

TRIBUNA: MANUEL ZAFRA VÍCTOR

Las Diputaciones y la invención del fuego

MANUEL ZAFRA VÍCTOR 26/08/2011

En un editorial publicado por este periódico el 19 de agosto -¿*Eliminar o reformar?*- se afirmaba que en 2006 Jordi Sevilla, entonces ministro de Administraciones Públicas, presentó un proyecto para suprimir las Diputaciones Provinciales que no prosperó porque fue rechazado por el propio PSOE. He decidido contribuir al muy desconcertante debate veraniego sobre esta cuestión para desmentir esa afirmación, pues ni en aquel anteproyecto de ley de gobierno local ni en el Libro Blanco que dirigí para preparar esa fallida reforma figuró nunca tal propuesta de eliminación. Al contrario, nuestra intención era otra bien distinta.

En abril de 2004, la elaboración de nuevos estatutos de autonomía para Cataluña y otras comunidades monopolizaba el debate sobre la articulación territorial del Estado, con una nueva marginación del nivel local. Se corría incluso el riesgo de que esa enésima preterición se convirtiese en definitiva, porque las reformas estatutarias aspiraban a *interiorizar* como competencia exclusiva autonómica el régimen local, que quedaría así equiparado a una mera materia sectorial más.

Sin embargo, nosotros pensábamos que los municipios no podían estar sujetos a la disputa competencial entre Estado y comunidades autónomas, ni mucho menos quedar subordinados a uno u otro nivel. Recuerdo que en una de las primeras intervenciones que preparé entonces para el presidente del Gobierno -en la conmemoración del XXV aniversario de los Ayuntamientos democráticos- traté de adaptar un bello poema de León Felipe señalando que la reforma territorial debía correr en paralelo en el nivel local y el autonómico y no hacerse *ni antes ni después, ni los primeros ni los últimos, sino juntos y a tiempo*.

Para conferir consistencia y relevancia al municipalismo resultaba obligado abordar un problema estructural en España, donde el 85% de los municipios es menor de 5.000 habitantes. La tentación primera es fundirlos en unidades más grandes, pero a poco que se reflexiona, esta opción se revela imposible. No solo por el arraigo histórico y social o por razones de desarrollo económico, sino, sobre todo, por la inoportunidad de suprimir los espacios más propicios a la participación ciudadana. La descentralización no se justifica solo por la asignación eficiente de recursos, sino por la cercanía entre gobernantes y gobernados, acaso la expresión más genuina del principio democrático y la manifestación más cabal del principio de subsidiariedad: que el Gobierno titular de una competencia sea el más cercano a la ciudadanía.

El reto estaba entonces en superar la fragmentación de un municipalismo aislado y condenado a la tutela del Estado o la comunidad autónoma. Había que conse

-guir que esos Ayuntamientos pequeños, que no tienen por sí solos la capacidad de gestionar efectivamente sus competencias ni ofrecer servicios públicos de calidad a los vecinos, fuesen viables. Y la respuesta se hallaba y se halla en la regulación adecuada de la intermunicipalidad; un término que pusimos en circulación como preferible al de supramunicipalidad para dejar claro que lo que pertenece al ámbito local no puede ser ninguneado y arrebatado por la voracidad de los niveles de Gobierno superiores. Por eso el establecimiento de unidades en las Consejerías autonómicas dirigidas a asistir y subvencionar a los municipios más necesitados no es solo un error conceptual, sino una violación del espíritu federal que subyace al modelo territorial español.

Es verdad que la intermunicipalidad se puede alcanzar por distintas alternativas: mancomunidades voluntarias; comarcas impulsadas por las comunidades autónomas; y, finalmente, la previsión constitucional de las provincias. Nuestra conclusión, sopesando ventajas e inconvenientes, se plasmó en un proyecto político claro que apostaba por la tercera opción. No se puede resolver un problema estructural confiando en que los municipios se asocien espontáneamente en mancomunidades y, en cuanto a las comarcas, conllevan el riesgo de convertirse en divisiones periféricas de la Administración autonómica.

Ambas alternativas, además, suponen una onerosa multiplicación de las entidades intermunicipales. La provincia, en cambio, además de plasmarse en un número reducido, de tener un bagaje acumulado de dos siglos y de estar bastante interiorizada socialmente, tiene la gran ventaja de no estar a disposición de las comunidades autónomas. Al estar reguladas en la Constitución forman parte del modelo de Estado en sentido

amplio, y además, aparecen vinculadas expresamente a los municipios constituyendo un único sistema local. De hecho, ese era otro de los puntos axiales en aquel intento de reforma en 2006: municipios y provincias integran una sola comunidad política para el desarrollo de la autonomía local. Las Diputaciones no son pues un nivel territorial más, sino que forman parte del Gobierno local y son necesarias para garantizar precisamente que este exista. El problema es que durante mucho tiempo se ha oscurecido esta dimensión local de la provincia y el Estado ha caído en la tentación de usarla como ariete frente a la comunidad autónoma, provocando una rivalidad institucional cuyo pagano han sido los municipios.

En la medida que aquel proyecto de nueva ley local fracasó, sigue pendiente redimensionar correctamente a las Diputaciones aprovechando la ventaja comparativa de una institución cuyo rasgo diferencial consiste en apoyar a los municipios, a través de personal cualificado y otros recursos que generan economías de escala, para que las competencias locales se puedan ejercer en su nivel y no salten al autonómico.

Las Diputaciones bien entendidas no son, por tanto, un elemento sobrante de nuestro modelo territorial sino una excelente oportunidad de valor añadido. De lo que se trata, a partir de esta premisa, es de regular con precisión la relación entre la provincia y los municipios, que no puede seguir descansando en la concesión de fondos. En el *Borrador* de 2006 se optaba por la concertación como nuevo sistema de planificación que deja a los municipios fijar sus prioridades para ser luego catalogadas por la Diputación y finalmente articuladas entre esta y aquellos. Ese modelo de equilibrio entre las necesidades municipales y la visión intermunicipal de la provincia no pudo aprobarse entonces como ley básica, pero se ha incorporado en la Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010. La concertación es una experiencia innovadora en donde nadie puede ejercer la supremacía institucional sobre los municipios y que impide que la vecindad administrativa sea un obstáculo para el disfrute de servicios públicos. En suma, la provincia debe ser la continuación del municipio y, en ningún caso, la continuación del partido por otros medios; de ahí la urgencia de profesionalizar la función directiva en las Diputaciones, un lugar donde el personal constituye el activo más valioso.

Está bien plantear debates en verano, pero es responsabilidad de los políticos no condenar a cada generación de españoles a inventar el fuego abrasándose las manos, aquella advertencia de Manuel Azaña que Hannah Arendt expresara bellamente: mirar el pasado con ojos de futuro. Una actitud sensata que evite el adanismo de creer que la historia comienza con nosotros y lo que nos precede es un error.