

EL MUNICIPALISMO EN UN ESTADO COOPERATIVO



FEMP | PLAN ESTRATÉGICO
SIGLO XXI

©Federación Española de Municipios y Provincias, 2010.

EDITA

Federación Española de Municipios y Provincias

DIRECCIÓN

Antonio Díaz Méndez

COORDINACIÓN EDITORIAL

Pilar Aldanondo Ochoa

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Pixel CPG, s.l.

PORTADA

Pixel CPG, s.l.

IMPRESIÓN

Gráficas Varona

ISBN: 978-84-92494-17-0
Depósito Legal: S.528-2010
Edición: 2009

Prólogo

Pedro Castro Vázquez. Alcalde de Getafe y Presidente de la FEMP 10

Presentación

Isaura Leal Fernández. Secretaria General de la FEMP 12

Miembros de la Comisión Política del Plan Estratégico 14

1ª Parte

El municipalismo en un Estado cooperativo. Plan Estratégico FEMP siglo XXI.

Encuentro celebrado en la Universidad de Verano de El Escorial, en julio de 2009 ... 17

ACTO DE APERTURA

Pedro Castro Vázquez. Alcalde de Getafe y Presidente de la FEMP 19
"Más gobierno y mejor gobernanza"

*Eduardo Crespo Suárez. Coordinador del Área de Ciencias Sociales.
Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid* 24

Gabriel Álvarez Fernández. Secretario General de la FEMP 2006-2009 25

*José Francisco Rivas Cid. Alcalde de Talavera de la Reina.
Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP.
Presidente de la Federación de Municipios de Castilla la Mancha* 26

*Antonio Díaz Méndez. Director Técnico del Plan Estratégico
y del Área de Estudios, Estrategias y Formación de la FEMP* 28

Mesa de debate 1

"Estrategias de las Entidades Locales ante las preocupaciones ciudadanas" 39

– *Joan Subirats i Humet. Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración.
Universidad Autónoma de Barcelona* 41

– *Juan Carlos Aparicio Pérez. Alcalde de Burgos.
Vicepresidente de la Comisión de Patrimonio Histórico de la FEMP* 56

– *Manuel Baena Cobos. Alcalde de Puente Genil.
Presidente de la Comisión de Empleo de la FEMP* 59

– *Manuel Robles Delgado. Alcalde de Fuenlabrada.
Vocal del Consejo Federal de la FEMP.
Vicepresidente de la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana* 62

– *Joaquín Peribáñez Peiró. Alcalde de Calamocha. Vocal del Consejo
Federal de la FEMP. Presidente de la Comisión de Mancomunidades* 65

Mesa de debate 2

“Estrategias para el buen gobierno y la buena gestión Local”	69
– Iñigo de la Serna Hernáiz. <i>Alcalde Santander. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Miembro de la Comisión Política del Plan Estratégico</i>	71
– Blanca Olás de Lima. <i>Catedrática de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Complutense de Madrid</i>	74
– Antonio Díaz Méndez. <i>Director de Estudios, Estrategias y Formación de la FEMP</i>	80
– Carmen Oliver Jaquero. <i>Alcaldesa de Albacete. Vocal del Consejo Federal de la FEMP</i>	83
– Francisco Javier León de la Riva. <i>Alcalde de Valladolid. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP</i>	87
– Ángel Ros i Domingo. <i>Alcalde de Lleida. Vocal del Consejo Federal de la FEMP. Presidente de la Comisión Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías</i>	90
– Andrés Ocaña Rabadán. <i>Alcalde de Córdoba. Vicepresidente Segundo de la FEMP</i>	93
– Esther Díaz García. <i>Alcaldesa de Langreo. Presidenta de la Comisión de Función Pública y Recursos Humanos</i>	96
– Carmen Gómis Bernal. <i>Secretaria de Estado de Función Pública. Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España. “Gobernanza y Función Pública en un Estado para la cooperación”</i>	98

Mesa de debate 3

“Marco jurídico y financiero para un modelo territorial cooperativo”	109
– Gabriel Álvarez Fernández. <i>Secretario General de la FEMP 2006-2009</i>	111
– Javier Suárez Pandiello. <i>Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo</i>	112
– Ana María González Pescador. <i>Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Santander. Miembro de la Comisión de Haciendas Locales de la FEMP</i>	121
– Francisco Tejada Gallegos. <i>Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Córdoba. Miembro de la Comisión de Haciendas Locales de la FEMP</i>	125
– Pedro Arahuetes García. <i>Alcalde de Segovia. Vocal del Consejo Federal de La FEMP. Presidente de la Comisión de Haciendas Locales</i>	129

Mesa de debate 4

“Nuevos modelos de funcionamiento y futuro de la FEMP”	133
– Lluís Guinó i Subirós. <i>Alcalde de Besalú. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Miembro de la Comisión Política del Plan Estratégico</i>	135
– Isaura Leal Fernández. <i>Directora General de la FEMP</i>	137
– Tamyko Ysa Figueras. <i>Profesora adjunta del Departamento de Políticas de Empresa. ESADE</i>	138
– Manuel Bustos i Garrido. <i>Alcalde de Sabadell. Vocal de la Comisión Ejecutiva y Vicepresidente del Consejo Territorial de la FEMP. Presidente de la Federación Catalana de Municipios</i>	148
– Francisco de la Torre Prados. <i>Alcalde de Málaga. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Presidente de la Comisión de Movilidad y Accesibilidad</i>	153
– María Antonia Pérez León. <i>Presidenta de la Diputación de Guadalajara</i>	157
– Miguel Ángel García Nieto. <i>Alcalde de Ávila. Presidente de la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Presidente de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León</i>	162

Mesa de debate 5

“Problemas actuales y nuevas visiones del municipalismo”	165
– Rafael Bañón i Martínez. <i>Catedrático. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Universidad Complutense de Madrid</i>	167
– Lluís Corominas i Díaz. <i>Secretario Ejecutivo de Territorio, Acción Municipal y Militancia de CIU</i>	173
– Julio Setién Martínez. <i>Alcalde de San Fernando de Henares. Vocal del Consejo Federal de la FEMP. Miembro de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Salud Pública. Representante de IU</i>	177
– Rafael Merino López. <i>Diputado en el Congreso de los Diputados por la circunscripción de Córdoba. Portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Administraciones Públicas</i>	181
– Ramón Ropero Mancera. <i>Alcalde de Villafranca de los Barros. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Portavoz del PSOE</i>	184

6. Conferencia de Clausura

– Javier Rojo García <i>Presidente del Senado</i>	191
---	-----

7. Síntesis de Conclusiones del Curso de El Escorial:

Los retos del municipalismo en un Estado cooperativo	199
--	-----

2ª Parte

Consulta estratégica a Entidades Locales

Informe completo de resultados, con gráficos y comentarios	209
1. Planteamiento y Objetivos	211
- 1.1. <i>Objetivos y ámbitos de la consulta</i>	213
- 1.2. <i>Estructura de la consulta</i>	215
- 1.3. <i>Las variables de análisis</i>	217
2. Resultados de la Investigación	219
2.1. Retos actuales y futuros de las Entidades locales	221
- <i>Preocupaciones actuales de la ciudadanía</i>	221
- <i>Problemas sociales de los territorios</i>	226
- <i>Retos actuales de la gestión</i>	230
- <i>Proyectos prioritarios para la actual legislatura</i>	235
- <i>Percepción de los factores de éxito</i>	237
2.2. Funcionamiento general y de los servicios de la FEMP	243
- <i>Áreas de trabajo: Comisiones y Redes</i>	243
- <i>Conocimiento, uso y satisfacción de los servicios</i>	259
- <i>Actividades formativas</i>	267
- <i>Atención suministrada: uso y valoración</i>	276
2.3. Fines y estrategias de la FEMP	279
- <i>Importancia y valoración de los fines estatutarios de la FEMP</i>	279
- <i>Vigencia actual de las metas de la Carta de Vitoria</i>	284
- <i>Medidas prioritarias en la reforma de la financiación local</i>	288
- <i>Valores que se esperan de la FEMP</i>	291
- <i>Valoración global de la FEMP</i>	294
2.4. Expectativas de Futuro para la FEMP	299
- <i>La visión de los Gobiernos Locales sobre la evolución del entorno</i>	299
- <i>Retos Futuros de la Gestión</i>	303
- <i>Aceptación e interés por nuevos servicios</i>	306
- <i>Criterios de orientación</i>	311
- <i>Expectativas sobre nuevos fines</i>	314

Anexos

Relación de ponentes, participantes y organizadores del encuentro
“Los retos del municipalismo en un Estado cooperativo” 319

Metodología detallada, ficha técnica y responsables de la Consulta
estratégica a Entidades Locales 325

Listado de Tablas 331

Listado de Gráficos 332

Pedro Castro Vázquez

Alcalde de Getafe y Presidente de la FEMP

En un Estado descentralizado y en red como el nuestro, la respuesta rápida y efectiva a las demandas y necesidades de los ciudadanos requiere conseguir un elevado nivel de colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas, y entre éstas y la sociedad civil. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos debemos ser capaces de entendernos en un “Estado Cooperativo”, si queremos que el modelo funcione.

Antes, y más allá, de la crisis económica en la que nos encontramos, asistimos a modificaciones tan intensas que algunos autores han llegado a calificarlas de “cambio de época”. Cambios en el modelo productivo, en el modelo de relaciones laborales y en el modelo de relaciones sociales y familiares que, necesariamente, han de condicionar las Políticas Públicas. Y, muy especialmente, las políticas diseñadas y desarrolladas desde los Gobiernos Locales, los más próximos a la ciudadanía.

Los Ayuntamientos, con sus Alcaldes y Alcaldesas a la cabeza, continuamos desempeñando un papel esencial en el fomento de la cohesión social y el progreso y desarrollo económico. Estamos ante una nueva etapa del municipalismo, fruto de la profunda transformación experimentada por la sociedad en los últimos treinta años y, por los cambios institucionales en la propia estructura del Estado.

Por ello, estoy convencido de que el Plan Estratégico de la FEMP es un proyecto necesario y oportuno en este momento. Un acierto de la Comisión Ejecutiva de la Federación que decidió *“elaborar un plan estratégico que oriente la actividad de la FEMP para los próximos años y apoye la modernización de su estructura y formas de actuación”*.

Los resultados que presentamos en esta publicación nos confirman que la percepción de los Gobiernos Locales sobre las principales preocupaciones de sus ciudadanos continúa girando, principalmente, en torno al empleo, la cohesión social y el desarrollo urbano sostenible. Pero también nos muestran sensibilidades crecientes de los vecinos por el *buen gobierno, la transparencia y calidad de la democracia* y por la *gestión eficiente de los recursos públicos*, aspectos que hemos de abordar con la máxima diligencia.

A medida que los Ayuntamientos adquieran mayor capacidad política, administrativa y económica, necesitarán de la FEMP, en su papel de interlocutora con otras esferas de la Administración, una mayor y más reforzada capacidad de decisión política.

Una FEMP que continúe potenciando el trabajo en red, optimizando la posición y potencialidad de los Ayuntamientos en su relación con el Estado y con las Comunidades Autónomas. En un diálogo para la construcción, desarrollo y ejecución de Políticas, en las que nuestras ciudades tienen mucho que decir y aportar.

Una FEMP más flexible, ágil y participativa que, desde su fortaleza, articule la presencia de las organizaciones territoriales y busque el máximo consenso en defensa de los intereses de los Gobiernos Locales.

Haciendo camino hacia el nuevo modelo del municipalismo. Es lo que estamos diseñando y esbozando en el plan estratégico de la FEMP.

Hablamos, por supuesto, de *una nueva financiación local* y de un marco de competencias más claro y estable con el *nuevo estatuto de gobierno local*, pero también de una nueva dimensión y proyección de los Alcaldes y Alcaldesas, con mayor capacidad y poder político.

El Plan estratégico FEMP siglo XXI es la hoja de ruta que nos tiene que dirigir hacia el futuro de los Gobiernos Locales.

Isaura Leal Fernández

Secretaria General

El Plan Estratégico de la FEMP ha de fundamentarse necesariamente en las demandas y necesidades sociales y ciudadanas que afrontan los municipios españoles y en su influencia a la hora de determinar la estructura y el papel que los Gobiernos Locales deben desarrollar ante esta nueva y exigente realidad.

El Estado de Bienestar ha evolucionado notablemente en los últimos treinta años, y la esfera local ha adquirido, en este periodo, un mayor protagonismo en la garantía y prestación de servicios a la ciudadanía. Desde los derechos básicos de salud, seguridad o educación, hemos evolucionado hacia los llamados “derechos de 2ª y 3ª generación” relacionados con la igualdad de oportunidades y los derechos personales y medioambientales.

Un avance que requiere nuevos modelos de intervención pública, más ágiles, dinámicos, transparentes, transversales e integrales. Especialmente, en el ámbito de la Administración Local, la más cercana a los ciudadanos.

La FEMP, como la asociación de Gobiernos Locales de ámbito estatal, también ha de renovarse y adaptarse a esta nueva coyuntura. Y creemos que ha de hacerlo, en un sentido eminentemente instrumental, con el fin de atender mejor y más eficientemente a

las necesidades de nuestros asociados. Evolucionando en su estructura, en los procesos de actuación, en su papel de representación y defensa de los intereses municipales y en el impulso del trabajo en red, para consolidarse como referente de innovación y conocimiento sobre el mundo local.

Este libro presenta los documentos que constituyen la base sobre la que se asienta el Plan Estratégico.

En la primera parte, contiene una reflexión plural, tanto desde el espectro político, como desde la tipología de Ayuntamientos y Entidades locales del conjunto del Estado, extraída a partir de cinco mesas de debate cualitativo en las que intervinieron catedráticos y expertos de reconocido prestigio, junto a veintitrés Alcaldes y Electos Locales.

La segunda parte, refleja los datos recogidos y analizados en la encuesta a los Gobiernos locales, a través de una muestra estadísticamente representativa por territorio y segmentos poblacionales, que alcanzó los 1.148 cuestionarios válidos, y cuyos resultados se agrupan en torno a cuatro ámbitos: retos actuales de las Entidades Locales, fines y estrategias de la FEMP, funcionamiento general y de los servicios, y expectativas de futuro.

Un material que, completado con la consulta a los grupos de interés, y finalizado el diagnóstico interno, nos guiará hacia el futuro a través del Plan Estratégico FEMP siglo XXI.

Pedro Castro Vázquez

Alcalde de Getafe
Presidente de la FEMP

Regina Otaola Mugerza

Alcaldesa de Lizartza
Vicepresidenta Primera de la FEMP

Andrés Ocaña Rabadán

Alcalde de Córdoba
Vicepresidente Segundo de la FEMP

Abel Caballero Álvarez

Alcalde de Vigo
Vocal de la Comisión Ejecutiva
de la FEMP

Luis Guinó i Subirós

Alcalde de Besalú
Vocal de la Comisión Ejecutiva
de la FEMP

Fernando Martínez Maillo

Presidente de la Diputación
de Zamora
Vocal de la Comisión Ejecutiva
de la FEMP

Joaquín Peribáñez Peiró

Alcalde de Calamocha
Vocal de la Comisión Ejecutiva
de la FEMP

Ramón Ropero Mancera

Alcalde de Villafranca de los Barros
Vocal de la Comisión Ejecutiva
de la FEMP

Iñigo de la Serna Hernáiz

Alcalde de Santander
Vocal de la Comisión Ejecutiva
de la FEMP



1^a parte

.....

El municipalismo en un Estado cooperativo
Plan Estratégico FEMP siglo XXI

.....

*Encuentro celebrado en la Universidad
de Verano de El Escorial, en julio de 2009*



APERTURA.
De izquierda a derecha
Javier Rojo García y
Pedro Castro Vázquez

“Más gobierno y mejor gobernanza”

Gracias a todos por estar aquí. Estamos cerrando un ciclo. Ha sido un año duro por la situación económica, que se ha acusado de una forma importante en los Ayuntamientos, pero con un montón de satisfacciones también, porque hacemos lo que debemos.

Bienvenidos a este curso de verano en El Escorial, que va a versar en torno al Plan Estratégico de la FEMP y a los retos del municipalismo en un Estado cooperativo.

Es verdaderamente un placer compartir este espacio de trabajo y reflexión con todos los Alcaldes y Alcaldesas que nos acompañan. Muchos de vosotros compagináis vuestro cargo con responsabilidades representativas dentro de la FEMP, como presidentes, vicepresidentes o vocales de las distintas comisiones, redes y otros órganos de la Federación. Por tanto, compartimos objetivos e inquietudes comunes pero también preocupaciones. Para eso estamos aquí, para debatir, reflexionar acerca de los nuevos desafíos que se nos plantean en la Federación Española de Municipios y Provincias. Los mismos retos que cada uno de vosotros y vosotras y los miles de compañeros y compañeras con responsabilidades municipales hemos de afrontar.

Espero que lo hagamos con la tranquilidad y el sosiego que proporciona este marco de la Escuela de Verano, pero también con la pasión con la que los municipalistas solemos hacer las cosas. Todos sabéis que sin esta pasión no estaríamos aquí.

Es una satisfacción añadida que en este encuentro en El Escorial podamos presentar la culminación del trabajo iniciado hace un año, cuando decidimos poner en marcha el Plan Estratégico de la FEMP.

Fue un acuerdo adoptado por unanimidad en la Comisión Ejecutiva, y su finalidad es abordar la actualización y modernización de nuestra propia estructura y funcionamiento, con el propósito de servir mejor y con mayor eficiencia a los fines que tenemos encomendados, como organización representativa de los Gobiernos Locales españoles.

En los casi 30 años de existencia de la FEMP es la primera vez que abordamos un plan estratégico para debatir sobre nuestro presente y nuestro futuro. Lo primero que hemos hecho es preguntar a nuestros socios; se ha realizado una gran consulta, a modo de encuesta, a los responsables de los Gobiernos Locales, y cuyos resultados vamos a

poder conocer con detalle y vamos a poder valorar a lo largo de este curso. Esto nos va a permitir discutir con datos fiables y con mucho mayor rigor sobre el presente y el futuro del mundo local.

Más gobierno y mejor gobernanza. Éstas son las dos principales conclusiones que nos aportan los resultados de esta consulta. Las dos principales necesidades para sacar adelante lo que hemos dado en llamar un modelo de Estado cooperativo.

Estamos en un año emblemático para los Gobiernos locales españoles, cumplimos 30 años de democracia, un elemento que coincide además con un momento especialmente importante y delicado para el mundo local, cuando en plena crisis económica estamos revisando y ajustando el modelo de financiación del Estado, tanto autonómico como local, y a la vez pretendemos abordar y revisar el marco competencial y de organización con el nuevo Estatuto de Gobierno Local, una vez que ya se hayan reformado los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

Nos hallamos en un momento de cambio esencial del Gobierno Local, somos Estado, formamos parte activa, por tanto, de este Estado descentralizado, en un momento de dificultades de la actividad económica y en un escenario en el que se han de poner en valor las responsabilidades políticas de todas las administraciones públicas, en el impulso de medidas de fomento del empleo y en el impulso económico.

Una vez más, los Gobiernos Locales estamos actuando desde la cercanía y la proximidad que nos da el conocimiento de las preocupaciones reales de los ciudadanos: el empleo, el desarrollo económico, la seguridad, la convivencia, el uso sostenible del territorio.

En el tema del empleo, me gustaría decir que hemos enviado a todas las Federaciones Territoriales y a todas las Comunidades Autónomas, desde la FEMP, una propuesta de compromiso para el desarrollo de políticas activas de desarrollo económico y políticas activas de empleo. Lo hemos hecho con la voluntad de poder complementar las medidas que ha propuesto la Administración General del Estado, con el compromiso de crear las condiciones para poder desarrollar esas políticas activas de empleo.

Ni los 8.000 millones ni los 5.000 millones de euros resuelven la financiación municipal; son medidas coyunturales que vienen a aportar un balón de oxígeno para que desde el Gobierno central o desde las Comunidades Autónomas se puedan programar medidas más estructurales tendentes a salir de la crisis con un nuevo modelo económico, con una nueva situación, un nuevo proyecto de modernización de nuestra economía. Por tanto, no vienen a suplir la financiación de los Ayuntamientos, pero si vienen a dar esa apuesta y ese compromiso de crear empleo en un momento particularmente difícil.

Lo bueno es que en esta apuesta, en esta financiación, lo importante son los ciudadanos, y en esta situación pedimos que, desde los territorios y desde las Comunidades Autónomas, se generen las condiciones para poder hacer estas apuestas, estos pactos o estos compromisos por el empleo. Que las Comunidades Autónomas complementen lo que ha puesto la Administración General del Estado y, conjuntamente con sindicatos, partidos políticos, entidades financieras, empresarios y universidades pongan en común todo su saber para crear las condiciones de cara a optimizar el empleo.

Las preocupaciones ciudadanas actuales son el desarrollo económico, el empleo, la seguridad, la convivencia, el uso sostenible del territorio, tal como lo percibimos los representantes públicos locales. Las respuestas de todos los niveles del Estado, Gobierno, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos tienen que estar coordinadas y actuar de forma complementaria, contemplando incluso medidas de carácter extraordinario para hacer frente a una crisis de alcance global, dando una respuesta desde lo local.

Por eso hemos asumido con responsabilidad la ejecución del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) de 8.000 millones de euros para la realización de proyectos municipales dentro de este año 2009. Estamos comenzando a ver los resultados del crecimiento del empleo, ya son 400.000 los nuevos empleos que se han creado y vamos a llegar hasta los 500.000, una cifra que supondrá un incremento del 45 por ciento sobre los empleos previstos inicialmente. Será una realidad cuando se estén ejecutando los más de 30.000 proyectos aprobados en 8.108 Ayuntamientos de toda España.

España hoy está sembrada de carteles del plan E que acompañan a las obras en ejecución de nuestros pueblos y ciudades. Son obras necesarias, proyectos municipales que se van a convertir en equipamientos públicos, infraestructuras que, además de aportar bienestar colectivo, facilitarán la actividad económica autonómica y local y se convertirán en factor para el desarrollo de forma inmediata. Además, estos proyectos van a enlazar en el tiempo con nuevos proyectos que podrían acogerse al nuevo fondo de 5.000 millones para el año 2010, en actividades enmarcadas en las tres grandes líneas que pueden favorecer la innovación y el cambio del modelo productivo en el que estamos inmersos: la economía verde, servicios sociales y dependencia e I+D+i.

Hoy podemos afirmar que quizá lleguemos a los 500.000 puestos de trabajo con el Plan E. La apuesta del segundo fondo es que, una vez cerrado el primero hacia noviembre o diciembre, se pueda enlazar con el ciclo de los 5.000 millones de euros, de tal manera que no se produzca un valle en la creación de empleo.

Sería bueno que el Gobierno diese luz verde en septiembre a este segundo fondo, y que pudiéramos realizar proyectos más selectivos y tendentes a crear empleo estable;

sería bueno tener el Decreto terminado y desarrollado para octubre y en los meses de noviembre y diciembre tener los proyectos presentados. Son proyectos para la lucha contra el cambio climático, política sostenible, políticas sociales que tienen que ver con la Ley de Autonomía Personal y Dependencia y con investigación, innovación y desarrollo. Los Ayuntamientos recibirán una serie de ideas sobre la dirección de los proyectos pues habrá derivaciones a las que se podrán acoger.

El empleo y la reactivación económica es lo que más preocupa a los ciudadanos, por eso es nuestra prioridad, en ella nos hemos volcado y nos vamos a volcar siempre porque, como he dicho en otras ocasiones, el objeto de todas las políticas públicas han de ser los ciudadanos.

Además, como todos sabéis, estamos en la recta final de las negociaciones con el Gobierno para un nuevo modelo de financiación local y, en poco tiempo, vamos a abordar el nuevo Estatuto de Gobierno Local. Éstas son nuestras preocupaciones de fondo: encontrar un marco financiero estable en un contexto de corresponsabilidad fiscal entre los diferentes gobiernos y, con un marco jurídico básico, actualizado y que de mayor fiabilidad y seguridad a nuestras actuaciones. Ahí estamos y ahí estaremos. Esas son las bases del Estado cooperativo, y en este curso seguro que saldrán soluciones que nos ayudarán en el empeño.

Amigas, amigos, bien sabéis que cuando los Alcaldes y Alcaldesas, los concejales y las concejales hablamos de mejorar nuestras capacidades de gobierno, hablamos de tener más gobierno, hablamos de ser más eficientes y de poder responder a lo que nuestros vecinos esperan de nosotros.

La necesidad de mejorar la gobernanza es también una necesidad imperiosa. En momentos como los actuales esto significa que es igual de ineludible la necesidad de acuerdo con todos los poderes públicos, con las diferentes entidades y con organizaciones públicas y privadas para conseguir fines comunes. Esta necesidad la contrastamos cada vez que queremos llevar al terreno proyectos como los de autonomía personal, la ayuda universal a la dependencia, la vivienda social, el acceso electrónico de los ciudadanos y tantas y tantas iniciativas ya sean del Gobierno de la Nación o de los autonómicos, pero que se tienen que concretar en el territorio y en los municipios.

