

que la proposta actual “no està ben definida” i “no resol molts dels problemes que hi havia plantejats”. Tant Pérez com Romero van participar recentment en un fòrum organitzat per l’Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local (IIDL), dependent de la Universitat de València, que analitzava la qüestió. Entre les conclusions d’aquest fòrum, que va reunir vora un centenar de professionals del municipalisme, n’hi hagué una de molt clara: “En la seua fixació en la viabilitat econòmica, la llei no aborda qüestions com el model d’administració local. Per aquesta raó, l’avantprojecte de llei de racionalització i sostenibilitat de l’administració local es converteix en un mecanisme de control pressupostari i no en una autèntica llei de bases que explicita i impulse un model determinat d’administració local”.

El ninot indultat. En el que també estan d’acord tots els experts és en el fet que la reforma que ara tramita el Congrés consolida i potencia les diputacions com a peces indispensables de l’arquitectura administrativa espanyola. El govern ha ignorat a les nombroses veus que de fa anys defensen la supressió d’aquestes institucions. El moment semblava propici per a fer-ho, tenint en compte l’onada de reformes estructurals empreses en els tres últims anys (financera, fiscal, laboral...). En un context en què prima l’estalvi i on tot és posat en dubte, per què no eliminar les diputacions, l’únic nivell de govern que els ciutadans no trien de forma directa? Si hi ha consens que l’estructura administrativa de l’estat és massa feixuga, per què no iniciar la poda per unes estructures de poder que de fa tres dècades actuen com una mena de regne de taifes on predominen les xarxes clientelars?, es plantejaven els partidaris de la laminació de les diputacions.

Tanmateix, el que fa la reforma de la llei impulsada pel Partit Popular és just el contrari. El redactat definitiu de la reforma no atribueix a les diputacions el poder que els atorgava en els primers esborranys presentats pel govern Rajoy (que van despertar una onada de crítiques en l’àmbit municipal) però, tanmateix, substancia i consolida encara més el paper de les diputacions en un moment en què semblava que la seua desaparició era factible. “No té gens

de sentit que el text aposte –a aquestes alçades– per reforçar les diputacions”, es lamenta el geògraf Joan Romero. Aquestes institucions, que van nàixer amb la Constitució de Cadis l’any 1812, però, s’han salvat de la crema.

L’articulat de la llei no modifica substancialment les funcions que ja exerceixen les diputacions i que ja estaven especificades en l’anterior text legal (la prestació de serveis en els àmbits d’arreglada de residus, neteja viària, abastiment domiciliari d’aigua potable, accés als nuclis de població, pavimentació de vies i tractament de residus). Ara bé, converteix les diputacions en un grau de gestió indispensable en un esquema administratiu que, de forma més general, tendeix a la recentralització.

En aquesta mateixa línia, la reforma de la llei incorpora diversos punts novedosos que atribueixen als òrgans provincials funcions fiscalitzadores que fins ara no tenien. En la seua obsessió per controlar el cost dels serveis que ofereixen els ajuntaments, la nova llei en tramitació atribueix a les diputacions una funció de vigilància inexistente fins ara. Així, l’article 36 de la reforma estableix com a competència de la Diputació “el seguiment dels costos efectius dels serveis prestats pels municipis de la seua província”. El redactat continua de la següent manera: “Quan la Diputació detecte que els costos efectius dels serveis prestats pels municipis són superiors als dels serveis coordinats o prestats per ella, inclourà en el pla provincial fórmules de prestació unificada o supramunicipal per tal de reduir-ne els costos efectius”. Lorenzo Pérez, de Cosital, considera “preocupant” aquest punt de la llei. “Sense explicitar una fiscalització operativa [per part de la Diputació] sí que deixa caure una competència pròpia per a poder intervenir en la decisió de prestar aquests serveis en funció de l’anomenat cost efectiu –explica el vocal de Cosital–. Constituïx una certa ingerència o minoració de l’ajuntament”.

Si algú pensava que el daltabaix econòmic seria la coartada per a tallar les ales a les diputacions, anava errat i ben errat. A les institucions provincials, per a major glòria de Rus, encara li resten moltes hores de vol.

Violeta Tena

La reforma de la llei de règim local que tramita el Congrés dels Diputats contempla donar més poder a les diputacions provincials. En canvi, vós sou partidari del replantejament de les funcions d’aquestes institucions i fins i tot us atreviu a parlar de la seua eliminació. Per què penseu que haurien d’eliminar-se?

