INTERVENCIÓN DE ANTONI FOGUÉ [5 DE JULIO DE 2010]

PRESIDENTE DE LA DIPUTACIÓN DE BARCELONA

"Gobierno y Gobernanza Multinivel en Europa ante la Crisis"

Buenas tardes. Es obligado agradecer en primera instancia a la FEMP la organización de los cursos y, además, el hecho de la invitación y, por lo tanto, lo hago en primera instancia a la Secretaria General, Isaura, quien nos acompaña. Agradecer, como no, también a los tres alcaldes que formáis parte conmigo, que no soy alcalde, de esta mesa. También unas breves palabras, muy breves: siempre que compartimos experiencias, reflexión y discusión con algún compañero o compañera cargo electo en el País Vasco para nosotros representa o tiene un valor añadido que esperamos y deseamos todos que este valor añadido lo vivamos durante muy poco tiempo más del que ya lo llevamos viviendo.

Bien, lo que el Secretario de Estado ha planteado. Javier Gómez Navarro no nos ha engañado, no ha tenido nunca una responsabilidad local, pero en todo caso sí desde el punto de vista del Gobierno de España, por tanto ya hay matices. Partiendo de muchas coincidencias con lo que ha dicho y al mismo tiempo muchas matizaciones acerca de lo que él ha dicho, y ahora con lo que han planteado los dos alcaldes que me han precedido, querría avanzar en esta línea de reflexión en voz alta. Cosas que conocemos y que posiblemente tampoco sabemos cómo abordarlas, o sabemos cómo abordarlas pero no depende solamente de nosotros encontrar las soluciones para poder resolver los temas.

Eso nos lleva a hablar de la gobernanza multinivel, porque si no posiblemente ya hablaríamos directamente y solo de la capacidad de los gobiernos locales para resolverlo todo, cosa que ni es cierta ni lo será nunca ni aquí ni en ninguna parte.

Me gustaría empezar por la "confianza en los gobiernos locales" y voy a utilizar el binomio municipalismo y confianza, y lo voy a situar desde un

punto de vista histórico. Yo creo que el municipalismo, o sea los gobiernos locales, se han ganado durante 31 años la confianza de los ciudadanos, nos hemos ganado, en general, todos, la confianza de los ciudadanos. Nos la hemos ganado, por lo que se ha demostrado a lo largo de estos 31 años, esa capacidad de transformar nuestros pueblos y ciudades, esta capacidad de intentar dar respuestas a las nuevas necesidades que aparecían en una sociedad que es muy dinámica, que es muy cambiante; y que ha hecho que los ayuntamientos, a diferencia de otros niveles de la administración, hayan tenido que estar de manera permanente en continuo cambio y transformación, porque si no la ola se te lleva.

Por lo tanto, esa capacidad de adecuación, de adaptación de los gobiernos locales a las nuevas situaciones, les ha llevado a cosechar muchos éxitos, pero también errores. Yo soy de los que digo siempre, y no me cansaré de repetirlo, que cuando intentas poner en la balanza los errores, por lo general, los éxitos y las ventajas superan en mucho a los errores; los ha habido, y no tenemos que olvidarlos. Pero no nos dejemos llevar por la corriente negativa, que bastantes corrientes negativas ya tenemos que nos ocultan, en muchos casos, otros aspectos que no son tan negativos. Esto nos permite decir ahora, en estos momentos, que todavía hay confianza entre los ciudadanos y el municipalismo. Si pudiéramos medir de manera cualitativa el nivel de confianza de los cargos políticos, de los cargos electos aquí y en otros Estados de la Unión Europea, creo que saldríamos siempre mejor parados los responsables locales. Y no porque sea justo o injusto, sino sencillamente por factores como la proximidad, que también antes han aparecido.