Para los problemas de la gobernanza, que son muchos y los padecemos todos los días, necesitamos unas administraciones públicas adaptadas a los nuevos tiempos, modernas, con capacidad para gestionar, para liderar interacciones de redes de colaboración pública y privada. Hay que encontrar las claves para el buen gobierno y la buena gestión, y también de ello se hablará en este curso.

Como decía al principio, es la primera vez que la FEMP aborda un Plan Estratégico para debatir sobre su presente y su futuro, tenemos un eje muy claro en la reflexión, una hoja de ruta muy definida. Seguir atentos a los problemas y necesidades de los ciudadanos, adaptar el marco jurídico y financiero, modernizar las Entidades Locales y conseguir que la Federación Española de Municipios y Provincias siga siendo un instrumento de valor al servicio de los ciudadanos y de los Gobiernos Locales. Para eso es necesario el concurso de todos, nadie puede quedar al margen y autoexcluirse.

Asumimos la responsabilidad de dirigir la Federación Española de Municipios y Provincias por voluntad democrática de la Asamblea General. Cuando rindamos cuentas de nuestra gestión, estoy seguro de que diremos con orgullo que las históricas reivindicaciones del municipalismo han pasado a la historia. Tendremos aprobadas por el Parlamento las dos leyes básicas de referencia: el nuevo modelo de financiación local y el estatuto de los Gobiernos Locales. Ese logro nos corresponderá a todos, al margen de ideologías y de procedencia territorial, todos seremos partícipes porque todos habremos sido impulsores. Estoy seguro de que las reflexiones que en este curso abordaremos, con la ayuda de todos vosotros, van a ser el punto definitivo de inflexión para definir los desafíos y también para encontrar las alternativas para afrontarlos con éxito, desde el consenso, desde la unidad de acción a la que la responsabilidad democrática nos induce y nos obliga. En esto estamos y estaremos todos juntos.

Los organizadores de este curso han hecho un trabajo previo sumamente interesante y han planteado un tema de gran relevancia en áreas muy diversas y, ciertamente, en todo lo que nos preocupa en la Universidad: políticas públicas y desarrollo del derecho de ciudadanía. Ese tema del municipalismo que ustedes van a desarrollar nos interesa especialmente, en un momento en que las relaciones ciudadanas se articulan en términos de globalidad, y su contrapunto es el mundo local. Es un momento muy interesante para tratar este tipo de cuestiones. Hay dos cosas que caracterizan su curso. Primero, el énfasis en lo local, en el Gobierno Municipal, que está cada vez más necesitado de un desarrollo coherente, porque es el ámbito donde el ciudadano ejerce de modo cotidiano sus derechos y expresa sus necesidades. En segundo lugar, en este curso se hace un llamamiento a la cooperación, en su sentido más amplio. Nos parece un planteamiento muy inteligente y espero que sea muy exitoso y enriquecedor su tratamiento.

Se trata de un programa ambicioso, amplio y que cuenta con un excelente grupo de ponentes. Esta mezcla de representantes políticos de Gobiernos Locales junto con académicos permitirá un trabajo intenso, interesante y fructífero. El contexto que nosotros les ofrecemos es la Universidad de Verano. Yo creo que es un contexto especialmente privilegiado. Tiene el carácter de lo académico, por lo que se pone énfasis en el rigor, en la seriedad; pero, además, tiene el carácter distendido de lo no formal, frente a lo burocrático, académico... lo habitual para nosotros. Nos encontramos en un momento especialmente interesante y este tipo de contextos facilitan el diálogo. La democracia se caracteriza precisamente por la expresión de las diversas opiniones y estos contextos lo facilitan. Por tanto, les doy la bienvenida a todos ustedes. Espero que tengan unos días agradables con nosotros, productivos, y agradezco a los organizadores del curso el trabajo que han realizado, especialmente a la Federación Española de Municipios y Provincias, su dedicación y patrocinio que hacen posible este curso.

Nosotros también queremos agradecer a la Universidad este espacio que nos acoge y que nos permite cumplir con la finalidad principal de este curso. En el marco de la reflexión estratégica que la Comisión Ejecutiva de la FEMP inició hace un año, queremos presentar los resultados de la consulta- encuesta que se ha enviado a todas las Entidades Locales de España, a todos los Alcaldes, Presidentes de Diputación, de Cabildos, de Consejos Insulares, a las Federaciones de Municipios de las Comunidades Autónomas, y a un elenco de personas y entidades que tienen estrecha relación con el mundo local. Vamos a iniciar la segunda fase del Plan, consistente en entrevistas en profundidad a un grupo de responsables políticos, expertos, etc. Nos gustaría conocer su opinión sobre el papel que deben ocupar, que van a ocupar, que ocupan hoy los municipios en la arquitectura institucional del Estado; cuáles son las cuestiones que deben caracterizar su actuación, cuál es la calidad que debe caracterizar su forma de actuar. En consecuencia, queremos debatir cuál es el papel que la asociación de municipios de referencia, que en el caso español, afortunadamente, es la única asociación de municipios de ámbito estatal, una asociación completamente integradora de todos los Gobiernos Locales; cuál es el papel que debe cumplir para favorecer las expectativas de nuestros socios, expectativas de interlocución, de representatividad, de prestación de servicios. La FEMP aglutina a casi 8.000 Gobiernos Locales en España, los órganos de gobierno se componen de más de 1.000 cargos electos con los que trabajamos con una cierta continuidad; tenemos los cursos de formación que atienden las demandas de unos 3.000 alumnos al año; estamos constituyendo una asociación de antiguos alumnos, que permite trabajar en red de una forma que se aprovechen mucho mejor las potencialidades del conocimiento. Os invito a que nos miremos un poco al ombligo durante estos tres días, sin que sirva de precedente y sin que eso nos obnubile. Durante estos días vamos a reflexionar sobre cuáles son nuestros problemas, vamos a escucharlos, a analizarlos y a proponer soluciones. Creo que este será un proceso positivo para el municipalismo.

Las organizaciones y administraciones públicas, de manera similar a las privadas, necesitan, y sobre esto ya no hay dudas, replantearse, periódicamente, sus fines, sus estrategias y sus métodos para adaptarlas y orientarlas a las demandas cambiantes y nuevas necesidades sociales. Dicho de otra manera, necesitamos actualizar nuestro propio proyecto para dar respuesta adecuada a los fines que la sociedad y los ciudadanos nos atribuyen.

Así lo han entendido una parte significativa de las Entidades Locales españolas, especialmente aquellas más dinámicas y preocupadas por la respuesta a las exigencias de la ciudadanía. Vaya por delante un dato, en torno al 70 por ciento de las ciudades españolas mayores de 75.000 habitantes han acometido ya planes estratégicos o de desarrollo en diferentes modalidades. Son estas ciudades, y también algunas diputaciones y cabildos insulares y, por supuesto, no pocas comarcas rurales, las que han establecido planes de desarrollo, ya sea en clave local o comarcal. En resumen, la planificación estratégica es ya una herramienta habitual para buena parte de las organizaciones públicas locales.

La FEMP, como representante del conjunto de las Entidades Locales españolas, no podía ser de ninguna manera ajena a esta necesidad y a nuestro devenir histórico. Han pasado 30 años desde la celebración de las primeras elecciones municipales democráticas, y de la propia fundación de esta Federación, y por ello es un buen momento para ajustar y actualizar nuestra misión, nuestra visión y nuestros valores, si es que se considera necesario, y sobre todo para adaptar y modernizar la estructura y formas de actuación de la Federación Española de Municipios y Provincias a las necesidades de nuestros socios y a las demandas y retos que la sociedad plantea a las Entidades Locales. Así lo ha entendido la Comisión Ejecutiva, que analizó, valoró y aprobó la elaboración de este Plan Estratégico.

Un plan como éste tiene necesariamente que incorporar la trayectoria y reflexión histórica del municipalismo español. Conocer nuestro pasado para comprender nuestro presente, fundamentalmente para establecer mecanismos que den respuesta al futuro, que no es mañana, que ya es hoy, hablando en clave municipalista. La FEMP, desde la ya lejana Asamblea Extraordinaria de La Coruña de 1993, viene reclamando un ajuste y una clarificación de competencias para nuestras corporaciones locales, y a la vez que se incremente su financiación por parte del resto de las Administraciones Públicas.

Más recientemente, y con ocasión del 25 aniversario de la FEMP, en el 2004, se formularon una serie de retos para el municipalismo, este municipalismo del siglo XXI, resumidos en la

llamada Carta o Decálogo de Vitoria: competencias, modelo de financiación, modernización y calidad en la función pública local, gobernanza y relaciones intergubernamentales, además de la posición institucional de la FEMP, entre otros temas.

Llevamos años desarrollando una posición estratégica de gran calado y profundidad y, por ello, tras la IX Asamblea General, y llevando a buen ritmo todo el trabajo político y técnico para desarrollar las resoluciones y acuerdos que en esa Asamblea se tomaron, parece que ha llegado el momento de adecuar y ajustar aún más nuestra propia organización, modernizar su estructura y escuchar, sobre todo escuchar con nitidez, lo que la sociedad nos demanda y, de manera muy especial, lo que nos piden nuestros socios. Flaco favor haríamos, y nos haríamos, si nos limitásemos solamente a nuestras históricas, aunque justas reivindicaciones, pero no adaptásemos nuestros mecanismos de trabajo y nuestras formas de actuar.

El Plan Estratégico ha de poner a nuestra organización en situación de dar respuesta a los retos que se plantea el municipalismo español. Estamos ante un nuevo modelo de Estado descentralizado y en red, donde es vital la cooperación de las tres esferas que constituyen el entramado de nuestro sistema público de gobierno y de gestión, a saber: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, y por supuesto las Entidades Locales.

Como bien dice nuestro Presidente, todos somos Estado, y yo añado que no somos ni sucursales, ni organizaciones gestoras de nadie, pero necesitamos más gobierno, es decir, competencias y financiación, pero también mejor gobernanza, acuerdos entre las administraciones y organizaciones públicas, privadas y sociales hacia fines que nos son comunes. Por eso hablamos de corresponsabilidad en un Estado cooperativo. El Plan Estratégico supone una gran oportunidad que no podemos ni vamos a desaprovechar, porque entre todos queremos lograr y queremos dotar a la Federación de esa nueva funcionalidad que el municipalismo de hoy, el municipalismo del siglo XXI, nos reclama.

Termino haciendo una referencia a la Carta de Vitoria, que quizá resuma lo que hoy es ya una realidad, lo que el consenso intelectual y político venía demandando en la última parte del siglo XX, en torno a la sociología, la economía, la sostenibilidad, el urbanismo, etc. Esto es, el protagonismo emergente de las ciudades en el devenir de la sociedad.

Ese protagonismo emergente es lo que tenemos que diseñar en el Plan Estratégico, y no hablamos solo de financiación de las competencias impropias, sino de una nueva dimensión de Alcaldes con capacidad y poder político real. Nuestro Plan Estratégico tiene que ser la hoja de ruta que nos vaya llevando a esa nueva versión.

Por eso les animamos a todos a debatir los interesantes resultados de la encuesta realizada a las Entidades y Gobiernos Locales y, a través de las mesas y debates planteados, continuar perfilando entre todos esa hoja de ruta.

Plan estratégico FEMP siglo XXI: enfoque, metodología y proceso

Planificación y gestión estratégica: nuevas visiones

Frente a los actuales problemas y necesidades sociales que apuntan a lo que algunos autores señalan como un auténtico “cambio de época” (Subirats, J. 2009), se hace imprescindible una intervención política, urbana y social de carácter “transversal”, que tiene que partir de una visión global desde los diferentes actores institucionales, y desde las diferentes disciplinas y perspectivas técnicas que concurren a la solución de esos problemas y necesidades de los ciudadanos. Es bajo este prisma, donde la planificación cobra un nuevo protagonismo, como respuesta a esa necesidad de visión global e integrada.

Asistimos de este modo a una cierta revalorización de la planificación, bien es verdad que bajo unos parámetros muy diferentes a los tradicionales. Ya no sirven planes rígidos o de gabinete, sino planes flexibles y participados. Hoy se necesitan proyectos estratégicos capaces de integrar diferentes visiones y las perspectivas de diferentes agentes públicos y privados. Se necesita incorporar e integrar al máximo los diferentes talentos existentes en un territorio o en una organización: el talento, intuición y -porqué no decirlo- ambición de los políticos, pero también el talento de los dirigentes ciudadanos, de los empresarios, de los colectivos y agentes sociales implicados, además de los diferentes profesionales involucrados: a eso se le llama planificación estratégica participada.

La planificación partirá del análisis de la situación actual y promoviendo estrategias alcanzaría la situación deseada (visión). Sin embargo el contexto en el que se desenvuelven las sociedades y organizaciones contemporáneas está caracterizado por la complejidad. Avanzamos hacia un mundo multidimensional, con diferentes geografías espaciales y temporales, y el reconocimiento de este hecho nos obliga a repensar la utilidad de la planificación, que en este principio de siglo debe hacer frente a tres críticas fundamentales:

- Relativismo postmoderno: cierta crisis del conocimiento frente a la pragmática, donde lo que cuenta no es la Ley social, sino el significado de un acontecimiento en relación a los actores que están involucrados en él (Giddens, A.).

- Aceleración del tiempo: la planificación tradicional requiere una cierta estabilidad en el entorno, incompatible con el paso acelerado de los acontecimientos históricos. El mundo cambia a tal velocidad que los planes se quedan desfasados muy rápidamente.
- Nuevos problemas y falta de precedentes en los acontecimientos que queremos abordar. Los problemas actuales (ambientales, seguridad, telecomunicaciones, etc.), no pueden resolverse con recetas del pasado sino que incorporan grandes novedades.

La reflexión deviene en una actualización y redefinición de la Planificación, hacia modelos y sistemas de gestión inteligentes, que vayan más allá de la planificación “euclidiana” heredada del siglo XIX, como aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público, donde los medios están eficazmente relacionados con los objetivos y los proyectos trazan el curso de la acción que han de seguir.

Bajo este enfoque, y aún a pesar de la preocupación por el futuro, el énfasis de la planificación debería ponerse en los procesos que operan en tiempo real (Friedmann, J. 2007), ya que los planificadores solo pueden ser eficaces en un presente efímero, aún sin decidir, dando al mismo tiempo prioridad al espacio local sobre el nacional o internacional.

En este contexto, los procesos de planificación, como aplicación de la razón técnica a áreas específicas de problemas, implican algunas o todas de las siguientes actividades:

- Definir el problema de forma que pueda abordar de modo flexible la acción o la intervención política;
- Establecer un modelo y analizar la situación con el propósito de intervenir con instrumentos concretos, innovaciones institucionales u organizativas, o métodos de movilización social;
- Diseñar una o más soluciones potenciales en forma de políticas, planes sustantivos de acción, innovaciones institucionales, y así sucesivamente.

Estas soluciones, aplicadas a los territorios o a las organizaciones públicas o privadas, se suelen expresar en términos de futuro (especificación de misión, metas y objetivos), así como previsiones sobre líneas de acción y así sucesivamente. Asimismo, requerirá en su momento especificación de recursos necesarios, procedimientos de implantación, y en su caso sistema de seguimiento y evaluación.

En el marco de estos parámetros, asistimos pues, a una revalorización de la “cultura de plan”, o dicho de otro modo, la necesidad de disponer de “cultura estratégica”, de definir y debatir “estrategias sostenibles” para gestionar tanto los territorios y las ciudades, como las organizaciones. Especialmente, las organizaciones necesitan adaptarse a los cambios sociales y a los cambios de todo tipo en su entorno, si no quieren entrar en riesgo de desaparecer.

Pero al abordar estos procesos, hay que tener muy claro que hay muchos actores a los que puede no interesar este modelo de trabajo, y por ahí vendrán las resistencias al cambio, o dicho de otra manera, las dificultades de implantación. ¿A quien no le interesa? Sencillamente a aquellos actores que tienen capacidad para imponer sus propios proyectos o criterios, o aquellos agentes que pueden ver cuestionados sus intereses en un proyecto transparente y participado.

Para superar estas dificultades, habremos de afrontar habitualmente tres tipos de problemas o resistencias al cambio:

- Incorporar adecuadamente el liderazgo político, siempre más volcado en la agenda inmediata y en las preocupaciones del día a día. Esto no debe constituir un problema, dado que cualquier grupo político entiende perfectamente la importancia de alcanzar una visión sobre el futuro, y sobre todo la oportunidad de liderar ese proyecto de cara a su territorio u organización, lo que puede añadir un importante valor a su gestión.
- Mantener el rigor metodológico a lo largo del proceso, involucrando a todos los actores necesarios, aunque resulte incómodo, y aunque lleve tiempo. Es necesario evitar el camino fácil de los “planes de gabinete”, o del “marketing superficial” con este tipo de proyectos. Hay que cubrir etapas y fases, y no sirven los atajos.
- Integrar a los grupos de interés y a las áreas clave de la organización, cuyos directivos estarán volcados en sus propias estrategias particulares y sectoriales, para lo cual habrá que facilitar toda la información necesaria y encontrar los espacios adecuados para su protagonismo e implicación.

Como en tantos otros proyectos, es tanto o más importante el proceso como el resultado, pues es ahí donde se produce el “aprendizaje social” o el “aprendizaje organizativo”, la incidencia real en el entorno y en la propia organización.

En definitiva, una gestión estratégica inteligente tiene que ser capaz de incidir en el entorno (grupos de interés) y en el interno de la organización, añadiendo valor al equipo político que la lidera, a los profesionales de la organización y al conjunto de la sociedad.

Con estos enfoques y principios teóricos afrontamos el Plan Estratégico de la FEMP.

Plan estratégico FEMP siglo XXI: antecedentes y objetivos

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se crea en 1980, bajo el impulso de un grupo de Alcaldes que se reunieron en Málaga pocos meses después de las primeras elecciones municipales democráticas, en pleno proceso de articulación institucional y de la sociedad civil en la entonces naciente democracia. El panorama municipal en ese momento nada tenía que ver con la función y los atributos (autonomía local y suficiencia financiera) que la Constitución de 1978 les otorgó: había una carencia institucional y de medios a la que había que hacer frente en la andadura inicial de la Federación, como puede desprenderse claramente de las resoluciones de la I Asamblea Constituyente celebrada en Torremolinos (Málaga) en junio de 1981.

La apuesta municipalista en esta etapa, está claramente definida en los fines fundacionales y estatutarios de la FEMP:

- El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.
- La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas.
- La prestación de toda clase de servicios a las Entidades Locales.
- El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre todas las Entidades Locales.
- La promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad con las Entidades Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente el europeo, iberoamericano y árabe.
- La gestión de programas del Gobierno destinados al ámbito local.

La tarea inmediata de la FEMP, por tanto, fue abordar la reforma institucional del marco legal local; la Ley de Bases del Régimen Local fue aprobada en 1985 y la Ley de Financiación de las Haciendas Locales en 1989.

A su vez los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares debieron orientar su actuación a dotar a nuestros pueblos y ciudades de los equipamientos e infraestructuras que los ciudadanos demandaban, tarea que en el resto de Europa ya había sido realizada décadas antes.

Paralelamente se dotó a todas las Autonomías de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, iniciándose el mayor proceso de descentralización política conocido en la

historia de España y que por ende ha supuesto un vuelco en la distribución del poder y del gasto público, aunque los porcentajes de gasto de las corporaciones locales apenas han sufrido cambios de manera ostensible en estos años. Simultáneamente, el Gobierno de la Nación otorgaba parte de sus competencias a la entonces denominada Comunidad Europea a la que nos adherimos en 1986.

Casi treinta años después, la estructura del Estado con la que se inició aquella andadura, en nada se parece al actual Estado Autonómico, descentralizado y en red.

Como hitos significativos internos, al margen de las sucesivas asambleas, resoluciones y cambios en la Presidencia y Secretaria General de la FEMP, cabe señalar la Asamblea Extraordinaria de la Coruña en 1993, que centra absolutamente la estrategia en el tema de Financiación Local, y la conmemoración de los 25 años de Ayuntamientos democráticos en 2004 en Vitoria, donde el documento denominado “Carta de Vitoria” establece un decálogo de trabajo como metas y guías de actuación para el municipalismo, que resulta un buen punto de partida para la reflexión estratégica actual .

En el momento de iniciar los trabajos para la elaboración del Plan Estratégico, se está cerrando una “segunda generación” de Estatutos de Autonomía, y en consecuencia se ha abierto un nuevo debate sobre Financiación territorial, a la vez que estamos a las puertas de una nueva Ley de Gobierno local. Por otra parte, nos encontramos ante una auténtica estructura de “Gobiernos en red” sobre un mismo territorio, donde se abren paso día a día nuevas fórmulas para la llamada “Gobernanza Local”.

Parece evidente que la FEMP necesita adaptarse al momento histórico y a lo que pide la sociedad. La complejidad de los desafíos que se enfrentan requiere la constante interacción de los diferentes gobiernos: todos somos Estado, y los Entes Locales contribuyen decisivamente a la vertebración territorial. De la foto inicial y el paisaje institucional en el que se creó la FEMP apenas queda nada que no se haya movido, incluida también la propia organización interna, que ha sufrido un crecimiento y transformaciones notables en este periodo, que obligan a plantearse su propia funcionalidad y adaptación para cumplir con los fines y estrategias que se vayan encomendando.

Estos motivos llevan a la Comisión Ejecutiva de la FEMP, en junio de 2008, a plantearse el objetivo de “Elaborar un Plan Estratégico que oriente la actividad de la FEMP para los próximos años, y apoye la modernización de su estructura y formas de actuación”.

Para ello es imprescindible hacer una reflexión estratégica a partir de los cambios en profundidad operados sobre el modelo de Estado, donde se aborden los retos de las Entidades Locales en un marco político globalizado, y el papel a desarrollar por la propia FEMP del Siglo XXI.

Metodología, organización y cronograma

La metodología no puede ser otra que la habitual en planificación estratégica moderna: 1) partir de unos diagnósticos o estudios previos, tanto en relación a la situación de entorno, es decir de los gobiernos y Entidades Locales, como del interno de la organización, 2) realizar un proceso de consulta riguroso con los socios y principales grupos de interés, y 3) un amplio debate con los mismos, contando, además, con la colaboración de expertos externos, que finalmente nos lleve a la elaboración de documentos y propuestas que se deben someter a los órganos correspondientes de la FEMP.

En lo que se refiere a la organización del Plan a lo largo de todo este proyecto, los órganos del Plan son los propios órganos ejecutivos y deliberativos de la FEMP, y actúan como tales a lo largo del proceso en el ejercicio de sus competencias: Comisión Ejecutiva, Consejo Federal, Consejo Territorial,...etc. Los diferentes documentos y propuestas, según los casos, deberán ser informados, debatidos y en su caso aprobados en los órganos correspondientes.

El Liderazgo político del proyecto corresponde al Presidente y a la Comisión Ejecutiva. No obstante, para acometer la dirección política de manera más cercana y operativa, la Ejecutiva designó una Comisión Política integrada por representantes de todos los grupos presentes en la Federación, sentando así las bases para el necesario consenso en un proyecto de esta naturaleza: La Dirección Ejecutiva y la Dirección Técnica corresponden a la Secretaria General y a la Dirección de Estudios, Estrategias y Formación.

El cronograma de trabajo iniciado en junio de 2008, se extiende hasta mediados de 2010, completando un periodo entre año y medio y dos años que se considera metodológicamente necesario para que un proyecto de estas características pueda ser realmente eficaz, integrado y mínimamente asumido por la organización. Se señalan como principales hitos:

- 1. **Junio 2008:** Aprobación en la Comisión Ejecutiva del método y plan de trabajo.
- 2. **Julio-noviembre 08:** análisis de los estudios, elaboración del pre-diagnóstico y del modelo para la encuesta-consulta a Entes Locales.
- 3. **Noviembre 08-febrero 09:** realización de la encuesta a Entidades Locales. Campo.
- 4. **Febrero-mayo 09:** tratamiento y análisis de la encuesta. Informe.

- 5. **Junio-julio 09**: presentación de resultados a Comisión Política, Comisión Ejecutiva y Consejo Federal.
- 6. **Julio 09**. Mesas de debate cualitativo. Encuentro sobre “Retos del municipalismo en un Estado cooperativo”. Aportaciones de expertos.
- 7. **Septiembre-diciembre 09**: consulta cualitativa con los grupos de interés.
- 8. **Diciembre 09-julio 10**: Diagnóstico interno, elaboración propuestas y documentos finales. Validación por la Comisión Política.

El Informe final contendrá reflexiones y líneas estratégicas sobre el futuro de las Entidades Locales, y además, como objetivo específico del Plan, la propuesta de misión (razón de ser), visión (a donde quiere llegar), valores y líneas estratégicas de la FEMP para los próximos años.