—Actualment tenim massa nivells de govern, tal com reconeix la mateixa reforma del govern. Des de l’aprovació de la Constitució s’han afegit dos nivells de govern –la Unió Europea i les comunitats autònomes– als que ja existien prèviament. Crec que ha arribat el moment de preguntar-nos si té sentit mantenir les diputacions provincials, perquè al capdavall, amb els mitjans actuals de transport i comunicació, no hi ha massa diferència entre la capacitat de cobrir el territori d’un govern autonòmic o d’una Diputació. És absurd que existesquen totes dues administracions, perquè tot el que fan les diputacions ho podria fer la Generalitat. Fins ara les estructures provincials han romàs simplement perquè ja hi eren, per pura inèrcia, però les diputacions, com a institucions, són obsoletes.

—Però la seua eliminació és jurídicament possible?

—La Constitució diu que la província és la circumscripció electoral, la qual cosa obliga a l’existència de la província com a circumscripció electoral. Ara bé, a més d’això, ha d’existir una administració de gestió? En aquest punt hi ha discussió. A la dècada dels vuitanta, per exemple, es tenia una visió molt flexible sobre la possibilitat que les funcions de les diputacions passaren a ser desenvolupades i coordinades des del govern autonòmic. A mesura que han passat els anys, però, aquesta visió de les diputacions s’ha anat fent més rígida.

Siga com siga, són qüestions interpretatives. El que és segur és que dins la Constitució hi ha molt de marge per a jugar-hi. Seria perfectament possible mantenir la circumscripció electoral però traspasar les funcions de les diputacions a la Generalitat fent ús de diferents mecanismes jurídics cas que hi haguera acord polític. Les diputacions podrien quedar aleshores com a instruments per a desconcentrar la gestió d’algunes polítiques a partir d’una llei de règim local valencià. O ni tan sols això, perquè

“Les diputacions són obsoletes”

La Fundació Nexe presenta aquest desembre l'informe “Una nova planta per als valencians”, una reflexió propositiva sobre el poc ús que els valencians hem fet de les possibilitats del nostre autogovern en matèria d'organització administrativa. En parlem amb el seu autor, el professor de dret administratiu de la Universitat de València Andrés Boix Palop (València, 1976).



millor que se n'ocupen altres ens locals més pròxims als ciutadans.

—**Al capdavant, hi ha comunitats autònomes on no hi ha diputacions...**

—Efectivament, la meitat del territori espanyol no té diputacions. No en tenen les Illes, Canàries, les comunitats autònomes uniprovincials o el País Basc. I Catalunya aspira a canviar-les per les vegueries.

—**A la pràctica, però, quin procediment caldria seguir per a eliminar-les?**

—La llei de bases de règim local preveu l'assimilació de diputacions i administracions autonòmiques en les

comunitats autònomes uniprovincials. Si hi ha acord a les Corts, la Constitució dóna la possibilitat de fusionar les tres províncies en una; després ho hauria d'aprovar el Congrés dels Diputats; i una volta aconseguida la uniprovincialitat, es podrien integrar els òrgans provincials en els òrgans autonòmics

—**Tanmateix, no és menys cert que a hores d'ara les diputacions exerceixen funcions importants en àmbits com la dotació d'infraestructures, programació cultural, subministrament de serveis socials... Això, a banda de l'afecció sentimental que han creat després de més d'un segle i mig d'existència.**

—En primer lloc, és veritat que existeix aquesta afecció sentimental perquè les províncies formen part de la planta administrativa des de 1833. D'alguna manera, les diputacions han estat percebudes com una ferramenta d'autogovern que ha donat autonomia a les províncies. La qüestió, doncs, no és llevar autogovern sinó suprimir un nivell de presa de decisions i d'actuacions públiques que no té sentit en la seua concepció actual i que, a més, té molts dèficits democràtics. El mateix que fa una diputació ho podria fer, en molts casos, el govern autonòmic amb més economies d'escala.

—**Però aleshores es perd proximitat en la gestió...**

—Tot plegat s'hauria de combinar amb l'ampliació de les competències municipals perquè siguin els municipis mateix els qui tinguen capacitat de decisió sobre en què volen invertir els diners. El que passa ara amb les diputacions és que obrin línies de subvencions finalistes, amb la qual cosa s'acaben promovent activitats preconfigurades des de dalt. Quin sentit té, per exemple, que una diputació òbriga una línia de subvencions per a dotar de camps de gespa artificial els municipis quan hi ha molts municipis que no en necessiten, de camp de gespa artificial? No tindria més sentit que foren els municipis els qui tingueren potestat per a decidir en què volen invertir aquests diners? Les prioritats han de ser definides des dels nivells de més a baix. I les polítiques que requereixen una coordinació general es poden fer des de la Generalitat. Entremig, els municipis poden consorciar-se els uns amb els altres, autoorganitzar-se de forma funcional i vocacional en àmbits diferents (sanitat, gestió agrària, partits judicials...). Però han de ser estructures que nasquen des de baix, perquè, si són imposades, no funcionaran.

