

Crónica Parlamentaria

El debate final de la Ley de Autonomía Local de Andalucía

El pasado 26 de mayo el Pleno de la Cámara aprobó la Ley reguladora de la Autonomía Local de Andalucía, que sería publicada en el BOJA de 23 de junio¹. A punto de terminar su tramitación parlamentaria, el escenario en que se desarrollaría el debate final del proyecto de ley estuvo marcado por la escasa acogida que –a juicio de los grupos de oposición– tuvieron las numerosas enmiendas que habían presentado, de tal suerte que el texto remitido en su día por el Consejo de Gobierno únicamente había experimentado transformaciones relevantes con ocasión de la aprobación de enmiendas formuladas por el propio grupo socialista.

Y muy probablemente una de las novedades de mayor calado incorporadas al proyecto durante su tramitación parlamentaria fue la creación de un nuevo órgano, de composición exclusivamente local, que está llamado a intervenir en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad Autónoma. El origen del mismo reside en la insatisfacción suscitada por el órgano de anclaje estatutario al que se le asignaba, entre otras, esa función, a saber, el Consejo Andaluz de Concertación Local; insatisfacción que se vio acrecentada a la vista de la absoluta preeminencia que su regulación legislativa atribuyó a la Junta de Andalucía, de tal suerte que es imposible que dicho órgano apruebe una decisión si no es aceptada por los representantes de la Comunidad Autónoma. En efecto, con independencia de cuál pueda ser su funcionamiento en la práctica, lo que sí resulta irrefutable es que, por su propia configuración normativa, se muestra muy alejado de los modelos de Derecho Comparado o del prefigurado en el Estatuto catalán, a saber, un órgano de composición exclusiva o preferentemente local que tiene como única o principal función la de permitir que los entes locales emitan su parecer respecto de los proyectos normativos emanados de otro nivel de gobierno que les afecten. No es de extrañar, por tanto,

¹ Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cuya entrada en vigor estaba prevista a los treinta días de su publicación (Disposición final undécima).

dadas estas limitaciones del CACL, que por iniciativa de la FAMP se barajase la posibilidad de incluir en la Ley de Autonomía Local de Andalucía un nuevo órgano que reuniese las características referidas, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Más concretamente, la propuesta de la FAMP apuntaba a la constitución de “un órgano de composición exclusivamente local con funciones de control preventivo de los planes o normativa autonómica que afecte a la autonomía de municipios y provincias”; lejos de concebirse como un órgano cooperativo de alcance general, el mismo estaría llamado a servir de forma exclusiva como “garantía de la autonomía local y preservación de la titularidad de las competencias de municipios y provincias”. A tal objeto, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales conocería, con carácter previo, cuantos anteproyectos de planes, normas y actos administrativos generales elaborase la Comunidad Autónoma, informando “sobre el impacto que aquéllos ejerzan en el ámbito competencial local, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y de oportunidad”. Todos sus integrantes serían de extracción local, puesto que la FAMP sugería que estuviese compuesto por la totalidad de la representación local en el CACL más cinco cargos electos locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, siendo su presidente elegido por mayoría absoluta del Consejo. Por lo demás, se contemplaba la posibilidad de que las decisiones del Consejo de Gobiernos Locales tuvieran alguna eficacia práctica, toda vez que se proponía que, en caso de que formulase observaciones o reparos a los proyectos autonómicos, la Comunidad Autónoma sólo podría rechazarlos motivando de forma expresa y detallada esta decisión.

