

Crónica Parlamentaria

El Programa del Gobierno de coalición

El resultado de las elecciones celebradas el 25 de marzo supuso un cambio apreciable respecto de anteriores convocatorias electorales, por más que no llegaran a producirse las hondas transformaciones que, tozudamente, habían coincidido en vaticinar prácticamente todas las encuestas. De un lado, como reconocería al principio de su intervención en la sesión de investidura el candidato a la presidencia, “por primera vez, desde el comienzo de nuestra autonomía andaluza, la fuerza pública más votada no ha sido el partido socialista”. En efecto, del total de ciento nueve escaños a cubrir, cincuenta fueron los obtenidos por el Partido Popular, por cuarenta y siete del PSOE y doce de izquierda Unida. Pero, de otra parte, la victoria electoral del partido popular no fue lo suficientemente holgada para alcanzar la mayoría absoluta de los escaños y, en consecuencia, salvo la improbable reproducción de la experiencia extremeña, el paso al ejecutivo presumiblemente le sería bloqueado por la mayoría de izquierdas. Así fue; el Partido Socialista e Izquierda Unida alcanzaron un acuerdo que, una vez ratificado por el Parlamento, permitió la constitución de un gobierno de coalición¹. La sesión de investidura del Presidente de la Junta giró, pues, esencialmente en torno al programa gubernamental sellado por ambas fuerzas políticas.

Y muy señaladamente el protagonismo en el debate de investidura recayó —resultaba casi inevitable— en las exigencias derivadas de la disciplina fiscal impuesta en última instancia desde Bruselas. O, más exactamente, en el modo en que las instituciones europeas, aguijadas por Alemania, vienen aplicando en la práctica las exigencias de estabilidad presupuestaria. Esta lectura estricta de la disciplina fiscal, que ciega las vías de un impulso público destinado a la reactivación económica, fue severamente criticada por el candidato, el señor Griñán. Y nada mejor para resaltar las carencias y defectos de esta *lectura alemana* que recurrir a una señera figura de la socialdemocracia alemana, precisamente, a saber, el excanciller Helmut Schmidt:

¹ Un gobierno de “coalición frágil”, para distinguirlo de aquellos supuestos en que la coalición entre partidos se sella ya en el momento de presentarse a las elecciones (véase, por ejemplo, Jean-Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Editorial Blume, Barcelona, 1981, págs. 121-123).

“El canciller Schmidt puso el dedo también en la llaga y lo expresó de forma muy clara al decir que los superávits comerciales alemanes son los déficits de los demás. Por eso, la política de ajuste promovida por Alemania es un error. No podemos propagar una extrema deflación, porque sin crecimiento ningún país va a poder sanear sus cuentas. La política económica de la derecha alemana no debe presentarse como modelo y mucho menos como una imposición, sino como una posibilidad entre otras. Una posibilidad que nos permita estudiar esas y otras muchas, porque la insolidaridad europea no es buena para nadie. Tampoco para Alemania. Sin la ayuda de otros países y sin la integración en Europa no habría sido posible el ascenso alemán en la posguerra. “Una Europa alemana ‘-decía Schmidt’- siempre fue un desastre. Una Alemania europea siempre fue un éxito”².

También el rechazo a esta concepción de la disciplina fiscal apareció en diversas ocasiones en las intervenciones del Sr. Valderas, para quien el resultado electoral no habría venido sino a validar otra forma de afrontar la crisis económica: “El 25 de marzo Andalucía dijo no a una salida irracional, insolidaria e injusta de la crisis diseñada por los gobiernos de Madrid y Bruselas, y sí a una salida social de la crisis”³. Y apostillaría acto seguido el portavoz del grupo Izquierda Unida: “(...) sólo acataremos por imperativo legal la política de recortes y la política de consolidación fiscal planteada por el Gobierno del Estado, que actúa de manera seguidista con Bruselas, incluso a veces siendo más duros que lo que plantean Merkel y Sarkozy...”⁴.

