

PLAN ESTRATÉGICO FEMP SIGLO XXI

ENCUENTRO: LOS RETOS DEL MUNICIPALISMO EN UN ESTADO COOPERATIVO.

DEL 6 AL 8 DE JULIO CURSOS DE VERANO EN EL ESCORIAL

MESA 5

RAFAEL BAÑÓN I MARTÍNEZ. CATEDRÁTICO EN CIENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y COMERCIALES POR LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Ante todo quería agradecer a todos ustedes, a D. Gabriel, al presidente de la FEMP, señor Castro, mi presencia aquí. Yo tengo una vieja vinculación con la Administración Local, esperemos que algún día se convierta en gobierno local. Vinculación profesional que data de 1976, cuando me nombraron profesor titular del Instituto de Estudios de Administración Local, donde se formaban los cuadros superiores de los municipios y de los órganos de gobierno de las provincias en España. Me han pedido que hable del Plan Estratégico de la FEMP y del municipalismo en España. Creo que es mi obligación contribuir a hacerles pensar, y aportarles algunas ideas nuevas. Pido disculpas si en algún momento soy irreverente.

El municipalismo en el Estado de las Autonomías.

He creído que la mejor manera de comenzar el tema es hablar primero del municipalismo, después de la planificación estratégica de la FEMP. La FEMP, aunque tiene clientes internos que son ustedes, sirve a los ciudadanos a través de las instituciones de los gobiernos locales. Comenzaré por democracia y distribución territorial, poder local, funciones sociales y políticas de los municipios y la financiación. Esto último, lo tocaré poco.

Democracia y distribución territorial. En España, la transición política, el tránsito a la democracia se hace sin variar un ápice la estructura municipal. Es una estructura municipal atomizada, de micro municipios. Esto supone una gran hipoteca. Se crean gobiernos intermedios entre los municipios y el gobierno central, que son las comunidades autónomas. Este segundo nivel de gobierno convive con las diputaciones provinciales, no se sabe por qué, si es porque la Constitución obliga a que exista un ente local que son las provincias y un órgano de gobierno que son las diputaciones y no esperaban que se desarrollasen las comunidades. Esto produce problemas de coordinación y de espacio; de hecho, hay algunas diputaciones provinciales que desaparecen con las comunidades autónomas uniprovinciales. La prioridad territorial es la comunidad autónoma y no se ha trabajado en la fragmentación municipal en España. Hay muchos municipios con muy poca población y pocos municipios con mucha población. Hay muchos municipios con mucha población en las costas, salvo Madrid, mucha población que se agrupa en la periferia española. El Estado de las Autonomías es descentralización y democracia, pero las comunidades autónomas, en parte, reproducen el centralismo jacobino del diseño napoleónico de la administración central. Esto supone un problema.

Por otra parte, no se tratan problemas importantes, como son divisiones históricas, de convivencia, culturales y económicas. Por ejemplo las comarcas. En Cataluña se intentó, en tiempos del gobierno de Convergencia y Unión, solucionar esto, y la ley fue declarada anticonstitucional. Éste es otro problema que está pendiente.

Les voy a hablar del poder local. Les quiero hablar del poder local con mucho énfasis, porque no ha habido una reflexión ni entonces ni ahora, quizá porque no interese incluirlo en la agenda política de los partidos políticos constitucionales y mucho menos en la de los partidos políticos