Se trataba, por lo demás, de una propuesta que, como declaró el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen de 10 de diciembre de 2009, no planteaba ningún inconveniente desde el punto de vista de su adecuación al marco estatutario, siempre y cuando –claro está– la creación del nuevo órgano no entrañase una erosión de la función estatutaria del CACL como “ámbito permanente de dialogo y cooperación institucional” (art. 95 EAAnd). En cualquier caso, es evidente que la coexistencia de ambos Consejos precisaría la adaptación de la vigente Ley reguladora del CACL. El Dictamen del Consejo Consultivo únicamente matizó la naturaleza del “control preventivo” que pretendía vincularse con el nuevo Consejo, habida cuenta de que el control de constitucionalidad y “estatutoriedad” de las normas autonómicas está reservado al propio Consejo Consultivo por el Estatuto de Autonomía. Ahora bien, como se afirmó en el Dictamen, en puridad la propuesta de la FAMP no perseguía “configurar en sentido propio un órgano de control sobre actos autonómicos, normativos o de otra naturaleza, sino de establecer un nuevo y cualificado cauce participativo... que pueda contribuir a garantizar la autonomía local de la

mejor manera posible, que es tomando en consideración, en la medida de lo posible y en el momento adecuado, el parecer de las Entidades Locales sobre las decisiones autonómicas que les afectan, evitando conflictos o manifestaciones propias de la dimensión reaccional de dicha autonomía”. Nada cabía, en fin, objetar a la propuesta de la FAMP, ni siquiera en lo relativo a los efectos que se anudaban a las decisiones del nuevo Consejo, puesto que, como atinadamente razonó el Consejo Consultivo: “No se trata de regular ningún informe vinculante, ni un derecho de veto sobre decisiones autonómicas, sino de algo sustancialmente distinto: nada obsta para que un instrumento participativo tan cualificado como el que se desenvolvería con la actuación del Consejo de Gobiernos Locales pueda dar lugar a la emisión de juicios de oportunidad u opiniones fundadas en Derecho sobre normas, planes y medidas que por definición han de estar precedidos de una fase de consulta, en la que haga efectivo el derecho de participación de las Entidades Locales”.

Pues bien, esta propuesta de la FAMP ha conseguido abrirse paso en la tramitación parlamentaria de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, que crea en efecto el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; nueva institución que se concibe “como órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales” (art. 57.1). Por lo que hace a su composición, se consagra su carácter exclusivamente local, ya que “estará compuesto por la totalidad de la representación local en el Consejo Andaluz de Concertación Local más cinco cargos electos locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”, siendo elegida la presidencia por mayoría absoluta del Consejo (art. 57.4). Por otra parte, la regulación de su ámbito funcional se acerca también bastante a la propuesta de la FAMP, toda vez que está llamado a informar con carácter previo “cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias”, determinando “el impacto que puedan ejercer sobre dichas competencias” (art. 57.2). No obstante, para calibrar en su justa medida el alcance de sus competencias no cabe soslayar alguna otra atribución que se le encomienda a lo largo del texto legislativo, como la previsión relativa a los programas de colaboración financiera de que el Consejo participe “en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales” (art. 24.3). Por lo demás, los informes, que se aprueban por mayoría simple (art. 57.3) y pueden basarse en criterios de legalidad y oportunidad, “en ningún caso tendrán carácter vinculante” (art. 57.2). Y, sin embargo, tales informes distan de ser un mero trámite,

puesto que algunas consecuencias de relieve se anudan a los mismos: de una parte, se exige en caso de rechazo de las observaciones o reparos formulados por el Consejo que haya una “información expresa y detallada” al respecto (art. 57.5); y, de otro lado, se establece la obligación de que, en el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a las competencias locales propias, sea conocida la posición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (art. 57.6).

Otra de las modificaciones introducidas durante la tramitación parlamentaria digna de mención tiene que ver con la delimitación de las competencias propias locales. En efecto, la redacción del artículo 6 del Proyecto, que se ceñía a remitir genéricamente a la Ley la delimitación de las competencias de municipios y provincias, no parecía ajustarse plenamente al régimen de las competencias propias locales establecido por el nuevo marco estatutario; nuevo marco en el que es la ley cualificada *ex* art. 108 EAA and la que, desarrollando el ámbito de competencias propias directamente perfilado en el propio art. 92.2 del Estatuto, está llamada a determinar ese *mínimum* competencial. De ahí que el grupo parlamentario socialista presentase una enmienda de adición, la núm. 125², que terminaría convirtiéndose en el definitivo artículo 6.2 de la LAULA: “Las competencias locales que determine la presente Ley tienen la consideración de propias y mínimas, y podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales”. De este modo, aunque la Ley contenga un listado amplísimo de competencias propias municipales (art. 9), así como obviamente un catálogo de competencias provinciales (arts. 12–15), debe entenderse que supone un arsenal de atribuciones mínimo, ya que son ampliables por el legislador sectorial.