En resumidas cuentas, a lo largo del debate, se puso de manifiesto las divergencias, no tanto sobre el fondo, como con la intensidad o celeridad que se pretende imprimir en alcanzar la disciplina fiscal. Y, sobre todo, el mensaje subyacente tras las diversas intervenciones del candidato a la presidencia y del líder del grupo Izquierda Unida, Sr. Valderas, fue un reproche a la tesis predominante en Europa de que todo debe sacrificarse en aras del ajuste fiscal, excluyendo por tanto toda posibilidad de reactivar la economía a través de la política de gasto del sector público. A esta dirección apuntó inequívocamente el señor Griñán en su primera intervención en el Pleno el día 2 de mayo: “Hoy toda la política económica parece centrada únicamente en contener el déficit público, sin atender, incluso, a los factores que están provocando este déficit”;

² DSPA núm. 2, sesión plenaria de 2 de mayo de 2012, pág. 5.

³ DSPA núm.3, sesión plenaria de 3 de mayo de 2012, pág. 4.

⁴ DSPA núm. 3, pág. 5.

y argumentaría más adelante: “Estamos cometiendo dos errores de libro. Uno, que actuamos solo sobre el gasto, cuando el 80% del déficit es consecuencia de la caída de los ingresos. Hay que actuar sobre los ingresos, y, cuando digo esto, no propongo, o al menos no propongo solamente, aumentar la presión fiscal, sino impulsar el crecimiento con políticas de estímulo económico, algo que, aunque ya muy tarde, parece reconocer la Unión Europea e incluso aceptar la democracia cristiana alemana. Y el segundo error es actuar, como se está haciendo, sobre el gasto sin evaluar el impacto que esos recortes tienen sobre la actividad económica. No se es consciente de que esa reducción del gasto público, cualquiera, señorías, cualquiera daña al sector privado. (...) Digámoslo claramente, los mercados nos atacan por el lado del déficit, es verdad, pero nuestro problema es el desempleo y la falta de financiación de la economía, y ni uno ni otro problema se están afrontando con medidas capaces de solucionarlos”⁵.

Y en esta línea abundaría su socio en el gobierno de coalición, el señor Valderas, reflejando en esta pretensión de hallar una salida “social” a la crisis plena sintonía con el candidato a la presidencia de la Junta: “... hemos de comprometernos a poner en marcha otra forma de reequilibrar el déficit público, de generar políticas fiscales que fortalezcan la Hacienda pública eliminando el fraude y la economía sumergida. (...) Yo diría rescatar las líneas principales del Estatuto de Autonomía, artículo 10, con todos sus contenidos, pero especialmente el 156 y el 157, que hablan de cómo construir la economía en nuestra comunidad autónoma con un sello, con un carácter de economía muy social, de economía muy solidaria, y eso tendrá que marcar otras líneas de actuación y otros impulsos que espero que, efectivamente, el Gobierno que vamos a compartir sea y tenga la capacidad y la altura de miras de ponerlo en marcha”⁶.

En puridad, la tesis defendida a ultranza por la Unión Europea se erige sobre un pretendido mal funcionamiento de los postulados keynesianos. Como es sabido, en la lógica de la construcción keynesiana, el recurso al endeudamiento en momentos de recesión no puede producir más que efectos benéficos; se parte de la premisa de que el déficit generado en los momentos de recesión será compensado en las fases expansivas del ciclo económico, aprovechando pre-

⁵ *DSPA* núm.2, pág. 5.

⁶ *DSPA* núm. 3, pág. 6. Y en el turno de dúplica, Valderas insistiría sobre el particular: “yo creo que hay que decirles y leerles a los andaluces sus derechos. En sus derechos está aquello del artículo 10 y de caminar a la sociedad del pleno empleo... en el marco de las políticas de solidaridad, yo quiero poner en valor el artículo 156: ‘Toda la riqueza de la Comunidad Autónoma, en sus distintas formas y manifestaciones, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general’” (*DSPA*, núm. 3 pág. 12).