Bien, yo querría, como Presidente de la Diputación de Barcelona, lanzar el binomio del municipalismo vinculando ayuntamientos - confianza, por un lado, y también el binomio ayuntamientos - confianza - diputaciones. Por lo menos, deseo situar la mía, que es la que más conozco en este marco de confianza institucional.

El papel de las diputaciones: la diputación de Barcelona ha establecido mecanismos, a lo largo de estos años de democracia local, para generar la confianza suficiente, no tanto con los ciudadanos de forma directa,

porqué no actuamos directamente sobre los ciudadanos, sino la confianza ¿de quién?, del conjunto de los municipios pequeños, medianos y grandes, aun a pesar de algunos de ellos; de los municipios en el conjunto del territorio. Por lo tanto, el binomio de municipalismo y confianza desde el punto de vista de los ayuntamientos y los ciudadanos, desde el punto de vista de las diputaciones y los ayuntamientos. Desde ese punto de vista, querría hacer una breve mención a esa capacidad de adaptación y de cambio que la diputación de Barcelona que, como gobierno local de segundo nivel o intermedio, ha tenido que desarrollar durante estos años para poder atender a esa sociedad cambiante que solicita respuestas nuevas a los ayuntamientos. Como diputación hay que ayudar a los ayuntamientos y cooperar con ellos para que haya nuevas respuestas a nuevos problemas y a nuevos retos. Comentarles algo, que para algunos es conocido y para otros no tanto, que es cómo, desde hace quince años, la diputación de Barcelona adoptó, adecuó, una serie de cambios y de transformaciones en clave interna, su organización interna, y en clave externa, con unos objetivos estratégicos, que representaron un gran cambio de concepto, de concepción de la diputación de Barcelona, de lo que era antes, un modelo siglo XX, o siglo XIX si me apuran, a lo que es ahora y a lo que pretendemos ser en el próximo futuro, que es el modelo siglo XXI; pero siglo XXI de los próximos 25 años, con todos los cambios que se van a producir y a los que nos vamos a tener que ir adecuando.

Cambios que, para resumir, los cito como: la idea del territorio en forma de red, por tanto, saben que nosotros no hablamos de la diputación de Barcelona como una suma de 311 municipios, sino que la entendemos como una red formada por 311 núcleos pequeños, medianos y grandes, que son los municipios. Lo que comporta hablar de una red de municipios, que hablamos ya no de cooperación municipal sino que hablamos de concertación, como un elemento mediante el cual damos un paso, para nosotros hacia adelante, en la forma de concebir la cooperación.

Hablamos de concertación porque establecemos el mecanismo de la corresponsabilidad entre los ayuntamientos y la diputación, porque establecemos mecanismos de no relación jerarquizada entre la diputación

y los ayuntamientos, sino que es una cooperación compartida. Por tanto, hablamos de concertación. Hablamos de la diputación como gobierno local intermedio, en el que prima la prestación de servicios de calidad a los ayuntamientos, para que éstos atiendan a los ciudadanos, y no tanto una institución que dedicada a la distribución de subvenciones, en forma de capital; en nuestra concepción las diputaciones son administraciones prestadoras de servicios. Y lo hacemos en red: red de bibliotecas, redes de servicios sociales, redes de equipamientos, etc. Planificamos los servicios en el territorio y en función de la población.

Es decir, se trata de trasladar el concepto de red a la prestación de los servicios. Todo ello porque de esta forma estamos convencidos de que optimizamos mejor los recursos públicos, porque al conseguir una masa crítica mayor hay un efecto multiplicador en la mejora del equilibrio territorial. Conseguimos garantizar buenos servicios públicos en todos los municipios sea cual sea el tamaño de la corporación, y tendemos a la equidad en la prestación universal de los mismos. En definitiva, si no fuera por la existencia de diputaciones, que funcionaran con modelos equivalentes a este que les estoy planteando, sería imposible mantener un sistema local español tan atomizado y heterogéneo como el que tenemos. Si no existieran las diputaciones habría que inventar algo para que ocupara ese espacio intermedio; no digo el nombre de ese algo, lo relevante es el papel clave que ese "algo" desempeña para garantizar, sobre todo y entre otras cosas, la viabilidad de este mapa súper atomizado. Como les decía, gobiernos locales, resultados, errores, muchos aciertos.

