto es, las «recentralizaciones» previstas en la norma, por ejemplo, la recuperación por el Estado de competencias sobre los funcionarios «con habilitación de carácter nacional» que estaban ya en manos de las Comunidades Autónomas, mediante un «evidente exceso de lo básico».

2. Partiendo de la consideración de que la actual situación de excepción fiscal sirve como excusa para transformar radicalmente el nivel local de gobierno y afectar directamente a las competencias de las Comunidades Autónomas, cabe preguntarse hasta qué punto el Proyecto de Ley no lleva a cabo una operación «fraudulenta» en términos constitucionales y, más precisamente, en el terreno del sistema actual de fuentes del Derecho. Es decir, si las competencias estatales para dictar lo básico se han desbordado plenamente, si se pretende completar la fundamentación de esa intervención normativa «intensiva y destructiva» de las competencias propias de las entidades locales y de las Comunidades Autónomas en dos títulos competenciales de clara dimensión «transversal» u «horizontal» (como son los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 CE), si, en fin, esa dura intervención normativa que se pretende «se justifica» (siquiera sea ocultamente) en una situación de excepción fiscal, ¿no hubiese sido constitucionalmente más correcto, en todo caso, acudir a otro tipo de instrumento normativo para llevar a cabo semejante operación, como por ejemplo una «Ley de armonización» del artículo 150.3 CE?

En suma, se pretende tramitar como «proyecto de ley ordinaria» lo que, en verdad, es un proyecto de ley que no solo «armoniza disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», sino que va mucho más lejos: «armoniza» (o, peor aún, ignora completamente) competencias propias de las Comunidades Autónomas recogidas en sus propios Estatutos.

Además, el artículo 150.3 de la Constitución sólo admite una «ley armonizadora de principios» con visos de excepcionalidad (cuando así lo exija el interés general) y procedimiento y mayorías cualificadas (las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, deberán apreciar esa necesidad).

3. A través de ley ordinaria se determinen competencias autonómicas.

Claro ejemplo de que la distribución competencial de una parte del Estado, como es el nivel de gobierno local, necesariamente afecta a todo el sistema de poderes públicos, es que determinadas disposiciones adicionales y transitorias del Proyecto entran a conocer competencias en educación, sanidad y en servicios sociales, que se incardinan en el nivel de gobierno autonómico, con gravísimas consecuencias en el equilibrio de las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales, al prever su asunción autonómica.

En relación con lo anterior se destaca que el Gobierno Central no puede regular bajo ningún título competencial una materia que está en el ámbito autonómico, por más que dicha regulación no contraviniese la regulación estatutaria o la que en su desarrollo aprobase la Comunidad Autónoma, y que de hacerlo entraría en pugna competencial con el nivel de gobierno autonómico. Y ello, porque es la Comunidad Autónoma la que, en el ámbito de sus competencias, puede redistribuir entre los niveles de gobierno autonómico y local las competencias de ordenación y gestión que se entiendan convenientes y fundadas.

Resulta igualmente afectada la competencia autonómica por la regulación que se efectúa de los convenios entre las comunidades autónomas y las entidades locales y fundamentalmente, de la delegación de competencias, al ser absolutamente contradictoria con la titularidad competencial autonómica que desde la ley ordinaria estatal se regule de forma tan acabada los fines, circunstancias, condicionantes, materia y posibles receptores locales de las competencias y de la formalización de los convenios, tanto en el Proyecto de Ley, en la modificación del artículo 27 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), como en las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima y en las transitorias octava, novena y undécima.

4. El texto que se propone como reforma viene impregnado de tutelaje sobre el nivel de gobierno local. En el Proyecto de Ley se degrada la autonomía local a una «mera habilitación funcional» por parte del nivel de Gobierno Central. «Rebajando» las competencias y su alcance material (o trasladando «su ejercicio» a otros niveles de gobierno local no legitimados democráticamente de forma directa, como son las diputaciones) pretende desactivar «el gobierno local» y «administrativizar» la política local, lo cual es tanto como acotarla o, incluso, vaciarla de contenido efectivo.

Nada más y nada menos que la «cartera de servicios» de los ayuntamientos se puede ver afectada, mediante el traslado de la ejecución de la prestación de servicios a otra instancia como son las diputaciones provinciales.

La reforma que se plantea reduce la posición del gobernante local a la de un mero ejecutor de las decisiones «de otro» que no solo determina «qué» sino también «cómo» ejercitar su ámbito de interés.

¿Dónde queda el espacio para que el gobierno municipal pueda desarrollar su potestad normativa sobre los asuntos de su competencia? La extracción democrática de primer grado que está en la base de la elección de los representantes municipales exige consecuencias políticas adecuadas a la porción de soberanía que representan.

Además, toda esta reforma se ha construido sobre bases conceptuales endebles y, por lo demás equivocadas e inadaptadas a los tiempos actuales, puesto que en el Proyecto de Ley se confunde «materia», «competencia» y «servicio».