—**Però la reforma de règim local que tramita el Congrés va just en la línia contrària al que vós preconitzeu...**

—La reforma és molt estranya perquè parla de l'exemple europeu i de la

necessitat d'eliminar nivells de govern, però fa tot just el contrari d'allò que està fent Europa. És una reforma de llei molt contradictòria perquè a Europa el que s'ha obert camí és la flexibilitat, la voluntarietat, l'adopció d'estructures col·laboratives... En canvi, la reforma apunta cap a estructures rígides, on els municipis perden en favor de les diputacions, que són les que tindran poder de decisió, mentre als municipis se'ls reserva una funció merament executiva. L'obsessió per mantenir les diputacions provincials és incomprendible. Hi ha un gran consens entre els experts sobre la inutilitat de les diputacions. I entre els juristes hi ha consens que, si es volen mantenir, s'han de refer de dalt a baix perquè no pot ser que no hi haja controls democràtics efectius. Ara són llocs opacs, on hi ha els representants de segon nivell dels partits majoritaris i on impera l'amiguisme. Les diputacions són útils a les estructures dels partits polítics majoritaris perquè els permeten col·locar gent i són una via de finançament indirecte dels partits polítics. Tot plegat genera pocs incentius per a reformar-les i eliminar-les. El PSPV va fer fa uns mesos una proposta per a suprimir-les i ràpidament van rectificar.

—En el vostre informe dieu que en el desenvolupament de la planta administrativa valenciana “hi ha hagut poca tendència a l'experimentació i molta por de la innovació”. Tenim una planta administrativa de segona, els valencians?

—No és de segona perquè a Espanya aquest problema ha estat generalitzat i només poques comunitats autònomes s'han atrevit a experimentar. Les comunitats autònomes han creat 17 *Madrids*, un per comunitat, en part per manca d'imaginació i originalitat, ja que han tendit a copiar les solucions i organitzacions administratives preconitzades tradicionalment per l'estat. Siga com siga, el sistema institucional valencià es caracteritza per la seua poca originalitat: els esquemes administratius i tota l'organització són un calc pur del model d'administració espanyola tradicional i del seu desplegament més habitual. És molt poc original i molt semblant, en tot, al model centralitzat, vertical i tradicional de l'administració de l'Estat espanyol.

—En què detecteu aquest paral·lisme?



“Els valencians hem renunciat a estendre la planta competencial de l'autogovern més enllà del que Madrid estava disposat a acceptar”

—En primer lloc, pel que fa a l'organització territorial. Al País Valencià tot és a València, igual que a Espanya tot és a Madrid. Aquesta dèria centralitzadora s'ha naturalitzat, però no ho és de natural, perquè al capdavant el País Valencià és un territori molt gran, amb 600.000 habitants a la província de Castelló i dos milions d'habitants a Alacant. I tanmateix, tot s'ha concentrat a València. Les úniques excepcions són el Síndic de Greuges, que té la seu a Alacant i el Comitè Econòmic i Social, que és a Castelló però que pràcticament no té funcions. S'hauria de fer un esforç més gran per descentralitzar: per què l'Acadèmia Valenciana de la Llengua no està a Castelló, si fou allí on se signaren les Normes de Castelló? L'Agència

Valenciana de Turisme no podria estar a Alacant o a Benidorm? Hi ha una xarxa de ciutats valencianes mitjanes que podrien acollir institucions que generarien riquesa i cohesió per al territori. Els exemples de descentralització —el cas del País Basc o, en un altra mesura, d'Andalusia— demostren que és una via que paga la pena explorar.

—També dieu que els valencians hem estat “poc ambiciosos” en el desenvolupament estatutari...

—Sí. Els successius governs s'han caracteritzat pel seu conformisme. Les iniciatives agosarades o simplement ambicioses de desenvolupament competencial n'han estat l'excepció. En general, el País Valencià i els seus governs autonòmics, seguint la tradició



d'entendre la lleialtat al sistema autonòmic com una política consistent a no fer moviments conflictius, hem renunciat a estendre la planta competencial de l'autogovern més enllà del que Madrid estava disposat a acceptar. Els valencians hem estat molt tímids a l'hora de fer ús del nostre autogovern.

—Aquesta falta d'ambició secular té alguna cosa a veure amb el fet que accedirem a l'autonomia per la via del 143 i no la del 151? És aquest l'origen del problema?

—Crec que és a l'inrevés: el fet que nosaltres accedirem a l'autonomia per la via del 143 és conseqüència de com de poc d'ambiciosa i reivindicativa ha estat la societat valenciana. Els andalusos, des del primer moment, van lluitar per ser autonomia per la via del 151 i ho van aconseguir. Aquesta aposta per aconseguir com més millor s'ha mantingut fins avui.