De esas líneas estratégicas deberán surgir tanto acciones hacia el exterior, o de estrategia externa, mostrando los elementos centrales que hemos de mantener -o en su caso transformar- para que en el desarrollo de su misión, las funciones básicas de la FEMP añadan más valor a sus socios, a los ciudadanos y a los grupos de interés.

Y también hemos de determinar acciones internas, apuntando los cambios estructurales, y también de valores y comportamiento organizativo, necesarios para la modernización interna que precisa la FEMP para hacer frente al futuro.

Consulta a Entidades Locales y grupos de interés

El hecho de que la FEMP disponga de un Departamento de Estudios, con información y conocimiento actualizado sobre el mundo local, ha facilitado sin duda la primera fase de diagnóstico, en la que se ha analizado la situación actual del municipalismo español a través de estudios e informes de reciente elaboración y plena vigencia. Partiendo de las propias resoluciones de la última Asamblea de la FEMP (2007) y de las orientaciones recogidas en la citada Carta de Vitoria, se han incorporado las reflexiones recogidas en el “Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local” (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005). A ello se añaden dos estudios rigurosos sobre “La Situación de los Ayuntamientos en España” (Departamento de Estudios. FEMP, 2006), y “Radiografía de la Financiación Local en España” (Suarez Pandiello. FEMP, 2008), elaborado con el fin de establecer los escenarios y bases para el modelo de Financiación Local. Junto a ello, y a las aportaciones teóricas sobre los nuevos modelos de Gobernanza y Administración

Inteligente (Díaz, A. 2007), y la colaboración de expertos externos, se construye el enfoque metodológico y el prediagnóstico estratégico de partida.

Pero la parte más relevante y significativa para el proceso, como aporte de información y conocimiento, es el diseño y realización de una Encuesta-consulta a los gobiernos y Entidades Locales, remitida a los Alcaldes de todas las corporaciones y Presidentes de Entes Locales adheridos a la FEMP, con el fin de lograr una amplia muestra sobre su percepción y opiniones sobre el futuro de sus entidades y de la FEMP. El cuestionario, debatido y enriquecido en el seno de la organización, abarca todos los aspectos que se considera relevante conocer a través de 25 preguntas repartidas en tres grandes bloques: retos actuales y futuros de los Entes Locales; fines, estrategias y valores de la propia FEMP, y finalmente, funcionamiento general y servicios que se prestan.

El trabajo de campo se realiza a lo largo de tres meses entre noviembre 08 y febrero 09, y la muestra recogida de 1.148 cuestionarios válidos, garantiza el rigor y la representación estadística por segmentos poblacionales de municipios y por territorio, del conjunto de gobiernos locales españoles.

Esta fase tiene un doble interés. Por una parte, lograr la mayor información posible para evaluar la situación y perfilar el diseño de las líneas estratégicas futuras y, por otra, legitimar el proceso y dinamizar la relación de la FEMP con todos sus adheridos y especialmente con los principales dirigentes municipalistas (presidentes y vicepresidentes de las comisiones de trabajo). Tanto al inicio como al final, el cuestionario y los resultados obtenidos en esta consulta cuantitativa, son presentados en todas las Comisiones de la FEMP, y este hecho supone un salto cualitativo en el proceso de adquirir el conocimiento sobre su propia situación y las posibilidades futuras del municipalismo español. Es en este sentido en el que decimos que en planificación estratégica el proceso (como "proceso de aprendizaje") forma parte ya del propio resultado en cuanto a la potenciación y generación de autoconocimiento interno para la organización.

Los resultados obtenidos en la Consulta- encuesta se recogen y comentan ampliamente en la segunda parte de la presente publicación.

Finalmente, restan dos aspectos importantes que completan el proceso y la metodología, la consulta cualitativa al resto de Grupos de interés (Partidos Políticos, Administración General del Estado, Agentes Sociales, representantes de funcionarios y empleados locales, Federaciones Territoriales, Organismos Internacionales relacionados con el mundo local y medios de comunicación) y el diagnóstico organizativo interno, que ya nos llevará a la elaboración de los documentos y propuestas finales.

La opinión de los Grupos de Interés es esencialmente relevante para el futuro de la Federación ya que, en buena medida, también depende de ellos la vitalidad, notoriedad y sustento de la misma. Esta consulta se acomete con una metodología cualitativa, a través de entrevistas en profundidad a sus máximos dirigentes, donde se requiere su opinión y propuestas sobre distintos aspectos de máximo interés: imagen, valores, funcionamiento, debilidades y cambios necesarios, entre otros, y siempre de forma abierta a sus planteamientos y sugerencias.

Debate cualitativo: los retos del municipalismo en un Estado cooperativo

Se hacía necesario poner en común los resultados de la encuesta a las Entidades Locales para obtener, a partir de sus datos y conclusiones, unas apreciaciones mucho más cualitativas, provenientes de primera mano de los propios actores: los Alcaldes y electos locales.

Para ello se organizó el encuentro en la Universidad de verano de El Escorial. Se seleccionó a un buen número de Alcaldes, todos ellos miembros activos de la FEMP en sus comisiones y órganos de trabajo, y se les invitó a participar y reflexionar a partir de los resultados de la encuesta, con un enfoque que recogiera el espíritu de “cooperación entre administraciones”, necesario para ir más allá de nuestras reivindicaciones cotidianas, y obtener así líneas de avance en las áreas clave que ya se iban apuntando en esta reflexión estratégica.

El resultado fue realmente notable desde el punto de vista de “elaboración colectiva”. Se realizaron 5 Mesas de debate cualitativo en el encuentro celebrado en El Escorial (julio 2009) con la participación de 72 cargos electos y un reducido grupo de técnicos municipales, contando además con las aportaciones de un importante grupo de expertos, en torno a los siguientes temas:

- **Mesa 1.** “Estrategias de las Entidades Locales ante las preocupaciones ciudadanas”. Experto externo: Joan Subirats i Humet.
- **Mesa 2.** “Estrategias para el buen gobierno y la buena gestión local”. Experta: Blanca Olías de Lima.
- **Mesa 3.** “Marco jurídico y financiero para un modelo territorial cooperativo”. Experto: Javier Suárez Pandiello,
- **Mesa 4.** “Nuevos modelos de funcionamiento y futuro de la FEMP”. Experta: Tamyko Ysa.
- **Mesa 5.** “Nuevas visiones del municipalismo”. Experto: Rafael Bañón.

El planteamiento metodológico en cada mesa partió de introducir, en la medida de lo posible, los datos de la encuesta a través de la figura de un “relator” del plan estratégico. Junto a ello, el papel del experto ayuda a perfilar el diagnóstico en cada mesa, introduciendo opiniones fundadas y racionalidad científica en el debate político institucional de cada tema, propiciando una reflexión conjunta de gran utilidad con ese destacado grupo de electos (Alcaldes), que resulta esencial, tanto para contrastar los resultados obtenidos en la consulta, como para esbozar ya las líneas estratégicas futuras en relación a la situación de los gobiernos locales y al funcionamiento de la FEMP.

Finalmente, hay que destacar la cualificación de los asistentes, todos cargos electos, así como su pluralidad política, representando todo el espectro de grupos políticos existentes en la Federación Española de Municipios y Provincias.

En esta misma publicación, a continuación de este texto, encontramos todas estas aportaciones, así como las conclusiones de estos debates.

Referencias

- Departamento de Estudios de la FEMP. Porto, F. et ál.: “La situación de los Ayuntamientos en España”. FEMP- BCL. Madrid, 2006.
- DIAZ, A.: “Administración Inteligente”. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad. Madrid, 2007.
- Friedmann, John: “Planning in the Public Domain: From knowledge to action”. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2007.
- Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2005.
- SUAREZ PANDIELLO, J: “Radiografía de los Ayuntamientos en España”. FEMP, Madrid, 2008.
- SUBIRATS, J.: “Redes, territorios y gobiernos locales: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización”. Diputación de Barcelona, 2002.



*“Estrategias de las Entidades Locales
ante las preocupaciones ciudadanas”*

Joan Subirats i Humet

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración.
Universidad Autónoma de Barcelona

Juan Carlos Aparicio Pérez

Alcalde de Burgos.
Vicepresidente de la Comisión de Patrimonio Histórico de la FEMP

Manuel Baena Cobos

Alcalde de Puente Genil.
Presidente de la Comisión de Empleo de la FEMP

Manuel Robles Delgado

Alcalde de Fuenlabrada. Vocal del Consejo Federal de la FEMP.
Vicepresidente de la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Joaquín Peribáñez Peiró

Alcalde de Calamocha. Vocal del Consejo Federal de la FEMP.
Presidente de la Comisión de Mancomunidades



De izquierda a derecha:
Antonio Díaz Méndez,
José Francisco Rivas
Cid y Joan Subirats i
Humet



Segunda parte, de
izquierda a derecha:
Manuel Robles Delgado,
Manuel Baena Cobos,
Joaquín Peribáñez Peiró,
Juan Carlos Aparicio
Pérez y Gabriel Álvarez
Fernández

“Estrategias de las Entidades Locales ante el cambio social y las preocupaciones ciudadanas. El nuevo papel de los Gobiernos Locales”

La reflexión estratégica que ha emprendido la FEMP se enmarca en un momento de grandes cambios sociales y económicos, no sólo en España sino en todo el mundo. Es en este contexto en el que se sitúa este documento, con el que se pretende contribuir a repensar el papel de las Entidades Locales en España, a partir de repasar su trayectoria en estos últimos decenios de democracia y contribuir a señalar las nuevas perspectivas de acción que se abren.

1. Introducción ¿De dónde venimos?

Los más de treinta años de democracia que hemos disfrutado en un país poco acostumbrado a estas alegrías, y el significativo papel que han jugado y siguen jugando los Ayuntamientos en el bienestar concreto y cotidiano de los ciudadanos españoles, han ido consolidando una forma de entender el papel de las Entidades Locales que las sitúa bastante más allá de lo que tradicionalmente se había entendido como Administración Local.

En este sentido, la reivindicación del concepto de Gobierno Local no es pues sólo un problema de terminología, sino que expresa también la voluntad de reivindicar una esfera propia de demos; de problemáticas propias y de exigencia de capacidades de gobierno que hagan realidad lo que denominamos como “autonomía local”. Este significativo reconocimiento se hace en momentos de grandes cambios sociales, económicos, familiares y políticos. Y no es pues extraño que exista en el mundo local la sensación de que también en los municipios y Ayuntamientos estamos “cambiando de época”.

En los primeros años de la democracia, las Entidades Locales no necesitaban elucubrar en exceso sobre lo que era necesario hacer. La cantidad de cosas que el franquismo había dejado pendientes en relación a las necesidades y servicios a los ciudadanos, disculpaban un esfuerzo de reflexión estratégica sobre la perspectiva de futuro. Desde entonces, las cosas han ido cambiando mucho. Se han ido resolviendo muchos problemas y carencias, y poco a poco han ido surgiendo más debates sobre qué tipo de ciudad o pueblo queremos, qué tipo de gobierno precisamos, o qué distribución de protagonismos y de responsabilidades entre iniciativa pública, iniciativa social y respuestas mercantiles es la más adecuada en cada caso.

De la seguridad sobre lo que era necesario hacer (todo lo que el franquismo no había hecho), se ha llegado a un punto en el que hace falta repensar el papel de las Entidades Locales en esta España del siglo XXI tan diferente de la que teníamos hace sólo treinta años.

Ya hace tiempo que sabemos que del “hacer cosas” se ha de ir pasando a decidir “qué hace falta hacer” y cuál debe ser el protagonismo de los Gobiernos Locales y su relación con los otros actores presentes en el escenario territorial. Esta transformación, sumada a la necesidad paralela de fortalecer los mecanismos de diálogo y comunicación con los ciudadanos, y la clara conciencia de que estamos en un escenario de gobierno multinivel, con competencias cruzadas y responsabilidades compartidas con otras esferas institucionales, ha ido impulsando la dimensión política de nuestros Ayuntamientos y demás Entidades Locales y de sus respectivos equipos de gobierno. Y, en esta línea, la reflexión estratégica iniciada por la FEMP cobra todo su sentido.

Las políticas públicas de los ochenta y noventa se enfrentaron a situaciones y problemas que eran propios de una sociedad industrial clásica, incorporando, lógicamente, los cambios y adaptaciones que se habían ido produciendo a lo largo del siglo XX. No es necesario insistir en que en estos últimos años (desde mediados de los 90 hasta ahora) el contexto social, económico, tecnológico y cultural presenta características radicalmente nuevas. Esto tiene consecuencias muy significativas tanto en los ámbitos tradicionales de socialización y de convivencia (familia, escuela y trabajo) como en el funcionamiento de las instituciones y las organizaciones sociales y políticas. Y no es menos cierto, como constata el estudio llevado a cabo por la FEMP, que ello conlleva que las expectativas de los ciudadanos en relación al papel que esperan que jueguen las Entidades Locales ha cambiado sobremanera.

En el ámbito productivo o de trabajo, los impactos de la globalización y del cambio tecnológico han ido provocando una gran flexibilización-precariedad de los mercados laborales, con la consiguiente diversificación de las condiciones de ocupación, con la emergencia de nuevos fenómenos de exclusión sociolaboral y con la fragmentación de las tradicionales identificaciones y articulaciones de clase. En el ámbito educativo, las condiciones en las cuáles niños y niñas desarrollan su escolarización también han tendido a diversificarse, con la incidencia de fenómenos como la inmigración y las exigencias que plantea, o la tendencia a segregar o segmentar los centros educativos, lo que al fin y al cabo genera nuevas dificultades al sistema para garantizar la igualdad de oportunidades educativas. Y en el ámbito de convivencia más primaria, se han roto los viejos modelos de articulación familiar, con la emergencia de nuevos modelos de familia, con la diferenciación de las necesidades de atención social y con la generación de nuevas desigualdades vinculadas al género y a la condición de mujer.

En general, las nuevas problemáticas y los nuevos desequilibrios que aparecen en nuestra sociedad se presentan de forma muy diversificada, incidiendo de manera heterogénea sobre todo tipo de individuos y de grupos sociales. Y, al mismo tiempo, se ha ido haciendo más compleja la relación entre la creciente pluralidad de esferas de gobierno. Lo global y lo local se han vuelto más interdependientes, pero ello no ha venido acompañado de una articulación funcional de ese gobierno multinivel, faltado de mecanismos de agregación y de toma de decisiones conjuntas. Y, por otro lado, en el ámbito simbólico o de valores, se ha ido produciendo una diversificación y entrada en crisis de los tradicionales espacios de articulación y representación colectiva.

Es en este contexto en el que se han ido transformando en los últimos años las políticas públicas en general y las locales en particular. Podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así las Entidades Locales una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

Si repasamos los últimos treinta años de Gobiernos Locales en España, podemos afirmar que las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de tres ejes básicos: desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas. Ejes a los cuáles se ha ido añadiendo, en la década de los 90, una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. No tenemos aquí espacio para desarrollarlas ni tan solo de manera sintética. A pesar de ello, quisiéramos profundizar al menos en lo que es hoy una preocupación creciente en nuestra ciudadanía y en las Entidades Locales que conforman la FEMP: cómo abordar los cambios sociales desde unas administraciones y desde unas políticas locales que necesitan ajustes para acercarse y responder a la nueva realidad social.

Si nos detenemos en las políticas sociales, como elemento clave en las dimensiones de bienestar personal y colectivo, vemos que comprenden hoy un conjunto de actuaciones públicas que se proyectan sobre dos dimensiones cada vez más interrelacionadas: los procesos de inclusión/exclusión del mercado de trabajo y de regulación de los

derechos individuales y colectivos en la esfera laboral; y, por otra parte, los procesos de distribución de recursos, valores y oportunidades de desarrollo, más allá del mercado, entre colectivos y clases sociales, entre hombres y mujeres. Como es suficientemente conocido, estas políticas tienden a estructurarse en cinco ámbitos sectoriales: laboral, de protección social, de vivienda y territorial, de educación y de exclusión social, y un ámbito transversal, dedicado a los temas de género. En cada ámbito encontramos todo un conjunto de políticas y programas sociales concretos.

Estas políticas se han ido configurando de manera universalista y se han caracterizado por “elaborarse” de manera poco fraccionable y por operativizarse a partir del supuesto de unas necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa, respondiendo a las nuevas demandas de manera segmentada. A cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le han ido correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos “negociados” administrativos, nuevas especializaciones profesionales. En la medida que se mantenían las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales eran coherentes con dinámicas económicas también constantes y estables, esta segmentación administrativa no generaba excesivos problemas, ya que era el propio colectivo objetivo del servicio quien acababa integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras, le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas, cuando lo que se necesita es cada vez más lo contrario: respuestas integradas a problemas integrales.

De hecho, las políticas sociales de ámbito local han tenido un carácter selectivo o más particularista, se han desarrollado sobre bases normativas más débiles, y se han caracterizado porque potencialmente han permitido procesos de diseño y de producción más flexibles. Han tendido así, pese a su carencia de recursos y competencias, a actuar sobre dinámicas de marginación/inserción personal y grupal, y a dar respuesta a necesidades tendencialmente más heterogéneas. La proximidad se ha ido configurando como un factor que ayuda a integrar las respuestas concretas a demandas que requieren abordajes integrales. Y, por lo tanto, no es extraño que hoy los municipios sean espacios decisivos en el bienestar individual y colectivo.

Es en el territorio donde conviven, por poner ejemplos, el personal sanitario, los trabajadores sociales, los empresarios y los trabajadores, los psicólogos, los policías, el personal de la administración de justicia, los dinamizadores económicos, los periodistas, los tenderos y los políticos. La gente que en el territorio, desde la proximidad, sabe y comparte la importancia de lo que pasa en el municipio en relación al futuro de la comunidad, del colectivo que vive y convive en un territorio específico, donde la gente

mantiene vínculos de pertenencia e implicación en los asuntos comunes. El futuro de la comunidad pasa también por el futuro del municipio y del Ayuntamiento y de las demás Entidades Locales como expresión colectiva del mismo.

2. ¿Dónde estamos y hacia dónde cambiar?

A lo largo de muchos años y dentro de lo que podríamos considerar las coordenadas básicas de la sociedad industrial, el ejercicio de gobierno se caracterizó por una clara división entre un ámbito público en el que el voto se entendía como el elemento básico y suficiente de representación y legitimidad política, y una esfera privada en la que las relaciones sociales esenciales (familia, género,...) eran consideradas ajenas a la política.

Por otra parte, la acción colectiva estaba muy centrada en el eje socioeconómico/laboral, con partidos y sindicatos como grandes organizaciones de encuadramiento, y en un marco de interacciones políticas muy centrado en las instituciones del Estado. También podríamos considerar que, en general, las diferentes esferas territoriales de poder estaban muy dominadas por el ámbito estatal, que controlaba los recursos de regulación y aseguraba la producción básica de bienestar. Ese ámbito central, ha ido quedando sometido, al fin y al cabo, a fuertes presiones de cambio en las últimas dos décadas, transitando de los esquemas clásicos de gobierno a lo que se denominan nuevos escenarios de gobernanza.

Tenemos, cada vez más, nuevas dialécticas de relaciones y regulaciones públicas, mercantiles, asociativas y comunitarias, compitiendo por los mismos espacios de influencia social. La capacidad de gobierno ya no se comporta del mismo modo unidireccional y jerárquico desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de implicación y compromiso, tanto en la definición de problemas y políticas, como en la gestión de programas y servicios. Y, al fin y al cabo, todo ello debe hacerse más desde una lógica relacional que a través de dinámicas de subordinación y jerarquía.

Por otra parte, han ido surgiendo nuevas formas de acción social, más plurales y heterogéneas. Tenemos más actores presentes en los escenarios políticos y sociales (nuevos grupos de presión/ong's, nuevos movimientos sociales, redes críticas,...). Y estos actores presionan en campos poco tradicionales (sostenibilidad, relaciones de género, las TICs, las opciones sexuales, la inmigración, los tiempos vitales,...), temas que poco a poco van ganando espacio en las agendas públicas y de gobierno, utilizando además nuevos recursos de acción política, menos centrados en los ya clásicos legales

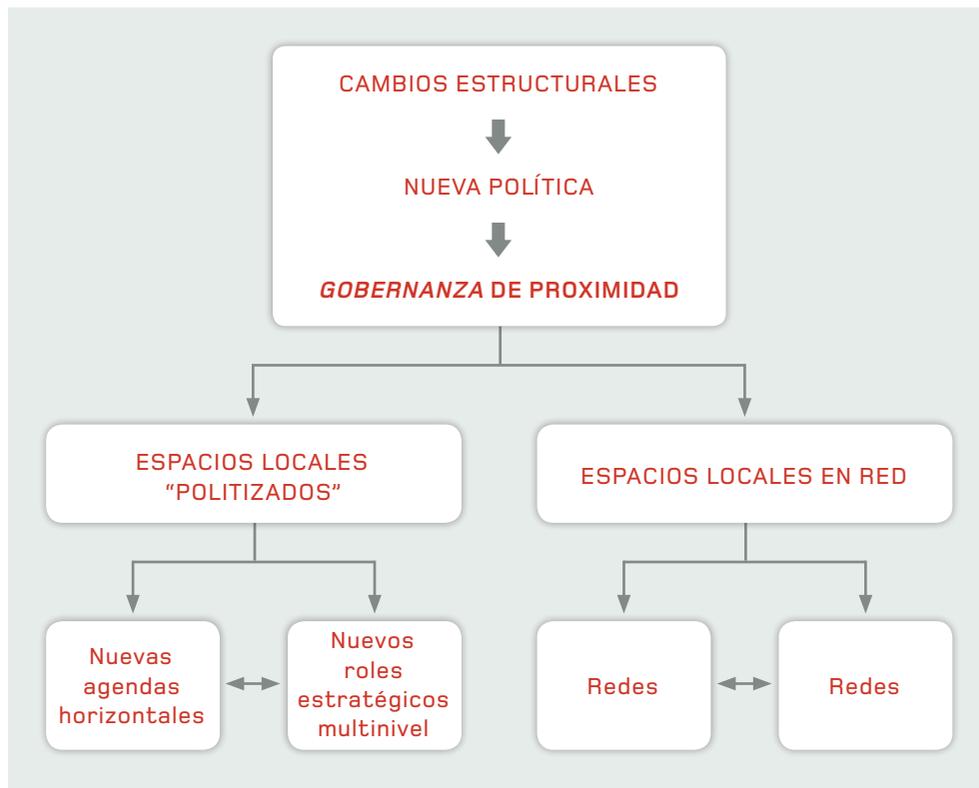
y económicos. El marco en el que se desarrollan estas dinámicas políticas ya no está tan claramente dominado por el eslabón central. La descentralización política de una parte, y la creciente significación de las decisiones europeas y de una economía mundializada, por otra, han ido configurando un escenario de gobierno multinivel, donde la globalidad y la proximidad juegan de manera simultánea.

¿Cómo ha quedado el espacio local en esta nueva situación? Una primera hipótesis nos haría pensar en su debilitamiento, puesto que el casi monopolio del Estado en el ámbito europeo, el reforzamiento de las instituciones globales (OMC, FMI, BM,...), o el evidente reforzamiento de la esfera regional así nos lo harían pensar. Pero, varios factores han provocado una resignificación de los elementos territoriales y de proximidad, reforzando las oportunidades de los ámbitos locales. De una parte, el viejo fordismo productivo ha ido sustituyéndose por nuevos modelos de desarrollo que revalorizan los aspectos ecológicos y endógenos, y por lo tanto refuerzan las especificidades territoriales. Por otra parte, la estructura social ha ido fragmentándose y haciéndose más compleja, con más dinámicas de individualización y con demandas sociales más heterogéneas y específicas, y ello exige respuestas también más individualizadas y concretas, difíciles de hacer si no es desde lógicas de proximidad. La vida cotidiana, los temas de género, las exigencias de compatibilizar trabajo y familia, el alargamiento de la vida y el envejecimiento poblacional, apuntan también a dinámicas que es imprescindible y urgente abordar desde el ámbito local. E incluso, los procesos de homogeneización cultural global han encontrado respuestas que refuerzan los aspectos de identidad y de sentido de pertenencia comunitaria. La sociedad postindustrial ofrece pues nuevas estructuras de oportunidad a los espacios locales en este contexto territorial globalizado.