Para terminar ya con las referencias a las enmiendas que acabarían por abrirse paso en el texto inicialmente remitido por el ejecutivo, conviene recordar que una de las cuestiones que se consideró mejorable del proyecto afectaba a la espinosa cuestión de las subvenciones condicionadas. Así es; el proyecto se limitaba en su art. 24.2 a reiterar la previsión del Estatuto de que, adicionalmente al mecanismo de participación en tributos, la Junta de Andalucía podía emprender programas de colaboración financiera en materias específicas (art. 192.2); de tal suerte que un texto llamado a delimitar la autonomía del nivel local de gobierno rehusaba introducir ninguna cautela o garantía destinada a refrenar uno de los instrumentos que, en la práctica, muestra mayor potencialidad erosiva o, derechamente, menoscabadora de tal autonomía. A fin

² BOPA, núm. 450, de 4 de mayo de 2010, pág. 15.

de mejorar este aspecto del proyecto, la FAMP había sostenido la inclusión de un artículo que, *mutatis mutandis*, en línea con lo dispuesto por el art. 45 EAAnd en la esfera de las relaciones Estado/Junta de Andalucía, especificara qué posibilidades de actuación respecto de esos programas, ya normativas o de pura gestión, debían reservarse a los Entes locales en los diversos escenarios competenciales. Propuesta que, como vino a resolver el Dictamen del Consejo Consultivo, se acomodaba perfectamente al bloque de la constitucionalidad, de tal modo que nada impedía que se incorporase al texto definitivo de la Ley durante su tramitación parlamentaria.

Pues bien, como era de esperar, numerosas fueron las enmiendas que pretendieron garantizar la esfera competencial local en aquellos ámbitos materiales objeto de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma. A este respecto, merecen apuntarse las enmiendas número 75 y 243, de adición, de los grupos parlamentarios Izquierda Unida y Popular, respectivamente, en las cuales, de idéntico tenor literal, una vez reseñada la posibilidad de que los programas pudieran ejecutarse mediante convenio, se garantizaba “la intervención de las Entidades Locales en la concreción de los objetivos y condiciones de las actuaciones programadas, correspondiendo la ejecución íntegra de las actuaciones a las Entidades Locales, incluida la gestión de los fondos previstos para su realización que se le transfieran desde la Comunidad Autónoma y la tramitación administrativa”³. Como también se hace acreedora de una referencia expresa la enmienda núm. 78, también de adición y del grupo parlamentario Izquierda Unida, tendente a proteger las competencias locales en los casos de subvenciones a particulares, pues en estos supuestos habría asimismo de reconocerse a las Entidades Locales, “según los casos, facultades para especificar y complementar los objetivos, condiciones y requisitos del otorgamiento, así como para la ejecución y gestión a la que deban sujetarse”⁴.

Sin embargo, ninguna de estas enmiendas especialmente protectoras de la autonomía funcional de los gobiernos locales gozaría del respaldo de la mayoría de la Cámara. Sí prosperó, por el contrario, otra fórmula menos ambiciosa de defensa del nivel local de gobierno frente al “mayor Presupuesto” de la Junta, aunque, en cualquier caso, siempre supuso una mejora respecto del texto presentado por el ejecutivo a la Mesa del Parlamento. Hacia esta dirección

³ BOPA, núm. 450, de 4 de mayo de 2010, págs. 9 y 33.

