

Crónica Parlamentaria

La cuestión territorial en el debate de investidura de la presidenta de la Junta

Frente a cuarenta y ocho votos contrarios, cincuenta y ocho parlamentarios otorgaron la confianza de la Cámara a la candidata a la presidencia de la Junta de Andalucía, Susana Díaz Pacheco, en la sesión plenaria celebrada los días 4 y 5 de septiembre de 2013. Y como destacaría la generalidad de los medios de comunicación, en esta ocasión el acto de investidura presentaba novedades palpables en comparación con la de los anteriores Presidentes. Novedades que serían destacadas por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, hasta el punto de no dudar en atribuir “carácter histórico” a la sesión:

“Por primera vez en la historia de nuestra autonomía, la candidatura a la Presidencia de la Junta de Andalucía la ostenta una mujer. Solo este factor, solo esto ya le confiere por sí mismo al presente debate la dimensión histórica de la que les hablo. [...] Por otra parte, la dimensión histórica de este debate llega también con un relevo generacional. La candidatura de Susana Díaz significa también que, por primera vez, en la historia de la autonomía andaluza, el acceso a la máxima responsabilidad política institucional va a llegarle a una generación que no vivió la transición. Nunca hasta ahora se había producido este relevo generacional. Y por eso, señorías, estamos a la puerta de un cambio que los socialistas estamos convencidos de que va a ser transcendental para el futuro de Andalucía”¹.

Pero más allá del “cambio histórico” indudable que entrañaba el hecho de que fuese la primera ocasión en que una mujer –además perteneciente a una generación que no había vivido la transición democrática– accediera a la Presidencia de la Junta, lo cierto es que la investidura coincide con un periodo especialmente crítico, que bien puede calificarse de “histórico”. Junto a la crisis presupuestaria y de deuda que se hace sentir a nivel europeo –hasta el punto de replantearse la viabilidad del Estado del Bienestar tal y como lo habíamos conocido– y que sigue golpeando a España con especial crudeza, coexisten otras circunstancias domésticas que obviamente exacerban tales dificultades de ín-

¹ *DSPA* núm. 48, 5 de septiembre de 2013, págs. 14-15

dole económico: de una parte, la desafección de la ciudadanía ante la clase política en buena medida provocada por el elevado número de casos de corrupción que se han hecho públicos y, por otro lado, las tensiones relativas a la organización territorial del Estado.

Lógicamente, pues, la candidata articuló en buena medida su primera intervención en la Cámara en torno a la lucha contra la lacra de la corrupción: “Señorías, vivimos un tiempo que se caracteriza por la cada vez más profunda desafección de los ciudadanos hacia la política. Es más, quienes nos dedicamos a ella aparecemos en todas las encuestas como uno de los principales problemas de la sociedad. Cambiar ese estado de cosas es uno de los objetivos del programa de gobierno que les presento”. E insistiría acto seguido sobre el particular: “Señorías, el desprestigio de la política mina la credibilidad de nuestras instituciones y socava los fundamentos de la democracia. La limpieza en la vida pública es incompatible con la falta de ejemplaridad y, desde luego, con los casos de corrupción, que, aun siendo aislados, escandalizan a la sociedad y deberían abochornarnos a todos. A mí, desde luego, me avergüenza la corrupción, rechazo tanto la complicidad como la tibieza hacia ella y me propongo combatirla con todas mis fuerzas desde la Presidencia de la Junta de Andalucía. Combatirla en todos los frentes: con más medidas, más controles, más vigilancia y con mejores prácticas”. Y, dando un paso más, la candidata desgarraría las concretas iniciativas que piensa emprender para atajarla: “En primer lugar, una modificación legal para que se fortalezca y amplíen las competencias de la Cámara de Cuentas de Andalucía, mejorando su capacidad de control; una modificación que incluya la capacidad para fiscalizar las cuentas de los grupos políticos con representación parlamentaria en el ámbito de las competencias de la comunidad autónoma. Además, es nuestro propósito incorporar a la Ley de Cámara de Cuentas la posibilidad de imposición de multas coercitivas a los responsables políticos que no rindan cuentas. Igualmente, se establecerá la obligación de que los entes fiscalizados remitan informes sobre la implantación de las recomendaciones que haya formulado la Cámara de Cuentas. Asimismo, promoveremos una reforma legal con el objeto de prohibir las donaciones privadas a los partidos políticos, y propongo a los grupos de esta Cámara que respalden una iniciativa legislativa en este sentido y la trasladen al Congreso de los Diputados”. Medidas a las que añadiría la de impulsar un acuerdo que comprometa a los cónyuges o parejas de todos los cargos públicos de Andalucía a presentar una declaración de renta, bienes y actividades tanto al inicio del mandato como en su cese².