Si aceptamos, pues, que la esfera local tiene una nueva dimensión y un nuevo relieve, haría falta ver qué características específicas tiene la nueva y emergente política local. Destacaríamos dos factores: de una parte la exigencia de superar una visión administrativista y operativa del Gobierno Local, y el adelanto hacia nuevas funciones, con agendas de temas más amplias y con nuevas exigencias estratégicas y cualitativas. Por otra parte, la necesidad de superar estilos de autosuficiencia, y de avanzar hacia dinámicas más de relación vertical y horizontal, tanto con otros protagonistas institucionales y políticos de diferentes niveles de gobierno como con otros actores sociales, económicos y comunitarios que trabajan cada vez más en red (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1

La gobernanza de proximidad como espacio político



Elaboración IGOP

3 . El fortalecimiento de la dimensión política local

Podríamos asegurar que tanto desde la perspectiva comparada como desde la experiencia española, la dimensión política local se ha ido fortaleciendo en los últimos años. Tanto en el modelo más claramente anglo-escandinavo, basado en el principio estatutario o de autorización competencial, como en el modelo continental-mediterráneo, basado en el principio de competencia general, los últimos veinte o treinta años han reforzado claramente el peso estratégico y decisivo de los Gobiernos Locales en las nuevas agendas territoriales y de bienestar. Tenemos ejemplos en la Gran Bretaña posconservadora, en los pactos entre lander y municipios en Alemania, en el nuevo papel de los municipios en los países escandinavos, o en el evidente incremento de competencias (sin un acompañamiento comparable de aumento de

recursos) en los municipios franceses, italianos o españoles. Y todo ello ha provocado nuevas formas de articulación intermunicipal, y entre el ámbito local y otros ámbitos de gobierno.

En España, una de las tendencias más claras ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy nuestros municipios ya no son, en general, aquellas administraciones abocadas casi totalmente a un número muy reducido de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, ordenación viaria y poca cosa más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones tomadas siempre en otras esferas de gobierno. Desde la década de los ochenta ha ido generándose una agenda local, una oferta de políticas públicas específica, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar, o si lo queremos decir de otra manera, una dimensión local propia en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatales de bienestar.

Es evidente, no obstante, que el tamaño del municipio es también una variable a tener muy en cuenta y que, por lo tanto, no siempre la autonomía de decisiones es igualmente posible en municipios legalmente considerados de manera casi homogénea, pero con características reales muy distintas entre sí. Y ello es especialmente cierto en el caso de España, con más de ocho mil municipios de tamaño muy distinto. Y también es constatable que las agendas locales siguen fuertemente condicionadas por las limitaciones que impone el hecho de que las redes escolares y sanitaria, la formación profesional y ocupacional, y los servicios sociales especializados no forman parte, hoy por hoy, de la base competencial de los municipios. Y lo más grave de todo ello es que, en España, la participación de los municipios en el gasto público global está todavía lejos de la que es en la mayoría de los países europeos.

Pero aún así, y de manera general, las agendas de intervención municipal se han ampliado notablemente y también ha crecido significativamente la capacidad de gasto. Primero fueron políticas de promoción económica, de juventud o deportivas. Después políticas de regeneración de los espacios públicos y de rehabilitación de viviendas y edificios. Y más tarde una red de servicios sociales de atención primaria más allá de lo que era considerado como tradicional en este campo. Y en los últimos años proliferan nuevas actuaciones frente a problemas nuevos, entrando en espacios y temáticas que no habían estado nunca consideradas: medio ambiente y sostenibilidad, planes comunitarios, promoción de vivienda, educación infantil, planes de igualdad de género, programas de cooperación al desarrollo, políticas de innovación tecnológica, etc.

En los últimos años se constata una creciente preocupación por buscar formas más integradas de relacionar las diferentes políticas y actuaciones municipales. Se plantean planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados,

regeneración de centros históricos,...), temáticos (exclusión, inmigración,...), de franja de edad (jóvenes, gente mayor,...), o de colectivos específicos (discapacitados, familias monomarentales,...), y todo ello relacionado- mejor o peor- con las tradicionales formas de gestión departamentalizadas y segmentadas. Y quizás, todavía más significativamente, surgen estrategias de lectura global de las ciudades y pueblos, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un cierto eje temático. Destacaríamos las Agendas Locales 21, los Proyectos Educativos de Ciudad, las Políticas de Nueva Ciudadanía, las Iniciativas de Ciudad Digital o los emergentes Planes Locales de Inclusión Social. Temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos hablan de estrategia global de ciudad o comunidad. (Ver resumen en Tabla 1).

TABLA 1

Innovación y transversalidad en las Agendas de Políticas Locales

	Políticas Económicas	Políticas Sociales	Políticas Territoriales	Políticas Medioambientales
Políticas de Primera Generación	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupación comunitaria y formación - Apoyo a empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención social primaria - Promoción cultural - Deporte y tiempo libre 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación urbanística de usos - Infraestructuras viarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios verdes - Control de la contaminación
Políticas Innovadoras	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales de ocupación e inserción laboral - Pactos Territoriales y nuevos yacimientos - Políticas innovación tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas cooperación al desarrollo - Lucha contra exclusión - Planes Igualdad de género - Servicios a las familias - Bancos de tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> - Regeneración de Centros Históricos - Planes Comunitarios - Pactos de Movilidad - Vivienda diversificada y ecológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Minimización y gestión sostenible de residuos - Nueva cultura del agua - Planes de energías renovables - Políticas contra la contaminación acústica
Estrategias Transversales	<ul style="list-style-type: none"> - Agendas Locales 21 - Proyectos educativos de ciudad - Planes de nueva ciudadanía e interculturalidad - Planes locales para la sociedad de la información - Planes locales de inclusión social 			

Fuente: IGOP

En la consulta que ha servido de base al proceso de reflexión estratégica de la FEMP se constata cómo las preocupaciones de la ciudadanía colocan los temas vinculados con la cohesión social, la inclusión laboral y la mejora de las condiciones de vida en ciudades y pueblos como los problemas centrales. Les preocupa la fragilidad y vulnerabilidad que caracteriza las transformaciones del sistema productivo y del mercado de trabajo, el progresivo agotamiento de los recursos naturales y constatan cómo el envejecimiento de la población, junto con los cambios en los modelos familiares, plantean nuevos retos a todos. Es evidente que el tamaño del municipio cuenta, y es por tanto claro que los temas de despoblación y de carencia de servicios son muy importantes en las pequeñas localidades, mientras que las problemáticas de degradación urbana y de exclusión social son más características de las grandes ciudades.

La respuesta es más capacidad de gobierno de las Entidades Locales y más capacidad de incorporación de los ciudadanos en los procesos de cambio. Se demandan proyectos de futuro, y se pide que esos proyectos de futuro se compartan con todos aquellos afectados. Más gobierno y más gobernanza colectiva, para unas Entidades Locales que se entienden claves, por su proximidad y su capacidad de gestión, en la mejora concreta y cotidiana del bienestar de individuos y grupos.

4. Las nuevas formas de gobierno y de gobernanza locales en un contexto de cambio de escala

Este fortalecimiento de la dimensión política de los espacios locales no se da bajo las formas que tradicionalmente han caracterizado al gobierno. Para empezar, si bien el territorio ha reforzado su peso, también se ha hecho menos definible desde perspectivas clásicas puesto que las escalas pueden variar mucho en relación con objetivos y finalidades diversas. ¿Qué es hoy lo “local”? Podríamos hablar de lo que es próximo, pero la propia definición de lo que es próximo es muy relativa, puesto que en los ámbitos rurales unos pocos kilómetros se consideran distancias próximas y en una ciudad esta misma distancia aparece como lejana. “Local” tiene que ver también con identidad, con pertenencia, con conexión, con un sentido compartido de una historia vivida de manera conjunta.

La identidad local puede ser una construcción política, organizada en torno a conceptos como “ellos” y “nosotros”. También es habitual referirse a “local” como una escala concreta, en la que es posible y conveniente tomar ciertas decisiones y no otras. Y finalmente también hablamos de “local” para referirnos a una esfera de poder concreta, que ha ido evolucionando a lo largo de los siglos, y que se relaciona con otras “esferas” o “niveles” de poder (regional, estatal, supraestatal) (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2

Elementos de "local"



Fuente: Adaptación de S.Goss, 2001, Making Local Governance Vora, Alegrava

Tradicionalmente, el territorio respondía a una cierta imagen de jerarquía entre ciudades y espacios. Unas ciudades con fuertes centralidades financieras e institucionales, periferias industrializadas y espacios de tercer orden donde no llegaban ni la urbanización ni la aglomeración industrial. En los últimos años, no obstante, se han producido transformaciones que lo han complicado todo. Con fenómenos de contraurbanización y periurbanización, que acaban generando una idea de territorio-red donde todo es posible, a partir de una nueva concepción y relativización de lo que se entiende como proximidad. El territorio no es sólo una realidad física, sino también relacional, y por lo tanto hace falta también tener en cuenta los flujos de relaciones a la hora de pensar en escalas y espacios, y avanzar hacia configuraciones institucionales y de gobierno más flexibles de lo que hasta ahora tenemos.

En Europa se han ido produciendo procesos de reconfiguración del espacio en dos direcciones: hacia la descentralización (masiva y visible) y hacia la centralización (selectiva y cualitativa). Se desconcentran poblaciones y actividades hacia una "periferia" cada vez más "centro". Pero, por otra parte, si observamos la escala más amplia, y miramos lo que pasa en la "red global", entonces vemos procesos claros de concentración de actividades directivas y decisionales en determinados nudos centrales. Tenemos, pues, dos niveles en la representación espacial del territorio. El primero nos hace acentuar la

significación de la proximidad y de lo que ésta facilita en relación a interacciones, calidad de vida y cohesión social, y, en cambio, el espacio es también cada vez más una red de flujos y relaciones, que vincula ciudades, pueblos y territorios, independientemente de las distancias físicas que los separan. En la primera dimensión los elementos físicos y de conectividad real son muy importantes, en la segunda dimensión los aspectos de conexión virtual son los más decisivos. Son espacios diferentes pero compatibles entre sí: territorios simultáneamente físicos y virtuales, próximos y relacionales.

Esta doble lógica del territorio obliga, pues, a los gobiernos y Entidades Locales a moverse en una doble dirección. Por una parte, aceptar la naturaleza relacional del territorio y, por lo tanto, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que vayan más allá de lo que tienen más cerca. Pero, por otra parte, deben ser actores colectivos bien integrados y cohesionados internamente, poniendo en juego sus “capitales” sociales, humanos y ambientales, mediante pactos y estrategias compartidas que les permitan aparecer como territorios cohesionados.

Esta configuración territorial, más integrada a la red, reclama formas de gobierno que se adapten a las nuevas realidades y peculiaridades. Hemos ido dejando atrás las formas de gobierno muy centradas en la jerarquía y en la visión estrictamente normativa o competencial. También se van constatando las limitaciones de una estrategia estrictamente “managerial” del Gobierno Local. Nos hemos ido dando cuenta de la significación de la importancia de la interacción con grupos, entidades, colectivos y personas, por lo que representan de intereses y de nuevas visiones. Si la sociedad se nos ha hecho más compleja, también nosotros hemos de avanzar hacia formas de gobierno que recojan e incorporen esta complejidad, desde visiones más compartidas de lo que significa la elaboración y puesta en práctica de las políticas y de la acción de gobierno de la comunidad y del territorio. Todos dependemos de todos, todos compartimos problemas y podemos compartir también líneas de avance y de mejora. Cada cuál desde sus responsabilidades y desde posiciones de poder que no son simétricas, asumiendo el conflicto entre intereses y actores como un elemento no sólo natural, sino creativo e innovador.

Cuando hablamos de nuevos espacios de gobernanza local, destacamos algunas características:

- La no-existencia de un centro jerárquico capaz de gobernar de forma monopolista. Y por lo tanto, en positivo: una visión relacional del poder y de los procesos y resultados.
- La interdependencia. No quiere decir sólo que hay muchos actores, sino que entre ellos tienen dependencias mutuas en el momento de tratar de resolver problemas, de avanzar hacia sus objetivos y de conseguir resultados.

- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, un marco de interacciones más o menos estables y con un cierto nivel de institucionalización.
- Una visión también relacional de las interacciones con otras esferas de gobierno. Esferas con quienes se comparten agendas, problemas, intereses, conflictos y actores. Y, por lo tanto, sirve más una perspectiva de confluencia y de colaboración que una perspectiva de jerarquía y exclusividad.

En el ámbito local, los mecanismos representativos siguen siendo el eje de legitimación de las Autoridades Locales, pero cada vez se es más consciente de que hace falta desarrollar nuevas formas de participación e implicación ciudadana que permitan ampliar la legitimidad de decisiones significativas para la comunidad, y acercar a la gente a la complejidad de las decisiones públicas. El camino emprendido con la consolidación en muchos municipios de los consejos sectoriales de representación y participación, hará falta ampliarlo y diversificarlo, buscando tanto componentes más territoriales que permitan “transversalizar” problemas y líneas de solución, como consiguiendo llegar a los ciudadanos no integrados en las redes ciudadanas. En este sentido las nuevas formas que se van experimentando de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones son significativas, y dignas de apoyar para seguir aprendiendo de sus puntos fuertes y débiles. El gobierno de las ciudades y las comunidades locales no puede plantearse sólo como un problema de los Ayuntamientos, de las autoridades representativas locales. Debe ser visto como un problema colectivo, en el que las reglas de la jerarquía ya no sirven como antes, y donde hace falta establecer mecanismos de coordinación y corresponsabilidad con los agentes y actores sociales presentes en la comunidad. Sólo de esta manera se podrá asumir colectivamente la complejidad de los retos futuros.

5. ¿Estamos avanzando? ¿Hacia un nuevo Gobierno Local?

Algunos de los elementos de cambio que van surgiendo aquí y allá sobre el papel de los Gobiernos Locales y sus formas de ordenación y actuación parecen sugerir que muchas de estas cuestiones han ido penetrando en el debate político y legislativo. En algunos cambios recientes de Estatutos de Autonomía en España se constatan avances en esta línea, con la incorporación del concepto de Gobierno Local, y con listados de competencias, incorporando esferas sustantivas para el bienestar de la población, en las que hasta ahora los Gobiernos Locales tenían una presencia más bien periférica.

Las líneas que han ido sirviendo de base para la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 van también en una perspectiva parecida, y recogen muchas de las reivindicaciones históricas de la FEMP. Avanzando así en la superación de una visión propia del texto de 1985, que entendía la presencia de las Entidades Locales en las relaciones entre administraciones y esferas de gobierno desde una lógica de inferioridad. También se refuerza una visión de las Diputaciones como órganos de apoyo técnico y económico de los municipios, desde una perspectiva de concertación, siguiendo las experiencias ya desplegadas en algunos contextos provinciales.

En general, aumenta claramente la conciencia sobre las dificultades financieras de los Ayuntamientos, sobre todo de los más pequeños, y se pone de relieve que todo traspaso de competencias o servicios ha de ir acompañado de una previsión financiera al respecto, en la que los municipios y demás Entidades Locales tengan asegurada su participación en la distribución de los fondos procedentes de los impuestos, evitando la constante dependencia de subvenciones y transferencias puntuales y finalistas.

En general, podríamos afirmar que, desde una perspectiva propia de las políticas públicas, observamos un renovado impulso del municipalismo, con frecuentes propuestas de transferencia de competencias o de procesos de concertación en políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales.

Podríamos, pues, concluir estas reflexiones con algunas consideraciones generales a tener en cuenta en el debate estratégico de la FEMP:

- El Gobierno Local se enfrenta al futuro desde una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea de lo que lo hacía años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de gobierno de los Ayuntamientos.
- La vida de los ciudadanos y ciudadanas está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia, su vida, de lo que lo estaba hace unos años. Estas incertidumbres planean sobre la realidad social y afectan la vida de pueblos y ciudades. La política tiene que ver hoy en día en pueblos y ciudades con cotidianidad, estilos y formas de vida.
- Los Ayuntamientos y sus equipos de gobierno son los que desde posiciones de primera fila deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en la gobernación de la vida local, y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los Gobiernos Locales.

- El bienestar individual y colectivo de los ciudadanos depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos desde la proximidad de los Gobiernos Locales. Sin los Ayuntamientos no hay bienestar ciudadano específico y viable.
- El territorio es hoy un elemento central en la acción de los Gobiernos Locales. Este territorio viene definido tanto por elementos de proximidad como por elementos de conectividad.
- Gobernar hoy en cualquier ciudad o pueblo de España requiere asumir más interdependencias entre actores y niveles de gobierno. Los Ayuntamientos deben ser facilitadores, desde sus responsabilidades, del gobierno compartido a nivel local. La acción pública es la resultante de intervenciones conjuntas de las esferas institucionales y de las iniciativas privadas en el gobierno de la ciudad.
- Los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando las oportunidades de la proximidad territorial.

Muchísimas gracias a quienes han organizado este encuentro que yo valoro de manera muy positiva, porque es bueno que tengamos la oportunidad de exponer no sólo nuestras preocupaciones directas como Alcaldes, sino también las que conciernen a nuestros ciudadanos.

Espero que el orden de intervención sea meramente alfabético porque, como ya se ha hablado, aunque tengo una amplia trayectoria política, como Alcalde soy relativamente novato. Llevo legislatura y media, pero sí he podido comprobar que es distinta la política local de la política autonómica, y de la política nacional. Cuando alguien se encuentra a un Ministro en la calle, les puedo asegurar que la gente no sabe si hablarle, no hablarle, qué decirle; cosa bien distinta cuando se encuentran con su Alcalde o con un concejal, porque en este caso quien no tiene un recado tiene cinco, y es lógico porque estamos viviendo un momento de especial dificultad.

Yo, por centrarme en lo que es el guión argumental que sugieren las tres preguntas, debo decir, en primer lugar, que en el plazo de seis años han cambiado de manera notable las preocupaciones de los ciudadanos. No solamente las demandas: vamos a distinguir demandas de preocupaciones, aunque normalmente una preocupación va acompañada de una demanda de orientación, de información, de ayuda o de apoyo. Todo el tema de las competencias (es preferible hablar de responsabilidades) lo suelen resolver los ciudadanos, especialmente en los pequeños municipios, acudiendo a su Alcalde. Los asuntos competenciales desaparecen preguntando al Alcalde. Si el asunto no es del Alcalde, pues el Alcalde sabrá adonde tenemos que acudir, si a la Comunidad Autónoma, si a la Delegación del Gobierno, o a que otra estancia debemos dirigirnos.

Han cambiado las preocupaciones, los sociólogos nos dicen que lo que empieza a estar en el sentir común de la gente acaba teniendo forma física y necesidad de tratamiento. Sea o no sea problema, si la gente lo percibe como problema acaba siéndolo. Esto ha sucedido con fenómenos - nunca me oirán decir problema- como la inmigración o el envejecimiento. Es un hecho cierto que hoy la sociedad española ha pasado de la estupefacción, de la sorpresa de ver que no solamente venían turistas, a comprobar que también venía mucha gente a trabajar. De igual manera les digo que el envejecimiento no es en sí problema, no puede calificarse de problema el hecho de que los españoles, y

sobre todo las españolas, vivan más. La demanda de algunos servicios es cierto que se dispara y se complica en este contexto endemoniado de las competencias repartidas en materia de servicios sociales. Lo mismo digo de la inmigración, porque son personas que a la primera ventanilla que acuden, no sólo a efectos de empadronamiento, sino también de orientación y de solicitud de servicios, es a la ventanilla municipal.

He tenido ocasión de llevar al Congreso de los Diputados, aprobándose por mayoría, una moción en este sentido. En el Congreso de los Diputados estamos viendo y sintiendo en primera línea y con toda intensidad la crisis, y cuando alguien tiene un problema donde primero acude es a los servicios sociales municipales. Muchas veces para pedirnos directamente el milagro de que les proporcionemos un empleo, en otros casos para pedir ayudas de urgente necesidad, que son puramente paliativas, y que desde luego no tenemos la capacidad de financiar porque nadie nos garantiza esa financiación; aquí entramos en la eterna discusión, que supongo que es un clásico en esta sala, entre todos los Alcaldes, de las competencias impropias. Ciertamente, estamos ante un bloque muy importante de competencias a las que tenemos que hacer frente sin ninguna garantía de recursos.

Entrando en el fondo de la cuestión, hemos asistido a la elaboración de estatutos de autonomía maravillosamente exhaustivos, que explican todos los detalles, pero seguimos sin una Ley de Bases de Régimen Local que nos explique qué es lo propiamente nuestro. Sin esa base legal me parece absolutamente imposible definir las necesidades ni económicas, ni humanas ni de otro tipo. También, a modo de crítica general - que no se entienda una crítica a un partido en particular, ni en el que milito ni en el que no milito - creo que se ha subvertido algo que no estaba en la Constitución. La Constitución hablaba de Autonomía Local, pero no jerarquizándolas, no haciendo un escalafón en el que el que más manda es el Estado entendido como Gobierno de la Nación, y a continuación los gobiernos autónomos y finalmente los gobiernos locales. La autonomía local se supone que es plena autonomía, pero el funcionamiento, la realidad, lo que algunos llaman el empirismo, ha llevado aquí, especialmente, con el origen en algunos partidos nacionalistas. En consecuencia, hay una cierta hegemonía, un predominio de los gobiernos autonómicos sobre los gobiernos locales.

Esto se reflejó, desgraciadamente, en el último debate sobre el Estado de la Nación, en el que se nos anunció que primero había que resolver el problema de la financiación de las Comunidades Autónomas y luego, si quedaba algo, resolver el problema de financiación de las haciendas locales. Pero las haciendas locales pasan por una primera definición jurídica para que sepamos lo que es realmente nuestro. Obviamente, con períodos de adaptación amplios, porque estamos en volúmenes del 30 o el 40 por ciento de los presupuestos de los Ayuntamientos, nadie plantea desprenderse abruptamente de algo que no le sea propio. Cito un ejemplo: las capitales de provincia, y las Diputaciones también contribuyen

a sostener la enseñanza universitaria; no me parece que la enseñanza universitaria sea una materia muy municipal, y estoy hablando del sostenimiento y mantenimiento de la Universidad Nacional de Educación a distancia (UNED), Universidad de ámbito estatal, y hablando también del número importante de escuelas: de Relaciones Laborales, de Enfermería, que son una realidad.

Resumiendo, en consecuencia, los problemas son crecientes, las garantías no han seguido desgraciadamente ese paso, y el cuadro que se nos ha facilitado puede representar bastante fielmente lo que son hoy los problemas y el sentir. En alguno de ellos se ve con un tono creciente. El tema de la seguridad ciudadana se ve siempre, quizá no tanto en los pequeños municipios, pero sí en los medianos, identificado con los Ayuntamientos, cosa que me parece profundamente injusta. Las capacidades de responder a las demandas de una ciudadanía son muy limitadas. Desde los Ayuntamientos se ha estado muy atento a todo lo que sentían y pensaban los ciudadanos pero, ciertamente, se están agotando los márgenes de maniobra, especialmente en el contexto de caída abrupta de ingresos en cualquier tipo de municipios. Somos muy flexibles, lo que sucede es que ya no podemos doblarnos más. Hemos demostrado flexibilidad a raudales en los últimos años, todos los Ayuntamientos sin distingo ni matiz político alguno.

Finalmente, yo sí creo que la Federación Española de Municipios y Provincias, la FEMP, puede y debe hacer su papel de *lobby*, de presión directa e inmediata ante quien puede modificar o cambiar los marcos, tanto de naturaleza jurídica como de naturaleza funcional económica. Creo que es lo que debe seguir haciendo. Si quiere crear un consenso, deberá seguir generando foros como éste en el que todo el mundo pueda expresarse con respeto y con libertad dentro de sus convicciones o sus opiniones, pero creo que tiene que seguir buscando el equilibrio. Se que el equilibrio no es fácil, debe haber una razonable mezcla de beligerancia y tolerancia, para que todo el mundo se pueda sentir cómodo cuando organice sus reuniones o cuando elija sus órganos de gobierno. Hay que planificar la visión prospectiva, saliéndonos de las prisas del día a día, e intentar levantar la vista y buscar un horizonte un poco más lejano. Burgos sí que tiene planificación estratégica, tenemos un Plan Estratégico, no solamente para la ciudad, sino también con sectores cubiertos, como puede ser el Plan Estratégico de Cultura, quizá porque nos hemos embarcado en proyectos muy relacionados con ese mundo. Por todo ello, reitero que es bueno que la FEMP pueda jugar un papel de *lobby*.

Agradecer, en primer lugar, a la Federación Española de Municipios y Provincias su invitación a este encuentro. Decir que cada vez que se celebra un hito temporal con respecto a nuestra federación, parece estar cada vez más cerca la financiación, pero desgraciadamente vuelven a pasar otros cinco años y seguimos planteando que es necesario garantizar la financiación y garantizar una carta de tareas o deberes de los municipios. Hago votos porque en esta ocasión realmente demos esos pasos.

Como decía Juan Carlos Aparicio, cuando un Ministro anda por la calle, los vecinos le piden una foto, pero cuando anda por la calle un Alcalde le piden un empleo, o que le arreglen la alcantarilla que tiene delante de su casa. Es una clara muestra de la diferencia de concepto que tienen los vecinos sobre el papel de unos y el papel de otros. Hay muchos vecinos a los que resulta complicado explicarles que algo es competencia de otra administración. Eso de las competencias no se entiende, así como los impuestos se entienden como impuestos locales.