⁴ BOPA, núm. 450, de 4 de mayo de 2010, pág. 9.

apuntaba la enmienda núm. 74 del grupo Izquierda Unida, que defendía que en la elaboración de los programas de colaboración financiera deberían “participar las Entidades Locales mediante informe preceptivo del Consejo Andaluz de Concertación Local”. Pero sería la enmienda núm. 157 presentada por el grupo parlamentario socialista, de modificación del art. 24 del Proyecto, la que acabaría plasmándose en el definitivo artículo 24 de la LAULA⁵. La enmienda sugería, de una parte, la inclusión del siguiente inciso final en el art. 24.2 del Proyecto: “La determinación de las entidades beneficiarias [de los programas de colaboración financiera] responderá a criterios objetivos y estará su-peditada a su aceptación”. Y, de otro, lado la enmienda establecía la adición de dos nuevos apartados a dicho art. 24 del Proyecto:

“3. En la elaboración de estos programas deberán participar las Entidades locales. Así mismo el Consejo de Gobiernos Locales participará en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los Entes Locales.

“4. Los programas y recursos derivados de los mismos serán objeto de desarrollo y regulación en los términos que reglamentariamente se establezcan, por la Consejería competente en materia de hacienda”.

La aprobación de esta enmienda implica, por tanto, dar participación a las entidades locales, a través de su nuevo órgano representativo, en la elaboración de los programas de subvenciones y en la fijación de los parámetros para la aplicación de los fondos canalizados desde la Junta de Andalucía; aunque, al tiempo, se pretende salvar un espacio de maniobra normativa a favor de la Consejería competente en materia hacendística.

Decía líneas arriba que el debate final del Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía debía enmarcarse en el escaso éxito que habían alcanzado las enmiendas presentadas por la oposición, de tal modo que los grupos popular e Izquierda Unida habían mantenido las principales hasta el momento final de la votación de la Ley en el Pleno. Importa, no obstante, notar otra circunstancia que tuvo una enorme influencia en el modo en que se desarrollaron las intervenciones en la Cámara, a saber, que el debate final de este proyecto de ley se celebró conjuntamente con el de la Ley Reguladora de la Par-

⁵ BOPA, núm. 450, de 4 de mayo de 2010, pág. 18.

ticipación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, subrayándose así, gráficamente, la estrecha relación que existe entre el reconocimiento de la autonomía y la provisión de medios financieros suficientes para que el ejercicio de la misma sea real y efectivo. Y, en buena medida, fue el reconocimiento de que esta última no estaba a la altura de las necesidades de los gobiernos locales la razón que explica por qué la primera sólo fue secundada por el grupo parlamentario que apoya al ejecutivo.

Ciertamente, los portavoces de la oposición destacaron en sus intervenciones esa conexión tan íntima entre ambas leyes que, sencillamente, únicamente resultaba congruente aprobarlas conjuntamente o rechazarlas en bloque. En este sentido, el portavoz que abrió el debate, el Sr. Valderas Sosa, prácticamente comenzó su alocución afirmando: "... son dos leyes que están estrechamente vinculadas. Tan vinculadas que ambas leyes no solo se dan la mano, sino que una sin otra, la LAULA sin la PICA o la PICA sin la LAULA, no tendrían ningún sentido. Pero yo digo aún más: no tendría ningún sentido la LAULA si, al mismo tiempo, no fuera acompañada de una adecuada Ley de Participación en los Tributos de la Comunidad por parte de todos los ayuntamientos y diputaciones —en este caso, más los ayuntamientos— del conjunto de nuestra Comunidad Autónoma"⁶. Así, pues, el eje transversal que atraviesa las intervenciones de la oposición, tendente a explicar su rechazo a los proyectos legislativos, fue precisamente que los mismos no abordasen resueltamente la solución de los problemas financieros del nivel local de gobierno. Ésta es, desde luego, la impresión que, de forma inequívoca, dejó traslucir el portavoz del grupo parlamentario Izquierda Unida. Tras describir un escenario de "asfixia económica municipal, falta de liquidez, una situación preocupante de endeudamiento, y un ataque que yo denominé 'garrote vil' o 'garrotazo', de hace tres días, a los ayuntamientos por parte del Gobierno del Estado", justificaría así la actitud de su grupo: "Por eso todavía cobra más valor nuestra posición política, porque la posición política responsable no es siempre de sí o de abstención: también hay posiciones políticas responsables fundamentadas cuando se da un no fundamentado a determinadas materias porque es posible mejorarlas... Por lo tanto, ayuntamientos con cada vez más reivindicaciones de carácter social, con competencias asumidas sin recursos. No lo digo yo: lo dice el Presidente de la FEMP, lo dice el Presidente de la FAMP, lo vienen diciendo desde hace bastante tiempo. Por eso reclaman un nuevo modelo de financiación, una ley de financiación que poner a una ley de autonomía local. ¿Qué es