de ámbito regional con tendencia nacionalista o no; no se ha planteado el problema del poder local. El *pouvoir* municipal de la revolución francesa o el *local government* anglosajón. Esta es una cuestión que en algún momento se tendrá que plantear. Hasta donde llega la autonomía de los municipios y hasta dónde llegan los espacios compartidos con los otros gobiernos. El sistema municipal, no se plantea esto, pero si se plantea la desconfianza napoleónica respecto a lo descentralizado. Napoleón lo solucionaba con órganos unipersonales de vigilancia. Al final, el alcalde no era más que un agente del poder central en el municipio. Esa idea, esos valores subyacen a la existencia de nuestro municipalismo "democrático". Al mismo tiempo, desbordamos el ámbito español, el ámbito local y nos integramos en la Unión Europea. Eso permite a nuestra administración local, a nuestro gobierno local adquirir representación fuera de España, a través del Consejo de Poderes Locales y Regionales, y del Comité de las Regiones y del Consejo de Europa. También, se articulan en España una serie de órganos coordinadores entre los distintos niveles de gobierno. Se intenta implantar un modelo territorial de cooperación entre los entes locales, los gobiernos regionales y el gobierno de España. Se pasa el primer momento de aseveración de la competencia exclusiva en el nacimiento de las comunidades autónomas, especialmente las comunidades mal llamadas históricas, es decir el País Vasco, Cataluña y por asimilación Galicia. Los gobiernos de las comunidades autónomas van a ser en gran parte intermediarios de la fuerza financiera y de la fuerza de las políticas públicas para los gobiernos locales. La provincia y la diputación provincial quedan en un limbo extraño, depende de cómo sea la comunidad y el liderazgo que tenga, y de cómo sea la histórica diputación. Los municipios en la Constitución, tienen recogidas dos funciones, una de representación y otra de prestación de servicios. Nuestra estructura municipal, sirve de sobra para la primera dimensión, para la representación de intereses; pero difícilmente sirve para la prestación de servicios. Un 98% de los municipios en España tiene menos de 10.000 habitantes, igual me equivoco pero la cifra será cercana. En estas condiciones mal se puede prestar servicios. Los municipios con menos de 1000 habitantes tienen dificultades para organizarse técnicamente, prestar servicios más allá de los gastos corrientes y mantener al habilitado nacional correspondiente y pagarle su remuneración. Otra cuestión que caracteriza nuestro sistema municipal desde el punto de vista de las funciones sociales y políticas es que, nuestros municipios y nuestros ayuntamientos, no han sido soporte de la construcción del estado del bienestar; por tanto, nuestros municipios no cumplen funciones, no son responsables del bienestar (sí cumplen funciones, pero impropiedades). El problema del poder municipal no son solamente las funciones, sino la capacidad de actuación. La fiscalidad para los ayuntamientos no ha cambiado sustancialmente en la democracia. Con los fondos estructurales provenientes de la Unión Europea, a través de sus fondos de cohesión y sus fondos estructurales, se ha enmascarado esto un poco, porque ha habido una masiva ayuda para la construcción de infraestructuras; los fondos FEDER, FEOGA, FSE, etc. que están a punto de finalizar. La financiación, por lo tanto, es uno de los ejes estratégicos del municipalismo español.

Al final de la intervención, trataré de estimular a mis compañeros de mesa para que hagan algo sobre esto. Hay un problema con las mancomunidades de servicios, no son gobiernos y no son visibles para los ciudadanos. Los municipios democráticos se deben preocupar de esa función de representación, cuando prestan servicios a través de mancomunidades no pierden la visibilidad política del municipio, pero no aportan valor a la gestión municipal con la mancomunidad. Éste es el problema de las comarcas y las veguerías, unos órganos de gobierno que son muy municipales pero poco provinciales. El nuevo papel municipal en el Estado de las Autonomías y del bienestar español presenta nuevas demandas y nuevos problemas. Nuevas demandas, pues con la construcción del estado de bienestar en España se presentan una serie de demandas propias para los municipios por parte de los ciudadanos. A los ciudadanos no les importa quién presta los servicios, quieren que se les presten, y acuden a la administración que más cerca tienen. Los municipios no pueden decir que no, tienen que encontrar respuestas creativas, como a veces ha sucedido, como con la agenda 21, con la creación de empleo, en inmigración, incluso en formación para el empleo. Otro servicio impropio son las demandas ecológicas y medioambientales. Hoy, cuando venía hacia aquí, escuchaba en la radio que el aire de Madrid disparaba las enfermedades cardiovasculares, de vías respiratorias, etc. esto se da en el municipio de Madrid, y quien representa al municipio de Madrid es el Ayuntamiento de Madrid. Hay un creciente papel de cooperación en la seguridad ciudadana por parte de los municipios, derivado