Aprovechando que el alcalde de Málaga también los ha citado, quisiera aportar tres datos con los cuales llevamos conviviendo mucho tiempo y que en algún momento espero que cambiemos. Uno los estudios hechos ya hace 6 años por la diputación de Barcelona, bueno encargados a la Universidad, primero para el ámbito de la provincia de Barcelona, después para el ámbito de Cataluña y después, con un acuerdo con la FEMP, para el conjunto de España, sobre el gasto no obligatorio; el análisis, a partir del gasto liquidado por el conjunto de los gobiernos locales, aquello que

llamamos gasto no obligatorio, gasto que hacemos, el conjunto de los gobiernos locales, que no tenemos la obligación de hacer. No tenemos la obligación legal, sí que tenemos la obligación delante de nuestros ciudadanos; de lo contrario, no lo haríamos. Ese porcentaje oscila, con muy pocos cambios entre Barcelona, Cataluña, España y entre los años 2005, 2006 y 2007, entre el 27 y 29 por ciento del gasto local. De ese gasto no obligatorio, de ese 27 o 29 por ciento, hay que afinar, porque el que sea no obligatorio no quiere decir que todo sea de suplencia. Hay una parte muy importante de ese 27 o 29 por ciento, de no obligatorio, que es el que hacemos de suplencia, o sea, que ahí estamos supliendo a las funciones, a las competencias de los gobiernos de las comunidades autónomas y, en parte, también del gobierno del Estado. Pero, sobretodo a los gobiernos autonómicos, porque cada vez tienen más competencias, y cada vez va perdiendo más competencias la Administración General del Estado.

Este es un tema que lo tenemos ahí, y con él llevamos conviviendo durante mucho tiempo. Otro problema es el peso del gasto público local, en el conjunto de administraciones públicas; su evolución en los últimos 20 años, con pensiones o sin pensiones, que ha pasado del 13 al 14 por ciento, sean blancas o sean amarillas, gobierne uno o gobierne el otro. Quiero decir que estamos en una línea que sigue una trayectoria horizontal. Yo aquí querría deciros también a los alcaldes, como presidente de la diputación, si esta línea horizontal, aplicada a los gobiernos locales, hiciéramos una variable o una variante que fuera la de las diputaciones diferenciada de los gobiernos locales o ayuntamientos, las diputaciones salimos todavía peor paradas que los ayuntamientos, pues en la evolución del gasto público en los últimos 20 años todavía crecemos menos del 1 por ciento. Bien, estos son problemas con los que coexistimos, y tampoco creo que valga la pena que nos extendamos más. Yo al menos; es un problema de sobra conocido; pero sí vale la pena que ante esta situación, ante la situación del municipalismo y la confianza, se vaya generando también una mayor confianza con el resto de los niveles de la administración.

Nueva situación. Yo soy de los que cree que ahora estamos delante no tan sólo de una crisis, que todos sabemos que no es coyuntural, que es una crisis estructural, que es una crisis que afecta a todo el mundo, o por lo menos a todo el mundo occidental, porque el tercer mundo ya está afectado de crisis de forma permanente. No quiero con ello restarle crudeza al tema, pero realmente al mundo occidental está inmerso en cambios. Es una crisis que, si afectara solamente a una comunidad o a España solamente, pues posiblemente a todos se nos ocurrirían soluciones más rápidas y más fáciles. Pero cuando es una crisis internacional que afecta España, a Italia, al Reino Unido, a Alemania, a Francia, claro, la cosa tiene un calado local, un calado más próximo, pero tiene un calado de tipo internacional. Porque, además, no es una crisis que afecta solamente a las administraciones públicas, es que afecta al sistema internacional financiero, afecta a las empresas, afecta a todo el mundo.