No deja de ser significativo que el «motor» de la reforma no son las competencias sino los servicios públicos locales y el centro de atención son los «servicios mínimos obligatorios» que se confunden interesadamente con las competencias, cuando el «servicio» y su implantación presupone la titularidad de una «competencia», pero no se puede identificar con ésta. La competencia traduce «el poder político» de los ayuntamientos y, por tanto, se manifiesta en el ejercicio de las decisiones democráticas que la mayoría legitimada electoralmente adoptan en cada caso y en cada circunstancia.

No se garantiza a los municipios el ejercicio de unas verdaderas competencias propias sin interferencias de otros niveles de gobierno.

Así mismo muchos de los pequeños y medianos municipios actualmente ya no prestan individualmente muchos de los servicios que se supone que deben prestar, si no que lo hacen conjuntamente, a través de comarcas o otras figuras institucionales. También son diferentes las realidades territoriales y organizativas en cada comunidad. Todo ello exige asumir un tratamiento asimétrico en la concreción de los gobiernos locales, con el objetivo de que estas se correspondan con la realidad de sus territorios.

5. El Proyecto de Ley, de acuerdo con las observaciones del Consejo de Estado al anteproyecto, ha suprimido la noción «coste estándar» y ha omitido la asunción directa por parte de las Diputaciones de la prestación de los servicios mínimos obligatorios en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes. Sin embargo, con una finalidad exclusivamente economicista (de ahorro de gasto público) ha atribuido a las Diputaciones provinciales o «entidades equivalentes», de acuerdo con los municipios afectados, la propuesta de prestación común de esos servicios o la adopción de fórmulas alternativas de gestión (mancomunidades o consorcios, entre otras), estableciendo que sea el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que decida cuál será la fórmula de gestión de tales servicios. Esta solución es a todas luces inconstitucional, pues no solo confiere al Ministerio unas atribuciones que no le competen vulnerando el principio de autonomía local, sino además conlleva una lesión flagrante del principio de subsidiariedad, así como una tutela en nada acorde con la posición constitucional del municipio.

6. El municipio se convierte en algo incognoscible, cuando por efecto del sometimiento a evaluación del conjunto de sus servicios queda «inhabilitado» para prestarlos o incluso pueda ser «intervenido», de acuerdo con la Ley de Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Constituye un auténtico disparate democrático que sea la tecnocracia la que determine la satisfacción o no de los intereses públicos, sustrayendo al propio pueblo (soberano según la Constitución) el juicio de reproche o mérito de sus representantes políticos constituidos en ayuntamientos.

7. El sistema de relaciones entre Municipio y Provincia quedará fatalmente resentido si prospera la reforma.

Asimismo, se pone de manifiesto lo contradictorio del ejercicio de funciones de asistencia y de suplencia o sustitución por las Diputaciones Provinciales, puesto que un mismo criterio no puede servir para dos funciones contradictorias. En la actualidad, estas instituciones tienen su explicación existencial en el ejercicio de competencias de contenido funcional, de asistencia. Carece de lógica que quien ejerce competencias funcionales de asistencia técnica a los municipios en materia económico-financiera sea

quien «suplante» a la entidad intervenida en el ejercicio de sus funciones, convirtiéndose en un instrumento para el ejercicio de las políticas estatales. En este sentido, deberíamos replantearnos la continuidad de las Diputaciones, existiendo otros mecanismos de cooperación supramunicipal para la prestación de servicios.

8. Desincentivación de la política en los pequeños municipios, lesionando el derecho fundamental a la participación política.

La regulación que se realiza en el Proyecto de Ley respecto a las retribuciones y posibilidad de dedicación exclusiva de los cargos electos va a suponer una suerte de desactivación o desincentivación de las voluntades proclives a la dedicación a la política en los municipios de menor población, rozando la esencialidad democrática que es base de nuestro Estado. Esto es sumamente injusto, carente de justificación y proporcionalidad, atentatorio contra la autonomía local y un peligro para la configuración democrática de la representación de la comunidad vecinal. Solo quien tenga acomodados recursos para su sustento y tiempo ocioso están llamados a regir los intereses colectivos de los vecinos.

La redacción propuesta lesiona claramente el derecho fundamental a la participación política del artículo 23 de la Constitución en relación con los artículos 9.2 y 14 (ambos de la Constitución), en tanto que supone la inclusión de límites para su ejercicio en condiciones de igualdad.

En cambio se ignoran medidas para la profundización de la democracia local, en la línea de una mayor transparencia, el fomento de la participación ciudadana, la incorporación de nuevos mecanismos (como la iniciativa ciudadana local o las consultas populares), la regulación de los derechos y deberes de los electos y una mayor rendición de cuentas, y de la ciudadanía en la participación en los asuntos públicos. Así mismo debería regularse los derechos de los grupos municipales, las disoluciones y separaciones de coaliciones y dotar de rango normativo al acuerdo sobre el código de conducta política en relación con el transfuguismo.

