

LA MIRADA INSTITUCIONAL

Rafael Jiménez Asensio. Consultor, formador, jurista y profesor universitario. Estudio Sector Público SLPU

EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL (A propósito del libro de Manuel Zafra: La autonomía local en una constitución reformada, CEPC, 2020)



“La propuesta de este libro es, por tanto, una constitución de detalle, mayor densidad constitucional y remisión a la ley de mayoría cualificada. Se trata de un planteamiento reflejo ante las causas que provocan la precariedad y vulnerabilidad de la autonomía local vigente” (p. 268)

Es impropio de quien prologa un libro recensionarlo. Por ello, el objeto de esta entrada es simplemente dar noticia de la aparición de un excelente libro que, sin duda, debiera contribuir -si en este país nuestra clase política estuviera atenta a las buenas ideas- a la revitalización de la autonomía local, como es el que ha escrito el profesor Manuel Zafra Víctor. En verdad, tras haber dado noticia de tan importante contribución bibliográfica, quisiera también aprovechar la oportunidad para poner de relieve, una vez más, los malos tiempos que corren para ese nivel local de gobierno, que sencillamente da la impresión de que no tiene (casi) nadie que hoy en día lo defienda, al menos desde la óptica política e institucional. Sólo tímidas voces académicas y profesionales abogan por su reforzamiento, necesario a todas luces para afrontar los desafíos que vienen tras la crisis Covid19, aún presente por algún tiempo entre nosotros: recuperación económica y social, disrupción tecnológica, y la puesta en valor de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Cuanto más fuerte necesitamos al gobierno local, más lo están debilitando institucionalmente. Hay alguna excepción, pero no deja de ser singular. Tras el duro golpe sufrido con la reforma local de 2013, da la impresión de que nadie quiere ya reponer el municipalismo al lugar que realmente le corresponde. Tampoco ahora.

En efecto, por lo que respecta a su cotización política el municipalismo está en horas bajas, probablemente, junto con el momento crítico de 2013, las más bajas desde 1978. Lo deshecho no se ha rehecho. Y el tiempo empeora las cosas. Lo local no ha entrado en la agenda política estatal ni tampoco, con alguna excepción (Extremadura), en la política autonómica. La FEMP tampoco atraviesa, precisamente, sus mejores momentos. Los partidos políticos andan a la greña en el escenario estatal e incluso en los ámbitos autonómicos, cuando la pelea no baja también a la proximidad del gobierno local. La tensión de una política polarizada y nada transversal se extiende como las caídas de las piezas del dominó.

No quiero reiterar aquí lo que en el largo prólogo de la obra expuse en su día, y que el lector interesado y paciente (por su extensión) puede consultar en la sección de Lecturas de este mismo Blog (<https://rafaeljimenezasensio.com/lecturas-y-citas/>), donde se reproduce el texto en su integridad (salvo alguna corrección que se hizo en las pruebas de imprenta). Pero sí es oportuno confirmar que, si bien al autor no le agraden tales loas, nos encontramos ante una las imprescindibles obras que sobre la autonomía local se han escrito en España durante la vigencia de la Constitución de 1978. Y no es una exageración fruto de la amistad, sino que en este caso pretendo ser objetivo. La mejor forma de comprobarlo es leer la obra y juzgar por sí mismo.

La tesis del autor es que, tal como es expone en la cita que abre esta entrada, la debilidad institucional de los gobiernos locales sólo se podrá subsanar mediante un reconocimiento constitucional expreso y denso de la autonomía local y de sus competencias, así como de la previsión de una ley de mayoría absoluta para el desarrollo de las previsiones constitucionales, que concreten así el modelo institucional, competencial y de financiación de los entes locales, acabando con el decisionismo del Tribunal Constitucional fomentado por un principio de garantía de la autonomía constitucional que apenas resulta ya freno para ninguna actuación, al menos del legislador básico. Este último punto (la financiación), tal como el propia autor explica, no es objeto de esta obra, pero no cabe duda que la triada competencias-financiación-garantías institucionales, que esbozó la Ley de la Autonomía Local de Andalucía, desarrolló la Ley de Instituciones Locales de Euskadi y completó certeramente la Ley de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura, es la opción o, al menos, el camino para avanzar en la construcción de un sistema normativo holístico que debe salvaguardar de forma efectiva la autonomía local.

