

MANUEL ZAFRA VÍCTOR: *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. Madrid, Iustel, 2015, 505 págs.

Manuel Zafra Víctor, Manolo Zafra para quienes lo conocemos y apreciamos, además de ser profesor de Ciencia Política y de la Administración Pública en la Universidad de Granada, y de haber sido director del Plan Estratégico de la Diputación de Granada (2003-2004), director general de Co-

peración Local en el Ministerio de Administraciones Públicas (2004-2007), y director general de Administración Local en la Junta de Andalucía (2008-2010), pertenece a ese tipo tan singular de personas de las que recuerdas frases, o reflexiones, propias o prestadas, que son como linternas o, si se prefiere un tono más lírico, como lunas llenas en mitad de una noche oscura y tenebrosa. Porque iluminan. Y no solo los primeros metros del pedregoso camino, tan propicio para el tropiezo de quien deambula por él, a veces, sin rumbo, en ocasiones a la deriva, sino también más allá, un horizonte lejano que se advina incierto, pero que gracias a la luz que sus ideas arrojan se puede transitar con la tranquilidad que ofrece saberse bien acompañado. Un hombre de ideas y con ideas, que seguramente como pocos tiene una comprensión cabal por profunda del régimen local español, la comunidad política local única que integran municipios y provincias.

Le gusta repetir a Manuel Zafra que si somos capaces de ver más allá que quienes nos precedieron es porque caminamos a hombros de gigantes. Es un tributo a quienes considera sus maestros. Rechaza, lleno de razón, el adanismo, hoy tan presente en el discurso político más banal.

No se dejen engañar por lo que parece que sugiere el título de su libro. Aunque hay autobiografía, algunos nombres de compañeros de viaje, con quienes tuvo oportunidad de compartir y debatir, mucho reconocimiento y alguna crítica no disimulada, lo que van a encontrar en este libro es, sobre todo, un rico, argumentado y matizado despliegue de buenas ideas (que no siempre, por cierto, obtuvieron el respaldo político que se merecían), de recia raigambre politológica y constitucional. Ideas sobre cómo afrontar desde un punto de vista normativo la cosa local, con el propósito firme, precisamente, y si se me permite la licencia expresiva, de «descosificarla» o «desmaterializarla», a fin de convertirla en lo que, en realidad, es y debería de ser: un nivel territorial de gobierno, que goza de la misma legitimidad democrática que los otros, el estatal y el autonómico, y que, en consecuencia, precisa de un referente normativo que refleje esa dignidad, lo que hoy en día no sucede. Ese es el gran afán de Manuel Zafra: justificar la necesidad de que, por fin, nuestros Gobiernos y Administraciones locales ocupen el lugar, normativo e institucional, que merecen en la organización territorial de nuestro Estado, más aún cuando desde la Sentencia 246/2006 el Tribunal Constitucional priva a la ley básica local de la «función constitucional» que le reconocía la jurisprudencia anterior.

No deja de tener su mérito que el libro se encuentre prologado por Luciano Parejo Alfonso, gran valedor en nuestro país de la consideración de la autonomía local como garantía institucional, idea esta que, aun reconociendo su valía, considera superada el autor del libro. Mérito porque quienes discrepan son capaces, sin embargo, de reconocerse mérito, lo que no es tan frecuente en estos pagos. Dice el profesor Parejo que «[e]l libro de Manuel Zafra

da cuenta, de primera mano, del esfuerzo calificable —con independencia del grado de coincidencia que con él se tenga— de más serio, fundado y de mayor aliento hasta ahora realizado para la renovación, con verdadero sentido de Estado, del marco legal básico del gobierno y administración, pero también de la enorme dificultad del empeño entre nosotros por razón de vicios tradicionales sobradamente conocidos y de una cultura política poco proclive a operar con visión de largo plazo y estructural». Y dice bien.