⁶ *Diario de Sesiones. Pleno de la Cámara*, núm. 84, VIII Legislatura, 2010, pág. 21.

la Ley de Autonomía Local sin una ley de financiación? Papel mojado, compañeros y compañeras, absolutamente nada”⁷. En consecuencia, de acuerdo con la línea argumental que estructuró la disertación del Sr. Valderas, de poco sirve avanzar en la autonomía competencial del nivel local de gobierno si no se ve satisfactoriamente acompañada del aporte financiero pertinente: “No se reconoce la deuda histórica contraída por la Junta de Andalucía con los ayuntamientos por competencias y recursos asumidos. Que lo dicen todos los ayuntamientos, lo dice la FEMP y lo dice la FAMP: las competencias nuevas no van acompañadas de financiación. Se habla de que a los ayuntamientos se les plantean en esta ley nuevas competencias. Pero, amigo mío, los recursos son los que establece la PICA. Pues muy bien, la PICA establece 200 millones, si no hay un cambio y una modificación como hemos tratado de impulsar y negociar; pero hay una realidad, en este año los ayuntamientos recibirán menos que el año anterior...”⁸.

La intervención de la portavoz del grupo parlamentario popular, Sra. Crespo Díaz, también puso el acento en la deficiente forma de abordar el problema estructural de la financiación, pero extendió sus críticas a otros aspectos sustantivos de la LAULA. De entrada, reprochó que, frente al pretendido consenso que pretendía lograrse en la aprobación de la ley, el grupo socialista sólo había aceptado nueve de las ciento setenta y nueve presentadas por su grupo, “nueve que dicen que son iguales que la suya, nueve semánticas... Y lo han hecho para intentar tapar la imagen autoritaria, porque realmente no querían aceptar más, porque aceptar más significaría dar un cambio radical a estas leyes y significaría que estas leyes no solamente proclamarían la autonomía, que es lo que hacen, sino que la garantizarían”. Y apostillaría más adelante: “... el Gobierno no aprecia el consenso e intenta, ha intentado disimular con invitaciones a reuniones de paseillo y marketing por la Consejería de Gobernación, para inmediatamente decir que no, sistemáticamente, a las propuestas de los demás grupos”⁹. Así, pues, con independencia de la insatisfacción en materia económico-financiera, la señora Crespo apuntaría al núcleo duro de la LAULA, poniendo en cuestión su verdadera virtualidad de norma avanzada en la

⁷ *Diario de Sesiones cit.*, pág. 22.

⁸ *Diario de Sesiones cit.*, pág. 23.

⁹ *Diario de Sesiones cit.*, págs. 25-26.

construcción de la autonomía local y desvelando la razón última de esta resistencia a ir más allá: “Lo prefieren así porque, de otra forma, perderían el control sobre los ayuntamientos, y no sería lo que es, una ley intervencionista, que para todo hay que pedir un informe a la Junta de Andalucía, para todo, cualquier trámite de la Administración local. Porque perdería la posibilidad, el Gobierno andaluz, de dar los convenios, las subvenciones dedocráticas, y perderían parte de ese control municipal al que no piensan renunciar, y, por supuesto, no piensan renunciar antes de las próximas elecciones municipales”¹⁰.