² DSPA núm. 47, 4 de septiembre de 2013, págs. 5-6.

Hizo, pues, pronto su entrada el inesquivable tema de la corrupción, que, como era de temer, concentró buena parte de las energías de los intervinientes en la sesión de investidura, y terminaría generando el no menos inevitable intercambio de reproches entre los dos principales grupos parlamentarios. Pero no creemos que estas páginas sean el lugar adecuado para dar cuenta del modo en que se enzarzaron en torno a “eres” y “gürtels”. De mucho mayor interés resulta abordar el tratamiento que se dio a otros aspectos críticos de la situación actual, que obviamente tienen mayor calado por afectar de plano a las instituciones de un modo estructural: el cuestionamiento del entero sistema de descentralización territorial del poder político. Pero vayamos por partes. Comencemos por las intervenciones que incidieron señaladamente en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Y este concreto asunto fue ya planteado abiertamente la primera vez que tomó la palabra la candidata a la Presidencia de la Junta. Y lo hizo para reprochar a la oposición que su formación política culpabilizase especialmente a las CCAA de las ineficiencias del Estado Autonómico: “Se encuentra un falso culpable cuando se acusa, a las comunidades autónomas y su supuesta ineficacia, de ser uno de los desencadenantes o agravantes de la crisis económica, y, en concreto, de ser las responsables del exceso de déficit público, cuando la realidad es que, en el último año 2012, tres cuartas partes del mismo no son imputables a las autonomías, sino a la Administración General del Estado. Se trata de una estrategia irresponsable, pues no solo retrasa la adopción de medidas coherentes para salir de la crisis, sino además hace un daño terrible a nuestro modelo político y a nuestro modelo de convivencia. Un modelo político basado en la descentralización, en la aplicación del principio de subsidiariedad, en la cercanía de la Administración y los administrados y, desde luego, en el reconocimiento de la pluralidad de España”. No se trata por lo demás —proseguiría la candidata— de que sea “una falacia” sostener que la causa de la crisis reside en la gestión de las CCAA, sino que, antes al contrario, y por lo que a Andalucía concierne, la “salida del subdesarrollo relativo” solo ha sido posible a raíz de la implantación del régimen autonómico: “Unos avances que difícilmente se hubieran podido producir bajo un sistema centralista, que si por algo se caracterizó fue por someter al olvido, a la marginación y cuando no a la humillación a los andaluces, a las andaluzas, a Andalucía”.

Ahora bien, los únicos peligros que acechan al Estado Autonómico no solo provienen de las concepciones recentralizadoras: “En sentido contrario, el Estado vive un desafío soberanista, el protagonizado por el Gobierno de Cataluña, al que no puede responderse desde la pasividad o desde el inmovilismo. Nuestro rechazo a la ruptura de la unidad de España es palmario; ni la rup-

tura ni la vuelta al pasado son soluciones para España ni para ninguna de las comunidades autónomas. Por eso, desde Andalucía, debemos liderar un proceso de reformas de nuestro modelo territorial que corrija ineficiencias, que clarifique el reparto competencial, que garantice la autonomía efectiva, la financiación de los servicios públicos, que facilite la cooperación institucional y que sea fruto del consenso. Un acuerdo al menos tan amplio como el que alumbró la Constitución de 1978”. En definitiva, lo que se propugna es un nuevo pacto constitucional en el que “Andalucía juegue, como lo ha hecho en otras ocasiones, un papel de fiel de la balanza, de equilibrio, de integración y de avance”³.