Pero con independencia de las consideraciones ya expresadas sobre la constitucionalidad de la reforma propuesta, debemos señalar que:

1. En cuanto a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio y su representatividad democrática de primer grado, pareciera que la intención del legislador es que se llegue a la desaparición total de estas entidades territoriales, no de forma directa, sino indirecta, al no afrontar y resolver los verdaderos problemas que les afectan. Para abordar cualquier reforma que pretenda ser rigurosa, seria y realmente práctica en cuanto a regulación sobre régimen local, ha de partirse de una revisión radical del sistema de financiación de las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM). Sin un sistema de financiación adecuado será imposible que puedan ejercer sus competencias.

A través del Proyecto de Ley se pretende intervenir en la vida local vaciando de competencias a los municipios de menos de 20.000 habitantes, el 95% de nuestros entes municipales. La crisis no la han provocado las aldeas ni los pequeños pueblos, pero serán excluidos de de plenos derechos de representación y autonomía. Su desaparición alejará aún más las instituciones, ahogando la voz de la minoría rural y poniendo en grave peligro importantes recursos comunes de gestión social y sostenible. Esto incluye a los Concejos Abiertos, verdaderos ejemplos de democracia real. En este sentido, el Proyecto de Ley es un ataque frontal contra la democracia y el mundo rural.

2. La norma supedita lo público a la iniciativa privada al ser escasamente viable la clarificación competencial que se dice pretender, y siendo el verdadero objetivo y fundamento de la reforma, tal como también se expresa en su exposición de motivos, dar pretendida respuesta a la coyuntural situación de crisis económica. De esta forma, el corto plazo e inmediatez de las respuestas exigidas por la recomendación o presión de organismos europeos o internacionales condicionan el largo plazo de la sostenibilidad institucional, subordinándose el municipio y, por tanto, la democracia más directa de la ciudadanía a una teórica eficiencia económica.

Esta destrucción del nivel actual de gobierno local en España tendrá efectos letales para la institucionalidad resultante y, sobre todo, para la ciudadanía, en todo lo que afecta a la prestación de servicios públicos. La reforma no piensa ni un minuto en el receptor último de los servicios públicos locales ni las consecuencias que tendrá esa reforma para los ciudadanos.

Como complemento de dicho modelo, se pretende favorecer la iniciativa económica privada estableciendo importantes cortapisas e impedimentos para el ejercicio de actividades económicas por las entidades locales, lo que supone de hecho una prohibición de que intervengan en la economía y, por tanto, un obstáculo para su reactivación. Al mismo tiempo se propugna, con diversas medidas que se introducen, una clara privatización de los servicios locales.

3. La incongruencia entre el afán de sometimiento del gobierno local a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la no asunción simultánea de una ley de financiación local.

En un Estado Social, Democrático y Derecho el recorrido lógico de decantación de la correspondencia entre los conceptos de competencias y financiación se dirige desde la primera a la segunda: es la función que dentro del Estado se desarrolla la que orienta a la respectiva financiación de cada centro de poder.

Por tanto, la determinación de la financiación de cada nivel de gobierno es aspecto instrumental de la asignación competencial, pero el más cualificado de ellos, de suerte que de una correcta valoración depende la eficacia de la acción pública (y, de facto, la pervivencia misma de la institución) y debe tener en consideración un coste teórico de todos los recursos necesarios (materiales y humanos) para un aceptable desarrollo de la competencia.

Por ello se estima que cualquier propuesta que se pretenda realizar de forma seria sobre el régimen local a nivel del conjunto del Estado debe abordar paralelamente las bases para una nueva y actualizada financiación local.

4. La fusión de municipios constituye, mediante el prolijo desarrollo del art. 13, un verdadero maremágnum de conceptos jurídicos de carácter competencial, normativa presupuestaria, confusión de límites territoriales, integración orgánica, financiera y patrimonial, estableciendo al mismo tiempo, con escaso rigor, el tratamiento de deuda con cambios en la masa salarial del personal adscrito a estas entidades.

Asimismo, el planteamiento de un cambio tan complejo en la planta municipal, se deja al albur de la aprobación plenaria con la mera mayoría simple, así como a la «supervisión» de la Diputación y/o la Comunidad Autónoma.

La posible fusión de municipios no supone pérdida de población, y entendemos que la estructura, bienes públicos y personal al frente de los servicios, tiene que ser analizado en aras de la estructura territorial y poblacional, desconocemos por qué parecen confundir dimensión administrativa con servicios a la ciudadanía, así como, que este convenio resolverá, el problema, tal y como expresa el texto, de la «atomización municipal».

Los pequeños municipios y entidades locales menores, han venido a funcionar, a desarrollarse y a mejorar las condiciones de sus poblaciones, gracias precisamente, al desarrollo de las políticas locales y al esfuerzo y trabajo de miles de alcaldes y concejales, que han conseguido generar estructuras municipales capaces de ofrecer unos servicios dignos a poblaciones que al principio de la democracia, carecían de agua corriente, luz o alcantarillado.

El tratamiento presupuestario del déficit, no puede resultar más confuso, pues introducen una figura mercantil como la del liquidador para generar un fondo, sin personalidad jurídica y contabilidad separada que responderá a los derechos de los acreedores.