del terrorismo, la inmigración masiva; y habrá que replantearse el papel tradicional administrativo de la policía local y su paso hacia una policía con mayor contenido en seguridad. La profundización de la democracia es el tema de la participación ciudadana. En la transición política, los partidos políticos llegaron a un acuerdo no explícito, por el que suprimieron y ahogaron los movimientos sociales, especialmente los vecinales. Ya estaban ellos representando, no querían movimientos sociales. Ahora estamos en un momento distinto, y habrá que recuperar, aunque sólo sea para ganar elecciones, el discurso de la participación ciudadana. La participación ciudadana no sólo en un plano genérico, sino también en la gestión municipal, por mucho que haya fracasado lo de Albacete, que llena los cines. Nuevos papeles de los ayuntamientos. El ayuntamiento ya no es la máxima autoridad del municipio, ahora ya se buscan papeles de intermediación, de *bróker*, de seguidor de recursos para facilitar el progreso de los demás. Yo reivindico un nuevo papel para los ayuntamientos, que ya está aquí, el papel de *broker*, que es un papel muy cualificado, que puede catalizar la tensión social y económica en el municipio, un papel importante pero un actor más. Los ayuntamientos, ahora, plantean su acción en redes, en *networks*, ya no hay un gobierno que por sí solo desarrolle toda una política. El municipio es el último lugar de implantación de las políticas. Los ayuntamientos deben ser conscientes de que tienen que ser competitivos, porque en ocasiones atraer recursos es una suma cero. Si yo traigo a Barcelona las Olimpiadas, pues no van a Madrid; si traigo la ubicación de una planta de residuos nucleares, pues no va a otro municipio.

La creación de la FEMP.

Les he contado todo esto, para poner en contexto lo que significa la FEMP. La FEMP no es una entidad pública, tampoco un sindicato de alcaldes. La FEMP se crea, la FEMP participa como representante de los gobiernos locales, del municipalismo español, en una serie de comisiones de coordinación, pero, sin embargo, no conocemos muy bien qué identidad tiene. Éste es el principal problema con el que nos vamos a encontrar para formular un Plan Estratégico de la FEMP. No sabemos qué identidad tiene la FEMP, por esa fragmentación de sus miembros. La FEMP se crea a semejanza de la CEOE, como reforzamiento de los sindicatos no comunistas frente a Comisiones Obreras. Se crea en 1980, gobernando UCD. Se crea con la apuesta del corporativismo, que se llama así para distinguirlo del corporativismo franquista, es decir, una forma de hacer decisiones conjuntas con una sociedad civil organizada. En España no había una patronal nacional. Teníamos el recuerdo de los brutos patronos catalanes, que mataron mucho a lo largo del siglo XX, pero no teníamos una articulación nacional, y tampoco teníamos unos sindicatos organizados, por eso se refuerza UGT, se crea después CSIF, para debilitar a Comisiones Obreras que era el único que había. La FEMP es similar, se crea la FEMP para organizar simbólicamente la representación de los gobiernos locales, pero la mayoría que gobierna la FEMP va a ser la misma que la que gobierna España; con lo cual se ahorran tensiones, al menos en los primeros momentos. Porque el énfasis y el interés no está en el gobierno local, ni en la reforma municipal. Está en la creación de los "meso gobiernos", de las comunidades autónomas. Éste es el carácter originario de la FEMP. Se crea como una organización tutelada, dependiente financieramente del gobierno central y de las comunidades autónomas. La FEMP no tiene fondos propios suficientes para vivir, depende de otros. Si depende de otros, es inocua. Paradojas de la FEMP, estoy pensando estratégicamente para poder ofrecer alguna opción al Plan Estratégico de la FEMP. Pretende representar unitariamente los intereses de la diversidad política, cultural y de tamaño. Es muy difícil representar, al mismo tiempo, toda esa diversidad; prueba de ello, es que existen federaciones regionales, y existe más de una federación regional en varias regiones. La legitimidad de la FEMP no viene de abajo, sino de su creación. Esto supone una tensión, la tensión es grande. Esto hace pensar que la FEMP está sólo parcialmente vigente. Hay otra contradicción. El gobierno local es el primer paso de los que quieren hacer carrera política, es el centro de extracción de cuadros, por él pasan todos los que luego pretenden llegar a la Comunidad Autónoma o al gobierno central. Si es el comienzo de la carrera política para algunos electos, pero, sin embargo, el papel de la FEMP es defenderse de los centralismos del gobierno de España y las comunidades autónomas, resulta una paradoja tremenda.