A esta dirección apuntó asimismo la intervención del portavoz del Grupo Parlamentario Izquierda Unida, Sr. Castro Román, que se pronunció en términos concluyentes: “Y coincidimos con usted –afirmó dirigiéndose a la candidata- en que ante un proceso de recentralización debemos apostar firmemente por dibujar la España social y democrática del siglo XXI, que no puede ser otra que la España federal. Necesitamos un pueblo consciente y movilizad, consciente de su capacidad como pueblo, el andaluz, para defender la autonomía y contribuir a ese nuevo modelo de Estado federal que nosotros también caracterizamos como democrático y republicano”⁴.

Por el contrario, la sugerencia de avanzar hacia un Estado federal previa reforma de la Constitución –idea que subyace tras la pretensión de la candidata de mejorar la eficiencia del Estado Autonómico- sería categóricamente rechazada por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Zoido Álvarez, que lógicamente sostuvo la posición mantenida por su partido a nivel nacional. Más concretamente, trajo a colación el octavo de los ejes fundamentales en los que pivota “el programa del Partido Popular”, a saber: “Defensa del modelo de Estado, en el que Andalucía juega un papel importante en España y en Europa, con el modelo constitucional vigente que tantas ventajas nos ha reportado a los andaluces”. Y apostillaría acto seguido: “Juegos en momentos donde no hay que correr riesgos es mejor no abordarlos”⁵. En suma, en lo relativo a la articulación de las relaciones Estado/CCAA, las diversas posiciones de los grupos parlamentarios pueden sintetizarse en dos actitudes: prudencia del popular frente a reformismo de los grupos que apoyan al Ejecutivo autonómico.

³ *DSPA* núm. 47, págs. 15-16.

⁴ *DSPA* Pleno, núm. 48, pág. 9.

⁵ *DSPA* núm. 48, pág. 33.

Y una separación semejante existe entre las fuerzas políticas cuando se trata del nivel local de gobierno, pero ahora invirtiéndose los términos: “Señorías –interpelaba a los parlamentarios la candidata refiriéndose a la reforma en sentido federal de la Constitución-, el Gobierno que me propongo presidir no será, pues, en modo alguno temeroso de los cambios ni menos aún inmovilista. Todo lo contrario, partidario de reformas profundas, pero también partidario de no presentar como reforma los que, sin duda, son pasos en la dirección equivocada. Me refiero al proyecto de la llamada ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local, un ataque en toda regla a la autonomía municipal y a los estatutos de autonomía”. Y una defensa a ultranza del nivel local de gobierno frente al erosionador proyecto de ley en tramitación en las Cortes Generales es la que se pretende hacer desde la Presidencia de la Junta: “este proyecto de ley vulnera nuestro Estatuto de Autonomía en 15 artículos, que consagran un núcleo competencial propio de las corporaciones locales que ahora, al socaire de los recortes, se pretende sencillamente liquidar. No es una reforma, sino un intento de dismantelar el modelo constitucional de Administración local, que pierde, en buena medida, su carácter de gobierno local y su propia autonomía. Y es un paso en la dirección equivocada también por sus graves consecuencias en materia de atención social, de esa atención social que prestan en estos momentos los ayuntamientos y que en Andalucía benefician a un millón de personas. Y lamentablemente también por su repercusión en el empleo, con decenas de miles de trabajadores andaluces que ven peligrar sus puestos de trabajo”. Así pues, a la vista del contenido del proyecto de ley presentado en el Congreso de los Diputados, y a salvo obviamente de que se produzca una modificación en profundidad del mismo a lo largo de su tramitación parlamentaria, no queda otra alternativa que oponerse a dicha iniciativa legislativa con todos los instrumentos de que pueda disponer la Junta de Andalucía: “En consecuencia, el Gobierno que presida se opondrá con cuantos medios jurídicos y políticos estén a su alcance sin descartar el recurso de inconstitucionalidad, ante este auténtico atropello a la autonomía local y a nuestro Estatuto de Autonomía”⁶.

