

El papel de los ayuntamientos en el sistema de políticas intergubernamentales y las relaciones gobierno autonómico-locales en Andalucía

-Francisco Collado Campaña- Área
de Sociología
Universidad de Málaga
Email: fcolcam@uma.es

La distribución territorial del poder define a España como una rara avis o una tipología de Estado "sui generis". El Estado de las autonomías representa una fórmula de conciliación de tres tendencias clásicas en la cultura política de nuestro país. De un lado, la dinámica centrípeta, como herencia del modelo de administración napoleónica, que tiende a la búsqueda de la centralización geográfica de las competencias estatales. De otro lado, la dinámica centrífuga de la búsqueda de cuotas de mayor independencia por parte de las unidades subterritoriales de carácter regional o autonómica. Y una última tendencia centrípeta focalizada en determinadas comunidades autónomas, las calificadas como "históricas", en un intento de lograr espacios de centralización geográfica subestatal con un carácter homólogo o equiparable al de la autoridad central. Estas tres fuerzas son las que han definido la evolución del modelo territorial del país a partir de los sucesivos procesos de bargaining o negociación entre élites políticas e instituciones estatales y subestatales.

Al respecto, se puede afirmar que son los niveles gubernamentales estatal y autonómico los que han influido más decisivamente en la configuración de la realidad política territorial. Sin embargo, parece que los entes territoriales locales han pasado desapercibidos a lo largo de las décadas, sin ocupar el papel que de per sé les corresponde. Lo cual, evidentemente, se ha dejado notar en el ámbito académico por la escasa minoría de los intelectuales y trabajos académicos que podemos calificar como municipalistas.

En una perspectiva comparada, el papel de estos entes en otros países de administración napoleónica, como es el caso de Francia y Portugal, no tienen una entidad suficiente al tener una mayor intensidad la tendencia centralizadora. En cambio, España que es calificada en algunas ocasiones como un país con una tendencia federalizante no ha sabido otorgar el peso adecuado a los ayuntamientos. Dejando a un lado el debate sobre la supresión o modificación del nivel provincial representado por las diputaciones provinciales, un nuevo planteamiento de Andalucía y su posible influencia en cambios en el Estado de las autonomías, es fundamental que se incorpore adecuadamente a los gobiernos municipales en su definición del modelo territorial y su incorporación en el sistema de políticas públicas.

El sistema local en España está configurado por dos fenómenos como son la presidencialización del alcalde y la parlamentarización del pleno municipal. Dicho de otra forma, la legislación y la dinámica política que hemos seguido vienen a mostrar dos cuestiones. La primera es que la norma define al alcalde como el "alcalde-presidente" y asimismo se sabe que los votantes en los comicios locales observan a los candidatos a la alcaldía como el equivalente a un presidente en el ámbito local. La segunda es que los plenos funcionan como parlamentos locales, que aún sin ser legalmente un poder legislativo al no poder crear normas con rango de ley, sí mantienen en cambio una dinámica similar a lo que podríamos llamar una cámara local. Teniendo en cuenta eso, los ayuntamientos representan las instituciones en las que con un carácter más directo y cercano se cumple el principio de representación política, frente a las barreras geográficas que

impiden y/o dificultan a los ciudadanos el verse representados en los niveles autonómico y estatal.

La inclusión de los gobiernos locales y su papel en las políticas intergubernamentales de la Junta de Andalucía difícilmente puede calificarse como positivo en las últimas décadas. ¿Y es que acaso estamos diciendo que no se ha tenido en cuenta a los ayuntamientos en las políticas autonómicas acometidas desde la administración andaluza? Sí y no. Responder a esta pregunta es difícil, pero sí podemos poner sobre la mesa cuestiones, que de todos conocidas, han afectado a las relaciones entre la administración regional y local. Cuestiones que muchas veces han sido un silencio a voces, pero que de no tratar quedarán anquilosadas como elementos permanentes y distorsionantes del sistema de políticas públicas en Andalucía y de la posición que ocupan los gobiernos locales en el mismo. A saber, estas cuestiones son las siguientes:

- La tendencia a la centralización institucional de la administración autonómica en torno al área geográfica de Sevilla, lo que ha afectado a un debate existente entre dos realidades económicas, sociológicas y culturales como son la existencia de dos Andalucías y las cuales ya estaban ahí de antes de la creación del Estado de las autonomías. Hablo de la Andalucía Occidental y la Andalucía Oriental, Alta y Baja Andalucía, algo sobre lo que ya se manifestaron autoridades académicas como el profesor Lacomba.
- La posición de subordinación de los entes locales frente a la Junta de Andalucía en ámbitos como reparto de gastos y financiación en determinadas políticas autonómicas (por ejemplo, la conocida ley y academia de policía local aprobada durante la presidencia de José Luis Rodríguez de la Borbolla).
- Las dinámicas políticas de enfrentamiento/colaboración creadas a partir de identidad autonómica versus identidades locales promovidas tanto por los representantes políticos del ámbito autonómico como por sus homólogos municipales, siendo así la gestión de las políticas intergubernamentales un espacio más de encuentro y enfrentamiento entre las fuerzas políticas.
- El reparto equilibrado y racionalizado de los servicios públicos de competencia autonómica, especialmente aquellos tan básicos como la educación y los servicios sanitarios a lo largo del territorio de la comunidad autónoma.
- El escaso reconocimiento de la diversidad cultural existente en Andalucía y los procesos de homogeneización cultural de una Andalucía frente a otras por parte de las instancias autonómicas, dejando un vacío que en no pocas ocasiones han cubierto los consistorios y los agentes locales. Lo que en no pocas ocasiones crea un sentimiento de irrepresentatividad sectorial entre amplios grupos de la sociedad andaluza.
- La obsolescencia de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias como red para agrupar a los municipios y servir de vínculo entre los ayuntamientos y la administración autonómica debido a ser otro espacio cooptado por la disputa y/o la afinidad política entre las administraciones involucradas de diverso nivel geográfico.

En definitiva, una renovación de Andalucía también debe pasar por la corrección de estas disfunciones, especialmente en aquellas en la que la responsabilidad recaiga especialmente en la autoridad institucional más que en la autoridad orgánica y/o partidista. Andalucía es la comunidad autónoma más poblada de España, y es una de las que cuenta con una mayor extensión geográfica. De ahí que sea fundamental incorporar el papel de los ayuntamientos en su relación y su vinculación con la administración autonómica, en cuyas manos descansan

legalmente muchas de las competencias que afectan a los espacios locales. Asimismo, como al ruptura de la centralización que ha existido en las últimas décadas y la manifestación de unas Andalucías que no son una, sino que son muchas y diversas.

Fecha: 30/3/2020