¿Qué se liquida? ¿Bienes públicos, patrimoniales? ¿Cómo da respuesta a ese fondo al acreedor? ¿Qué normativa es de aplicación o cómo es regulada esta contabilidad paralela? Puesto que el nuevo municipio fusionado, elaborará un nuevo presupuesto y redimensionará la organización en términos de persona, bienes y recursos económicos, ¿cómo opera su presupuesto deficitario previo? ¿Lo asumirá la suma de los vecinos de los dos territorios? ¿Se producirá una verdadera «venta» para amortizar la deuda previa?

Creemos que el verdadero «efecto positivo» según el legislador es que se establece la herramienta y el instrumento jurídico para la despatrimonialización de la Administración Local, así como la expulsión de numeroso personal al servicio de las administraciones locales, con el correlativo recorte en servicios.

5. El Proyecto puede suponer unos mayores costes administrativos para las Comunidades Autónomas, así como para las Entidades Locales, que comprometen el pretendido ahorro de la reforma.

La norma está plagada de referencias a procedimientos que van a suponer una carga administrativa considerable para las administraciones autonómicas y locales.

La Comunidad Autónoma se convierte, en numerosas ocasiones, en un mero instrumento de control y de aplicación de una reglamentación establecida por el Estado, que tan sólo genera una carga de carácter administrativo para aquella.

Respecto a la asunción por las Comunidades Autónomas de servicios sociales se dispone que tendrán que elaborar un plan de evaluación y reestructuración de los servicios. Aunque no queda claro cómo va a ser el proceso de traspaso de desde las Entidades Locales a la Comunidad Autónoma, es innegable que va a producir un incremento del gasto de las Comunidades Autónomas, puesto que en el plazo de un año las Comunidades deberán hacer frente a la financiación de los servicios sociales; además de asumir los

de educación y sanidad que realizaban hasta la fecha los Ayuntamientos (por mucho que se afirme que esto no se realizará hasta que no haya un nuevo modelo de financiación autonómica).

Asimismo, su aplicación va suponer un coste adicional, de carácter administrativo, para las entidades locales: múltiples acuerdos bilaterales entre Administraciones (local-provincial, local-autonómico), aprobación de planes de redimensionamiento, elaboración de memorias de impacto de medidas de racionalización, memorias económicas, memorias justificativas de las formas de prestación de los servicios públicos de carácter local e informes de coste de prestación de los mismos así como de sostenibilidad financiera y eficiencia, informes de evaluación, planes de reducción de coste, etc.

También se prevén costes adicionales para las administraciones locales en los casos de colaboración con la Intervención General del Estado para actuaciones de apoyo a los órganos responsables del control y la fiscalización interna de la gestión económico presupuestaria de la entidad local.

En resumen, los costes administrativos de implantación y desarrollo de la Ley pueden comprometer seriamente los principios y objetivos en los que se pretende ahondar con el Proyecto: racionalización y sostenibilidad de los servicios públicos de competencia local y ahorro en los costes de prestación de los mismos.

6. El traspaso de medios personales y materiales a las Administraciones Educativas se hace de forma sui generis y radicalmente opuesto al método usado para el traspaso de servicios entre el Estado y las CCAA, lo que puede suponer graves disfunciones en el proceso de traspaso.

Las competencias que asumen las CCAA en virtud del Proyecto de Ley y que pasan a ser de titularidad de la Comunidad Autónoma, no se van a financiar ni se van a valorar como el resto de los servicios que prestan las CCAA en el ejercicio de sus competencias, es decir, mediante un procedimiento negociado que incluya, como elemento esencial del mismo, la valoración económica del coste de la prestación del servicio en el momento en que se realiza el traspaso de los medios personales, materiales y económicos: el denominado Método del coste efectivo aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1982.

7. Resultan inadmisibles los procedimientos de compensación de deudas y garantías de financiación que se establecen en el Proyecto.

En varias disposiciones del texto propuesto se hace referencia a las compensaciones de deudas entre los Municipios y las CCAA y a la posibilidad de delegar competencias, por parte de las Administraciones estatales y autonómicas, y de asegurar su correspondiente financiación.

En el caso de incumplimiento de las obligaciones financieras, faculta a las entidades locales a compensar «automáticamente» las de la Administración autonómica, en una clara injerencia en los posibles acuerdos que, a este respecto, Comunidad Autónoma y Municipio pudieran adoptar. Curiosamente, no establece un régimen análogo para el Estado. Esta compensación automática de derechos de las EELL resulta inadmisibles puesto que ya existe un procedimiento de compensación de deudas recíprocas entre Administraciones regulado en la Ley General Presupuestaria y en el Reglamento General de Recaudación, tanto de oficio como a instancia de parte, que no debe obviarse, independientemente del origen de los derechos del Ente Local.

Por otra parte, el apartado diecisiete del artículo primero, respecto a la introducción de un artículo 57 bis en la Ley 7/1985, establece la garantía de pago en el caso de delegación de competencias o en la firma de convenios de colaboración entre municipios y Comunidades Autónomas que representen obligaciones financieras para estas últimas, mediante la autorización al Estado a practicar las retenciones en las transferencias que reciba procedentes del sistema de financiación.