Es lógico que piensen que debe ser la administración más cercana la que le tiene que resolver los problemas. Es una barbaridad desde el punto de vista conceptual que determinados temas que afectan diariamente a una persona tengan que resolverse en la capital de la Comunidad, o en la capital del Estado, porque los Ayuntamientos estamos al margen de esas posibilidades. Difícilmente lo entienden los vecinos, pero también difícilmente lo entendemos los municipalistas en contacto con esos vecinos. La subsidiaridad de que se habla en otras ocasiones nos permitiría, respetando las competencias del resto de las administraciones, asegurar el servicio a los ciudadanos con una mayor agilidad y con una mayor accesibilidad. Hay que solucionar, por supuesto, el problema económico, me hago eco de todo lo que se ha dicho aquí. Es cierto que siempre nos quejamos.

Se decía que las calles de El Escorial se van a ver llenas de lágrimas de los Alcaldes que nos reunimos aquí. Nosotros mismos a veces somos pesimistas, pero siempre buscamos vías intermedias para aguantar; pero la situación es bastante complicada porque a la insuficiencia financiera de siempre se ha unido la crisis, que es una crisis seria, que nos plantea que hay que hacer cambios. Parece un contrasentido que se prime la compra de vehículos y que luego no se puedan usar porque la energía que los mueve hay que pagarla al precio que cuesta producirla. Son contrasentidos que hay que mantener;

posiblemente tendría que haber menos trabajadores en las fábricas de automóviles... esta es la situación con la que nos encontramos.

Podemos resistirnos un poco, pero al final habrá que tomar decisiones en ese sentido. Lo que preocupa a los ciudadanos en este momento es el empleo, la vivienda parece que ahora no, puesto que están en oferta, y el problema de la seguridad ciudadana, que efectivamente se les atribuye a los municipios, con lo que algún mérito habremos contraído cuando nos hemos hartado de firmar convenios con el Ministerio del Interior para realizar actividades que son más propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que de los municipios, detrayendo tiempo y trabajo de los policías municipales, que son los que deben vigilar el tráfico y las ordenanzas municipales. Pero los tenemos dedicados a otros asuntos, desarmando con ello a los municipios en el cuidado que tiene que realizar la policía del cumplimiento de las ordenanzas o de garantizar cierta fluidez en el tráfico.

En cuanto a las nuevas preocupaciones, comienza a existir la preocupación medioambiental. Me gustaría recordar distintos estudios que se han hecho para aumentar la conciencia medioambiental, pero al preguntar por acciones concretas nadie aporta ninguna, siempre las deben hacer los demás, el Gobierno de la Nación, la Autonomía o el Gobierno municipal. Pero disminuir el uso del vehículo privado o poner un tope al uso del aire acondicionado en el hogar a nadie se le ocurre. Va a haber un gran problema si no somos capaces de consensuar con la población, con los vecinos y con las vecinas, cómo hacemos frente a este tipo de problemas.

Las Entidades Locales, año tras año, estamos siendo capaces de inventar formas, maneras, modos de dar soluciones a esos problemas que la vecindad nos plantea. Es verdad que hay varios condicionantes, uno primero es el problema de los plazos. Cuando se habla de empleo, las competencias que tienen los municipios en empleo son facilitar, fundamentalmente, la instalación de polígonos industriales, facilitar las empresas, intentar no poner excesivas trabas para que haya ese movimiento económico, pero poco más, porque las políticas activas de empleo las tienen también las Comunidades Autónomas. En la última reunión que ha habido en Moncloa dicen que lo quieren todo para ellas. Desde este planteamiento, lo único que se puede hacer es sembrar. Pero no se conocen muchos políticos que siembren cuando a los cuatro años tienen que dar cuentas.

Por la posición que yo tenía en la FEMP, que al principio formaba parte de la Comisión de Asuntos Sociales, desde el principio entendí que se abriría un campo de trabajo que tenía que ver con la atención a las dependencias, y empezamos a preparar los Servicios Sociales para hacerlos eficaces cuando llegase ese momento, que no se sabía si iba a llegar; afortunadamente, la agilidad con la que en Andalucía se está implantando la atención a las dependencias nos ha posibilitado crear en un plazo de un año y medio o dos años, en una población como Puente Genil, más de 60 puestos de trabajo ligados

a la atención a las dependencias. Es un terreno lo suficientemente importante como para dedicar el esfuerzo.

En este campo laboral se emplean fundamentalmente mujeres, con lo que se soluciona, en parte, el problema de menor empleo de la mujer. Pero esto se ha conseguido después de 10 años de trabajo.

Las tareas ligadas al Medio Ambiente también tienen un cierto futuro. Pero todo esto requiere planificación y un periodo de tiempo en el que se puedan ir poniendo adoquines uno detrás de otro para que la calle quede perfectamente adoquinada. Hay un problema que tenemos los municipios: o lo impulsamos nosotros, o siempre se va a utilizar como excusa, para no garantizar esa Carta Local, la diferencia de su tamaño. O desde los municipios se plantea la fórmula de interacción, de cooperación, de trabajo en común que nos permita crear unidades eficientes de administración, porque la mayoría de esas pequeñas unidades no pueden garantizar esa eficiencia a la hora de administrar, o se va a seguir utilizando como excusa, como hasta ahora, para decir que los municipios son muy variados.

La FEMP es el lugar idóneo para plantearnos formas abiertas de cooperación entre los municipios. Curiosamente este argumento es utilizado a la hora de hablar de las autonomías uniprovinciales, pero en el caso de los municipios no se utiliza. Por otro lado, los municipios necesitan enormemente incorporar las nuevas tecnologías, cuando se habla de tamaño, dispersión y lejanía aún es más importante incorporar las tecnologías a las relaciones entre los municipios, entre ellos, y con los ciudadanos.

Debemos plantearlo con urgencia o será difícil poner solución, cuando tenemos medios tecnológicos que nos permiten plantear con cierta agilidad el problema de la distancia, de las infraestructuras en malas condiciones, etc. La FEMP puede hacer lo que está haciendo, los mantras pueden ser estimulantes pero resultan poco efectivos; yo creo que la FEMP debiera plantearse algo más si no hay respuesta a la financiación local, o dentro de cinco años, cuando celebremos el 35 aniversario de los Ayuntamientos democráticos, seguiremos quejándonos porque todavía no se ha consensuado la Carta Local, o no se ha llegado a un acuerdo de financiación.

Cuando hablamos los Alcaldes y concejales de cualquier signo político tenemos unas coincidencias que son del 99,5 por ciento. Estaríamos dispuestos a cogernos del brazo y a caminar juntos por la senda constitucional diciendo que somos una administración en el mismo orden que cualquiera de las otras dos administraciones del Estado. Pongamos un plazo de una vez, porque en el fondo lo que estamos haciendo es no dar respuesta a la confianza que los ciudadanos y las ciudadanas han depositado en nosotros, porque no les estamos solventando los problemas por la falta de capacidad para llegar a acuerdos entre nosotros, y que esos acuerdos puedan ser oídos y respondidos desde otras instancias.

Quiero también sumarme a lo que han dicho mis compañeros de mesa y agradecer a la FEMP que me haya dado la oportunidad de estar en este encuentro. Fuenlabrada, ciudad a la que represento, es un municipio de 205.000 habitantes, la cuarta en número de habitantes de la Comunidad de Madrid, incluida la capital. Posee un tejido industrial que supone en torno al 28 o 30 por ciento de la pequeña y mediana industria de la región.

Coincido con mis compañeros de mesa, que me han precedido en el uso de la palabra, en que el tema de la financiación municipal debe resolverse ya, de una vez por todas, sin caer en victimismos y sin olvidar que los Ayuntamientos somos gobierno, al igual que las Comunidades Autónomas y el Estado, aunque tengamos diferentes competencias y responsabilidades. Por eso, hay que ponerse de acuerdo entre todas las administraciones para dar una solución definitiva a este problema, de modo que cada una de ellas reciba la financiación acorde a las competencias que desarrolla, bien sean propias o asumidas (impropias), como ocurre en el caso de los Ayuntamientos, ya que son la administración más próxima a los ciudadanos, y es a ella a quién éstos demandan y exigen que cubra sus necesidades prioritarias. No puede ser que el Estado aporte sólo un 13 por ciento del presupuesto a los Ayuntamientos, frente al 36 por ciento de las Comunidades Autónomas, el 22 por ciento que gestiona el propio Estado y el 29 por ciento que se reserva para la Caja Común (Seguridad Social, desempleo, etc.). Es necesario replantear lo antes posible una redistribución más razonable y justa del presupuesto, de modo que los Ayuntamientos, en cuanto que somos gobierno y no meros gestores de las administraciones mayores, recibamos un mayor presupuesto acorde a las competencias que ejercemos. Sólo así podremos llevar a cabo auténticas políticas que favorezcan el desarrollo de nuestras ciudades.

Se me ha pedido que, fundamentalmente, enfoque mi intervención sobre temas de empleo, desarrollo sostenible, cohesión social y seguridad. Mis opiniones y propuestas seguramente no son trasladables a algunos municipios, porque las ciudades y los pueblos no son lineales. Ahora bien, lo que no podemos eludir los Ayuntamientos, tengamos más o menos población, más o menos medios económicos, es trabajar y comprometernos a solucionar los problemas y las dificultades de nuestros vecinos y de nuestras ciudades.

Nuestro Plan de Actuación tiene que obedecer a unas estrategias objetivamente planificadas y evaluables, que nos permitan analizar los pros y los contras y las consecuencias de nuestras decisiones, de modo que éstas no creen problemas mayores que los que pretendemos resolver. Considero que los planes generales de los Ayuntamientos son un instrumento muy útil que nos va a ayudar a mejorar tremendamente la calidad de vida en nuestras ciudades, incidiendo en tres ejes básicos: la creación de empleo, el desarrollo económico y la cohesión social.

En Fuenlabrada, nuestro Plan General nos ha permitido mejorar las condiciones de calidad de vida, y mantener un crecimiento sostenible y equilibrado. Hemos conservado más de un millón de metros cuadrados de huertas agrícolas al lado de la Ciudad Universitaria y del Hospital. Al mismo tiempo, seguimos potenciando y llegando a acuerdos con el sector industrial para mejorar las infraestructuras y el entorno, para que así nuestras empresas puedan ser más competitivas y rentables. Como instrumento de gestión de nuestro Plan General utilizamos la expropiación convenida con los propietarios, con quienes firmamos los correspondientes convenios urbanísticos. Esto nos permite diseñar y realizar en tiempo y forma los desarrollos urbanísticos de la ciudad, a la vez que se convierte en una buena herramienta e instrumento de desarrollo económico. Seguramente, este modelo de desarrollo urbanístico sostenible y de respeto medioambiental jugó un papel importante para que Fuenlabrada obtuviera en 2004 el Premio Nacional de Urbanismo.

En lo que respecta al empleo, considero que no se puede tener sólo una visión local, sino que se tiene que tener una vocación de más amplias miras, pues un municipio no vive aislado, sino que está encuadrado en un entorno y comparte con los municipios limítrofes situaciones de índole parecida. Esta es la razón por la que, además de los planes de empleo propios de cada municipio, siete municipios colindantes a Fuenlabrada, en el Sur de Madrid, hemos constituido el “Consortio de Empleo del Sur” con el fin de coordinar nuestras políticas de empleo. En mi municipio, las políticas de empleo tienen como objetivo prioritario la inserción laboral, que se ve favorecida por los acuerdos que mantenemos, tanto con los sindicatos de clase, como con el mundo empresarial de la zona. Nuestro mejor instrumento es el Centro de Iniciativas para la Formación y el Empleo (C.I.F.E.), que desarrolla un potente plan de formación y capacitación profesional encaminado a los trabajadores en paro y, a su vez, un plan de apoyo al empresariado de nuestra ciudad, tutelando y orientando a los nuevos empresarios y facilitando, con otras medidas de estudio de mercado y/o mejora de los polígonos, la pervivencia y crecimiento del tejido industrial existente.

La atención y planificación de estos procesos y nuestro compromiso por la seguridad son el caldo de cultivo para una buena cohesión social, como la que considero que existe en mi ciudad. Entiendo que nuestras políticas sociales tienen que superar esa tendencia

tan extendida de entretenimiento social para ser políticas de intervención social. Tenemos que priorizar los parámetros relacionados con los ámbitos educativo, sanitario y social, desarrollando programas y proyectos de carácter preventivo y, en algunos casos, asistenciales, aunque nos excedamos de nuestras competencias propias.

Otro tanto diría del tema de la “seguridad”, pues aunque en muchos casos traspasemos el ámbito de nuestras competencias y se nos pueda tachar de transgresores, los Ayuntamientos grandes nos tenemos que implicar en los temas de seguridad e ir más allá de los límites que nos marcan las ordenanzas. La seguridad de una ciudad es algo más que vigilar el tráfico. Por eso, en mi ciudad la policía local forma parte de los programas preventivos del área social, los policías de barrio visitan semanalmente los centros educativos, los centros de mayores y, en coordinación con Servicios Sociales, median en los conflictos que puedan producirse entre vecinos. Al mismo tiempo, existe una permanente coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de la Junta Local de Seguridad y del Plan Local de Seguridad Ciudadana, que nos están permitiendo elaborar y desarrollar planes de actuación conjunta de carácter estratégico para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana.

Para concluir, quiero resaltar, de nuevo, lo importante que es para los ciudadanos cuando se dirigen a su Ayuntamiento, a sus Concejales, a su Alcalde planteándoles sus problemas, que éstos les presten atención y busquen la manera de satisfacer sus demandas y necesidades cuando éstas son justas. Para esto nos presentamos a las elecciones, para estar cerca de los ciudadanos, estar a su servicio, para escucharles y para resolver sus problemas cuando sea posible. Dado que nos presentamos con un programa político y asumimos el compromiso de llevarlo a cabo, desde ese momento estamos haciendo política, estamos interviniendo para mejorar las condiciones de vida de nuestra ciudad. Este reto, como creo que les ocurrirá a otros muchos Alcaldes y Alcaldesas, me atrae, me ilusiona y da sentido a mi labor política como Alcalde. Pero, como decía al principio, los municipios llevamos la mochila cargada con muchas demandas que corresponde atender a otras administraciones, especialmente a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), y para atenderlas adecuadamente, éstas están obligadas a transferirnos los recursos necesarios. Nosotros, en la Comunidad de Madrid, estamos asumiendo demasiadas competencias que le son propias y por ello reclamamos que, en un plano de igualdad, las tres administraciones (Estado, Comunidad y Ayuntamientos) lleguemos a un acuerdo por el que se nos transfieran, desde la Comunidad, los recursos económicos necesarios acordes a las competencias impropias que atendemos permanentemente. Desde y a través de la FEMP tenemos que conseguir arrancar a las administraciones mayores la financiación necesaria para nuestras ciudades y para nuestros pueblos.

Mi perspectiva, en buena lógica, debe ser distinta a la del Alcalde de Burgos. Yo soy Alcalde de una localidad que no llega a 5.000 habitantes. Aragón no es una Comunidad Autónoma demasiado poblada, y tampoco cuenta con un gran número de municipios. Sé que estamos en la FEMP, pero yo estoy representando a mi Comunidad Autónoma, a Aragón. Para que se hagan una idea, Zaragoza tiene el 50 por ciento de los habitantes de Aragón. En Aragón hay 731 municipios, con lo que 730 sumarían 650.000 habitantes, aproximadamente. Por lo tanto, si estamos hablando de servicios, no se pueden exponer con más realidad las limitaciones que tenemos para prestar los servicios que hemos asumido como municipios, y otros que nos tocan. Porque, como bien decía el Alcalde de Burgos, al final el Alcalde de la localidad es el que tiene que dar los pasos necesarios para solucionar los asuntos.

Voy a tratar de ceñirme a las tres preguntas y, como es lógico, voy a tratar de no ser reiterativo. Evolución de las demandas de la ciudadanía y de los retos sociales: tenemos un gráfico muy significativo, desde mi punto de vista, muy real, que indudablemente el siglo XXI lleva consigo una serie de demandas de los ciudadanos que las administraciones estamos obligadas a ponerlas a su disposición. Escuché al anterior ponente decir que la calidad de los servicios es igual a la personalización de éstos. Es cierto, pero las administraciones no nos podemos permitir el lujo de personalizar servicios, porque hay que tratar de dar cuantos más mejor, y las cuantías económicas no son grandes, al margen de ese ímpetu que nos ha infundido el Presidente de la FEMP. La exposición ha sido magnífica, pero es complicado trasladarla a la realidad. Cada vez hay mayor demanda, mayor exigencia por parte de los vecinos. Hay que tratar de prestar mayores y mejores servicios, y más diversos, por parte de los Ayuntamientos. En el ámbito de los pequeños municipios, a los que yo me voy a referir, hay una realidad en la que más del 90 por ciento de los municipios de España son menores de 10.000 habitantes. Esta es nuestra realidad, y debemos tratar de gestionarla de la mejor manera posible. Eso significa que las preocupaciones de las localidades, lógicamente, deben ser unas distintas a las otras. Formamos un territorio muy extenso, muy poblado, en áreas pequeñas, pero muy disperso. El ejemplo de Aragón es válido para un gran porcentaje de España.

Capacidad de dar respuesta a los retos por parte de las Entidades Locales. Lógicamente, debido a esa dispersión, la predisposición siempre existe pero nos es complicado llevarla a

cabo. Las mancomunidades fueron creadas por las necesidades de un grupo de municipios que de forma independiente, de forma autónoma, no podían acometer determinados servicios que se entendían básicos. En Aragón se ha adoptado un modelo distinto, lo denominamos comarcalización, estamos comarcalizados por divisiones territoriales, por Entidades Locales, con la misma finalidad pero con otra filosofía. No sólo hay una descentralización administrativa, que es importante, sino además una descentralización política capaz. Cada comarca tiene su propio Consejo Político Comarcal que indica que es lo que hay que acometer, y con qué premura, con qué amplitud. La permisividad económica que nos otorga el Gobierno de Aragón facilita mucho más la gestión que en las mancomunidades, donde única y exclusivamente aquellos Ayuntamientos que las conforman son los que deciden. Esto significa que la diversidad de España y la diversidad de Aragón posibilita que haya zonas turísticas donde la comarca, en este caso una asociación de mancomunidades que se han disuelto para crear esta entidad, apueste por un determinado servicio, como pueden ser los servicios sociales, el turismo... y en otras haya una visión completamente distinta y se apueste por otro tipo de competencias que nos transfiere el Gobierno de Aragón.

Creo que las mancomunidades y las comarcas persiguen la misma filosofía, la misma finalidad, pero la capacidad administrativa, la autonomía económica y la posibilidad política de decidir son rasgos lo suficientemente importantes como para que nuestras localidades puedan llevarlo a la práctica, a la realidad. Hemos puesto en marcha una situación administrativa que creo que es extrapolable. En Aragón unas comarcas no tienen mucho que ver con otras, tenemos zonas cercanas a los Pirineos y zonas que limitan con Valencia que nada tienen que ver. Se trata de un plan administrativo que se llama Plan Localidad donde, desde el Gobierno de Aragón, concretamente desde el Departamento de Policía Territorial, Justicia e Interior, se apoya a las comarcas para que a su vez repercuta en los municipios, con tres ramas profesionales muy importantes por las deficiencias del censo, y por tanto de la prestación del servicio. Estoy hablando del urbanismo, de las nuevas tecnologías y de la gestión administrativa. Les voy a poner un ejemplo real. Hace no mucho tiempo el Alcalde de una localidad recibió una comunicación de que iba a visitarle un técnico del Instituto Aragonés del Agua para llevar a cabo una infraestructura necesaria para el municipio. El Alcalde habló con el encargado del Ayuntamiento para que estuviese preparado para la visita, pero ese día y a esa hora la persona encargada del Ayuntamiento no pudo estar allí. El Alcalde tuvo que encerrar el ganado, tuvo que acudir a la visita del técnico y tuvo que pasar la mañana informando al técnico del Gobierno de Aragón sobre cómo acometer las deficiencias, que, por otra parte, son necesarias para la gestión de los servicios y para conseguir una mayor calidad de vida. Estoy hablando de la disponibilidad de los Alcaldes. Las infraestructuras son importantísimas en determinados núcleos de población dispersos y muy lejanos en términos de tiempo de las cabeceras comarcales. Les pondré otro ejemplo real, de un pueblo de la parte norte a un pueblo de la parte sur dista 98 km,

pero se llega antes a Gandía que del norte al sur de la comarca. La flexibilidad de las entidades comarcales con disponibilidad económica, nos permite acometer servicios de transporte, que son deficitarios, porque las carreteras son muy sinuosas. Este modelo que les estoy exponiendo puede servir para la mayor parte de España.

Indudablemente, la FEMP es un instrumento útil en este contexto. Creo que está demostrando que tiene la capacidad, no de presionar, sino de llevar a las instituciones y a los órganos adecuados aquellas peticiones, aquellas reclamaciones, aquellas necesidades que entendemos que son vitales para el funcionamiento de nuestros pueblos, para el funcionamiento de nuestras localidades. Espero que la FEMP continúe unida en este momento tan complicado en el que nos encontramos. En el tema de la financiación sería muy interesante tener el documento lo antes posible, y veremos cuál es la realidad en cuanto a propuestas de reparto. El Presidente anunció que todos los Ayuntamientos recibirán por igual. En lo que se refiere a los municipios así debe ser, pero también hay que tener en cuenta las particularidades del territorio porque nos hacen ser distintos unos de otros, y esto no debiera quedar al margen. Espero que les haya hecho reflexionar la situación particular de Aragón.



*“Estrategias para el buen gobierno
y la buena gestión local”*

Iñigo de la Serna Hernáiz

Alcalde Santander. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP.
Miembro de la Comisión Política del Plan Estratégico

Blanca Olías de Lima

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad Complutense de Madrid

Antonio Díaz Méndez

Director de Estudios, Estrategias y Formación de la FEMP

Carmen Oliver Jaquero

Alcaldesa de Albacete. Vocal del Consejo Federal de la FEMP

Francisco Javier León de la Riva

Alcalde de Valladolid. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP

Ángel Ros i Domingo

Alcalde de Lleida. Vocal del Consejo Federal de la FEMP.
Presidente de la Comisión Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías

Andrés Ocaña Rabadán

Alcalde de Córdoba. Vicepresidente Segundo de la FEMP

Esther Díaz García

Alcaldesa de Langreo.
Presidenta de la Comisión de Función Pública y Recursos Humanos

Carmen Gómis Bernal

Secretaria de Estado de Función Pública.
Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España.

PONENCIA:

“Gobernanza y Función Pública en un Estado para la cooperación”



MESA 2.
De izquierda a derecha:
Ángel Ros i Domingo,
Carmen Oliver Jaquero,
Francisco León de la
Riva, Andrés Ocaña
Rabadán, Iñigo de la
Serna Hernáiz, Blanca
Olías de Lima y Antonio
Díaz Méndez.



CONFERENCIA.
De izquierda a derecha:
Carmen Gomis Bernal y
Esther Díaz García.

Vamos a dar comienzo a esta segunda parte, en la que tenemos a quien va a ser el relator del Plan Estratégico por parte de la FEMP, Antonio Díaz; a Blanca Olías de Lima, Catedrática de la Universidad Complutense, que nos va ofrecer la ponencia técnica y a los Alcaldes de Córdoba, Andrés Ocaña, la Alcaldesa de Albacete, Carmen Oliver Jaquero, el Alcalde de Lleida, Ángel Ros y, sustituyendo a Luis Partida Brunete, que no ha podido asistir, raudo ha acudido el Alcalde de Valladolid, Javier León de la Riva, que intervendrá en último lugar .

A mí me corresponde hacer una pequeña intervención, en la que no me extenderé mucho, no más allá de un par de minutos. Y rogaría a los miembros de la mesa que se ciñeran a los diez minutos para favorecer el debate posterior. Por mi parte, simplemente decir tres o cuatro obviedades en relación al contenido de la mesa. Algunas se habrán abordado probablemente en la misma mañana y se abordarán en los próximos días, pero creo que es importante insistir por parte de los municipios en algunas cuestiones que son lógicas pero que conviene reforzar y especialmente en foros como éste. La primera de ellas es que los Ayuntamientos somos Estado, tan Estado como pueden ser las Comunidades Autónomas o la Administración Central, y que precisamente el futuro de los Estados depende en gran medida del desarrollo de las ciudades. No sólo porque la población viva en los municipios, en las urbes, sino también porque el desarrollo socioeconómico de un país se mide en gran medida por el propio desarrollo de las ciudades.

La segunda cuestión es otra referencia que siempre sale en un discurso de un alcalde o de un concejal: las administraciones más cercanas a los ciudadanos somos Ayuntamientos, somos los que tenemos el primer contacto con los vecinos, quienes primero tenemos que atender las necesidades de las personas y, además, somos la administración mejor valorada, según las encuestas.

Hoy se va a hablar de participación, entre otras cuestiones, y es indudable que los Ayuntamientos, todos, más o menos, hemos puesto ya instrumentos de participación muy activos, muy válidos, consejos de distrito o consejos sectoriales, que sirven a los vecinos para participar en la actividad municipal.