cisamente los superávits entonces generados en aligerar el peso del endeudamiento global del Estado en cuestión. Pues bien, esto es precisamente lo que —a juicio de los defensores del ajuste fiscal incondicional— parece no haber funcionado en la práctica en la generalidad de los Estados, generándose en consecuencia un déficit a medio y largo plazo (“estructural”). Este resultado, antes que a un defecto inherente a la lógica keynesiana, es imputable al proceso político y al funcionamiento de las instituciones. Además de la obvia y difícilmente resistible tentación, desde el punto de vista electoral, de aumentar el gasto sin recurrir inmediatamente al incremento de la presión impositiva, se han apuntado otras razones que explican el crecimiento desbocado del endeudamiento: la falta de liderazgo en el proceso presupuestario, la existencia de coaliciones gubernamentales débiles —que puede requerir “atender” a los diferentes grupos de interés para mantener la integridad de las mismas—, la tendencia de los gobiernos con escasas perspectivas de éxito electoral de condicionar la política presupuestaria del futuro nuevo gobierno, son algunas de las numerosas razones que suelen mencionarse a este respecto⁷. Así, pues, desde esta perspectiva, resulta inherente a la mayoría de los sistemas políticos un problema de “incongruencia temporal”, a saber, que las decisiones políticas se adopten a menudo por demandas de gasto a corto plazo, que conducen a la relajación de la política fiscal durante los momentos de auge económico y a un persistente sobregasto en las fases bajas del ciclo, con el resultado de una gradual formación de deuda pública. La tendencia en la práctica ha sido, por consiguiente, la generación de mayores y más frecuentes déficits y superávits menos habituales de los que cabía esperar de acuerdo con los principios keynesianos.

Frente a esta concepción rígidamente seguida a instancias de las instituciones europeas se alzó reiteradamente la voz del candidato a la presidencia: “...el pensamiento hoy dominante —razonaría Griñán en su contestación a la intervención de Valderas— no es ni monetarista ni keynesiano: es contable, es un pensamiento estrictamente contable, de contabilidad, porque todo se basa en reducir el déficit público. (...) el control del déficit, la política de control del déficit, es una política que puede ser virtuosa si se sabe hacer, pero que no termina o no puede terminar ahí. (...) Hace ocho años —siete años, seis años...— con el mismo gasto social —es decir, con los mismos derechos sociales—, registrábamos superávit en España y en Andalucía. Se cae la economía, se cae el empleo, caen los ingresos, y a eso no le podemos dar naturaleza estructural, si-

⁷ Así, por ejemplo, Frank Bodmer, “The Swiss Debt Brake: How it Works and What can Go Wrong”, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 2006, vol. 142 (3), pág. 308; Lars P. Feld, “Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse”, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2010 11 (3), págs. 232–233.

no coyuntural, a consecuencia de un ciclo económico. (...) El déficit es un error... ¿Por qué? Porque el déficit cero es absolutamente procíclico, no lucha contra la crisis (...) El déficit cero es lo contrario de la estabilidad. La estabilidad debe ser anticíclica”⁸.

Una vez expuesta la valoración que merece al candidato la política económica y fiscal impulsada desde Europa y el modo en que se está desarrollando por el gobierno central, puso señaladamente el acento en la necesidad de avanzar en la cooperación y el diálogo para superar la situación de crisis. Una pretendida colaboración institucional que no sólo se explicita respecto del gobierno nacional, las entidades locales y los agentes económicos y sociales, sino que se remarca en relación con el grupo parlamentario popular: “... propongo que en esta Cámara busquemos entre todos, entre todos nosotros, puntos de coincidencia en distintos aspectos que, a mi modo de ver, resultan de singular importancia: En primer lugar, diálogo sobre una agenda andaluza por el empleo. Pongámonos de acuerdo en las medidas que podemos impulsar para lograr combatir el paro, y en especial el paro juvenil y el paro de larga duración. En segundo lugar, diálogo sobre el modelo de protección social y su consolidación a corto, medio y largo plazo. Hablaríamos aquí de sanidad, de servicios sociales, de ayuda a la dependencia, de educación... En tercer lugar, diálogo sobre la colaboración institucional y el desarrollo del Estado de las autonomías a partir de una mayor cooperación, sin criminalizar a nadie, sabiendo que a lo mejor hay que adelgazar algo, pero no solo en las comunidades autónomas. Y, en cuarto lugar, diálogo sobre la financiación autonómica y sobre los objetivos de la estabilidad fiscal”⁹.