Resulta inadmisibles puesto que el Estado se convierte en gestor, interventor y juez de las relaciones de cooperación que, voluntaria y libremente, puedan acordar la Comunidad Autónoma y los Municipios de su territorio, en orden a intereses comunes que lleven aparejadas actuaciones conjuntas.

Llegados a este punto, podemos considerar este proyecto de ley como la reforma de la recentralización y demolición del poder local, la privatización sistemática de los servicios públicos municipales, y la pérdida de empleo, servicios y derechos.

En definitiva, esta reforma de la Administración Local supone el mayor ataque a los ayuntamientos democráticos en la corta experiencia histórica de los mismos; es una vuelta a la centralización y al papel tradicional de aquéllos como meros ejecutores de las políticas del gobierno central. Con este Proyecto de Ley se pretende convertir en una excepcionalidad histórica la experiencia democrática de los ayuntamientos españoles iniciada en 1979.

Esta reforma elimina el poder de lo más cercano, aleja a la ciudadanía de la gestión de lo público, y fortalece la deriva autoritaria, en un momento en el que la ciudadanía exige más participación, más democracia y más transparencia. El gobierno responde con más tutelaje, menos democracia y menos participación en los asuntos públicos.

Esta reforma pretende el desmantelamiento de la referencia más cercana a la ciudadanía, el primer nivel de acceso a la representación popular, y lo sustituye por la eliminación de competencias y servicios consolidados, así como por una ausencia de financiación que aboque a la privatización de los que queden. Privatizaciones de los servicios públicos municipales que provocarán pérdida de empleo, de servicios y su calidad y pérdida también del ejercicio efectivo de derechos sociales.

Como alternativa exigimos para los Ayuntamientos capacidad política y económica para tener la posibilidad de incidir en la estructura de ciudad, a través de la posibilidad de implementar políticas redistributivas, dinamizadoras y nucleares para el equilibrio social y la igualdad de oportunidades. Es decir, exigimos competencias en materia educativa, sanitaria, de servicios sociales o en políticas de desarrollo económico.

No se trata de establecer duplicidades, lo que solicitamos precisamente es clarificación de competencias acorde con una mayor capacidad económica, perfilando ciertas competencias como propias de los Ayuntamientos. Seguimos exigiendo una segunda descentralización. Lo que esta nueva Ley establece, no es una reforma de las competencias municipales, sino la usurpación de las mismas, para recentralizar la toma de decisiones.

Estamos ante una política regresiva, arbitraria y un concepto de la autonomía local anacrónico respecto a los postulados europeos, así como centrado en aspectos anecdóticos, como el número de concejales o la limitación de sus salarios, que otorgan una concepción de sospecha hacia «representantes de la ciudadanía», estableciendo postulados de supuesto control que enmarcan la Ley, dentro de un modelo autoritario hacia la administración más próxima al ciudadano y por ende, la que más puede incidir en la vida del ciudadano.

Así difuminan la responsabilidad de quienes son elegidos más directamente que en otros ámbitos por los ciudadanos, alejando el posible centro de toma de decisiones que pudiera suponer un cuestionamiento del sistema, fagocitado en este momento, por la dictadura de los mercados.

Como consecuencia de exigir mayor capacidad de gobierno y un papel claro y determinante en el desarrollo económico, creemos necesaria una reforma del modelo de Estado que de cabida a ese papel fundamental que han de desempeñar las Entidades Locales y que esta Ley no solo no resuelve, sino que refuerza aquellos aspectos que han llevado a este país a una crisis sin precedentes: concentración de poder, falta de transversalidad y transparencia, sumisión a la banca y los mercados, así como a un concepto de generación de riqueza sin política económica ni estrategia a largo plazo.

Frente a este Proyecto de Ley situamos la alternativa en:

1. Una reforma tan importante y definitoria de la propia esencia del Estado debe tener la concurrencia de la propia Administración Local y de la que tiene las competencias sobre el régimen local, como es la administración autonómica.

2. Defender el principio de suficiencia financiera sobre el de la sostenibilidad, de suerte que la reforma profundice en la segunda descentralización refrendada por las reformas de los Estatutos autonómicos, y se financien las competencias ya establecidas en dichos marcos normativos.

3. Promover el principio de transferencia sobre el de subvención en las formas de cooperación financiera entre administraciones, con el establecimiento por ley de participación en los tributos tanto del Estado como de las Autonomías en forma de fondos incondicionados que sustenten y garanticen la autonomía local.

4. La aprobación de una Ley de Financiación Local, entre cuyas medidas de contemple la eliminación de intereses de demora en el pago a la seguridad social. Una participación mayor en los tributos del Estado: hasta un 33%, de manera análoga, a los municipios de la mayoría de nuestros vecinos europeos. Los Ayuntamientos tienen, a día de hoy, el mismo porcentaje de participación (13%) que tenían en el año 79, eliminando también las duplicidades que se dan en la Administración General del Estado con departamentos que ejercen competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

5. Eliminar las Diputaciones Provinciales y establecer las transferencias patrimoniales y competenciales a las correspondientes entidades específicas de cada uno de los territorios.