Y, acto seguido, la portavoz del grupo popular ejemplificaría ese espíritu intervencionista de la Junta de Andalucía –que, a su juicio, impregna por entero el proyecto de ley– proyectando su análisis a dos aspectos del texto en cuestión. De una parte, apuntaría de plano a uno de los principales objetivos que animaron en su día la elaboración del proyecto, cual fue la pretensión de lograr un listado de competencias locales “blindado” frente a las eventuales injerencias del legislador sectorial gracias a la mayoría cualificada requerida por el art. 108 EAAAnd para la aprobación de la Ley. Pues bien, este objetivo se había frustrado plenamente con el actual proyecto: “La realidad, señorías, es que, con la LAULA, el Gobierno no transfiere ni una sola competencia. Ya todo lo posterga a futuras leyes sectoriales. Y ya hemos visto lo que pasa con la Ley de Aguas o con la Ley de Derecho a la Vivienda. Todo lo que no le gusta al Gobierno andaluz se lo anexiona a los ayuntamientos... Si realmente la rehabilitación autonómica de viviendas le interesa al Gobierno, se la queda el Gobierno. Realmente, hoy por hoy, esta ley que nos garantiza que es competencia propia el alumbrado público, realmente es algo que los ayuntamientos llevamos ejerciendo durante mucho tiempo, y además sin dinero para poder seguir ejerciendo...”.

Aunque el grueso de las críticas relativas al empeño de la Junta por mantener el control sobre los gobiernos locales lo dirigiría la señora Crespo a una de las enmiendas socialistas que fue incorporada al texto en el Informe de la Ponencia, a saber, la enmienda del art. 24 a la que antes hicimos alusión al abordar la cuestión de las subvenciones condicionadas. Así argumentó su rechazo a dicha enmienda la Sra. Crespo: “Sólo habla de financiación en dos artículos, señorías, el art. 24 y 25 de la LAULA, de forma exigua. Y, a diferencia del Partido Popular, el PSOE, con sus enmiendas, en vez de avanzar, retroce-

¹⁰ *Diario de Sesiones cit.*, pág. 26.

de y se ha incorporado al texto. Y nos parece una barbaridad que se haya incorporado la enmienda al artículo 24, en la que propone, señorías, y les leo textualmente: `Los programas y recursos derivados de las materias concretas serán objeto de desarrollo por parte de la Consejería en materia de Hacienda`. Es decir, señorías, algo tan sorprendente y contrario a lo que pretende la ley. En esta enmienda, se puede resumir el espíritu de control del Partido Socialista de Andalucía. Pretende volver aún más al sectarismo, a los alcaldes pediguños en las delegaciones y consejerías, a los convenios, a las subvenciones deducidas que el PSOE quiere seguir dando en esta Comunidad”. En suma, en opinión de la portavoz del grupo popular, esta enmienda es plenamente representativa del carácter y naturaleza últimas de la Ley; razón por la cual bastaría ella sola para justificar el rechazo al texto en su conjunto: “Son un escándalo estas enmiendas del Partido Socialista. Es un escándalo político [aplausos] sobre el que deberían reflexionar antes de aprobar en esta Cámara, que va en contra del espíritu de la ley, que son los fondos incondicionados, que va en contra de la Carta Europea de Autonomía Local, y, por tanto, nada más que por esto, el Partido Popular debería votar en contra de esta ley; una ley sectaria, controladora e intervencionista que sólo sirve para los intereses partidistas del Partido Socialista en Andalucía”¹¹.