Aunque, lógicamente, esa oferta dirigida a la –ahora– única fuerza parlamentaria de oposición se enmarca en el terreno previamente deslindado en el pacto de coalición suscrito entre el partido socialista e izquierda Unida: “Un diálogo que, como es obvio –proseguiría el candidato a la presidencia–,... deberemos hacer aquí en el Parlamento, a partir de las aportaciones de cada una de las partes, sin valores entendidos, sin dogmas, sin pensamientos únicos. Las nuestras las vamos a formular a partir de los objetivos y medidas que se recogen en el acuerdo suscrito entre el Partido Socialista e Izquierda Unida–Convocatoria por Andalucía; un acuerdo por Andalucía que es conocido por todas sus señorías, pues hemos dado publicidad a todas y cada una de sus me-

⁸ *DSPA*, núm. 3, págs. 9–10.

⁹ *DSPA*, núm. 2, pág. 7.

didadas. Supone, en esencia, un triple compromiso: un compromiso con el empleo, un compromiso con los derechos sociales y un compromiso con la transparencia”¹⁰. Y más adelante concretaría con más detalle cuáles son los específicos compromisos a los que se ha llegado con la fuerza política Izquierda Unida. En primer término, abordaría la proyectada política legislativa: “Si resultado elegido Presidente, mi gobierno traerá a este Parlamento veintiocho leyes, para su debate y para su aprobación”, pasando a continuación a señalar los proyectos más destacables, a saber: ley de fiscalidad ecológica; ley contra el fraude fiscal y social; ley de participación ciudadana e institucional; ley de transparencia y acceso a la información; ley integral de agricultura; ley contra el cambio climático; ley de servicios sociales; ley de memoria democrática de Andalucía; ley de espacios protegidos; ley de investigación, desarrollo y aplicación de energías renovables; ley de eficiencia energética de Andalucía. Iniciativas legislativas acordadas en el pacto de coalición que, según desveló el candidato a la Presidencia, se complementaría, de una parte, con la constitución de un grupo de trabajo sobre el alcance de una futura renta básica de ciudadanía y, de otro lado, con las reformas de las leyes de igualdad y contra la violencia de género¹¹.

Y una vez acotado el marco de la política legislativa, el candidato, dando un paso más, desggranaría algunas de las medidas acordadas con Izquierda Unida que se pretenden acometer de inmediato: “Y, finalmente, en relación con los compromisos adquiridos en el Acuerdo Político por Andalucía, quiero anunciarles la inmediata puesta en marcha, caso de obtener la investidura de un conjunto de medidas. Con carácter urgente, para ejecutar este mismo año, 2012, aprobaremos un plan de choque contra el desempleo, especialmente para jóvenes y parados de larga duración, dotado con 200 millones de euros, que contemplará un programa en materia forestal con recursos adicionales a las partidas que se destinan a mantenimiento de superficies forestales, reforestación y explotación de montes; un programa de apoyo al empleo en la rehabilitación de viviendas, y la ampliación del Plan de Oportunidades Laborales, con recursos adicionales, para la intervención en edificios correspondientes a colegios públicos. En segundo lugar, ... nos proponemos poner en marcha un plan

¹⁰ En su primera intervención en el curso de la sesión de investidura, también el portavoz de Izquierda Unida, señor Valderas, pondría el acento en este último compromiso, pues señaló que el acuerdo suponía “un contrato social con el conjunto de Andalucía y muy especialmente un contrato político... Un contrato que impulse un tiempo de regeneración institucional, de transparencia y de democracia participativa, acabando con el descrédito de la política y con el uso partidista de las instituciones” (*DSPA* núm. 3, pág. 3).