6. Flexibilizar los objetivos de déficit para las Entidades Locales.

7. Establecer mecanismos flexibles para el adelanto de la PIE a los Ayuntamientos y fijar mínimos no retenibles.

8. Conveniar los pagos reducidos del coste de energía en las instalaciones municipales de interés público, tales como centros educativos, sanitarios y socio sanitarios, culturales, de justicia, así como de alumbrado eléctrico público.

9. Convocar la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales para abordar el debate interadministrativo de la Administración Local.

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palacio del Senado, 26 de noviembre de 2013.—**Mónica Almiñana Riqué, Francisco Boya Alós, Rafel Bruguera Batalla, Carlos Martí Jufresa, José Montilla Aguilera, Joan Sabaté Borràs y María Jesús Sequera García.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 6

De doña Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), de don Francisco Boya Alós (GPEPC), de don Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), de don Carlos Martí Jufresa (GPEPC), de don José Montilla Aguilera (GPEPC), de don Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y de doña María Jesús Sequera García (GPEPC)

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local supone una laminación severa del principio de autonomía local que la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Catalunya y, la Carta Europea de Autonomía Local, garantizan a todos los entes locales de base territorial.

El texto pone de manifiesto el desconocimiento del Gobierno del Partido Popular de la realidad del mundo local en general y, de los municipios catalanes en particular. Por un lado, el Proyecto de Ley invade las competencias de la Generalitat sobre la organización territorial y el Régimen Local, especialmente en lo referido a la capacidad de tutela y a la defensa de la autonomía local, previstas en Estatuto de Autonomía de Catalunya.

Por otro lado, la norma quita competencias y capacidades de gestión a los Ayuntamientos. Esto afecta directa y seriamente al sistema democrático, donde los elegidos tienen capacidades y, por lo tanto, responsabilidades ante sus ciudadanos. Ello conlleva a que los electores se cuestionen la necesidad de votar a responsables locales, ¿Por qué la gente tiene que seguir votando a los concejales que no tendrán responsabilidades?

El hilo conductor que recorre todo el texto del proyecto es la desconfianza hacia el mundo local, de forma que el Gobierno central controle su funcionamiento. Y lo hace sin haber buscado el mínimo consenso con las federaciones municipalistas, o con las diferentes fuerzas políticas, ni los sindicatos, aunque quieran aparentar lo contrario. Sirva como ejemplo del escaso diálogo del Gobierno, las diez enmiendas a la totalidad que ha registrado el proyecto de ley en su tramitación en el Congreso.

Para llevar a cabo esta reforma el Gobierno se fundamenta en la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria. Hay que recordar que la contribución al déficit público y al endeudamiento público de los entes locales fue del 0,3 % del PIB en 2012 y será del 0 % para el periodo 2013-2015. Las administraciones locales no son ni mucho menos las que tienen un peso más relevante en el déficit público y suponen sólo el 14 % del gasto público global y les es imputable el 4,1 % de la deuda pública. Si el objetivo de la reforma es reducir los costes habría que empezar por la propia administración del

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 104

Estado puesto que esta representa el 53% del conjunto del gasto público global y el 65'9% de la deuda pública, mientras que las Comunidades Autónomas tienen el 33 % (el 70 % del gasto autonómico es en sanidad, educación y servicios sociales que son los pilares del estado del bienestar) y el 15'9 % de la deuda pública global. Los datos reflejan que la única justificación de la ley no se sostiene y que la reforma de la Administración Local no es la solución al problema del elevado déficit y de la deuda pública.

El texto propuesto constituye una reforma regresiva que prioriza la recentralización de los servicios y no garantiza el buen funcionamiento de la administración, ni unos servicios públicos de calidad que den respuesta a las necesidades reales de la ciudadanía.

El Gobierno nuevamente, en su tarea de propuesta legislativa, confunde el obligado «interés general» que debe impregnar toda su acción de gobierno con el interés partidista y particular que subyace en las medidas que propone. Esta reforma tiene por objetivo la privatización de los servicios públicos concentrándolos en manos de las Diputaciones, que ni tienen los recursos ni la estructura para atender estas necesidades, obedeciendo sólo a criterios económicos y sin tener en cuenta criterios sociales ni de calidad de vida. Cambia, en definitiva, la concepción del Gobierno local para reducirlo a una instancia meramente administrativa.

La reforma no será eficiente. Si sólo hay traslado de competencias no hay ahorro y si hay ahorro es porque hay supresión de servicios. La proximidad significa eficiencia y difícilmente una corporación supramunicipal podrá sustituir el conocimiento de la problemática local y la sensibilidad de un Ayuntamiento, a pesar de que las Diputaciones son administraciones locales formadas por electos locales.

Además, teniendo en cuenta la diversidad de cada territorio y las peculiaridades de cada población, la fijación de unos costes efectivos para los servicios que prestan las administraciones locales con el objetivo de evaluar su eficiencia, comportará, sin duda, carencia de rigor y situaciones de tratamiento desigual.