No obstante, el carácter bifronte de la normativa (básica/desarrollo autonómico) a la hora de regular el hecho local, unido todo ello al evanescente principio constitucional de garantía de la autonomía municipal, coloca a los gobiernos locales en un elevado plano de vulnerabilidad institucional, salvo que las políticas de concertación, la articulación de sistemas de alerta temprana o protección del autogobierno principalmente municipal, así como un mejor y más depurado sistema de distribución de competencias y de financiación, consigan sacar a los niveles locales de gobierno de su posición vicarial que siguen teniendo tras más de cuarenta años de régimen constitucional.

Nada, sin embargo, apunta por esa línea de actuación. La política últimamente se está desatendiendo de lo local, lo ignora e, incluso, lo desprecia de forma supina. La etapa Covid19 ha situado a lo local en una posición de dependencia absoluta, de marginalidad (entendida como actuación de un poder público que actúan en los *márgenes* de la centralidad política), lo cual es letal y da una imagen no precisa de lo mucho y bien que están trabajando los ayuntamientos como gobiernos de proximidad en la solución de esta durísima crisis. Sólo interesa la visión de la política estatal (que no de Estado) o la dimensión autonómica. Concentran toda la atención comunicativa, velando la acción de la transcendente política local. Algo grave falla en los partidos y otro tanto en la arquitectura institucional.

Reina, sin embargo, la impotencia, pues la ciudadanía se está alejando de la política, ya que la más próxima (la local) se está -no sé si consciente o inconscientemente- invisibilizando. Todo pasa por el molino nacional o autonómico. Lo municipal está preterido. Cuando, como es sabido, los ayuntamientos han sido hasta ahora las instancias con mayor reconocimiento y legitimidad de la ciudadanía. Sin embargo, algo serio sucede cuando se tapan, oscurecen o no se les da el relieve que merecen a sus políticas y a sus siempre importantes intervenciones sociales o ciudadanas. Ni siquiera a las grandes ciudades se les está dejando brillar en esta crisis. Creo que ello merecería una reflexión profunda y extraer de ella las consecuencias debidas.

Sorprende, en efecto, que en los temas de financiación se les haya ninguneado, y en cuanto a su relieve normativo nadie en política abandere una transformación institucional del mundo local, cuando los retos de la Agenda 2030 llaman a la puerta de los gobiernos locales como instancias de primer nivel en la atención ciudadana. Se habla mucho de “modernizar” la Administración, de que esta sea tractora de la innovación y de reformas estructurales. Nadie hasta ahora en la agenda política, que yo sepa, ha puesto negro sobre blanco el fortalecimiento institucional de la Gobernanza Pública Local, tal como ha defendido recientemente la red de municipios.

http://kaleidosred.org/contenido/JornadasTec/docsKaleidos/Agenda_2030_y_fortalecimiento_institucional_Noviembre20.pdf)Kaleidos.

http://kaleidosred.org/contenido/JornadasTec/docsKaleidos/Agenda_2030_y_fortalecimiento_institucional_Noviembre20.pdf.)

En fin, produce desazón cómo el difundido Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España despacha a las entidades locales en un par de líneas cuando dibuja su sistema de Gobernanza. Todo lo más hace alusiones elípticas a la Agenda Urbana y a la lucha contra la despoblación ¿se van a afrontar estas “palancas de recuperación” sin un sistema de concertación de políticas locales en el que participen *realmente* (y no sólo formalmente) los municipios? También genera tristeza que en la futura regulación del anunciado decreto-ley de fondos europeos los gobiernos locales sean convidados de piedra sobre los que, si las propias Comunidades Autónomas no lo reparan con una mayor sensibilidad local, recaerán sólo unas cuantas migajas del abundante banquete que depararán los recursos financieros procedentes de la Unión Europa, cuando sus competencias atraviesan muchos de los ámbitos sectoriales (medio ambiente, servicios sociales, transporte, etc.) o transversales (digitalización, lucha contra el despoblamiento del medio rural, etc.) que se deberán impulsar a través de los proyectos de inversión de los citados fondos. Y no se trata de tener a los municipios como *ejecutores* de políticas públicas adoptadas en otros niveles de gobierno, sino que lo local debe entrar de lleno en la Gobernanza de la gestión de fondos europeos en su condición de niveles de gobierno que *también hacen política*.