La obra se encuentra estructurada en tres partes. La primera da cuenta de su periplo al frente de la Dirección General de Cooperación Local, de 2004 a 2007, cuando el ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, le encomienda elaborar una ley de bases sobre gobierno y administración local, en un momento de especial agitación territorial, pues coincide con la apertura de un nuevo y abigarrado proceso de reformas estatutarias que, como siempre desde la puesta en marcha del Estado autonómico, supedita la atención e interés por la cuestión local a la autonómica, lo que se traduce en la reforma (muy accidentada) de varios Estatutos de autonomía, con el catalán como hito que marca una época, y la frustración de una ley local que, pese a su acrisolada maduración, se quedó en fase de anteproyecto.

En la segunda parte, Manuel Zafra relata su paso por la Dirección General de Administración Local de Andalucía, de 2008 a 2010, y la redacción de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (Ley 5/2010, de 11 de junio), una ley en la que, con sus vicisitudes, pudo plasmar parte de las buenas ideas a que antes nos referíamos, si bien, en otros casos, hubo de ceder ante las exigencias de la política. De particular interés es que se consiguiera dotar a esa ley de una singularidad («función estatutaria», la llama Zafra), por razón de la materia y el procedimiento (mayoría reforzada en su aprobación), que pudiese servir para, entre otras cosas, simbolizar la singularidad propia de su contenido, que no quiere ser mero objeto a regular, sino genuino sujeto político que se organiza y regula a partir de un ámbito competencial que tiene reconocido; es decir, auténtico gobierno.

La parte tercera y última de este libro aborda diferentes cuestiones, aunque todas estrechamente vinculadas por un mismo hilo conductor. En el primer epígrafe se lleva a efecto una revisión de la vieja y nada pacífica relación entre bases estatales y exclusividad (limitada) de la competencia estatutaria sobre régimen local, con un repaso de la jurisprudencia constitucional más reciente, en particular, la plasmada en las SSTC 31/2010 (*Estatut de Catalunya*) y 159/2011 (cooperación económica local). En el segundo, se efectúa un análisis crítico sumamente severo de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre), una norma que, incluso, va más allá de lo mucho que ya permite la también cuestionada Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012, de 27 de abril), y a la que, sin ambages, se caracteriza de inconstitucional por vulneración de

la autonomía municipal y provincial constitucionalmente garantizadas. En el epígrafe tercero, se da cuenta de la normativa que han ido aprobando distintas comunidades autónomas en desarrollo de esta Ley 27/2013, a través de la cual, en buena medida, se ha buscado, en parte, neutralizar las previsiones de la misma. Y, por último, en el epígrafe cuarto, con el que pone fin a este libro, a modo de epílogo sobre la función directiva, se incluyen unas sustanciosas reflexiones sobre el papel que corresponde desempeñar al directivo local, a medio camino entre el representante público y el cuerpo funcionarial, y, más en general, acerca de la necesidad de que la política y el conocimiento experto jueguen en el campo que les corresponde, la primera tomando decisiones inspiradas en criterios de conveniencia u oportunidad, y el segundo, aplicando las decisiones de la manera más efectiva posible.

Expuesto de manera muy apretada, así se estructura el libro de Manuel Zafra del que aquí venimos dando cuenta. Con todo, lo sustancial del mismo radica en lo que ya se ha adelantado: un conjunto de buenas ideas que, a decir verdad, son mucho más que eso, pues con esa expresión alguien podría quedarse con la falsa impresión de que solo hay ladrillos, por excelente calidad que tengan, cuando, ciertamente, lo que podemos encontrar en él es un auténtico edificio, como, por otra parte, es lo que corresponde a quien aspira a construir los fundamentos de un nivel de gobierno, el local, que, junto al estatal y al autonómico, ofrezcan una idea completa de la forma territorial del Estado español.