Estamos delante de una situación de crisis que va a dejar y va a marcar, desde mi punto de vista, un nuevo ciclo, una nueva etapa. Una nueva etapa que va a representar forzosamente cambios, transformaciones, adecuaciones. Vamos a tener que afrontarlo desde la óptica financiera, desde la óptica de las administraciones públicas, las locales y las no locales, desde todos los ámbitos y se están afrontando. Yo me voy a centrar en las administraciones públicas locales y, en todo caso, quiero decirles que desde nuestra óptica, el escenario con el que nos vamos a encontrar es un escenario cambiante, por la crisis y por otros muchos factores, que pueden tener que ver con la crisis o no. Hay otros factores económicos, por ejemplo, lo decía el alcalde de Málaga, el cambio climático. La evidencia del cambio climático y lo que estamos haciendo desde el mundo local en la lucha contra el cambio climático, en el pacto de alcaldes y alcaldesas, (por cierto, la diputación de Barcelona es la primera institución pública europea de soporte para la lucha contra el cambio climático), no tiene consecuencias solamente económicas, o las va a tener; tiene también consecuencias sociales y ambientales. Por tanto, no es una cosa tan trivial, el problema tiene muchas vertientes.

Hay otros escenarios cambiantes, por ejemplo los demográficos, ¿o no está aumentando la edad media de la población? ¿Y eso no tiene consecuencias respecto de, por ejemplo, leyes tan novedosas en España como la ley de dependencia, o la de autonomía personal, u otros aspectos vinculados con la gestión de los ayuntamientos en la prestación de los servicios sociales?

Quiero deciros que, además de la crisis, estamos en un ciclo de cambio económico, social y ambiental… y eso requiere, algo que es tradición de los gobiernos locales, su adaptación al cambio a lo largo de los últimos 30 años, su capacidad de respuesta a los nuevos retos que se están presentando. ¿Solos? No, ni podemos, ni queremos, ni es posible. Pero sí que hay que plantear respuestas, ¿cuáles son las respuestas que, desde mi punto de vista, estamos dando o que queremos dar? Una inmediata, que estamos dando ya todos, que tiene que ver con la inmediatez de la crisis. Desde los ayuntamientos, desde las diputaciones, no podemos cambiar los grandes parámetros que son los que fijan la evolución de la crisis, pero sí estamos prestando y estamos atendiendo políticas que sirven para paliar los efectos de la crisis en las estructuras más débiles de nuestra población, de nuestros pueblos y nuestras ciudades, esto es lo que estamos haciendo.

Pero, ¿es suficiente con esto? Yo creo que no. Todos tenemos que empezar a plantearnos lo que ya llevamos planteando desde hace tiempo, pero desde otra óptica: el futuro. Ese futuro estructural, esos cambios estructurales. Yo avanzo algunas líneas en las que creo que hay que avanzar, que no son novedosas, creo que las vamos a compartir. Me parece que tenemos que ir hacia un nuevo modelo de lo que podríamos llamar la arquitectura del sistema local español. Hemos funcionado 31 años bien, con deficiencias, como hemos visto, pero hemos funcionado bien; llega el momento en que no podremos seguir funcionando con los mismos esquemas ni cinco años más, hemos de plantear un nuevo sistema.

Ese nuevo sistema, esa nueva arquitectura local no ha de partir de cero, porque no partimos de cero, no partimos de una realidad no existente, no

podemos partir de cero; partimos de la realidad que tenemos y hemos de tener la capacidad de transformarla, de adecuarla. ¿Cómo? Tenemos pendientes cosas que hay que afrontarlas con crisis o sin crisis. Una es las competencias, y otra la financiación, y la otra la organización. Yo soy de los que cada vez estoy más convencido que cuando hablemos de financiación no podremos hablar de financiación local si no hablamos al mismo tiempo de competencias locales, porque el listado de competencias obligatorias es uno, y el listado de competencias reales es otro, lo decía con lo del gasto no obligatorio de antes.