¹¹ *DSPA*, núm. 2, pág. 10.

de choque para la inclusión social que partirá del desarrollo integral de los sistemas de inclusión, dando prioridad a las oportunidades laborales. Estará dotado, en el horizonte de la legislatura, con al menos 320 millones de euros. Igualmente,... con carácter inmediato, el nuevo Gobierno de Andalucía propondrá una serie de medidas orientadas a fortalecer la transparencia en la gestión pública y en el funcionamiento parlamentario. Abordaremos la reforma del Reglamento del Parlamento para facilitar la constitución de comisiones de investigación y se propondrá un programa de parlamento abierto para la mejora de los mecanismos de participación directa en el ámbito parlamentario”¹².

Medio ambiente, derechos sociales, democracia participativa constituyen los tres ejes en que pueden sintetizarse el cúmulo de medidas y reformas legislativas en las que se centrará la acción de gobierno en la recién inaugurada IX Legislatura. Ambitos en los que, parece palmario, mayor margen de coincidencia existía *ab initio* entre los signatarios del gobierno de coalición¹³. Ello no quiere decir, naturalmente, que no existan ocasionales divergencias o diferencias de matiz entre ambas fuerzas políticas, que en algunos contados supuestos se abrieron paso en el curso de la sesión de investidura. Así, cabe apreciar en Izquierda Unida una concepción más amplia y una defensa más contundente de la democracia participativa: “...hay que gobernar con el conjunto de la sociedad –afirmaría Valderas– (...) nosotros sentimos que somos representantes... en nuestro programa político de una serie de organizaciones... Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, COAG, UPA, CEPES, ATTAC, FACUA, FIARE, Greenpeace, Nueva Cultura del Agua... se trata de ‘gobernar con’, pero yo creo que se trata de algo más, de ser capaces de cogobernar, de ser capaces de ir trasladando al pueblo una parte de la necesaria decisión de gobierno en nuestra comunidad autónoma o de compartir directamente en las decisiones el gobierno de la comunidad autónoma”¹⁴. E, incluso, en alguna intervención del señor Valderas se desvelaría alguna propuesta de Izquierda Unida que no se incorporaría al programa de coalición, pero a la que no renunciaban reintroducir a lo largo de la legislatura: “Lo del banco público de

¹² *DSPA*, núm. 2, pág. 11.

¹³ Aunque en opinión del portavoz del grupo parlamentario popular, Sr. Arenas, en el programa de gobierno había dejado más hondamente reflejada su impronta Izquierda Unida: “... nosotros vamos a votar en contra en esta sesión de investidura. Y vamos a votar en contra en la sesión de investidura porque el candidato es el mismo, el programa –cortito, por cierto, lo que hemos conocido en la Cámara–, el programa es el mismo. La única novedad es la bicefalía. Desde luego, se ha acercado mucho más el señor Griñán al señor Valderas que el señor Valderas al señor Griñán” (*DSPA*, núm. 3, pág. 24).

¹⁴ *DSPA*, núm. 3, pág. 13.

tierra lo discutiremos, lo hablaremos, lo veremos. No está en el acuerdo, pero creo que, en el marco de la Ley Integral Agraria, se pueden resolver elementos de esas características que muchos agricultores, jornaleros desean y que creo que nosotros no podemos negarles...”¹⁵.

En cualquier caso, sea cuales fueren los puntos de separación o fricciones que pudieran surgir entre los socios de la coalición durante su negociación, lo cierto es que el candidato a la presidencia de la Junta, el señor Griñán, se cuidó de poner de manifiesto la satisfacción por el acuerdo alcanzado: “Yo tengo que agradecer hoy, y hacerlo públicamente, a Rosalía Martín, a José Luis Centella, a José Antonio Castro, también a usted, señor Jiménez Díaz, a María del Mar Moreno, a Susana Díaz, a Antonio Ávila, el excelente trabajo que han hecho para construir entre todos ustedes un programa sólido, un programa de unidad, un programa coherente y un programa que de esa estabilidad política, tan necesaria, sobre todo, en una situación como la que estamos viviendo”¹⁶.

