

Raquel Ojeda García

Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales

Manuel Zafra Víctor. Madrid: Iustel, 2015, 505 pp.

La realización de la recensión de un libro no por breve está exenta de dificultad y aún menos si se trata de una obra tan rica y tan compleja como la que acaba de publicar Manuel Zafra en la editorial Iustel, sobre el respaldo político para buenas ideas, durante su experiencia como director general.

Este libro no viene a cubrir ningún vacío existente en cuanto a la administración y a la gestión pública local ni tampoco sobre la inescrutable relación entre la esfera política y la administrativa, sino que viene a colmar todo un ámbito del conocimiento absolutamente descuidado por la ciencia política y de la administración: el del gobierno y la administración local.

La lectura sosegada nos conduce a afirmar que esta obra cumple no solo con un propósito científico que utiliza distintas aproximaciones que confluyen principalmente en la ciencia política y de la administración, en el derecho administrativo y en el constitucional, sino también, con el relato autobiográfico de un profesor que fue director general en el gobierno central (2004-2007) y en el autonómico andaluz (2008-2010). Quien se acerque al libro buscando el morbo de un despechado saldando cuentas con sus antiguos jefes y compañeros, podrá encontrar algunos nombres, hechos, logros e intentos fallidos, pero nunca el desprecio. La crítica acérrima a la búsqueda y más lamentable reparto del botín por parte de los partidos políticos —y especialmente para el que trabajó el autor—, está presente en estas páginas pero desde la clarividencia y con una absoluta justificación detallada y racional de cada uno de los acontecimientos. Tampoco este es un libro que rezume amargura, sino agradecimiento a los compañeros de viaje, a los que el autor dedica páginas que llena con el reconocimiento e incluso la admiración.

Comenzar la lectura de esta obra es como asomarse al Infierno de Dante: una serie de niveles, que corresponderían a los capítulos, perfectamente estructurados, interrelacionados y bien descritos. El primero está dedicado a la autonomía local y a los debates jurídicos sobre su regulación. El segundo capítulo no sé si rozaría el paraíso ya que se describe un gran logro, la aprobación de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), fruto del desarrollo del mandato recogido en el renovado Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007. El éxito reside en el propio contenido de esta ley, pero también en la superación de las dificultades durante su elaboración y aprobación, insertas en un contexto en el que no se había reformado la Ley de Bases del Régimen Local, y el Tribunal Constitucional había dictado dos sentencias que limitaban esta iniciativa. El tercer nivel aborda la más reciente reforma de la Administración local llevada a cabo por el Gobierno del Partido Popular, la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Tanto la ley como el informe previo del Consejo de Estado son minuciosamente analizados en este tercer capítulo, donde el autor concluye que dicha reforma ha sido un claro ataque a la autonomía local y que ha colocado a la provincia como un ente de una Administración periférica, vulnerando de esta manera sus funciones constitucionales. No hace falta que señale cuál de estas partes es la que más se aproximaría al peor de los niveles del infierno. El epílogo se podría ubicar fuera de este descenso *dantiano*, ya que solo en sí mismo tiene el valor de una obra maestra en donde el autor entreteje de una forma fluida y ágil, a la vez que metódica, la reflexión teórica con la constatación empírica añadiendo, además, la vivencia política personal. Al fin, parece que se rompe con la maldición en la ciencia política y de la administración de la que Almond (1999) hablaba utilizando la imagen de la obra teatral *Mesas separadas*, en donde la teoría y la investigación empírica parecían mundos irreconciliables, y sobre las que se habían volcado de forma independiente, durante décadas, la tradición anglosajona y la continental europea.

Para sintetizar mi reflexión, voy a estructurar mi comentario a este libro en dos grandes partes: en la primera comento las ideas valiosas que Zafra desarrolló durante su experiencia como director general tanto en el gobierno central como en el autonómico. La segunda parte está dedicada a los actores que intervinieron en ese periodo. No podemos olvidar (como tampoco quiere el propio autor), que esta etapa fructífera en ideas valiosas que necesitaban del respaldo político, tuvo sus inicios en su paso por la Diputación de Granada como director del Plan Estratégico de la provincia.

La primera idea abordada en la obra es la autonomía del gobierno local. El autor muestra un enorme rigor y humildad al acercarse a cada una de las grandes perspectivas, y analiza minuciosamente tanto los planteamientos de quienes defienden la reforma estatutaria para “*constitucionalizar* la calidad de las competencias autonómicas” como los que entienden que cuando se hace así se vulnera la autonomía local y se deja a los gobiernos locales en una profunda situación de “precariedad y subordinación”. El objetivo que nos traslada el autor es su esfuerzo, como director general, por conseguir un equilibrio entre la legislación básica del Estado y los estatutos de autonomía, velando asimismo porque no se

ahogara la autonomía local como resultado de dicho conflicto, en pleno proceso de reformas estatutarias. En este marco, la potestad normativa queda perfectamente aclarada por Zafra, quien reivindica la necesaria autonomía para que los gobiernos locales puedan establecer sus prioridades políticas optando entre diferentes alternativas. Su inmediata consecuencia es considerar “la ordenanza como ley material que innova el ordenamiento jurídico” (2015: 74).

La segunda idea es la necesidad de un pacto político para delimitar el funcionamiento del gobierno local entre una mayoría y una minoría, ya que las opciones jurídicas en cuanto a la mejor solución no son determinantes. En relación con ello, otro de los principios por los que aboga el autor —el cual formaba parte de la regulación estatutaria andaluza y que él consiguió plasmar en la LAULA—, es que la defensa de la autonomía local debe ser aprobada por mayoría absoluta y no mayoría ordinaria y, por supuesto, dicha ley debe establecer las competencias obligatorias mínimas que el legislador sectorial podrá ampliar, si así lo estima, pero nunca reducir.