Una valoración crítica de la reforma local en marcha impulsada por el Gobierno central que, lógicamente, sería compartida por el portavoz del grupo parlamentario que apoya al Ejecutivo autonómico. En efecto, para Castro Román, “la reforma de la Administración local es el primer paso hacia esta demolición del Estado en forma de debilitamiento de las entidades locales, redu-

⁶ *DSPA* núm. 47, pág. 16.

ciendo competencias, eliminando los servicios de proximidad, que son los que tienen un mayor carácter social para los vecinos y vecinas, y privatizando los sectores estratégicos de gestión local como el ciclo integral del agua. Si consiguen aprobarla, los ayuntamientos democráticos serán una experiencia excepcional en la historia de nuestro país [...] Asistimos, pues, a una involución democrática y recentralizadora impuesta por el PP, que usa la crisis como coartada para dismantelar los servicios públicos y paralizarlos...”⁷.

Ante esta andanada de críticas a la política legislativa del Gobierno central en la materia, el portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Zoido, derivó el centro de atención al incumplimiento de las obligaciones financieras que el Ejecutivo autonómico tiene frente a las entidades locales. Ya al abordar la pretensión de la candidata de mantener un contacto estrecho con los ayuntamientos respondería el Sr. Zoido: “espero que no sea una visita protocolaria, de fotos de un día, sino que vaya acompañada de los 317 millones de euros que el Gobierno debe a todos los andaluces a través de los ayuntamientos”⁸. Pero sería al final de su intervención, cuando desgranó los ejes fundamentales en torno a los cuales se articula el programa del Partido Popular, el momento en que más detenidamente se ocupó del tema al abordar su punto noveno: “apoyo y voz a los ayuntamientos y diputaciones. Tiene que facilitar, señora Díaz, la interlocución directa de los alcaldes con la Junta de Andalucía mediante la celebración de la Conferencia de Alcaldes. A todos beneficiaría, en especial a todos los andaluces, además de concretar, como es lógico, un calendario del liquidación de las obligaciones pendientes de pago derivadas de la ejecución de los convenios entre la Junta de Andalucía y las corporaciones locales”⁹.

Unas pretendidas deudas pendientes de pago que, sencillamente, serían desmentidas por la candidata en el turno de réplica: “Usted sabe que la deuda de los ayuntamientos hacia la Junta de Andalucía es mayor, sensiblemente mayor, que la de la Junta con los gobiernos locales. Pero yo voy a abrir un nuevo tiempo también en las relaciones entre las administraciones, y no me va a encontrar en ese rirrafe entre administraciones [...]. Ha hablado de en torno a más de trescientos... Sabe perfectamente que la deuda de los ayuntamientos con la comunidad autónoma es de más de cuatrocientos”¹⁰.

⁷ DSPA núm. 48, págs. 4-5.

⁸ DSPA núm. 48, pág. 31.

⁹ DSPA núm. 48, pág. 33.

¹⁰ DSPA núm. 48, pág. 40.