El portavoz del grupo parlamentario popular, Sr. Arenas, advertiría en sus intervenciones de las consecuencias negativas que cabía esperar del pacto del partido socialista con Izquierda Unida, a la vista de las experiencias similares tenidas al respecto en épocas recientes: “... no creemos en el modelo del PSOE e IU... Es un modelo que conocemos en Andalucía. Lo conocen los vecinos de la ciudad de Sevilla, lo conocen los vecinos de la ciudad de Córdoba, lo conocen los vecinos de la ciudad de Jaén, lo conocemos también... en España, en comunidades autónomas. Aquí vamos a tener un bipartito, en Cataluña tuvimos un tripartito. Se van a parecer mucho. Ahí estuvieron las consecuencias económicas: un rotundo fracaso, ¿no?”¹⁷. Un rechazo de la fórmula de gobierno de coalición entre las fuerzas de izquierda tanto más contundente cuanto que el partido popular había sugerido generosamente otras vías para asegurar la estabilidad gubernamental: “Señor Griñán, pensando en el interés general de Andalucía, le ofrecí un acuerdo de gobernabilidad, apartando cualquier aspiración personal, por legítima que fuera. Y le quiero decir que esa oferta que le hice nace de la convicción. A esa propuesta que hizo el Partido Popular, ustedes contestaron desde la cortesía, hay que reconocerlo, pero desde luego sin prestarle la más mínima atención. Creo que se han equivocado; ahora bien, el tiempo dará o quitará razones. En mi opinión, en estos momentos se necesitan grandes acuerdos”. En consecuencia, proseguiría el Sr.

¹⁵ *DSPA*, núm. 3, págs. 13-14.

¹⁶ *DSPA*, núm. 3, pág. 21.

¹⁷ *DSPA*, núm. 3, pág. 27.

Arenas, al rechazar este ofrecimiento, los socialistas “han renunciado a la centralidad. Usted, señor candidato, señor Griñán, marcaba cada quince días, debate a debate, una distancia infranqueable entre su confesada socialdemocracia y el marxismo de Izquierda Unida. Lo hacía cada quince días. Pues bien, para mantenerse en la Presidencia, en horas veinticuatro saltaron las barreras y taparon sus distancias”¹⁸.

Reproches que serían de inmediato contestados por el candidato a la presidencia, para quien el pacto con Izquierda Unida resultaba la única opción coherente con el resultado electoral: “El pacto es consustancial a las democracias parlamentarias... Usted cuenta con cincuenta escaños, y créame, ni mi grupo ni el de Izquierda Unida seríamos leales a los mandatos de las urnas si sumáramos nuestros votos a los que usted tiene. No lo seríamos. No es que fuera ilegítimo, es que no sería razonable ni se entendería por la ciudadanía”¹⁹.

Dado que el acuerdo entre los partidos de izquierda parecía desde el principio el escenario más probable en ausencia de mayoría absoluta de ninguna fuerza política, mayor calado parecen tener otras objeciones que el Sr. Arenas dirigió contra el programa de coalición presentado por el candidato a la Cámara. En un momento en el que está en cuestión la eficiencia y el excesivo coste de la actual configuración del Estado de las Autonomías, de tal suerte que se está explorando desde el gobierno central y diversos gobiernos autonómicos posibles reformas destinadas a mejorar su funcionamiento, es lo cierto que entre las iniciativas legislativas y medidas configuradoras del programa de coalición no destacan precisamente las relativas a esta cuestión esencial. Y este flanco débil fue, al menos parcialmente, aprovechado por el líder del grupo parlamentario popular: “Y hace falta una gran ausente en todo su discurso: la reforma de la Administración. En su primer discurso de investidura prometió menos Administración periférica, no le he oído nada sobre esto. Alguna vez han presentado enmiendas a la Cámara diciendo que los directores generales fueran funcionarios,... Hace falta reducir altos cargos, también lo han dicho muchas veces. Ese asunto no lo hemos conocido en este debate y es imprescindible para el futuro de Andalucía”²⁰.

¹⁸ *DSPA*, núm. 3, pág. 24.

¹⁹ *DSPA*, núm. 3, pág. 29.