La tercera es que también se va a hablar de eficiencia y creo que digo algo que es cierto si aseguro que somos la administración más eficiente a la hora de gestionar los recursos, a la hora de pasar de los proyectos a las realidades, a la hora de pasar de la financiación a la inversión. Probablemente, la gestión del nuevo fondo, del actual Fondo de Inversión Local, sirva a finales de año para visualizar de qué manera los Ayuntamientos hemos cumplido con la parte correspondiente de los millones de euros que se nos han asignado, y si hemos sido capaces de gestionarlos todos, de gastar ese dinero en inversiones, y de qué manera la Administración Central ha sido capaz de poder hacer lo mismo.

Ante este panorama, hay muchos problemas que tenemos los Ayuntamientos, cada uno tiene los suyos pero hay algunos comunes. Hay dos históricos, que seguramente hayan salido en la mañana de hoy, pero también creo que al hablar de servicios públicos, de buen gobierno y de una buena gestión local es importante volver a poner de manifiesto lo siguiente. Primero, los Ayuntamientos seguimos con un peso político institucional que no es acorde con lo que acabo de decir al inicio, que somos tan Estado como el resto de administraciones, no somos los pequeños de la familia. Pero, mi impresión es que se nos trata como si fuéramos los pequeños de la familia, con una capacidad mínima a la hora de tomar decisiones de ámbito supramunicipal, y con una interlocución que todavía no tiene el peso específico necesario. Siguen siendo retos pendientes asuntos como la institucionalización de la Federación Española de Municipios y Provincias, la participación efectiva en determinados foros, como son los Consejos de Política Fiscal y Financiera y tenemos también una evidente pérdida de peso político en relación con las Comunidades Autónomas. Dependemos en gran medida de la voluntad o del acuerdo político existente. No estoy hablando de colores, estoy hablando de las relaciones institucionales con cada Comunidad Autónoma. Además del peso político institucional que tenemos, que no es, insisto, el que debiéramos tener, la otra cuestión esencial es el manido asunto de la financiación. Estamos en un momento decisivo para abordar eso que llamamos competencias impropias, gastos no obligatorios, como quiera que lo llamemos pero, en definitiva, es poder contar con los recursos necesarios para gestionar adecuadamente los servicios.

No se han producido avances significativos, y lo peor es que estamos ante un proceso, en estos momentos, de negociación con las Comunidades Autónomas, que vuelve a dejar al margen a los Ayuntamientos. El avance ha sido tímido, por decir algo, que yo creo que ni siquiera se ajusta a la realidad, porque prácticamente no ha habido ningún avance. Yo creo que aquí sí que habría que exigir a quien de alguna manera nos aglutina a todos, a la FEMP, que exija a su vez, utilizando todas las herramientas que tenga a su alcance, o que tengamos los municipios a nuestro alcance, para que no se cierre la negociación de la financiación autonómica sin que se cierren los acuerdos para la financiación local. Porque, de otra manera, estaríamos de nuevo al margen de un asunto de tanta trascendencia como es la financiación, quedaríamos a expensas de las decisiones de las Comunidades

Autónomas, y asuntos también comentados como son la participación en las Picas, evidentemente quedarían en una utopía, porque difícilmente vamos a conseguir avanzar en este asunto si no es de la mano de la negociación que se está desarrollando en estos momentos. Me he referido a ello porque vamos a hablar de muchas cosas, se va a hablar de mejora de los sistemas y modernización de los servicios públicos, y está todo muy bien, pero para poder abordar estas cuestiones se necesita financiación, se necesitan recursos técnicos, se necesitan recursos económicos. Esa financiación, insisto, no se va a alcanzar para prestar adecuados niveles de servicio si no se consigue cerrar un acuerdo en el que estemos todos satisfechos, o en el que nadie esté satisfecho, pero que sea un acuerdo, en definitiva, con el Estado.

Por último, citar que estamos ante un reto que es el del Plan Estratégico de la FEMP, pero que es un plan que ha comenzado con una encuesta para determinar cuáles son las prioridades. Aquí, por cierto, se ve claramente que la financiación local es la primera de las prioridades de todos los municipios, y que es un documento necesario porque, en cualquier caso, hay que volver a insistir en que para poder llevar a cabo los objetivos que nos marquemos en el Plan Estratégico es necesario cerrar acuerdos importantes. Es como cuando un Alcalde hace un grandísimo plan de movilidad sostenible, y plantea una red de metros ligeros, carriles bici, etc., pero luego no tiene la financiación y los recursos para poder hacerlo. Cuando nos marquemos los objetivos en el Plan Estratégico, necesariamente tendremos que tener claros cuáles son los acuerdos y cuál es el cierre de esa financiación.

Quiero comenzar mi intervención, en la que trataré de ser breve, necesariamente breve, agradeciendo a la FEMP la oportunidad que me da de estar en este foro y de dialogar con ustedes. Cuando me plantearon participar en esta mesa y vi el título que proponían, “Estrategias para el buen gobierno y la buena gestión local (eficiencia, modernización, participación y calidad democrática)”, me dije que era imposible abordar un abanico tan amplio y ambicioso de cuestiones en el tiempo disponible. Empecé a darle vueltas al asunto no sin alguna aprensión, y de pronto caí en la cuenta de que, en realidad, sea intencionalmente, sea por un reflejo inconsciente de los diseñadores del plan de intervención, este título reflejaba muy bien, y cronológicamente, cómo se han ido desarrollando en los últimos 20 años los intentos de mejora de los Gobiernos Locales en nuestro país. En el brevísimo plazo de tiempo de que dispongo voy a intentar dar unas pinceladas para exponer ante ustedes esta realidad.

Los Gobiernos Locales empezaron a plantearse sus necesidades de mejora de la eficiencia y de la eficacia cuando recobraron la democracia en la designación de sus representantes, de ahí pasaron a la modernización, de ahí a la participación y de ahí a la calidad democrática. Digo desde ahí, pero eso no significa abandonar el propósito inicial, al contrario, todas estas metas, esos programas de mejora, se van integrando unos en otros. Cambia la prioridad, la perspectiva, la metodología, pero no se abandona el compromiso con la eficacia, con la eficiencia o con la modernización. La complejidad de los Gobiernos Locales de hoy en día es en buena medida que tienen que satisfacer todas estas expectativas, todos estos requerimientos, al mismo tiempo. Porque cada uno responde a planos que es necesario cuidar en las Administraciones Locales de nuestro tiempo. Es cierto que el énfasis se ha ido desplazando y la atención se va dirigiendo hacia nuevos desafíos, pero también porque hay cosas que damos por supuestas, aunque no sea así. Por ejemplo, el primero de todos los rasgos del buen gobierno, el que parece más elemental, clásico y quizás el menos estelar en estos momentos, la eficacia, es sin embargo imprescindible; no puede haber un Gobierno Local que pueda descuidar la eficacia y la eficiencia. Para empezar a hablar hay que empezar a hablar por ahí, porque es un imperativo legal pero no sólo esto, el ser eficiente y cuidadoso con los recursos públicos es un imperativo ético y moral, y un principio de realidad impuesto por la necesidad de atender las demandas con los recursos que tienen los Gobiernos Locales.

En el plano más académico, estos requerimientos han encontrado cobertura en tres corrientes teóricas de distinto calado y ambición, muy conocidas, muy asentadas, que se vienen manejando para tratar de encontrar guías orientadoras sobre cómo abordar el tema del gobierno, sea del Gobierno Local, el gobierno de las Comunidades Autónomas, o el gobierno de los Estados. Estas teorías, seguro que a ustedes les van a sonar en su gran mayoría, son ciertamente muy complejas, y yo les voy a rogar a ustedes que me excusen de entrar en complejidades que no vienen al caso. Las voy a mencionar y voy a destacar lo que a mi juicio aporta cada una al tema que nos ocupa, estando todas ellas vigentes en diferentes planos. En primer lugar estaría la llamada Nueva Gestión Pública, que es una corriente que procede de los años 80, de los procesos de modernización que comenzaron en algunos pocos países como Inglaterra, Australia o Nueva Zelanda y luego se difundieron por toda Europa constituyendo un cuerpo teórico más o menos sólido y coherente, que se ha empleado pocas veces de manera sistemática y sistémica, y mucho más frecuentemente como una caja de herramientas, a la cual acudían los gobiernos de distinta índole, color o nivel, a buscar instrumentos para mejorar el desempeño de sus gobiernos. La Planificación Estratégica, por ejemplo, hoy ampliamente utilizada en los Gobiernos Locales, responde a esta nueva corriente y forma parte del conjunto de herramientas que hay en ese “kit” de la Nueva Gestión Pública. Pues bien, la Nueva Gestión Pública enfatiza la eficacia y la flexibilidad, propugna nuevas formas de organización, está abierta a la innovación y se caracteriza, sobre todo, por la flexibilidad. Muchas de las medidas adoptadas bajo la égida de la nueva gestión pública han sido y son muy discutidas, asunto en el que ya comprenderán que yo no puedo entrar ahora; lo que ahora merece la pena destacar es que la influencia de esta corriente ha sido y sigue siendo notable por las posibilidades que ofrece de flexibilidad, de innovación, de apertura, de desburocratización.

Luego estarían las teorías institucionalistas, que enfatizan las reglas, las estructuras, las instituciones, profundizan en la cultura administrativa y en la ética pública, y hablan de por qué una institución cambia y cómo lo hace o deja de hacerlo. En el mundo académico no hay tesis doctoral que no mencionen los llamados “senderos de dependencia” (path dependency). Estos senderos nos dicen, entre otras cosas, que cuando una institución toma determinadas decisiones abre un camino que está condicionando las decisiones de mañana y pasado mañana, las opciones de modernización o cambio que serán viables y las que no lo serán, porque toda institución tiene una forma de operar que condiciona lo que es aceptable y lo que no es aceptable. Por lo tanto, la reforma o la modernización administrativa tienen sus límites en cada momento y en cada lugar, por esa lógica de lo que se considera apropiado. Un ejemplo muy simple y elemental: ¿pueden los ministros de nuestro país subirse el sueldo de, vamos a poner, un 100 por ciento aunque todos los estudios señalen que están mal pagados y que las remuneraciones actuales no incentivan la incorporación de los mejores? La respuesta que seguramente ustedes me darían es un “no” rotundo. Este ejemplo les dice a ustedes que hay cosas que

no son posibles, aun no siendo justas ni aparentemente racionales. Los senderos de dependencia que marca cada institución demuestran que hay cosas que se pueden hacer y hay cosas que no. Esto es lo que aportan las teorías institucionalistas al tema del buen gobierno. Cualquier intento de mejora habrá de tener en cuenta la lógica interna de cada institución, la cultura organizativa, la ética pública, las costumbres y los hábitos administrativos, etc..

Finalmente, en este apunte teórico, estarían las teorías del discurso, encabezadas por Habermas y en el terreno administrativo, por Fox y Millar, y donde hay que situar a otros muchos autores, que enfatizan la transitividad, los procesos, las redes, la apertura y la participación. Son las teorías que entienden que no hay democracia sin deliberación, y no hay buena gestión sin participación. No me extenderé, pero aquí ya está trazado muy brevemente el esquema intelectual en el que nos movemos hoy en día para explicar los requerimientos de un buen gobierno. Sintetizando y tratando de extraer alguna directriz operativa, podríamos decir que la función de un buen gobierno es decidir cuándo y en qué sectores es mejor la colaboración a la competición. Y cuando y en qué sectores es mejor la competición a la colaboración. Porque la competición maximiza la eficiencia, mientras que la colaboración maximiza la legitimidad. Aunque las cosas no son tan sencillas, obviamente, creo que es una orientación para situarnos en el complejo mapa de la gobernación local.

Podríamos decir que en estos momentos se ha superado el concepto tecnocrático de modernización, muy dependiente de procesos de consultoría externos, que manejan una serie de recetas tanto en el ámbito nacional como en el internacional, que nos están diciendo qué es lo que se debe hacer y cómo se debe hacer. También se ha superado la concepción de las políticas top-down, de arriba a abajo. Por contra, se está abriendo un nuevo modelo integrador, caracterizado por el “co”, el co-gobierno, la co-responsabilidad, la co-operación, la colaboración, etc. El “co” es más que la participación, porque hay muchas formas de participación. Cualquier Gobierno Local al que le preguntemos si tiene formas de participación nos dirá que sí; cuando le preguntemos por cuáles son esas formas, nos dirán, por ejemplo, que hacen encuestas de satisfacción y que a través de esa técnica incorporan a los ciudadanos, conocen su opinión y tratan de responder a ella. Es una forma de participación, ciertamente, pero la incidencia de la misma es bastante limitada. El cogobierno (el gobierno del “co”) va más allá, porque exige y facilita la participación activa y la corresponsabilidad, sorteando las técnicas encubridoras o huecas. Uno de los problemas de la participación es que en ocasiones se acude a esta fórmula para encubrir insuficiencias en la capacidad de decisión o para eludir la responsabilidad en temas difíciles o conflictivos. Naturalmente no es esa su misión. La participación, el cogobierno, la codirección no exime a los responsables políticos de tomar las decisiones correspondientes, por muy incómodas que sean, pues para ello tienen atribuido un poder que no tienen los demás. La participación es un instrumento

que permite señalar los caminos por donde debe discurrir la acción pública, indica no sólo cuáles son las decisiones adecuadas sino que incluye a la ciudadanía en la definición de sus perfiles y en su ejecución. La participación es también un potente instrumento para descubrir necesidades, carencias y expectativas, y colabora en su satisfacción. La participación es la condición necesaria para alumbrar ese nuevo modelo, pero hay que ser realistas con la participación y al mismo tiempo no quedarse atrapado en las propuestas egoístas de corto recorrido. Las propuestas idealistas sobre participación masiva, cometen una equivocación importante y es que no se ajustan a las condiciones en las que vive la gente y a sus obligaciones laborales y familiares. El modelo al que nos referimos también se distanciaría de las posturas egoístas que afirman que la gente sólo participará en los asuntos que afectan a sus intereses. La participación de la que hablamos trasciende esta dimensión y va más allá porque es una participación que se hace como ciudadanos, como miembros de una colectividad a la que se abren y facilitan las oportunidades para participar. Se trataría, por tanto, de una participación con unas determinadas características. Hay modelos bastante elaborados sobre este particular. La participación no sólo es necesaria para mantener la cohesión social en sociedades altamente diversificadas como la nuestra, sino que es necesaria también para la toma de decisiones y para lograr resultados que los ciudadanos valoren; quiero subrayar esto último, que los ciudadanos valoren.

El modelo burocrático es un modelo que, ciertamente, ha aportado muchas cosas, pero ha fallado en algo importante: el producto que finalmente reciben los ciudadanos queda fuera de su control, lo deciden expertos, técnicos, gente que sabe mucho, gente que sabe cómo hacer las cosas, pero al final queda fuera del ámbito de la ciudadanía y, por tanto, puede perfectamente quedar fuera de sus preocupaciones y de sus intereses más esenciales. Se puede estar haciendo una gestión excelente; ya sea un ambulatorio o cualquier otro servicio. Se informatiza, se pinta, se le adscriben los mejores profesionales, etc. y al final no obtengo el retorno que yo espero de la ciudadanía. ¿Por qué?, porque al final un elemento que la ciudadanía valora mucho no está ahí, no se ha incluido porque no se le ha tenido en cuenta. No hay que buscar aspiraciones esotéricas en las demandas ciudadanas. Lo que ha quedado fuera puede ser, a lo mejor, algo sencillo, fácil de conseguir, unas sillas cómodas para aguantar la espera, o algo no tan sencillo pero accesible como un trato personalizado y cordial, una cierta empatía o la convicción de que todos somos tratados por igual. Llegados a este punto quiero señalar que la coparticipación no es un cúmulo de buenos deseos sino que es una experiencia puesta en práctica en muchos lugares y con diferentes modulaciones, pero que se presenta como un elemento necesario y que, al mismo tiempo, exige más ayuda para resolver los problemas, porque la gestión municipal tiene hoy retos y dificultades que antes no tenía. Ejemplo de esas nuevas dificultades se podría mencionar las de orden técnico. Sabemos que hay requisitos de conocimiento y nuevas tecnologías que las administraciones no pueden incorporar a su gestión con la velocidad requerida o no pueden hacer frente a

las inversiones y gastos que supondrían. Una dificultad de orden no sólo técnico sino que tiene connotaciones sociales y políticas sería la fragmentación, diversificación y variabilidad de la demanda. Esto quiere decir que los antiguos servicios universales ya no valen. Debemos acostumbrarnos a pensar más bien en “servicios para todo el mundo” pero ajustados a las diferencias sociales, y culturales. Esto complica enormemente la gestión, pero es así.

Hay otras dificultades que han cambiado la hoja de ruta de la gobernación y tienen implicaciones políticas de largo alcance, como sucede con la imposibilidad de resolver con recursos propios las cuestiones y las demandas que se plantean a los Gobiernos Locales, y por tanto la necesidad de contar con otros. Por otra parte, muchos problemas están interconectados, lo que significa que no se pueden resolver desde un lugar localizado sino que hay que resolverlos con el concurso de todos, y muy especialmente con el concurso de la ciudadanía. Piensen ustedes en la política de inmigración, ¿qué políticas de inmigración sensatas, adecuadas, o viables se van a hacer sin contar con la ciudadanía? Las mejores intenciones, los estudios y proyectos más elaborados pueden acabar en un fiasco total. La gestión municipal es una gestión compleja que necesita a los otros. Añadiría a todos estos planos algo que ha emergido con fuerza y que no conviene olvidar: las demandas de profundización democrática. Desde esta perspectiva debe subrayarse que los ciudadanos deben percibir que lo que se hace es realmente en beneficio de la comunidad, en beneficio de todos, a cuyo efecto es importante mejorar la transparencia, facilitando una información puntual, cumplida, solvente y relevante.

La forma de organizar tiene que cambiar, la forma de prestar los servicios tiene que cambiar, debemos ser capaces de traspasar las fronteras organizativas y buscar nuevas formas más flexibles, más ágiles, más integradas, con mejor capacidad para responder a las necesidades cambiantes. La gestión es un punto verdaderamente importante en estos nuevos modelos de cogobierno. La gestión debe ser eficaz, eficiente, transparente y debe reunir los máximos requerimientos técnicos, pero la gestión es una gestión pública, esto lo quiero subrayar. Que sea una gestión pública significa que al mismo tiempo que se hace una transacción o se da un servicio se hace algo más, se crea ciudadanía, se crean valores. Si en un servicio público nos tratan con indiferencia, lejanía, o altivez, nos están dando un mensaje, y nosotros responderemos a ese mensaje de manera semejante, con desafección, lejanía e indiferencia. Las nuevas formas de la gobernanza o gobierno en red, que tienen diferente mirada tanto para tomar decisiones como para implementarlas o llevarlas a cabo, y que reúnen recursos diversos para resolver asuntos de interés común, necesitan reforzar los vínculos comunes y la confianza entre todos los actores, políticos, empresarios, grupos organizados y ciudadanía en general. El gobierno en red tiene muchas virtudes -mejora la toma de decisiones, mejora la asertividad, facilita la aceptación de las políticas- pero también tiene inconvenientes importantes; no es un mundo ideal y tiene contradicciones. Una de las más sensibles es

que esa administración que permite hacer una gestión integrada, eficaz y democrática puede abrir las puertas a nuevas formas de corrupción, de opacidad, de segregación entre los que tienen la capacidad para participar y organizarse y los que no. Y estos son problemas muy serios.

Debo ir concluyendo pero no quiero terminar sin antes hablar de la crisis, la famosa crisis. Dos de las lecciones que podemos aprender de esta crisis tienen que ver con los Gobiernos Locales: en primer lugar, frente a lo que se venía diciendo en los últimos años, las administraciones públicas no son unas organizaciones obsoletas, trasnochadas y fuera de lugar, sino que son imprescindibles para defender los intereses generales, a los que no se puede renunciar; en segundo lugar, los valores importan y son parte esencial de la arquitectura política y social. En la provisión de servicios públicos se transmiten valores y se genera ciudadanía, se incrementa o se recorta la solidaridad, el sentimiento de comunidad y la capacidad de la sociedad para resolver sus propios problemas. La administración local tiene, en definitiva, un papel esencial en la generación de capital social y en la conformación de una ciudadanía activa y comprometida que ayude a mejorar la eficiencia de la sociedad y el rendimiento institucional.

Para cumplir los objetivos de la mesa, que son identificar los desafíos de las Entidades Locales para lograr e impulsar el buen gobierno y la buena gestión, y analizar el papel de la FEMP en esta tarea, queremos poner en valor los datos que han salido en la consulta del Plan Estratégico, así como los datos obtenidos en encuestas recientes del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Solemos hablar mucho de datos comparativos de unas administraciones con otras, y precisamente esta encuesta del CIS compara administraciones públicas. A mi entender, hay que fijarse donde nos pone bien, donde nos pone regular y donde nos pone mal. Cuando la encuesta pregunta qué administración es la más rápida, la percepción es que sólo un 11 por ciento piensa que es el Estado, un 14 por ciento opina que es la administración autonómica y un 36 por ciento dice que la más rápida es la administración local. Parece que ahí tenemos un punto fuerte en relación a la administración autonómica y a la estatal. Cuando se pregunta desde el CIS qué administración trata mejor a los ciudadanos, ocurre algo parecido, sólo un 10 por ciento dice que el Estado, un 12 por ciento dice que la autonómica y un 32 por ciento dice que la administración local es la que mejor trata a los ciudadanos. En relación a la información ¿Qué administración proporciona más información?, un 13 por ciento el Estado, un 14 por ciento la autonómica y un 32 por ciento señala que la administración local aporta más información a los ciudadanos. Por tanto, la rapidez, el buen trato y la cantidad de información serían nuestros puntos fuertes en relación a las demás administraciones públicas.

En cambio, el punto donde la administración local sale peor parada, según la percepción de los ciudadanos, es en relación a la preparación y formación del personal. En este caso, los ciudadanos perciben en un 25 por ciento que es el Estado, un 15 por ciento dice que los funcionarios mejor preparados son los de las comunidades autónomas y sólo un 11 por ciento dice que la administración local tiene a su personal mejor preparado. Por tanto, tendríamos aquí, según los datos de esta encuesta del CIS, el punto más débil, según la percepción de los ciudadanos.

TABLA 2

Encuesta Calidad de los Servicios Públicos del CIS, 2007.

Comparación entre administraciones públicas

	¿Cuál es la más rápida?	¿Cuál tiene personal mejor preparado?	¿Cuál trata mejor a los ciudadanos?	¿Cuál proporciona más información a los ciudadanos?
Estado	11.8	25.1	10.0	13.4
Autonómica	14.4	15.9	12.3	14.1
Local	36.3	11.2	32.8	32.3
Las tres	7.0	17.6	17.9	14.0
Ninguna	8.1	3.6	5.6	5.7
N.S.	21.7	25.9	20.5	19.7
N.C.	0.7	0.7	0.9	0.8
(N)	(2984)	(2984)	(2984)	(2984)

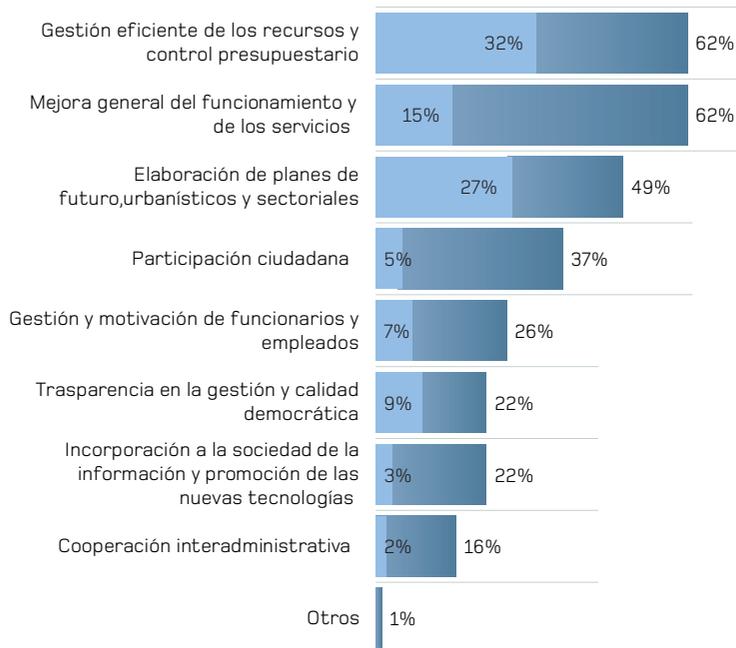
En la consulta que hemos realizado a las Entidades Locales, se visualiza lo que ya desde el principio apuntábamos, los retos principales que tienen los gobiernos locales son, por este orden: la gestión eficiente de los recursos y el control presupuestario, la mejora del funcionamiento de los servicios (esto tiene que ver con modernización y calidad de los mismos) y, en tercer lugar, la elaboración de planes de futuro, urbanísticos y sectoriales. Éstos son los tres retos principales, apareciendo en cuarto lugar la participación ciudadana. Estos datos también se encuentran segregados por tamaños y por grupos de municipios. En ocasiones los datos varían en función del tamaño del municipio, pero en general se mantienen estos cuatro retos a la cabeza del ranking, según la opinión de los propios gobiernos locales recogida en la encuesta del plan estratégico.