Lo expresa con meridiana claridad Manuel Zafra: «Yo no tenía dudas: municipios y provincias integran un nivel de gobierno equiparado en el artículo 137 de la CE al Estado y las comunidades autónomas que se constituyan; los artículos 148 y 149 de la CE no señalan la autonomía local como materia de competencia autonómica o estatal». Y su «propuesta ideal» para lograr el objetivo es igualmente clara: «reforma de la Constitución y reserva a ley orgánica para la regulación de la autonomía local»; esto es, hay que acabar con la disputa competencial entre Estado y comunidades autónomas sobre el régimen local, que tiene que dejar de ser materia, y para ello nada mejor que fijar en el texto constitucional un legislador del gobierno y la administración local de mayoría reforzada que desarrolle un contenido constitucional, mínimo, pero cierto e inmodificable, basado en competencias, potestad normativa, hacienda, autoorganización.

En fin, este es el marco general de comprensión de la obra que aquí se reseña. Dada su amplitud y completud no es posible, ni por aproximación, dar cuenta aquí de las múltiples ideas, sugerencias, críticas, reflexiones que en la misma se contienen. Pero por si aún hiciese falta despertar el interés por su lectura pausada, me animaré, para ir concluyendo, a recopilar, a la manera de fogonazos, algunas de ellas. Por ejemplo:

- «la autonomía local no es autonomía administrativa en el marco de la ley; es autonomía política en el marco de la Constitución»;
- «la potestad normativa local tiene fundamento constitucional, es inherente a la autonomía política de municipios y provincias»;
- «la relación ley ordenanza no debe situarse en el concepto de reserva de ley sino en la delimitación competencial entre diferentes niveles de gobierno legitimados democráticamente»;
- cabe concebir «*la ordenanza como ley material* que innova el ordenamiento jurídico»;
- «que las comunidades autónomas dispongan de potestad legislativa no legitima la ocupación del espacio, constitucionalmente garantizado, correspondiente a la autonomía local»;
- la provincia es una «entidad local constitucionalmente configurada por la agrupación de municipios»; como tal, «la provincia, aunque con sustantividad institucional, no es una entidad local distinta de los municipios, sino que constituye un sistema que la integra, junto a los municipios, en un mismo nivel de gobierno, una sola comunidad política local»;
- «la asistencia constituye el sentido de la provincia»; «la provincia debe asistir a los municipios, tiene la obligación genérica de prestar asistencia a unos municipios con baja capacidad de gestión»; «la asistencia es potestativa para el municipio, pero obligatoria para la provincia, pero la obligación no vincula a la provincia hasta el punto de conceder cualquier petición de asistencia municipal. Necesariamente la diputación debe ponderar con criterio intermunicipal la demanda del municipio»;
- «provincia y municipios despliegan sus competencias sobre un interés local compartido»; «las competencias funcionales de la provincia se proyectan sobre competencias municipales con el fin de ponderar con visión intermunicipal los intereses específicos de cada municipio»; por eso, la «concertación» es el mejor «procedimiento de relación institucional entre provincia y municipios»;
- «La relación entre mayoría y minoría debe ser el referente para el diseño de la forma de gobierno local a la hora de determinar las funciones de los órganos necesarios, por ejemplo, la configuración del pleno como órgano decisorio y como institución concebida para la deliberación, el debate, el control y la rendición de cuentas».

Es solo una muestra, pero suficientemente significativa, me parece, como para dejar constancia de que nos encontramos ante una obra de referencia en el panorama bibliográfico español, politológico y jurídico, sobre régimen lo-

cal. De entre sus muchos méritos, quizás el mayor consista en su *vis* innovadora, pero firmemente arraigada en el suelo constitucional. Hay conocimiento y visión. Manuel Zafra hace lo que dice que hay que hacer: mirar el pasado con ojos de futuro. Y nos brinda la generosa oportunidad de acompañarle. Quien se «atreva» a hacerlo con inteligencia comprobará que puede ver mucho más allá de lo que veía antes. Es la ventaja de ir a hombros de un gigante del pensamiento local español.

*Antonio Arroyo Gil*  
Universidad Autónoma de Madrid