²⁰ *DSPA*, núm. 3, pág. 26.

Ahora bien, más allá de las posibles ausencias en el debate sobre la reforma de la Administración autonómica, hay otra laguna –a mi juicio más sensible– en la exposición del programa de gobierno por parte del candidato en la investidura, a saber, el modo en que durante la legislatura se van a abordar las relaciones entre la Junta de Andalucía y los gobiernos locales. Un asunto que habitualmente ha concitado la atención en los debates de investidura, y cuya ausencia en esta ocasión es tanto más sentida cuanto que la reordenación del régimen local parece un punto inesquivable de las reformas pergeñadas por el gobierno central en orden a mejorar la eficacia y eficiencia del Estado autonómico.

En efecto, uno de los principales objetivos del “Programa Nacional de Reformas de 2012” elaborado por el Gobierno central reside en la “modernización y racionalización de las Administraciones públicas”. Y en este contexto de reformas, desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se está impulsando una modificación de la Ley de Bases, que, siquiera en una fase aún muy inicial, parece proyectarse a una doble línea de reformas. De una parte, clarificar el ámbito de competencias propias municipales, mediante la fijación de un listado cerrado de competencias a las que se ceñirá la obligación de financiación por parte del Estado. De otro lado, racionalizar el sistema de prestación de los servicios locales, de tal suerte que su desempeño se encomiende a la institución que pueda gestionarlos de la forma más eficiente. Y puesto que hay ayuntamientos que carecen de la necesaria capacidad de gestión, se propugna una “reordenación municipal”, esto es, la puesta en marcha de un proceso –en principio voluntario– de fusión, integración o agrupación de municipios. Finalmente, como clave de bóveda del sistema, allá donde se detecten deficiencias en el adecuado ejercicio de las competencias municipales, habrán de ser los entes locales intermedios los que suplan tales carencias proporcionando un nivel adecuado de prestación de los servicios a todos los ciudadanos. En suma, de concretarse este impulso reformador, las diputaciones provinciales verán fortalecida su posición, tanto institucional como financiera, en el seno del Estado autonómico; aunque lógicamente habrán de afrontar el reto de proceder a la pertinente adaptación de su organización a fin de proveer a los ayuntamientos de servicios públicos cualificados y de calidad.

Y, en principio, parece de justicia reconocer que Andalucía está en mejores condiciones de adaptarse a este nuevo escenario que las restantes Comunidades Autónomas pluriprovinciales. No debe soslayarse a este respecto que la Ley de Autonomía Local de Andalucía –haciendo suya la filosofía del *Libro Blanco* (2005), elaborado en el MAP bajo la dirección de Manuel Zafra– sentó ya las bases para la modernización de las diputaciones y su adecuada articulación

con los municipios, apostando decididamente por atribuirles como principal función la de garantizar el ejercicio de las competencias municipales. Son las provincias, en cuanto integrantes de “una sola comunidad política local”, las que velan por que la prestación de los servicios sea una realidad también en los municipios de menor población o de insuficiente capacidad económica y de gestión. En esto, la LAULA es perfectamente conciliable con las propuestas sugeridas por el gobierno central. Aunque difícilmente podrían no coincidir ambos niveles de gobierno: apenas cabe imaginar otra alternativa destinada a asegurar la igualdad de los ciudadanos en la prestación de los servicios que, al tiempo, evite solapamientos o duplicidades entre diferentes administraciones y, por tanto, impida la generación de más gasto. Las líneas jurídicas maestras conformadoras de las diputaciones provinciales del siglo XXI ya existen, pues, en nuestra Comunidad Autónoma desde la aprobación de la LAULA. Resta, sin embargo, que el Gobierno andaluz estimule y apoye a las diputaciones para que aprovechen las enormes posibilidades de mejora abiertas en este ámbito por el Parlamento de Andalucía.