Comoquiera que sea, con independencia de cuál sea el saldo real de las relaciones financieras Junta de Andalucía/entes locales, lo que sí resulta evidente es que la cuestión local ocupó el protagonismo en el curso del debate en torno a la organización territorial del Estado en su conjunto. Y, como es lógico, no debe extrañar dicho protagonismo, puesto que la celebración de la sesión de investidura prácticamente coincide en el tiempo con el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de tramitar el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local¹¹. Un Proyecto que suponía un giro abrupto en la línea evolutiva seguida en los últimos años en la articulación del nivel local de gobierno en el Estado Autonómico. La tendencia que –si bien parcialmente frustrada– había marcado hasta la fecha la conformación jurídica de la Administración local se proyectaba en un doble plano. De una parte, y en consonancia con los genuinos Estados federales, se pretendía avanzar en lo que se dio en denominar la *interiorización* de los gobiernos locales en las Comunidades Autónomas, esto es, se perseguía reequilibrar el carácter *bi-fronte* de nuestro sistema local, fuertemente escorado a favor del gobierno central en detrimento del papel atribuido a aquéllas en la configuración de *sus* entes locales. A esta dirección apuntaron inequívocamente los diversos borradores de Anteproyecto de Ley de gobiernos locales elaborados durante las dos últimas legislaturas, que, como es bien conocido, no llegaron tan siquiera a comenzar la fase de iniciativa legislativa. Más éxito tuvieron las iniciativas de *interiorización* desarrolladas a través de la vía de las reformas estatutarias –señaladamente, la catalana y la andaluza–, aunque no puede desde luego soslayarse que algunos de los avances introducidos al respecto fueron neutralizados por la STC 31/2010. De otro lado, junto a esta ampliación del margen de maniobra de las CCAA, la anterior línea de reforma aspiraba a fortalecer la autonomía local, introduciendo garantías frente a la intromisión tanto del nivel estatal como del nivel autonómico de gobierno. Y también a este respecto serían esencialmente los Estatutos catalán y andaluz, ambos con una marcada vocación *municipalista*, los que llegarían más lejos: delimitación estatutaria de un espacio competencial propio; compromiso de poner en marcha la participación local en los ingresos tributarios autonómicos; atribución de un carácter excepcional y secundario de la financiación condicionada. Y es esta concepción de los gobiernos locales andaluces asumida por el estatuyente la que está en juego si prospera la iniciativa legislativa impulsada por el Gobierno central.

¹¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie A, núm. 58-1, de 6 de septiembre de 2013.

En efecto, el Proyecto parte de un presupuesto conceptual (o si se prefiere, ideológico) radicalmente diferente. Presupuesto ideológico que, ciertamente, se ha visto incentivado y pretendidamente legitimado por el contexto de severa de crisis financiera que atravesamos. Si la idea central inspiradora de las anteriores reformas estaba al servicio de la configuración del modelo territorial del Estado, apostando por la potenciación de las autonomías territoriales, en el momento actual la frase mágica es “estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Digámoslo ya abiertamente: algunas de las medidas previstas en el Anteproyecto serían literalmente incomprensibles y causarían un estupor invencible si no se examinaran a la luz de la actual situación de crisis y, en especial, atendiendo a las consecuencias que ha ido generando en el plano jurídico: apertura del procedimiento de déficit excesivo contra el Reino de España en 2009; reforma del art. 135 de la Constitución para recordar al máximo nivel normativo los compromisos de disciplina fiscal impuestos por Bruselas y habilitar al legislador orgánico para imponer su cumplimiento a los restantes niveles de gobierno; y, en fin, la utilización inmediata de dicha habilitación mediante el dictado de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Como decía, son razones de disciplina fiscal las que pueden dotar de algún sentido a ciertas previsiones del Proyecto, pues es difícil hallárselo desde la perspectiva del diseño de la estructura territorial de nuestro sistema político-constitucional. Pero esto no es un secreto para nadie, ya que el propio autor del Proyecto comienza su Exposición de Motivos reconociéndolo abiertamente: “la Ley Orgánica 2/2012... exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control financiero”.

Y aunque las razones inmediatas de la reforma obedecen a un específico contexto económico, parece evidente que la misma ha venido para quedarse. Al igual que la reforma del art. 135 CE y su desarrollo por la LO 2/2012, claramente impulsada por la crisis de deuda soberana que atravesamos, también la proyección de este problema a la esfera local parece destinada al largo plazo: La propia noción de “sostenibilidad” presupone y conlleva la nota de perdurabilidad a lo largo del tiempo. En este contexto, no puede afirmarse que el Proyecto suponga el estallido de un trueno en un cielo sereno. Pero tras su lectura es difícil desembarazarse de la impresión de que se ha ido, quizá, demasiado lejos. Así es: en el origen último del Proyecto está, pues, sobre todo, la necesidad de recortar de forma inmediata el volumen de gasto achacable a los gobiernos locales. En una fase caracterizada por el hun-