Malos tiempos, en efecto, para la autonomía local. Por eso es mucho más importante la extraordinaria monografía del profesor Manuel Zafra, cuyo contenido trato con mayor detalle en el texto que se adjunta en la sección antes citada. Une el profesor Zafra sus excelentes destrezas como académico a una envidiable trayectoria (por cierto, ninguneada por el poder) en el ámbito de servidor público como director general de Administración local en el Gobierno de España y en la Junta de Andalucía. Ello avala un realismo contundente y un conocimiento exhaustivo del objeto que trata.

No haré más sangre sobre algunos de los reveses que, junto a otras muchas alegrías, la vida política ha deparado a tal insigne profesor, pues el mal trato que le dio ya lo analizo en el prólogo. Pero lean el libro y valoren su calidad. Tal vez, tras su atenta lectura, se quedarán perplejos, cuando no atónitos, de que el jurado del premio Fernando Albi 2018 (resuelto en 2020) tuviera la osadía (o tal vez fuera ignorancia, no sé muy bien) de afirmar que la citada obra no reunía los estándares mínimos de calidad requeridos para ser merecedora de tal galardón al que concurría como único trabajo. Una valoración que, en el campo de la discrecionalidad técnica, podría intentar ampararse. Pero en tan amplio paraguas hay cosas que no caben a la hora de destruir la valía de la obra y la honorabilidad del autor, como es decir algo que la obra no dice. O dicho en términos más llanos: mentir. Como muestra un botón: según el Tribunal, la obra “no mantiene una postura clara respecto a las diputaciones”. Cualquiera que lea el libro rápidamente advertirá que esta opinión está carente de fundamento y es literalmente falsa, puesto que buena parte de la obra, al menos en su parte segunda, gira sobre el papel de las diputaciones como nivel de gobierno que articula la intermunicipalidad. Con tesis fuertes y razonadas, que se pueden compartir o no, pero nunca decir que no existen. Tal vez los miembros del jurado no alcanzaron a leer la segunda parte de la obra, puesto que ya anuncian su voto contrario por lo “innecesariamente denso especialmente en la primera parte, que perjudica el trabajo”. La densidad de un razonamiento no perjudica una obra, tal vez dificulta su lectura al profano en esas lides. Pero igual extrañeza causa que se diga que, con una presunta motivación lapidaria, el trabajo presentado tiene “nula repercusión en la práctica de los ayuntamientos” o que se trata de “propuestas escasas ya que actualmente el poder local tiene apoyo constitucional”. En fin, atrevimiento de quien no se ha leído la obra o, si es que lo ha hecho, no ha entendido nada de ella, que es bastante peor.

Así que al margen de esas visiones singulares que deben ser sencillamente ignoradas, emplazo a que todos aquellos amantes y defensores de la autonomía local lean y disfruten esta magnífica obra que el prestigio editorial del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ha tenido a bien -una vez superadas las exigentes evaluaciones por pares- acoger en su catálogo, algo que visiones provincianas (no provinciales, que son cosas muy distintas) descartaron por considerarla insuficiente con esa sarta de argumentos peregrinos antes expuestos. En fin, dar juicio o voz en los tribunales a quien no lo debe tenerla es la antesala de la tan denostada arbitrariedad. Lean, comparen y emitan su juicio. No se arrepentirán.

Posted in [INICIO](#) on [18 diciembre, 2020](#) by [rafaeljimenezasensio](#). [Deja un comentario](#)