El portavoz del grupo socialista, Sr. Martínez Vidal, comenzaría su intervención haciendo una mención especial al ex Director General de Administración Local, el señor Manuel Zafra Víctor, de quien dijo que en buena medida podría reconocerse “en el texto que hoy saldrá adelante de la Ley de Autonomía”. Una vez identificado el principal impulsor del texto y destacada la circunstancia de que el Gobierno cumpliera estrictamente con el calendario previsto en lo relativo a la presentación de los proyectos, el señor Martínez Vidal quiso, en primer término, subrayar el papel clave que está llamada a desempeñar la LAULA en el entramado jurídico de la Comunidad Autónoma: “... no estamos ante dos leyes cualesquiera. Sin desmerecer a ninguna otra, podría decirse de estas leyes, particularmente de la de autonomía local, que vienen a significar en relación al Estatuto lo que este y sus hermanos de las restantes comunidades autónomas significan respecto a la Constitución española. Si esto se dice, por parte de la doctrina científica, que conforma el bloque de la constitucionalidad, la Ley de Autonomía Local, necesaria por mandato estatutario del artículo 98, de mayoría reforzada por el artículo 108, conforma el bloque de lo que podríamos denominar la estatutoriedad. Es una ley estatu-

¹¹ *Diario de Sesiones cit.*, pág. 26.

yente, en tanto que afecta a la organización territorial y a la organización de las instituciones básicas. Por eso, según el 108, requiere esa mayoría reforzada, esa mayoría absoluta, porque da forma a una pieza estructural de la arquitectura político-institucional de la Comunidad Autónoma, como son las entidades locales”. Sentado lo anterior, apuntó de inmediato una valoración que, ciertamente, es difícilmente rebatible a la luz de la normativa existente al respecto en el conjunto del Estado: “... el diseño que se ha querido dar al encaje de lo local en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma es el más ambicioso –y reto a las señorías del Partido Popular que gobiernan en algunas comunidades autónomas de nuestro país a que nos presenten un modelo que se pueda mínimamente comparar con el que se va a aprobar hoy–, es el más ambicioso, como les decía señorías, que se conoce en todo el Estado. Andalucía va a ser la primera comunidad autónoma de España en disponer, desde hoy, si la Cámara así lo decide, de una regulación normativa de primer rango para sus entidades locales... que no conoce, como les decía, parangón en el conjunto del Estado”¹².

Una buena parte de su intervención se centró, sin embargo, en desmantelar las tesis defendidas por los grupos de oposición de que no se había desplegado ningún esfuerzo para alcanzar un consenso en la materia, y que las enmiendas, lejos de mejorar, habían supuesto un deterioro del texto inicialmente remitido por el ejecutivo. Frente a estas valoraciones, la argumentación del portavoz socialista fue contundente: “... creemos que existe una apreciable optimización del texto primigenio –insisto, de gran calidad técnica y de firme apuesta política– tras las enmiendas de los distintos grupos que se incorporarán al texto definitivo. Y digo de los distintos grupos, y les pediría aquí que se detengan... Mi grupo, el Grupo Socialista, registró más de setenta enmiendas al articulado inicial que se incorporaron al texto en el trámite de Ponencia... Pero esas enmiendas son fruto de un proceso negociador con la FAMP... Y la FAMP la integran alcaldes que son de todos los signos políticos, una riqueza cromática más amplia, bastante más amplia que la que compone esta Cámara actualmente. Y... esas enmiendas consensuadas entre mi grupo, entre el Grupo Socialista y la FAMP, fueron respaldadas unánimemente por alcaldes tanto del Partido Popular como también de Izquierda Unida, en el Consejo Andaluz de Concertación Local. Luego no son exclusivamente las enmiendas del Grupo Socialista, son enmiendas en un número superior a setenta, que recogen el sentir de la comunidad política local andaluza. (...) Y es que, además, aparte

¹² *Diario de Sesiones cit.*, págs. 28–29.

de esas enmiendas –como digo, esas setenta y tantas enmiendas– que no eran exclusivas del Partido Socialista, se han aceptado un número de treinta en posteriores trámites –veinte al Grupo de Izquierda Unida... y once al Grupo Popular–; enmiendas que bien lo fueron a partir de sus redacciones originarias, que aceptó el Grupo Socialista en el trámite de ponencia o bien el trámite de dictamen, o bien que fueron objeto de transacción, en su momento, aceptada por alguno de estos dos grupos”¹³.