Los entes locales son los mejor preparados para ofrecer servicios de proximidad en materias sociales, en educación y en salud. En plena crisis del estado del bienestar, creemos que una de las líneas de actuación para conseguirla es trabajar desde la proximidad, como se hace en Europa con el reconocimiento del principio de subsidiariedad. Tal y como pasó en los años ochenta, la «musculación democrática» de la sociedad tiene que venir del trabajo que se haga a partir de las políticas locales. Los alcaldes y concejales lo hacen cada día de manera natural y habitual. Y saben qué les pasa a sus conciudadanos. El contacto con la gente es imprescindible.

El municipalismo es el elemento esencial para plantear una regeneración democrática del país, y para garantizarla es necesaria una nueva estructura de la administración local que simplifique la administración, permita el ahorro sin pérdida de eficiencia, establezca cuales son las competencias municipales y garantice su correcta financiación.

Cualquier reforma de la administración local tiene que ir acompañada de una ley de las haciendas locales que resuelva de una vez la injusticia en su financiación de los últimos treinta años.

Si el proyecto de ley se aprobara en los términos de su actual redacción, las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de administración local quedarían reducidas a meros actos de ejecución de las decisiones adoptadas, no ya por el Gobierno sino por un departamento ministerial o una unidad administrativa dependiente de éste, con evidente alteración del marco institucional definido en nuestra Constitución.

Por todo esto, las senadoras y senadores firmantes de esta propuesta de veto, manifestamos nuestro rechazo al proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y pedimos su devolución al Gobierno, puesto que representa un ataque sin precedentes contra la autonomía local, es el camino hacia la privatización de los servicios públicos e invade competencias autonómicas.

El Grupo Parlamentario Catalán en el Senado *Convergència i Unió* (GPCIU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palacio del Senado, 26 de noviembre de 2013.—El Portavoz, **Josep Lluís Cleries i González**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 7

Del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Convergència i Unió (GPCIU)

El Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Convergència i Unió (GPCIU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

Exposición de Motivos

El presente Proyecto de Ley persigue tres objetivos básicos. En primer lugar clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones a los efectos de cumplir el principio «una Administración, una competencia»; en segundo lugar requiere que se racionalice la estructura organizativa de la Administración local, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; por último, mediante la presente reforma se alega que se quiere favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Frente a estas premisas, cabe afirmar que el presente Proyecto de Ley, primero, vulnera la autonomía local; segundo vulnera las competencias de las comunidades autónomas, particularmente de Catalunya, en materia local; y tercero, no da respuesta a las necesidades de mejora de la financiación local.

1. Vulnera la autonomía local.

Uno de los principios básicos que emanan de la Constitución es el principio de «autonomía municipal o local». Su artículo 140 establece que la misma garantiza la autonomía de los municipios, éstos gozarán de personalidad jurídica plena y su gobierno y administración corresponderá a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales.

Los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local determinan que el ordenamiento jurídico propio se debe considerar de aplicación preferente a la propia normativa básica, y condicionante de ésta, de acuerdo con la interpretación unánime de la doctrina científica.

Sin embargo, bajo el pretexto de la racionalización competencial («una administración, una competencia») y del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, la reforma diluye el principio de autonomía local a la mera declaración, relativiza su alcance y lo condiciona al principio de tutela económico-administrativa.

La relajación del respeto al principio de la autonomía local se percibe claramente en el artículo 1.4, apartado 4, del Proyecto (modificación del artículo 10 de la vigente Ley de bases de Régimen Local), en el cual sustituye la vigente expresión «las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso la autonomía de las entidades locales» por la nueva expresión «las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales.»

Es la propia idea-base de la laminación de la autonomía local que se desprende del Proyecto que justifica, per se, el rechazo global al texto, vista su manifiesta contradicción con lo que, respecto de esta materia, disponen el Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC), la Carta Europea de Autonomía Local y la propia Constitución.

Una muestra de la clara vulneración de la autonomía local propugnada en el Proyecto de Ley está en la atribución a las Diputaciones de la capacidad de decisión sobre la prestación de los servicios municipales de los municipios de menos de 20.000 habitantes, anulando prácticamente la capacidad de decisión de los ayuntamientos correspondientes. Con ello, la nueva normativa pretende imponer que la asunción de la prestación de servicios municipales y la plena capacidad de decisión sobre los mismos recaiga en una administración no sujeta, en cuanto a su composición, a mecanismos de elección directa. Lo cual merece su reprobación, ya que tampoco por esta vía se respeta ni la Constitución, ni la Carta Europea de Autonomía Local, ni el propio Estatuto de Autonomía de Catalunya.

2. Vulnera las competencias de las comunidades autónomas.

Hay que señalar que la referencia a la habilitación competencial del Estado se debe poner en relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ya ha establecido, de forma reiterada, que Constitución y Estatutos forman el bloque de constitucionalidad, de manera que uno de los límites del Estado para dictar normas básicas, se encuentra en el no vaciado de las normas autonómicas.

En este sentido, establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 (FJ 10.º) que: «El estatuto de autonomía, en cuanto que es norma estatal puede realizar su función atributiva de competencias a la

comunidad autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras».