En el cas del País Valencià, el 99% dels municipis van signar a favor d'una via autonòmica de primer nivell, es va fer un Estatut amb competències ambicioses...

però es va acceptar sense problema que els aparells dels partits de Madrid hi intervingueren. Al final, ens vam quedar amb una espècie d'autonomia *atorgada*, segons els esquemes d'allò que podia ser acceptat per l'estat. Aquesta falta d'ambició hi és en la gènesi del nostre autogovern i s'ha mantingut durant trenta anys. Podríem haver demanat competències com la policia autonòmica, la gestió dels centres penitenciaris o la gestió de les conques internes valencianes, entre més, però hem renunciat a fer-ho. I quan hem reformat l'Estatut —com el 2006—, ha sigut només per emulació del procés català. El resultat, però, és ben magre. L'Estatut valencià, primer dels que s'han aprovat considerats de “nova generació”, és en realitat un instrument jurídic homologable a la generació anterior d'estatuts. A la vista de com es va produir aquella onada de reformes, t'adones que el nostre estatut va quedar per darrere del d'altres comunitats.

—Ara es planteja una nova reforma de l'Estatut, amb el doble objectiu d'aprimar el nombre de diputats a les Corts i blindar la inversió de l'estat al País Valencià. Trobeu que aquesta reforma és ambiciosa?

—Aquestes dues reformes són una prova més de la manca d'ambició que ha caracteritzat l'autogovern dels valencians. La que respecta al nombre de diputats és una maniobra política que, entre altres coses, persegueix endarrerir l'altre objectiu de la reforma. Pel que fa a la segona, s'impulsa només perquè abans ho han aconseguit Catalunya i Andalusia.

—Dieu que la planta administrativa valenciana podria haver estat més ambiciosa. Ara bé, no és menys cert que quan la Generalitat ha tractat de desenvolupar el dret civil a través del dret foral —lleï de règim matrimonial, successions, etcètera— l'estat ha acabat presentant recursos d'inconstitucionalitat. És a dir, quan els valencians hem tractat de tenir un poc d'ambició, ens hem trobat amb l'oposició de l'estat.

—Dos apunts, a propòsit d'això. En primer lloc, els valencians hem tendit a ser ambiciosos en les coses més absurdes. A aquestes alçades, dubte seriosament sobre si té sentit configurar la legislació actual tractant de restablir els fonaments forals del segle XVII. No

crec que aquesta mena de neoforalisme extravagant al qual molts s'han volgut acollir ens resulte molt útil als ciutadans del segle XXI. Dit això, benvinguda siga aquesta ambició.

En segon lloc, voler assolir cotes d'autogovern més gran sempre genera i generarà conflictes amb l'estat. La Comunitat Valenciana, comparada amb altres comunitats, ha tingut pocs conflictes perquè hem estat poc ambiciosos. A Espanya es veu molt malament que hi haja conflictes entre administracions, però això és símptoma de la poca cultura del federalisme que tenim. A tots els països federals o confederals, hi ha conflictes de competències i no passa res. Perquè on hi ha conflicte hi ha canvi, transformació i avanç. El que és important no és tant, doncs, que no hi haja conflicte com que les vies per a resoldre'ls funcionen satisfactòriament.

—Acabeu el vostre estudi amb una frase que diu: “l'autogovern que no es treballa, en el fons no es mereix... i normalment no és que acabe malament, és que, senzillament, s'acaba”. Hi ha perill que els valencians perdem el nostre autogovern?

—Jo crec que a hores d'ara no té sentit parlar de perill, sinó d'alguna cosa de més imminent. Els valencians hem sigut poc ambiciosos i valents i consegüentment hem fet un autogovern de qualitat mitjana, per no dir-ne baixa. I amb les condicions que nosaltres tenim —amb un estat molt potent i amb dèries centralistes— per a poder fer les coses bé, no necessitem un autogovern mitjà, sinó que necessitem ser bons, si no excel·lents, perquè si no no ens en sortirem. Perquè, com a conseqüència de fer les coses com les hem fetes fins ara —sense ambició, sense destacar— la situació econòmica acabarà ofegant l'autonomia. És molt dubtós que ara com ara hi haja una autonomia veritable al País Valencià. El paper del Consell i del president s'assembla més al d'un governador civil amb ínfulas i molts assessors que a un president i un equip que de veritat es creuen l'autogovern. Ara com ara, Fabra es limita a posar en marxa les polítiques que li diu l'estat amb els diners que li donen. No té capacitat autonòmica ni capacitat reivindicativa. Això no és un autogovern verdader.

Violeta Tena