Y, en fin, el portavoz del grupo socialista no dejó pasar la ocasión sin contestar a dos de los reproche formulados a la LAULA por la portavoz popular. Frente a la pretendida dejación al legislador sectorial del ámbito competencial local, el Sr. Martínez Vidal insistiría: “Se determinan las competencias y potestades de los municipios en esa tabla exhaustiva que incorpora el artículo 9; competencias que suponen, además, un límite, una barrera frente a la ley sectorial”. Y frente al pretendido mecanismo de control de los gobiernos locales que tiene la Junta gracias a las subvenciones, argumentaría lo siguiente: “... el Partido Socialista gobierna en el 63,5% de los municipios de Andalucía, mientras que percibe el 56% de las ayudas; el Partido Popular gobierna en el 17,4%, y percibe el 21,70%. De media, los municipios gobernados por el Partido Popular perciben 320.000 euros más que los gobernados por el Partido Socialista. Ese es el sectarismo de nuestro partido a la hora de repartir las subvenciones, que se hacen, siempre, con criterios objetivos, transparentes, equitativos y justos”¹⁴.

La intervención con la que se cerró el debate final de la LAULA corrió a cargo del titular de la Consejería de Gobernación y Administración y Justicia, el Sr. Pizarro Medina, que impulsó el proyecto de ley. En su alocución, quiso resaltar en primer término la trascendencia que entrañaba la nueva ley en el proceso de construcción y desarrollo de la Comunidad Autónoma andaluza: “... yo, que tuve la suerte de vivir uno de los momentos históricos más importantes de nuestra tierra, cuando los andaluces, en el año 1980, peleamos por que Andalucía tuviera la autonomía... quiero decirle al grupo del PSOE que, con su voto, estamos, precisamente, también en estos momentos, al día de hoy... marcando un momento histórico, tan importante para el municipalismo de Andalucía como lo fue la autonomía para nuestra Comunidad Autónoma.

¹³ *Diario de Sesiones cit.*, págs. 29–30.

¹⁴ *Diario de Sesiones cit.*, págs. 31–32.

Eso es lo que estamos haciendo hoy, en este ejercicio de responsabilidad importante”. Y, en última instancia, la relevancia de la Ley enraíza en la certidumbre de que, con la misma, no viene sino a fortalecerse la democracia en la esfera local: “La Ley de Autonomía Local... va a determinar por primera vez y de forma completa y precisa la autonomía municipal, y el reconocimiento –y aquí está una de las claves fundamentales de este proyecto de ley– de la legitimidad democrática de los ayuntamientos de Andalucía... porque no hay en España ninguna ley que reconozca lo que nosotros hoy estamos aprobando en el Parlamento de Andalucía: el reconocimiento de la legitimidad democrática de los ayuntamientos... Es decir, hoy aquí estamos cumpliendo, desarrollando una parte importante de nuestra Constitución cuando considera que los ayuntamientos son Estado, y no meras administraciones de servicios. Eso es lo que establece la LAULA”¹⁵.

Y una vez que la mayoría de la Cámara rechazó las enmiendas que habían mantenido los grupos de oposición, el apoyo parlamentario que finalmente recibió la LAULA fue el que ya se había anticipado en los medios de comunicación y en los propios términos del debate, a saber, contó con el exclusivo respaldo del grupo socialista, suficiente por lo demás para alcanzar la mayoría absoluta exigida por el art. 108 EAAAnd (57 votos a favor, 48 votos en contra, ninguna abstención).

Manuel Medina Guerrero

¹⁵ *Diario de Sesiones cit.*, págs. 32–33.