Finalmente, comentar un dato que no es del CIS, ni de nuestra propia encuesta, sino que proviene de una Organización no Gubernamental, “Transparencia Internacional”, y de un estudio dirigido desde la Universidad Autónoma de Madrid. Se trata de los datos globales, y lo que viene a decir este estudio basado en el análisis de las páginas Web y en la información que las Entidades Locales ponen a disposición de los ciudadanos a través de este medio, es que las Webs locales ofrecen una buena información respecto a la propia corporación municipal, con un 69 en una escala de 100 y también nos ponen bastante bien en cuanto a la información que aportamos sobre las relaciones con los ciudadanos y la sociedad. Pero el punto más oscuro, según este informe, es en cuanto a transparencia económica y financiera. Solo un 29 en la misma escala hasta 100, y en

transparencia en las contrataciones, también nos suspenden, con un valor cercano al 40. Finalmente, en transparencia en materia de urbanismo y obras públicas, nos otorgan un 48, que es prácticamente rozando el aprobado.

GRÁFICO 3

Retos actuales de la gestión



● 1º mención ● Total menciones

Base: Total Muestra; Ayuntamientos (n=846)

Por tanto, existen dos o tres ítems donde nos “aprueban”, y otros dos o tres donde nos “suspenden” en transparencia. Repito que es un dato de una ONG, que tiene cierto prestigio, pero no es un dato “oficial”, y hay que darle la importancia que tiene.

No obstante la transparencia municipal global es un aprobado para los Ayuntamientos, y también hay que decir que en el índice global en el mismo estudio correspondiente a 2009, que acaba de salir, la evolución ha sido muy positiva en todos los ítems y en la media general hemos pasado del 52,1 al 64 sobre 100. Desde luego, sería deseable y nos gustaría que este mismo estudio se hiciera también con las Comunidades Autónomas y con la Administración General del Estado y así poder comparar y estimular la transparencia de las tres Administraciones.

En primer lugar quiero agradecer a la FEMP la oportunidad que da a la ciudad de Albacete para estar compartiendo esta mesa. Voy a hacer algunas reflexiones, breves, es cierto, porque tenemos el tiempo limitado, pero que creo nos pueden servir para ahondar en aspectos fundamentales del municipalismo ante el siglo XXI. Lo estamos haciendo en un momento en el que se conmemora tanto el nacimiento de los Ayuntamientos democráticos como el nacimiento de la FEMP. Reflexiones que me parecen oportunas en estas jornadas, en las que estamos analizando qué hay que hacer en los próximos años, qué retos tenemos en el siglo XXI, cómo estructurar la propia FEMP y qué objetivos nuevos hemos de impulsar en los Ayuntamientos. Mis primeras palabras son de agradecimiento a los que durante tantos años, desde la propia FEMP y desde los Ayuntamientos, tuvieron que trabajar para consolidar la democracia y para cubrir unos objetivos que hoy están superados. Por tanto, mi agradecimiento y felicitación a quienes, a lo largo de estos años, han hecho que la FEMP sea lo que hoy es.

Estamos en un momento importante, en el que vamos a reflexionar, vamos a plantearnos nuevos retos. Coincide con un momento coyuntural difícil y complejo, puesto que estamos viviendo en los municipios, en las ciudades, en los países, en el mundo, una crisis importante que nos está haciendo adoptar medidas coyunturales y concretas. Pero, en ese mismo instante, la FEMP se replantea unas miradas y los objetivos a medio y largo plazo que harán que no retrocedamos, que harán que vayamos conquistando derechos, en torno al Estatuto de Autonomía Local, en torno a la financiación local. Esto se compagina con medidas coyunturales concretas que se están abordando. También en este momento se reivindica en los municipios el derecho de autogobierno; estamos demostrando, porque nos ha dado la oportunidad este proyecto coyuntural que es el Fondo de Inversión Local, que cuando a los Ayuntamientos se nos ha dado esta responsabilidad, hemos sabido actuar correctamente.

Estamos desarrollando proyectos en todos los municipios de España por valor de 8.000 millones de euros, en apenas un año. Podríamos decir que a estas alturas, a mitad del año 2009, prácticamente todos los proyectos están en marcha y desarrollándose de forma correcta y, además, se están cumpliendo los objetivos de creación de empleo y de activación económica. Según los datos que nos avanzan estudios sociológicos, en los próximos cinco años podemos decir que gran parte de la población mundial vivirá en

pueblos, y vivirá en ciudades, y tenemos que adoptar esta mirada desde los municipios hacia una visión global. Estamos hablando de una crisis pero, sin embargo, a tres cuartas partes del mundo no les afecta, porque viven en crisis permanente.

En unas jornadas en las que los municipios de la FEMP abordamos nuevas estrategias, debemos tener esa perspectiva de la interrelación y de la globalización. Es cierto que no hay mucho tiempo para desarrollar estas ideas, apenas para lanzar algunos ejes que luego puedan incidir en el debate. Mi intervención pretende aportar algunas reflexiones, algunos objetivos, ahondar un poco más en un proyecto en el que la ciudad de Albacete viene trabajando desde el año 2000, y de manera más intensa desde el año 2002. Albacete tiene en la "Participación Ciudadana" una de sus señas de identidad, avanzamos hacia la calidad democrática y hacia los presupuestos participativos.

La participación es el ejercicio de un derecho, que parte de la Constitución, y que puede ser interpretable, porque la Constitución no lo refleja expresamente, pero creo que es un derecho que tiene la ciudadanía y que desde las Administraciones Locales tenemos que facilitar el avance en esa corresponsabilidad.

Este es el momento en el que la buena gobernanza pasa de la simple consulta a la corresponsabilidad. Es un paso corto pero complejo, y requiere el compromiso de al menos tres actores fundamentales: requiere el compromiso de la ciudadanía, de las administraciones y el compromiso de quienes trabajan desde un puesto de técnico en la Administración Pública. También tenemos otro reto, los municipios o las administraciones en los distintos niveles de gobierno, y también a nivel individual, ya que las personas que tenemos responsabilidades políticas debemos dignificar la política. Hay que hacer un buen ejercicio de la política, la política es un derecho, podemos observar lo que sucede en aquellos países donde no hay democracia, no hay sistemas políticos que garanticen la igualdad y la justicia; países donde hay hambre y guerra, y mueren las personas en pleno siglo XXI por estas causas, porque muchas veces las fronteras se convierten en cicatrices en lugar de oportunidades. Por tanto, la política es buena, pero debemos hacer la reflexión de que en pleno siglo XXI la política está en crisis. Tenemos que avanzar y reflexionar sobre qué pasos estamos dando, qué uso de la política estamos haciendo; creo que éste es otro de los retos que afrontamos.

Se ha hablado mucho acerca de que los objetivos del municipalismo han cambiado, han cambiado los servicios, etc. sin embargo, no ha cambiado la propia configuración de los Ayuntamientos. Hemos ido asumiendo competencias, eso lo sabemos muy bien quienes día a día tenemos en la puerta de nuestro despacho a los que no tienen trabajo, a los que no tienen salud o tienen algún tipo de problema de autonomía personal. Se han asumido nuevas competencias, porque como he oído decir a Alcaldes con más experiencia y al propio Presidente de la FEMP, lo que a un Alcalde no le compete, le incumbe. Por ello, nos

hemos esforzado en asumir compromisos. Tenemos también un grave problema porque no tenemos la financiación ni las competencias claramente definidas. Hemos asumido unos retos a lo largo de estos 30 años de Ayuntamientos democráticos. Podemos hacer un balance positivo, pero tenemos por delante grandes transformaciones para poder ejercer estos derechos, que ya estamos prestando de forma clara y estratégica.

Quienes dirigimos una ciudad sabemos muy bien que somos capaces de reinventarnos al minuto, de transformar lo pequeño y lo grande, de atender lo pequeño y conocer la importancia de la elaboración de análisis estratégicos. Estrategias y, si bien tienen o pueden tener marcadas líneas generales, de la propia Federación, de los propios gobiernos, desde las propias políticas, que incluso en Europa se está marcando para el gobierno, después tenemos que asumirlas en cada una de nuestras realidades municipales, y aplicarlas con la realidad que tenemos. Albacete, es una ciudad con 170.000 habitantes censados y con una población de 200.000 habitantes de hecho. En una situación estratégica, territorial, que nos sitúa a menos de una hora de un entorno de influencia de 15 millones de habitantes. Albacete cuenta con una gran fortaleza: nuestra situación estratégica. Otra de las reflexiones de “los retos del municipalismo del siglo XXI” es la que nos obliga a compaginar la revalorización de lo local con aquellos objetivos de la globalización mundial, y caminar, o dar sentido a estas palabras, que suenan bien, que adoptamos con mucha facilidad quienes nos dedicamos a la vida pública pero que, a veces, cuando elaboramos estudios y análisis, vemos que las palabras están huecas, y que todavía en la ciudadanía no se llegan a aplicar de forma consolidada. Por tanto, es un reto que estas palabras vayan adquiriendo un sentido de verdad.

Tenemos otro reto derivado de esta nueva forma de gobernanza que implica la interrelación entre los propios gobiernos. No puede una sola administración, ni la local, ni la regional, ni la estatal, ni la europea, abordar todas y cada una de las necesidades que tienen los ciudadanos y ciudadanas. Por tanto, la gobernanza implica la interrelación entre las administraciones y, a su vez, la interrelación de las administraciones, los agentes sociales y la ciudadanía en general. Es compleja la labor de dar nuevos cauces de participación y de dotar de contenido a estas nuevas palabras, porque gobernar de esta manera conlleva mayor trabajo y mayor tiempo, pero que el resultado sea mejor. Ser capaces también de dar contenido a nuevos conceptos, que además algunos de ellos son muy nuevos, y están siendo objeto de reflexión después de esta crisis que estamos soportando. Estos nuevos conceptos, como economía verde, economía del conocimiento, economía inteligente aportan nuevas vías de trabajo para la FEMP, los municipios, y para cada uno de los niveles de las administraciones. Hay que asumir que en los últimos 30 años los países del Primer Mundo hemos ido pasando de los derechos de primera generación, a los derechos de segunda generación y estamos ahora con los derechos de tercera generación. Los derechos de primera generación obraron para lograr la libertad de la persona, los de segunda generación demandaban derechos económicos, sociales,

culturales, de igualdad..., los de la tercera generación, en que ahora nos encontramos, sin abandonar los anteriores, van encaminados a la solidaridad, al crecimiento sostenible, a la protección del medio ambiente, a la mirada hacia las nuevas energías y hacia la nueva forma de desarrollo de las ciudades. Por tanto, son retos sobre los que los Ayuntamientos debemos trabajar a lo largo de los próximos años.

La vida local ha tenido, desde su comienzo, su base y fundamentación en la democracia. La propia Constitución reconoce esta democracia participativa junto a la democracia representativa. Hemos hablado de las necesidades de la ciudadanía, podemos trabajar con éstas porque estamos a diario cercanos a ellas. Pero, ¿cómo queremos gobernar?, y aquí está la diferencia, en el día a día. Caminamos desde la mera opinión o consulta a la corresponsabilidad. La ciudad de Albacete tiene Reglamento de Participación desde el año 1988. Aparece la ciudadanía reflejada en las comisiones del propio Ayuntamiento, se puede participar en el Pleno, tenemos un movimiento asociativo de más de 800 asociaciones, estructuradas en federaciones de asociaciones vecinales y en consejos sectoriales de participación. Los organismos de consulta, los órganos de representación sectoriales, los organismos de representación territoriales, como son las federaciones de asociaciones vecinales, nos pidieron la corresponsabilidad. Comenzamos a trabajar en los presupuestos participativos, de tal forma que, en un proceso de aprendizaje a lo largo de este tiempo, podemos decir que en este año hemos llegado a un 51 por ciento del presupuesto municipal negociado con las vecinas y los vecinos de la ciudad, haciendo un ejercicio corresponsable de ciudadanía. Se pacta sobre todo el presupuesto, excepto las partidas de personal. Se hace una recogida popular de peticiones y se pactan aquellas que van a aparecer en el presupuesto. Este año ha habido 1.136 propuestas que quedaron finalmente englobadas en 173.

Estamos trabajando también en la eficiencia y modernización, implantando en las administraciones calidad en el servicio que se presta. Como así nos va a obligar la Ley. Estamos caminando para implantar sistemas amigables, como decía el profesor Gustavo Quiroga; avanzar en carpetas ciudadanas y en prestación de servicios. En definitiva, en cercanía, en participación, en transparencia y en corresponsabilidad. Trabajar para tener una ciudadanía empoderada, con lo que ello implica, que es dar la capacidad a las personas para que puedan transformar aquellas realidades que no les (nos) gustan. En cuanto a la estrategia, es importante que nos paremos a pensar para luego actuar. Decía Joseph Napolitan que una estrategia correcta puede sobrevivir a una campaña mediocre, pero incluso una campaña brillante puede fallar si la estrategia es errónea; creo que es acertado que en esta época y en este momento la FEMP, los municipios y la propia ciudadanía, reflexionen sobre los objetivos a lograr, sobre las formas más adecuadas de facilitar la participación ciudadana. Hay que hablar de cohesión social, de participación ciudadana, de sociedad del conocimiento, de nueva gobernanza, de calidad democrática... palabras todas ellas hermosas, pero tenemos la responsabilidad de llenarlas de contenido.

Yo suscribo buena parte de lo que se ha dicho por todos los que han intervenido en esta sesión. Básicamente, aquello de que somos el tercer pilar del Estado, que somos tan Estado como el resto de las administraciones, yo diría que incluso más, porque los Ayuntamientos, de alguna manera, estructuramos el Estado y lo unificamos. Sin embargo, las Comunidades Autónomas, desgraciadamente, actúan en sentido contrario al propio Estado, poniendo sus intereses por encima de cualquier otra cosa. Los Ayuntamientos somos las víctimas de las Comunidades Autónomas. En España se hizo un esfuerzo con la Constitución de 1978 para descentralizar, desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas. El Estado en este momento maneja escasamente el 50 por ciento de los fondos públicos. El principio de subsidiariedad, que tanto predicaban los Presidentes autonómicos de todos los colores políticos, se les olvidó al subir el segundo escalón, que consistiría en traspasar parte de las competencias que habían asumido hacia los Ayuntamientos. Creo que todas las Comunidades Autónomas han sido cicateras con los Ayuntamientos, todas absolutamente, y esto lo digo a título personal, y creo que no es bueno. Los Ayuntamientos son la administración más eficaz. He estado tomando datos de otras intervenciones. El gasto medio de los Ayuntamientos por habitante y año es de 1.045 €, cuando la media de los Ayuntamientos europeos es de 2.500 € por habitante y año. La deuda de los Ayuntamientos es muy inferior a la de las Comunidades Autónomas, y además está mucho mejor negociada y gestionada. Pagamos menos intereses que las Comunidades Autónomas. Tenemos, además, la desventaja de ver muy restringido nuestro acceso al endeudamiento; el Estado se puede endeudar sin límite, y las Comunidades Autónomas, con el límite que el Estado les tolera.

Tenemos que dar soluciones locales a problemas globales, la globalización es un fenómeno universal, pero los problemas son los mismos, a distinta escala, en los distintos municipios, tanto en España como en el mundo. Y, sin embargo, a quien siempre se reclama es al Alcalde, al que los ciudadanos constantemente apelan por las calles para contarle sus cuitas, con el objeto de que les resuelvan sus problemas, con independencia de que sea responsabilidad de la administración municipal. Los Ayuntamientos son espacios abiertos, no hay barreras ni fronteras, y eso hace que las ideas circulen libremente y los ciudadanos también. Hay que tener un proyecto de ciudad y elaborar un Plan Estratégico o, en su defecto, unas líneas estratégicas fundamentales. Hay dos maneras de hacerlo. En Valladolid, hemos trazado la estrategia de Valladolid hasta el 2016. Podíamos haber

hecho lo que otros hacen: encargarlo a una consultora que se encarga de hacerlos para muchas ciudades, pero, prácticamente, los proyectos que resultan son idénticos. Nosotros lo hemos hecho desde el Ayuntamiento, por lo tanto, con un conocimiento más cierto de la realidad. Luego lo hemos pulido, discutido y aprobado en el Consejo Social de la Ciudad. No creo en las planificaciones rígidas. La flexibilidad en la planificación es absolutamente imprescindible. Desde que se elabora el Plan General de Reordenación Urbana, hasta que se implanta, necesariamente, hay que integrar las modificaciones que la realidad exige. No hay que invocar el Plan General de Reordenación Urbana como si fuesen las tablas de la ley, inmutables. Valladolid es una ciudad con 340.000 habitantes en el censo, 400.000 de hecho, con 370 millones de euros de presupuesto. Éste es mi cuarto mandato consecutivo como Alcalde, mi quinta victoria electoral; en la primera no obtuve mayoría absoluta (ya sabéis que es el sino que tenemos en el PP, que tenemos mayoría absoluta o no gobernamos); tuve la paciencia de estar cuatro años en la oposición de un Alcalde socialista que gobernaba con menos concejales de los que teníamos nosotros, pero que contaba con el apoyo de Izquierda Unida. Desde 1995 hasta la actualidad gobierno con mayoría absoluta, esto me da una cierta experiencia.

Hay un Reglamento de Participación Ciudadana, que es el que yo heredé, que es un buen reglamento, que permite a los ciudadanos participar en el Pleno, etc. Pero soy más cauto a la hora de hablar de los presupuestos participativos. Desde el primer año en que estoy en la Alcaldía, a la hora de elaborar los presupuestos, consultamos con todas las administraciones para que nos hagan sus sugerencias, pero tengo muy claro a quién represento, y a quién representan algunas de las asociaciones de vecinos. Por poner un ejemplo, en el centro de Valladolid hay una asociación de vecinos muy beligerante, en una zona donde habitan más de 20.000 personas y, sin embargo, hay siete personas afiliadas a la asociación de vecinos; está claro que a la hora de decidir lo que hay que hacer en esa zona, vale más la opinión del Alcalde, con miles de votos sustentándole, que lo que esa asociación de vecinos plantea. Escuchamos a todo el mundo, todo ese mundo quiere lo mejor para su barrio, para su zona, para su sector, eso es inevitable, pero los presupuestos llegan hasta donde llegan, y cada vez llegan a menos.

Yo opino que el Alcalde y el Gobierno municipal no pueden hacer dejación de sus funciones, que es liderar los proyectos, por supuesto, escuchando a todo el mundo. Valladolid es una ciudad, a pesar de lo que muchos piensen, históricamente de izquierdas. Yo sustituí a un Alcalde socialista que ejerció durante 16 años, desde 1980. El primer Alcalde elegido tras los socialistas soy yo. Esto hace que Valladolid tenga una politización muy alta en determinadas asociaciones de vecinos, que confunden la defensa de los intereses de su barrio con la oposición política. Este es un tema que en Valladolid lo tenemos y lo sufrimos. Valladolid ha sido pionera en muchas cuestiones, antes y después de llegar yo a la alcaldía. Fue la primera ciudad en España que abrió una Ventanilla Única Empresarial, lleva 10 años funcionando. Allí están representadas la Administración General del Estado, la Seguridad

Social, la Administración Autonómica, el Ayuntamiento y las Cámaras de Comercio; está funcionando francamente bien. El otro día comparecíamos el Subdelegado del Gobierno, el Presidente de la Cámara de Comercio, el Delegado de la Junta y yo mismo, para explicar la marcha de los asuntos, la creación de miles de empresas en un plazo muy breve mediante la ventanilla única. Apostamos por la modernización.

Valladolid fue la primera ciudad en Europa que tuvo una policía municipal con una ISO 9000 de calidad; los policías tienen objetivos muy concretos y parte de su retribución es variable respecto a la consecución de estos objetivos. El compromiso es que ante una llamada al servicio de policía por un conflicto en la calle, el tiempo máximo para que la policía se haga presente allí es de cinco minutos. Actualmente estamos por encima de los tres minutos desde que llega la llamada a la central hasta que hay una patrulla de policía en el punto donde ha sido reclamada. Tenemos también ISO 9000 en otros seis o siete servicios, cementerios, limpieza, archivo, etc. Tenemos, además, 23 cartas de servicio con compromisos con los ciudadanos para lograr una serie de objetivos, y seguimos en la línea modernizadora y, ahora, con la informática, mucho más. Es mucho lo que nos queda por hacer y, mientras no exista una Ley de financiación que tenga en cuenta que los Ayuntamientos seguimos siendo los pobres de la administración y la administración de los pobres, bienvenidos sean los planes como el de los 8.000 millones de euros, de los que a Valladolid le han tocado 56 millones.

Quiero agradecer a la FEMP este rato con vosotros. Por deformación profesional, y por mi misión en la FEMP, centraré estos minutos fundamentalmente en temas de modernización y aplicación de nuevos marcos y tecnologías a la mejora de la Administración. Pero permítanme que pase un momento por el buen gobierno y que me remonte un poco atrás en los conceptos de buen gobierno. Permítanme que me remonte al año 1340 en Siena, en el Palazzo Pubblico, en la sala del Consejo Municipal. Allí se representa perfectamente la alegoría del buen y del mal gobierno, me refiero obviamente a los cuadros de Lorenzetti, que representan la primera campaña política municipal en el arte medieval. El buen gobierno en el año 1340 está protegido por las tres virtudes teologales. Hoy está protegido y legitimado por el voto popular, en aquel tiempo se representaba por la justicia, la templanza, que se puede traducir hoy en día por la participación, la magnanimidad, que podría traducirse por competencias subsidiarias, la prudencia, la fortaleza y la paz. Siena 1340. Los efectos del buen gobierno se representan por una ciudad muy bien pintada, con unos colores preciosos, con unos edificios bellos, con unos ciudadanos laboriosos y con una ciudad segura con personas que se divierten. Esto es la convivencia y la cohesión social. Siena 1340, alegoría del buen gobierno.

Para explicar la reforma y modernización de la Administración podríamos remontarnos al Antiguo Egipto, donde se inventó un proceso de modernización de la Administración propio. Ejemplo de ello son los entierros de los servidores junto al faraón como garantía de los procedimientos en los cambios dinásticos o de gobierno. A partir de Siena, nos encontramos con los gobiernos renacentistas, napoleónicos, ilustrados, regeneracionistas, dictatoriales, democráticos. Permitidme mostrar al inicio el único elemento en el que voy a ser crítico con nosotros mismos. Yo empecé en los Ayuntamientos en el año 77, como informático municipal, y he dedicado mi vida a esto hasta el año 1985. Ahora soy el Presidente de la Comisión de Nuevas Tecnologías de la FEMP. Hasta los años 90 hablábamos de reforma de la Administración y, en un momento determinado, empezamos a hablar de modernización de la Administración. Yo creo que las gentes que trabajamos en la Administración renunciamos en un momento determinado a su reforma profunda; así consta en los programas y en los papeles. Ya no se habla de reforma de la Administración, hablamos de modernización de la Administración. Ahora tenemos una gran oportunidad para hablar de modernización de la Administración, por la

Ley que va a entrar en vigor el año próximo, la Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos.

La Administración Pública, en España, ha dado sus pasos de modernización y de introducción de tecnologías al servicio de los ciudadanos en los Ayuntamientos, en las Diputaciones, esto merece ser reivindicado. La introducción de tecnologías y los cambios en los procedimientos al servicio de los ciudadanos tienen su protagonista histórico en los Ayuntamientos. Éstos inventaron el 010, los teléfonos de atención al ciudadano, los videotex precursores de las Web, trámites a través de la red, la Administración 24 horas (que es una gran oportunidad para desarrollar el próximo año). También hay determinados organismos de la Administración del Estado que en todas las épocas, desde la democracia hasta ahora, han hecho una apuesta seria por la modernización y por la introducción de tecnología. Los grandes sistemas que han sido capaces de desarrollar el Ministerio de Economía y Hacienda, la Seguridad Social, etc. son buenos ejemplos de sistemas complejos, bien gestionados, de los cuales nos hemos beneficiado desde el punto de vista administrativo y de gobierno los Ayuntamientos. En la reivindicación global de que también somos Estado, hay que reivindicar el papel de liderazgo en el uso de las tecnologías al servicio del ciudadano. Son del Estado, Autonómico y Local en régimen de igualdad, porque tenemos capacidad como iguales a los efectos de la Administración.