Pero es precisamente el desarrollo efectivo de la LAULA en este extremo, esto es, en el robustecimiento de la posición institucional de las Diputaciones Provinciales, el que no parece quedar plenamente asegurado en el nuevo gobierno de coalición; circunstancia que tal vez explique el absoluto silencio del programa en relación con el nivel local de gobierno. Cabe recordar que en el aún reciente proceso de reforma estatutaria, junto al partido andalucista, el grupo parlamentario Izquierda Unida propugnó abiertamente la práctica sustitución de las Diputaciones Provinciales por las comarcas. En efecto, frente a la Proposición de reforma estatutaria, que mantenía en términos muy similares a los del primer Estatuto tanto la regulación de las Diputaciones provinciales como la de las comarcas, el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes defendería algunas propuestas cuya adecuación al marco constitucional –para decirlo en términos suaves– resultaba cuando menos problemática.

Así, de una parte, dicho grupo parlamentario pretendió suprimir las provincias en cuanto entidad local, tal y como se desprende de la redacción alternativa que propuso al párrafo primero del art. 80 de la Proposición de reforma estatutaria: “Andalucía se estructura territorialmente en municipios y comarcas, sin perjuicio de la existencia de las provincias esencialmente como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”. Pese a la calculada ambigüedad del adverbio “esencialmente”, parece evidente que el tenor literal del precepto implicaba prácticamente la supresión de la provincia de la estructura territorial de Andalucía, con el subsiguientemente quebrantamiento de la estructura territorial diseñada en el Título VIII de la

Constitución, que contempla a la provincia como una entidad dotada de autonomía. Así se desprende, por lo demás, de la concepción que defendía en punto a las competencias de las comarcas, que claramente vendrían a usurpar el tradicional ámbito competencial propio provincial: “La comarca –apuntaba la propuesta de Izquierda Unida– es el ámbito territorial específico del gobierno intermunicipal y de cooperación local. Le corresponde la gestión de competencias y servicios intermunicipales, y de los que les encomienden los respectivos ayuntamientos o delegue la Comunidad Autónoma”. Naturalmente, el práctico vaciamiento competencial de las provincias –que sólo se mantendrían como un simple nombre– es una eventualidad vetada por el texto constitucional, como el Tribunal Constitucional tuvo ya ocasión de señalar en una de sus primeras decisiones a propósito de las Diputaciones catalanas.

Mientras que, de otro lado, el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes pretendió extender a las comarcas la garantía constitucional de la autonomía local: “Se garantiza la autonomía política y administrativa de municipios y comarcas, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, el Estatuto y la Carta Europea de la Autonomía Local”. Pero, obviamente, esta sugerencia ignoraba que el alcance y sentido de las garantías constitucionales no está a disposición de la normativa infraconstitucional; ni siquiera, claro está, del estatuyente. Y, como es sabido, la garantía constitucional de la autonomía local sólo se proyecta a los entes locales constitucionalmente necesarios, esto es, municipios y provincias, resultando las restantes entidades locales que puedan constituirse “entes de creación legal”, que, en consecuencia, no reciben más protección jurídica que la que pueda brindarle la normativa infraconstitucional.

Como es sabido, finalmente el estatuyente andaluz supo sustraerse a la tentación –a la que cedieron otros estatuyentes– de potenciar otros gobiernos locales intermedios (fundamentalmente, comarcas), los cuales están inevitablemente abocados a concurrir con las provincias en su tradicional función de asistencia y cooperación municipal. Nuevos entes locales intermedios –y este es un dato a menudo silenciado por sus defensores– cuyos gastos recaen únicamente sobre los ciudadanos de las respectivas Comunidades Autónomas, ya que el Estado sólo está obligado a contribuir a la suficiencia financiera de los

entes constitucionalmente necesarios, a saber, municipios y provincias. Y la LAULA, como hemos apuntado líneas arriba, no ha venido sino a subrayar el papel central que juega la provincia en la estructura territorial de Andalucía, en cuanto garante de la adecuada prestación de los servicios locales en todos los municipios. El nuevo gobierno de coalición abre el interrogante de si se seguirá esta línea o si, por el contrario, el control de Izquierda Unida de la Consejería competente en la materia conducirá a otra fórmula de articulación del nivel local de gobierno en Andalucía.

Manuel Medina Guerrero