diminución en picado de los ingresos municipales, y con independencia de que también se haya incrementado la presión fiscal, se ha considerado que es fundamentalmente mediante la reducción del gasto como se puede asegurar que el nivel local cumpla con sus límites de déficit presupuestario. De hecho, el compromiso asumido inicialmente por España frente a Bruselas en el *Programa de Estabilidad 2012-2015* cifraba en 3.500 millones de euros el potencial de ahorro a obtener en 2013 por las reformas normativas previstas en materia de Administración local (señaladamente por la supresión de las denominadas *competencias impropias*). Cuantía que asciende a 8.000 millones de euros de ahorro, en el periodo 2014-2015, según la versión del *Programa Nacional de Reformas* fechada el 26 de abril de 2013.

Como a nadie se le oculta, y así se pone de manifiesto en las prácticas reformistas seguidas en otros países, dos son las fórmulas más contundentes y directas para conseguir la reducción estructural del gasto local: o bien se opera en el número de las entidades locales, atajando una pretendidamente excesiva fragmentación del mapa municipal, o bien se actúa en las necesidades de gasto locales recortando los servicios que han de prestar a sus vecinos. Pues bien, en ambas líneas de actuación pretendía el Gobierno central actuar según las previsiones de la *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015*. En lo que concierne a “la racionalización en el número de Entidades locales”, el Programa apuntaba inequívocamente a la supresión de pequeños municipios: “El Plan contempla líneas de trabajo como la agrupación de municipios, definidos por tramos de población, de modo que solo tuvieran la consideración de municipios los que alcanzaran un determinado umbral de población” (pág. 42). Y en consonancia con estas previsiones, el *Programa Nacional de Reformas 2012* insistiría en la “racionalización del número de Ayuntamientos”, procediendo a la “agrupación de municipios en función de la población”. Sin embargo, el *Programa Nacional de Reformas 2013*, cuya remisión a la Unión Europea se acordó en el Consejo de Ministros del pasado 26 de abril, no hacía ya referencia a esta cuestión. Y probablemente la razón de esta omisión reside en la circunstancia de que los diversos borradores de Anteproyecto que antecedieron al texto definitivamente aprobado por el Consejo de Ministros no afrontaban directamente el tema de la fusión de municipios; una cuestión espinosa como pocas que, en principio, el Gobierno central parecía pretender eludir. Sin embargo, el demoledor Dictamen del Consejo de Estado, de 26 de junio de 2013, que apreció la inconstitucionalidad de varias medidas contenidas en el Anteproyecto, prácticamente obligaría al Gobierno a abordar este asunto en el Proyecto remitido a las Cortes.

Junto a otras modificaciones de menor alcance¹², la principal novedad estriba en que la genérica capacidad que se reconocía al Estado al respecto en el art. 13.3 LRBRL se ve completada por un listado de específicas medidas de estímulo y fomento de las fusiones municipales, primordialmente de naturaleza financiera (nuevo apartado cuarto del art. 13 LRBRL). Pero, quizá, lo que convenga especialmente destacar es que a las Diputaciones se confía un papel estelar en estos procesos de fusión: “Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión” (art. 13.5 LRBRL). Centralidad provincial que se reiterará en el Proyecto al regular los planes económico-financieros, al atribuir expresamente a las Diputaciones la coordinación de las medidas contenidas en los mismos, “incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado” (tercer apartado del art. 116 bis LRBRL). Es una muestra más de hasta qué punto el Proyecto aún en tramitación, de aprobarse en sus actuales términos, supondrá una alteración sustancial del juego de las relaciones municipios/provincias/comunidades autónomas hasta hoy existente. Y es, obviamente, indicativo de la oportunidad del tratamiento detenido de esta cuestión en el curso del debate de investidura.

Manuel Medina Guerrero

¹² Exigir un informe de la Administración que ejerza la tutela financiera para los supuestos de creación, supresión y alteración de los términos municipales (art. 13.1); y condicionar la creación de nuevos municipios a aquellos núcleos de población de al menos 5.000 habitantes que, además, resulten financieramente sostenibles (art. 13.2).