Por tanto, hablar de un sistema de financiación, no porque haya esta crisis actual, evidentemente, pues no quiere decir que cuando pase la crisis vaya a haber más recursos; estoy hablando de un nuevo sistema, de una nueva arquitectura a medio y largo plazo. Querrá decir que habrá que vincular las competencias con la financiación, la financiación con las competencias, a más competencias más financiación, o una financiación adecuada a las competencias. Después hay que entrar en la organización, hay que entrar en los aspectos organizativos en clave local, como decía antes Gómez Navarro: la evaluación, la productividad, el estatuto del funcionario, hay muchos aspectos sobre los que habría que avanzar. Pero, sobre todo, me estoy refiriendo a otro aspecto que tiene que ver con esta nueva estructura o arquitectura local, que es lo que hoy nos lleva también a hablar de gobernanza multinivel.

Es impensable plantear que podemos seguir manteniendo la posición actual de gobiernos locales, comunidades autónomas y gobierno de España sin que haya cambios, con la cantidad de cambios que se han producido ya y que se tienen que producir. Tenemos que mejorar, tenemos que definir entre todos; y ahí voy a lo del pacto nacional. Tenemos que definir entre todos cuáles son las reglas que nos permiten cooperar mejor entre los tres niveles de la administración, porque si no cooperamos mejor, no vamos a saber evitar algunas duplicidades, algunas triplicidades; no vamos a ser capaces de optimizar los recursos y de responder a las nuevas necesidades. Por tanto, hay que hacer ese ejercicio de compartir y de hacer que la cooperación interadministrativa, la

gobernanza multinivel en clave española sea fundamental, y extenderla, evidentemente, al nivel europeo. Porque, de lo contrario, tampoco vamos a solucionar el problema de la crisis ni a propiciar los cambios estructurales.

Por lo tanto, nuevo sistema, gobernanza multinivel, y nuevos mecanismos que nos permitan una mayor cooperación entre sector público y el sector privado. Así conseguiremos mayor eficiencia de la administración pública local y atenderemos mejor a nuestros ciudadanos. Yo creo que esto es lo que nos corresponde para el futuro.

De esta manera, solamente querría dar algunas respuestas muy breves a lo que el señor Gómez Navarro ha dejado caer. Lo de la proximidad ha quedado ya respondido, yo creo que no hay que confundir la proximidad en la gestión con la proximidad en la toma de decisiones globales. Hay que hacer una aproximación a nivel europeo para tomar decisiones globales, también conociendo el papel de los gobiernos locales y, después, hay una intervención a nivel local. Segundo, desaparición de diputaciones, desaparición de ayuntamientos. Esto, ¿con qué finalidad?, ¿con la finalidad de reducir el gasto público?, que me lo cuenten, que lo sumemos y que me lo cuenten. Si alguien me convence, posiblemente diré que sí, creo que eso es muy corto y con muy poca vista. ¿Ir hacia un nuevo sistema, ordenando competencias, formas de relación? Sí, lo que haga falta. ¿Ir a crear nuevas administraciones? Nó, yo soy de aquellos que dicen: "oiga, mire, aquí no se crea nada más y si alguien se inventa una cosa que desmonte otra y ordenemos todo lo que tenemos".

Por último, decirles que, evidentemente, no podemos pensar que podremos avanzar en los próximos años como lo hemos hecho en los últimos 31 años si no abordamos y nos tomamos en serio, que no quiere decir que no nos lo tomemos en serio actualmente, todos los niveles de administración, y este papel que tenemos, en el cual los ciudadanos continúan confiando, y tienen que seguir confiando, porque entre otras cosas es la base de la democracia, no es la base de ningún partido político. Gracias.