La tercera idea es la intermunicipalidad, vertebrada institucionalmente a través de las diputaciones y conceptualmente en contra de los principios de coordinación y cooperación de la diputación con los municipios incapaces de ejecutar sus competencias mínimas. En definitiva, la apuesta del autor es la creación de una comunidad política local y, en dicho ámbito particular, reconoce beber de la experiencia de gobierno local llevada a cabo por la Diputación de Barcelona.

La cuarta es la necesidad de crear un órgano de interlocución entre los gobiernos locales y el autonómico. En el caso de la LAULA en Andalucía, se creó el Consejo de Gobiernos Locales, mediante el Decreto 263/2011, con el fin de dar respuesta a la demanda del municipalismo, que sirve para sentar ante una misma mesa a los gobiernos municipales y provinciales sin interferencias de otros niveles de gobierno. La quinta es el papel de las diputaciones y en este mismo ámbito, el establecimiento de programas para financiar y apoyar a los pequeños municipios con un carácter estratégico y no improvisado y como ocurrió con el Plan E, implementado por el Gobierno de Rodríguez Zapatero al final de su legislatura y como reacción ante la crisis económica.

La segunda parte de mi análisis quería dedicarla a los actores. Desde esta perspectiva, podía caer en la tentación de encasillarlos en buenos y villanos, simplificando el relato extenso y detallado de Zafra. El político necesita del conocimiento para tomar decisiones. Puesto que él no siempre dispone de dicho conocimiento pero sí es responsable de la opción final como representante electo, debería estar obligado a elegir a los mejores directores que le asesoren en la decisión. En las páginas de *Respaldo político a las buenas ideas* aparecen como actores los políticos de ámbito nacional, local y autonómico; se distingue de forma clara entre los políticos electos y los nombrados; se critica a aquellos que no tienen experiencia política ni de gestión previa a la toma de posesión del cargo; se hace referencia a los empleados públicos, a los teóricos, a los juristas..., en definitiva, se presenta un amplio reparto de actores que ponen de manifiesto la complejidad de la arena política local. Más claramente no se puede explicar y abogar por la función directiva como

correa de transmisión entre la esfera política y la esfera administrativa. La dirección pública deber ser la proveedora de ideas valiosas para que el político las adopte y el empleado público las ejecute, independientemente del origen profesional, pero no ideológico del directivo. El político tiene la legitimidad del voto y el que ejerce la función directiva, la de un proceso selectivo.

Me interesa destacar de forma breve que la identificación de las personas en esta obra con nombres y apellidos quizá constituye una leve contradicción en la argumentación de Zafra. Nos referimos a una idea que se recoge expresamente al final del epílogo, pero que está presente en todo el texto: el alegato a favor de “pensar institucionalmente”. La institucionalización entendida como la necesidad de crear las estructuras capaces de dar continuidad a las buenas ideas, mantener las reglas del juego amenazadas por las diferencias partidistas y los personalismos, y para garantizar la prestación de unos servicios públicos o la consecución de un bien colectivo. En esas páginas sobre la institucionalización me venían a la cabeza las referencias que hacía Luis Aguilar sobre el valor de lo público, “al acercar la Administración pública al proceso decisorio de las políticas y a su compleja puesta en práctica se rescataría su olvidado sentido clásico de gobierno, de buen gobierno” (2000: 6). Del mismo modo, la perspectiva de Zafra estaría próxima al neoinstitucionalismo, ya que logra superar la mera descripción de las funciones y competencias de la Administración, para señalar la importancia de las personas que ocupan unos puestos, los aspectos informales y la creación de redes organizativas. El autor hace referencia expresa a individualidades gracias a las cuales se mejoraron proyectos, se revisaron leyes, se apoyaron ideas o las hundieron. Es decir, detrás de las instituciones solo hay personas.

Si tuviera que señalar además de esta posible contradicción otros aspectos menos convincentes del libro, diría que el título no hace justicia a la brillantez del contenido ni supone un recurso atrayente para potenciales lectores. Asimismo, el índice es demasiado extenso y los epígrafes muy largos, lo que recuerda a los índices de las tesis doctorales *old school*.

Para terminar, subrayar que el éxito de este libro reside en que no solo enseña y asienta conceptos sobre el gobierno local, sino que también se asoma a los procesos de toma de decisiones, y a la evolución y el funcionamiento de nuestra política más reciente que, en muchas ocasiones, parece lastrar la buena administración.

Al final de las más de quinientas páginas, me queda la duda de si lo difícil era recoger por un lado, ese amplio elenco de reflexión teórica, de narrativa sobre una experiencia personal en la toma de decisiones, y de puesta en evidencia de la complejidad de las relaciones entre los representantes políticos y los empleados públicos y el papel de la función directiva; o si, por el contrario, la dificultad residía en la estrecha y necesaria relación entre el análisis jurídico y la aproximación desde la ciencia política y de la administración; o si lo inaudito era simplemente contar una vivencia tan rica y fructífera casi a la par que frustrante por iniciativas que se desperdiciaron, sin caer en el victimismo ni en la *vendetta*.

Referencias

- Aguilar, Luis (ed.). 2000. *El estudio de las políticas públicas*. Cuatro volúmenes. México D. F.: Miguel Angel Porrúa.
- Almond, Gabriel A. 1999. *Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica de España.