Plan Estratégico de la FEMP. Oportunidades, dilemas conceptuales y una propuesta operativa. Dilemas conceptuales. Para la planificación estratégica, el elemento crítico es el liderazgo. Quién es el líder de la FEMP, quién piensa por todos ustedes. Además, a la dirección de la FEMP no se llega por liderazgo, sino por votación mayoritaria. Cómo crear una visión que englobe a todos, entraña una gran dificultad. Si no está resuelto el problema de partida, que es el municipalismo, cómo hemos de resolver el problema de la FEMP. La dinámica interna de la FEMP, es la dinámica gobierno-oposición, no el consenso alrededor de temas estratégicos. Acabamos de tener, hace poco, el enfrentamiento entre el actual Presidente, la prensa, etc. Sin embargo, yo creo que hay oportunidades, hay unas buenas oportunidades, ahora es el momento adecuado para plantear una reforma de la fiscalidad municipal como tema estratégico, porque se puede aprovechar el impulso de las Comunidades Autónomas y su alianza. Las Comunidades Autónomas, ahora sí se van a aliar, al margen del gobierno y al margen de la adscripción partidista, van a tener la primera reunión sin el Presidente del gobierno. Es una ocasión para hacer un nuevo pacto local, entre otras cosas porque los pactos de Estado entre los dos grandes partidos españoles, posibilitan que haya acuerdos, y además porque ahora no gobierna ninguna minoría nacionalista ni en Cataluña, ni en el País Vasco ni en Galicia. La resistencia que había a la contemplación nacional del problema es menor. Cuando la FEMP hace una política, o el propio gobierno de España hace una política, incluso la adscripción de los habilitados nacionales, se resisten en las autonomías en función de esta opción política. La propuesta operativa es definir la identidad de la FEMP optando, decidida y valientemente, por a quién quiere defender y en qué momento prioritariamente. Si a los grandes municipios o al municipalismo, que es compatible, pero tendrá que priorizar. Eso es lo que llamamos establecer la misión, es decir, situar el negocio en el mercado, posicionarse. Hay que desvincular las funciones del servicio que se da a los miembros de la FEMP de la producción propia de los mismos.

La FEMP es una entidad privada, no es una entidad pública, tendrá que optar por un tipo de organización flexible, no compleja, no un magma de implantación territorial, sino un *think tank*, si es que opta por esa identidad que dé servicio a sus miembros de una manera cualitativamente más importante a como lo ha hecho, lo habrá hecho bien.

La FEMP tiene que replantearse en función de la definición de identidad que haga, y debe establecer la estrategia, antiguos productos para mercados conocidos. Hasta ahora la FEMP ha hecho un poco de asesoramiento técnico. Algunos estudios, representación de intereses de los miembros, modernización de la gestión y formación para funcionarios. Pero todo esto planteado como un productor, como microcosmos, como creando otra administración, como cuando se externaliza un servicio público y se contrata una empresa que casi obliga a seguir las mismas pautas de la propia organización municipal. Quizá se tenga que optar por otra cosa, no producir, y hacer las cosas con otro sentido y otro contenido. Quizá, más derechos para los ayuntamientos pequeños y menos derecho y más gestión para los ayuntamientos grandes. Nuevos productos para nuevos mercados. Si la FEMP se define por esta nueva identidad, puede hacer representación de grupos de intereses y lograr cambios de legislación, porque puede llegarse a acuerdos internos transversales entre los partidos políticos para hacer este tipo de cosas, para ser fragmentos de municipios. Puede ser el gran *broker* de oportunidades, de introducción de nuevas políticas municipales, de atracción de recursos y de nuevas fuentes y, por supuesto, introducir las TICs, las tecnologías de información y comunicación. Todo esto, siempre con una dimensión social, aportando transparencia y participación.

Un papel que la FEMP tendría, optase por lo que optase, que sería muy importante, es la formación de los electos, especialmente de los electos de estos micromunicipios. Y apostar directamente por la gestión pública, por los modos de gestionar, enseñar a la gente a hacer un Plan Estratégico, enseñarles a hacer un estudio de mercado, enseñarles a gestionar equipos.