El Proyecto de ley no contiene ninguna disposición que establezca la supletoriedad de la norma respecto de Catalunya, en virtud de la posición singular de su régimen institucional, de acuerdo con aquello que prevé el artículo 5 del EAC, ni siquiera contiene la previsión de que las disposiciones de la norma se tendrán que aplicar, con respecto a la Generalitat, con pleno respeto a las competencias exclusivas que establece el EAC.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 2.2 del EAC establece que los municipios, las veguerías, las comarcas y los entes locales que la Ley determine forman parte del sistema institucional de la Generalitat, objeto de desarrollo en el capítulo VI del Título II del mismo EAC, con lo que se configura un modelo propio de gobierno local en Catalunya, que tiene como entes básicos los municipios y las veguerías y en el ámbito supralocal, las comarcas.

Este reconocimiento estatutario y, por ende, del bloque constitucional no tiene un reflejo real en el Proyecto de Ley, y la referencia que contiene la disposición adicional segunda («las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las CCAA sin perjuicio de las competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus estatutos de autonomía») es absolutamente insuficiente, por cuanto no reconoce la supletoriedad de la norma para las comunidades que se hallan en este supuesto y, en el caso de Cataluña, no reconoce los efectos del art. 5 del Estatuto, (insistimos, parte integrante del bloque constitucional) que determinan, por razón del sistema institucional propio, la necesidad de un tratamiento singular, en materia de régimen local, equivalente al que se reconoce en la DA primera, para los regímenes forales.

El Proyecto de Ley vulnera las competencias de la Generalitat en materia de régimen local fijadas en el artículo 160 del EAC, el cual atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local.

Tampoco puede aceptarse por este grupo parlamentario que la reforma potencie la tutela económico-administrativa del Gobierno y de la administración general del estado frente a la cooperación entre administraciones, al servicio del principio de subsidiariedad.

Igualmente, no es aceptable la involución en lo que atañe al régimen de los funcionarios con habilitación estatal. La competencia para el diseño de las ofertas de ocupación y las convocatorias correspondientes de plazas de dichos funcionarios retorna al Estado, con lo que se impide a las comunidades autónomas afrontar políticas activas para la reducción de vacantes de puestos reservados en su ámbito territorial. En este ámbito, también debe remarcar que desaparece el conocimiento de la lengua propia de las comunidades con lenguas cooficiales diferentes del castellano, caso del catalán, como elemento integrante de los méritos en los concursos para la provisión de puestos; asimismo, desaparecen las referencias al conocimiento del derecho propio de la comunidad autónoma, lo cual muestra un evidente menosprecio a la diversidad lingüística y normativa de los diferentes territorios del estado y de su relevancia en el ejercicio efectivo de las funciones reservadas en las corporaciones locales.

3. No da respuesta a las necesidades de mejora de la financiación local.

Finalmente manifestar la insolvencia del Proyecto de Ley desde la perspectiva de la financiación de las corporaciones locales. El Proyecto de Ley incorpora modificaciones substanciales en las competencias locales y en el Gobierno local y no lo acompaña con la consiguiente reforma de la ley de haciendas locales con el fin de adecuar su financiación a las responsabilidades que les encomienda, más teniendo en cuenta que en el proceso de reducción del déficit público y de cumplimiento de los principios de estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, las entidades locales son las administraciones que objetivamente han conseguido ajustar de manera más rápida sus finanzas.

En conclusión, el Proyecto reduce el respeto a la autonomía local a una mera declaración sin contenido, frente a un alud de instrumentos de tutela económica y de gestión de las administraciones locales que se ponen en marcha, especialmente para las entidades locales de reducidas dimensiones, las cuales en la práctica, y en determinadas circunstancias, llegan a anular su capacidad de decisión, a pesar del mantenimiento formal de su existencia.

El Proyecto de Ley se inspira en una profunda vocación recentralizadora, que obvia las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya (y de otras comunidades autónomas) en materia de régimen local y en otros ámbitos materiales de competencia que la reforma afecta de manera sustancial, con un claro menosprecio del EAC y del propio bloque de constitucionalidad del que forma parte.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 276

28 de noviembre de 2013

Pág. 107

Los principios de racionalización administrativa y de sostenibilidad financiera que contiene la exposición de motivos del Proyecto de Ley, se traducen, en la parte dispositiva de la norma, en herramientas de burocratización de la administración, de centralización competencial y de tutela de las administraciones locales que, además, en nada sirven a las necesidades reales de reforma del mundo local.

Y por último, desde la perspectiva de financiación de la administración local, el proyecto de ley no viene acompañado de la correspondiente reforma de su financiación, al contrario, da la impresión que después de los esfuerzos realizados por las entidades locales para cumplir con los objetivos de déficit cero que les ha impuesto el Gobierno, van a quedar sometidas a nuevas restricciones bajo el nuevo sistema de tutela financiera impuesta desde la administración central, en perjuicio de los servicios locales que reciben los ciudadanos.

Por todo ello el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) presenta una Propuesta de veto sobre el presente Proyecto de Ley.

cve: BOCG_D_10_276_1992