A partir del reconocimiento del papel histórico que hemos tenido, el próximo año nos vamos a encontrar con un importante reto al aplicar la citada Ley. Quiero citar tres condiciones para que esta Ley funcione, y también citaré tres beneficios que ella aportará, no sólo a los Ayuntamientos sino también al país y a los ciudadanos. Para que salga y funcione, la primera condición que debe darse es la existencia de infraestructuras, en especial de comunicaciones, en todo el país. No puede haber zonas sin acceso al conjunto de los servicios públicos, y hoy un servicio público es la banda ancha, etc. Nuestro país no puede tener zonas de sombra. Se trata de una Ley sin acompañamiento presupuestario, pese a que proyectos importantes del Estado, como el Plan Avanza, están apoyando proyectos específicos alineados con la ley.

La segunda condición necesaria es la conexión entre administraciones. Esta Ley pinchará si no somos capaces de establecer las conexiones. Un ciudadano se puede conectar con su Ayuntamiento, pero los trámites deben realizarse de cara al ciudadano con transparencia, de otro modo los conceptos de "pasarela", "ventanilla única" estarán carentes de sentido. En esto se lleva trabajando mucho tiempo. La propia FEMP lo impulsa, pero hemos avanzado relativamente poco y habrá que dedicarle muchos recursos al intercambio de información entre administraciones. A la banca le supuso mucho esfuerzo y muchos recursos: las cámaras de compensación, las visas, etc. y nosotros estamos muy al inicio de este proceso.

La tercera condición que debe darse es la garantía de los derechos, el concepto fehaciente del “hecho administrativo”. Esto, tecnológicamente y jurídicamente está resuelto, pero no implantado. Los conceptos de firma electrónica, etc. en los que los Ayuntamientos han hecho un gran esfuerzo, los 8.000 Ayuntamientos con firma electrónica, con proceso electrónico, avalan nuestra capacidad. Esta es una condición indispensable para el ciudadano en su relación con las administraciones. Esta Ley debe aportar al país tres grandes objetivos. El primero es una Administración como requiere el ciudadano respecto a cualquier servicio, 24 horas al día 365 días al año. La Administración electrónica permite esto, con criterios de eficiencia y de eficacia. Segundo, esta Ley debe permitir eliminar barreras para las personas con algún tipo de discapacidad o restricciones de movilidad. La tecnología que, a priori, puede parecer que introduce nuevas barreras, debe aparecer como una herramienta para eliminar barreras y para situar a los ciudadanos en igualdad frente a la Administración.

La tercera y última ventaja que ha de aportar al país esta Ley (si no la aporta es que no lo estamos haciendo bien) es masa crítica para generar un potente sector español en el ámbito de la informática, la electrónica, las telecomunicaciones, las tecnologías en general. La capacidad de reforma de procedimientos y de tecnología, que los 8.000 Ayuntamientos y las Diputaciones españolas tienen en base a la aplicación de esta Ley, deben permitir que se desarrolle más un sector español potente en el ámbito de las nuevas tecnologías. En otros procesos, cuando se implantó el Plan Electrónico e Informático Nacional del Ministro Solchaga, hubo un efecto multiplicador que sirvió para que determinadas empresas españolas tiraran hacia adelante. Creo que ahora hay una oportunidad mayor aún para generar ese sector electrónico e informático español importante. Estamos ante una gran oportunidad que queremos aprovechar desde un espíritu no ya de reforma, sino de modernización de la Administración al servicio del ciudadano.

En primer lugar, decir respecto a los datos de la encuesta, que esa ONG que se menciona, todos los años dice lo mismo en términos de transparencia de los Ayuntamientos. Si alguien no recuerda o nunca ha tenido información de esa valoración que se hace del trabajo de los Ayuntamientos, pues recuerdo que, al menos en los últimos cuatro o cinco años, siempre suspenden a los Ayuntamientos en transparencia, y considero que no es justo, porque creo que somos la parte del Estado más controlada social y mediáticamente; por tanto, en la totalidad de los Ayuntamientos hay paredes de cristal.

En línea con lo que se nos propone para participar en esta mesa, y tratando de ser ameno, quisiera esquematizar a la hora de entender cuál es la "excelencia" en términos de gestión a la que debemos aspirar los Ayuntamientos. En este sentido, pido una disculpa por referirme a lo que conozco, que es mi ciudad y mi Ayuntamiento, y además, es mi obligación como Alcalde.

En términos de gestión, yo creo que los Ayuntamientos son maquinarias perfectamente engrasadas y, prácticamente, esa inercia de funcionamiento es una generalidad en la mayoría de los Ayuntamientos de nuestro país. La realidad es que, además de esto, todos los Ayuntamientos aspiramos a más. Yo creo que ése debe ser el objeto de nuestra exposición y, al menos, lo será de la mía. Por situarme en el plano de la gestión, de la prestación de los servicios, de la gestión de los servicios, siempre hemos entendido, y en Córdoba además lo hemos llevado a la práctica, que debíamos ir y hemos ido a más. Creo que es importante que los Ayuntamientos utilicemos la conformación y la configuración de un sector público municipal, que da una solidez a la estructura del Ayuntamiento muy relevante, muy significativa, que además de mejorar la prestación de servicios, también posibilita la generación de empleo estable y de calidad. Este es el camino que hemos recorrido la inmensa mayoría de los Ayuntamientos, sin ponernos de acuerdo, y creo que ha supuesto, como se ha dicho también con anterioridad, un paso cualitativo muy significativo en cuanto a la mejora de la gestión y el avance en los objetivos de calidad en el empleo y en la prestación de los servicios.

El marco de la gestión está suficientemente madurado y engrasado para la gran mayoría de los Ayuntamientos, más allá del color político del Gobierno. Pero donde sí habría que conocer, reconocer y aportar experiencias es en los otros dos aspectos a los que me

voy a referir. La planificación es un factor importante de cara a avanzar en la mejora de la gestión, y en su excelencia; también es importante el cómo hacerlo en el ámbito de la participación ciudadana. En el ámbito de la planificación, es esencial hacer planificaciones estratégicas, no sólo en el plano urbanístico, sino en el desarrollo del modelo de ciudad. Establezcamos unas estrategias de objetivos a medio y a largo plazo, sustentadas sobre nuestra pertenencia a redes de municipios, que nos permitan madurar y desarrollar un modelo, una definición y una singularidad de ciudad o de localidad.

Al igual que la propia Federación se identifica con los planes estratégicos, nosotros también nos sentimos identificados, porque en términos de mejora de nuestra ciudad se trata de un buen instrumento a largo plazo. En Córdoba se inició a finales de los 80 un Plan Estratégico que desde la perspectiva que da el tiempo y, aunque en su momento, cuando se señala un objetivo, parece que es una quimera o una utopía, ha merecido la pena, ya que prácticamente todos los objetivos que nos marcamos los hemos conseguido. El objetivo esencial del Plan Estratégico era convertir a Córdoba en un centro de comunicaciones ligado al transporte, a las vías de comunicación, en definitiva, un punto neurálgico y, trabajando en esta dirección, el tiempo nos ha dado la razón. Hoy estamos trabajando sobre un segundo Plan Estratégico en el que hemos señalado, como objetivo fundamental a desarrollar y a conseguir, convertirnos en una ciudad basada en el desarrollo de la cultura, como industria, como referente, como destino turístico.

El tercer aspecto que se nos señala al esbozar un modelo de ciudad en términos de excelencia en la gestión, es el “cómo hacerlo”. Esto, sin duda, requiere la participación de los sectores de la economía que quieran estar presentes en este modelo de ciudadanos. Requiere, obviamente, unas buenas relaciones con las otras Administraciones y, sobre todo y fundamentalmente, requiere un escenario de participación de la ciudadanía, de democracia avanzada, de regulación de lo que significa el papel de la ciudadanía en el cogobierno de la ciudad, para que no quede en una mera declaración de intenciones, sino que quede en un mecanismo de participación real en el gobierno de la ciudad. Esta participación ha de darse en el día a día, con la intervención de colectivos diferentes de ciudadanos. Pero hay que establecer un modelo creíble, perfeccionable, mejorable y mejorado en el tiempo. Córdoba cuenta con un Reglamento de Participación Ciudadana desde 1993. Es un Reglamento que establece un mecanismo de participación de todos los colectivos, y en qué aspectos de la toma de decisiones participan. Esto hace creíble y hace efectiva la participación.

Muchas veces se ponen en marcha mecanismos de participación que decaen, que en el tiempo desaparecen porque no hay sustancia ni contenido, ni visualización del ciudadano en cuanto a su implicación en la toma de decisiones. La ventaja de tener un Reglamento es que existen unas reglas del juego, que si no funcionan se pueden mejorar, pero

que marcan una praxis, un día a día, que permiten que la participación sea real. Esa participación se configura a través de un Consejo del Movimiento Ciudadano, que recoge también las nuevas modalidades asociativas que existen en las ciudades. Todo parte de las asociaciones de vecinos, pero sin duda hoy la realidad asociativa en las ciudades es más compleja y más diversa, y se integra en ese Consejo del Movimiento Ciudadano que participa en el día a día, en la toma de decisiones a través de diversos consejos sectoriales, de jóvenes, de mayores, de inmigración, de medio ambiente, de mujer, etc., donde los diferentes colectivos pueden influir en la toma de decisiones.

En este espacio, tan decisivo para lo que significan las ciudades, que es la profundización de la democracia a través de la participación real, hemos ido mejorando en el tiempo instrumentos que hemos considerado que eran positivos, y los hemos ido perfeccionando y desarrollando. En Córdoba también elaboramos presupuestos participativos, como en otras muchas ciudades, en la línea de posibilitar la mejora de la gestión municipal. Hemos dado la palabra a los ciudadanos para que establezcan el orden de prioridades; esto ha supuesto pros y contras. Llevamos años perfeccionando este modelo, pero cumpliendo la mayor, que es la cogestión, la codecisión, y la implicación del ciudadano en el gobierno municipal. Hay una parte de las decisiones municipales, y así se pacta con la ciudadanía, que compete al equipo de gobierno; también hay otra parte que se pacta con la ciudadanía, para que sea la ciudadanía, a partir de un procedimiento reglado, la que decida cuál es el orden de prioridades. De esta manera tenemos una ciudad más viva, tenemos una ciudadanía más comprometida y podemos tener unos niveles de calidad democrática en la ciudad, relevantes e importantes.

En definitiva, la mejora de la gestión es un reto tan importante hoy que, si no estuviesen las ciudades enmarcadas dentro de un Estado, serían como las polis griegas, dado que abarcan múltiples competencias. Para que podamos sostener el nivel de exigencia de la ciudadanía y para poder administrar la escasez de recursos hay que hacer una apuesta clara y rotunda por la gestión pública, la gestión pública de servicios da resultado, a nosotros nos está dando resultados desde hace décadas. Se pueden prestar servicios de calidad y crear empleos de calidad y estables. Hay que consensuar un modelo de ciudad que permita trabajar en esta dirección, en el consenso con toda la ciudadanía, con sus organizaciones y con todos los colectivos; ya sea vía planes estratégicos, vía Plan General de Ordenación Urbana o vía planes sectoriales. La calidad de la vida diaria, la calidad democrática, es un aspecto esencial. Hoy ya no se entiende una ciudad o un pueblo donde la ciudadanía no pueda tener participación, y esto es una conquista social, no es una concesión política. Hoy ya no se puede entender un Ayuntamiento donde el ciudadano, individualmente u organizado, no pueda plantear reivindicaciones. Creo que esto es muy importante para avanzar rápidamente en la mejora y en el desarrollo de nuestras ciudades y de nuestros pueblos.

Acaban de terminar ustedes una mesa redonda sobre las Estrategias del buen gobierno y la buena gestión local, esos compromisos que los Ayuntamientos estamos realizando precisamente para modernizarnos, para mejorar nuestra transparencia y nuestra calidad en el ámbito de los servicios públicos y de las Entidades Locales.

También para adaptarnos a leyes como la del acceso de los ciudadanos a los trámites electrónicos, o a retos como los que nos marca la Directiva Europea de Servicios, todos ellos en una línea de simplificación y agilización de los servicios que prestamos a nuestros ciudadanos. Para ello necesitamos obtener una calidad, y para obtener esa calidad necesitamos tener un personal, unos funcionarios y unos empleados públicos que estén preparados, y necesitamos tener unos buenos directivos y una buena función pública local cada vez más profesional y más efectiva.

Hay que tener en cuenta que estamos hablando de un colectivo de personas formado por más de 602.000 empleados y funcionarios locales de toda España, que constituyen en torno al 25 por ciento del empleo público de nuestro país, ya que el otro 25 por ciento aproximadamente lo forman los funcionarios del Estado y aproximadamente un 50 por ciento corresponde a los funcionarios empleados de las Comunidades Autónomas. Estos son los datos que manejamos en la Comisión General de Formación Continua del conjunto de las Administraciones Públicas, en la que están sentadas, como saben, las tres Administraciones Públicas y las fuerzas sociales sindicales mayoritarias del país; y donde también tengo el honor de participar, en nombre de la Comisión de Función Pública y Recursos Humanos de la FEMP, como representante de la Administración local.

De esta Comisión General, me gustaría destacar el gran ejemplo de cooperación interadministrativa que representa su trabajo. En el último periodo hemos intensificado, de una manera importante, el grado de eficacia y de consenso, adoptando muchos acuerdos, superando cualquier tentación partidista, con el objetivo de obtener acuerdos que mejoren nuestros servicios en las diferentes Administraciones. Gestionando todo ello con un espíritu de respeto, respeto a la autonomía de las diferentes administraciones que participamos y, por supuesto, respeto a la autonomía local. Es necesario poner en valor todas estas experiencias cuando hablamos, precisamente, del Estado cooperativo.

En ese marco general, en el que queremos continuar trabajando, de cooperación en un plano de igualdad y de lealtad entre las diferentes Administraciones Públicas, me gustaría hacer referencia especialmente a los diferentes acuerdos de formación continua que se han desarrollado con buena experiencia. Acuerdos de formación continua para todos los empleados públicos del país, en los que la FEMP ha desempeñado un papel muy importante, considerando desde este organismo que es un plano estratégico para nosotros, como palanca importante para seguir modernizando la Administración Pública Local.

La experiencia de los acuerdos formativos de estos años, en el ámbito de la cooperación entre las diferentes administraciones y los sindicatos, ha dado unos resultados muy importantes para modernizar y formar a nuestros empleados. Para hablar, precisamente, de todo esto, de los problemas y de la necesidad de la cooperación, nos acompaña Carmen Gomís esta tarde. Para hablar de la Gobernanza y la función pública en un Estado cooperativo.

Gracias a las diferentes responsabilidades que Carmen ha tenido a lo largo de su Currículum, nos va a dar su perspectiva del trabajo que nos queda para seguir avanzando con ánimo y voluntad de cooperación y colaboración. Desde la FEMP tendemos la mano para trabajar en una tarea muy importante, la de poner en orden muchas cuestiones que están pendientes de la función pública local.

Termino dándoles una breve semblanza de la figura de Carmen Gomís. Fue nombrada Secretaria de Estado para la Función Pública del Ministerio de la Presidencia por el Consejo de Ministros del pasado 24 de abril de 2009. Es licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia y pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Después de prestar sus servicios en el Ministerio de Economía y Hacienda, fue Subdirectora General de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Cultura. En 1992 fue nombrada Directora General de Servicios del Ministerio de Industria y Energía y, posteriormente, Secretaria General del Instituto Cervantes. Desde abril de 2004 hasta la fecha en que fue nombrada Secretaria de Estado de Función Pública, fue la Directora General del Boletín Oficial del Estado.

“Gobernanza y Función Pública en un Estado para la cooperación”

Gracias a la FEMP, por vuestro ofrecimiento de colaboración que sin duda nos va a ser de gran utilidad, y gracias a todos ustedes. Me han adjudicado la conferencia sobre “Gobernanza y función pública en un Estado para la cooperación”. Voy a intentar centrar esta charla, estas palabras, sobre la administración local y su enganche en el sistema de gobernanza, como forma de gobernación aplicable en España y en la mayor parte del entorno.

Vamos a analizar, en primer lugar, las distintas formas de gobernación, hasta llegar a ver cómo en Europa se han superado las distintas etapas anteriores sin abandonar totalmente lo que de ellas era aplicable. Hemos pasado a un estado de situación donde la forma de gobernación llamada gobernanza, es la que entendemos que mejor se aplica a la estructura y a la situación actual, en nuestro país desde la Constitución del 78. A partir del último siglo se han producido cambios de importancia en las corrientes de pensamiento que han analizado los presupuestos de actuación y comportamiento de los gobiernos y de la Administración Pública. Han sido el semillero de reformas administrativas posteriores que se han constituido, en definitiva, en distintos sistemas de gobernación.

En primer lugar, la gobernación burocrática fue, en una primera fase, el modelo de gobernación que supone la máxima expresión de la dominación política racional o legal. En este sentido, para Weber, la burocracia es un tipo ideal con distribución formal de competencias, con clara jerarquía en los poderes de mando, con capacidad técnica de los funcionarios seleccionados por mérito, con nítida separación entre el patrimonio de la administración y el patrimonio de los funcionarios, con tramitación escrita de los asuntos, con funcionarios que sirven exclusivamente intereses generales, con funcionarios que más que obedecer a sus superiores lo hacen al derecho, y con clara afirmación del principio de legalidad, que es lo que prima. Estas bases sirvieron de cimentación al movimiento internacional de reforma administrativa de los años 50 y 60 del pasado siglo. Posteriormente, en la década de los 70 del siglo XX, una serie de factores como la crisis de valores y la crisis financiera, llevan a una suerte de puesta en discusión de la legitimidad del Estado y de la administración; ya que, como refería Baena, el sistema no tiene capacidad suficiente para enfrentar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las mejores de la sociedad. En suma, el modelo

burocrático se muestra insuficiente para analizar la administración pública, y surge una nueva corriente de pensamiento que alienta otra forma de gobernación, desde una perspectiva neoliberal, que es la Nueva Gestión Pública. Ésta pretendió constituirse en única respuesta, en una suerte de pensamiento único en relación a una variedad de problemas y situaciones del momento.

La Nueva Gestión Pública ha tenido un éxito desigual en su implantación en los países, ya que la eficiencia, que es uno de los principios básicos en los que se basaba, no resuelve por sí sola, como se ha comprobado, todos los problemas de gestión en las administraciones. De esta manera, la OCDE, que acaso fue el organismo que más impulsó la Nueva Gestión Pública en su versión eficientista de la gobernación, al estudiar las reformas administrativas de las décadas de los 80 y 90, surgidas al calor de la misma, señalaban en 2003 que, aunque es ciertamente más deseable un gobierno más eficiente, la sola eficiencia no es garantía del mejor gobierno. Como sintetizaba espléndidamente Joan Prats, se pretendió una transposición estricta de las ideas de la nueva gestión del sistema de medición, del sector privado al sector público; que ciertamente ha de tratar temas más complejos que no tienen una solución tan fácilmente medible.

Vamos a centrarnos en la gobernanza como forma de gobernación. Desde la década de los 90 del pasado siglo, y teniendo en cuenta las insuficiencias de la nueva gestión pública, se ha ido consagrando, especialmente en Europa, la necesidad de un nuevo modelo de gobernación. Por cuanto la diversidad, complejidad e interdependencia de actores públicos y privados, y que se haya fragmentado el conocimiento entre distintos actores, así lo exige. Ese sistema de gobernación, que es la gobernanza, postula un gobierno relacional o en red, no asentado en la jerarquía, con distintos poderes públicos en juego, consecuencia de la descentralización, contando con la sociedad civil e incluyendo también al sector empresarial. En este contexto la gobernanza viene a exponer que los gobiernos no son los únicos actores que han de afrontar las cuestiones que afectan a la sociedad y que han de atender al desafío de los intereses generales. Así, puede decirse que la gobernanza viene a quebrar el dogma del monopolio estatal para la gestión de los intereses generales. Cuestión en la que intervienen, obviamente, los poderes públicos, pero también las distintas organizaciones que constituyen la sociedad civil. Se trata pues de un enfoque general, global, que pretende contemplar la totalidad y complejidad de lo público, en muchas ocasiones, de transversalidad. Pero conviene aclarar que en la gobernanza, o modo de gobernación en red, para que sea democrática, los distintos intereses concernidos por el proceso de decisión han de estar simétricamente representados en el proceso de decisión público. Esto es, los diferentes intereses sociales involucrados, han de tener oportunidad de organizarse, de informar y de participar en las decisiones. Por ello, puede decirse que la participación es imprescindible para la gobernanza, pero que la gobernanza es más que una mera participación por su carácter esencialmente interactivo.

El gobierno en red plantea redes, en las que hay un valor añadido al compromiso de los distintos actores en juego, a la información y comunicación interactiva; pues la gobernanza supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad. No se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales. Hay que aclarar, de cualquier forma, que los gobiernos en el modelo de la gobernanza no son meros comparsas o un actor más en las redes o estructuras de interdependencia, sino que tienen una legitimidad diferenciada y está reforzada, pero asumiendo nuevos roles. Es que la gobernanza no puede diluir, sino que ha de fortalecer la autoridad democrática. La Comisión Europea presentó en 2001 el Libro Blanco sobre la gobernanza, en el que expresaba que el sistema de gobierno en red o redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto político social y económico de nuestros tiempos. Los principios en que se asienta la gobernanza, según lo sostenido por la Comisión Europea, son los de: apertura, participación (que demanda mayor presencia ciudadana en la formulación e implementación de las políticas públicas), responsabilidad (que exige una clarificación del papel de las instituciones que intervienen en la toma de decisiones), eficacia (que demanda la obtención de resultados sobre la base de objetivos claros) y coherencia (que postula que las distintas políticas sean coherentes y comprensibles por los ciudadanos).

Estos planteamientos de la gobernanza a nivel europeo conducen al sistema de gobierno multinivel en el que, a causa del ejercicio del policentrismo, la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes, en el que las competencias se solapan entre los niveles de gobierno, y en el que los actores interactúan cada uno de ellos. Reténgase, en cualquier caso, este concepto de gobierno multinivel que es el que opera en el marco de la Unión Europea, que habrá de servir al analizar más adelante las notas características de la función pública en el Estado de las Autonomías que dibuja la Constitución de 1978.

Veamos una serie de cuestiones: sobre la gobernanza no hay un modelo único o tipo único de gobernanza, sino que el mismo debe acomodarse al nivel de gobierno o sector que se considere. Esa puede ser, por su realismo, una gran ventaja de la gobernanza frente a los modelos de gobierno burocráticos o de nueva gestión pública, que tenían una clara vocación de universalidad. Parece evidente la necesidad y oportunidad de implicar a la sociedad civil y al tejido empresarial en el sistema de la gobernanza. Evitando dinámicas de participación que puedan conducir a un efecto no deseado, como la captura del Estado por los diferentes grupos. En la inteligencia de que, resulta necesaria la construcción de una sociedad civil que sea, de alguna manera, una extensión de lo público, un instrumento de implicación de los ciudadanos en un espacio público expresamente generado al respecto. La gobernanza tiene que ver, en su perspectiva política, con el republicanismo cívico, con una concepción de la libertad desde la participación de la

ciudadanía en la esfera pública. Así, lo público ha de suponer un ámbito deliberativo, participativo y cooperativo. El republicanismo cívico reivindica, dicho gráficamente, que todo el mundo esté en condiciones de mirar a los ojos a cualquiera que esté libre del temor o de la ansiedad, de ser desfavorecido o favorecido a capricho; y que todos tengan la posibilidad para intervenir e incidir en política de manera igual y, en suma, la constitución de un espacio público compartido de ciudadanía. Un aspecto de la gobernanza que es preciso resaltar, es el de su defensa de una administración pública abierta, que ha de ser transparente, accesible y receptiva. Lo que ha de suponer que han de proporcionarse los máximos niveles de información posible a los ciudadanos, que han de eliminarse barreras físicas administrativas y organizativas para la accesibilidad de los ciudadanos a la administración pública. Asimismo, prever de una mayor incorporación de los ciudadanos a través de consultas públicas para la toma de decisiones. Todo ello, en equilibrio con el dialéctico debido respeto a la intimidad de los ciudadanos por los poderes públicos.

Por último, los planteamientos a favor del sistema de gobernanza de la gobernanza se incrementan cuando se vive en un mundo globalizado. En efecto, la globalización alude a un proceso de creciente integración de las sociedades, de economías, de bienes, de servicios, de flujos financieros, de personas, de información, de normas. Ello lleva a la constitución de redes mundiales en expansión, por las que circulan todo tipo de cuestiones, que conducen hacia sociedades cada vez más interdependientes; y de ahí que no todos los procesos sociales, económicos, políticos y culturales se hallen bajo el control de los Estados, excediendo, en muchos casos, su órbita la actuación. En definitiva, ello parece llevar a la conclusión de que el sistema de gobernanza, que es la gobernanza, puede ser ciertamente operativo e indispensable a nivel global; ya que, además de su flexibilidad y capacidad de adaptación a determinados escenarios nacionales, permite que Estados, Gobiernos, organizaciones sociales y sector privado, aprendan a cooperar para tomar decisiones de alcance global a través, en su caso, de organismos multilaterales, decisivos en un mundo tan globalizado como el nuestro. Por todo ello, la gobernanza es una pieza clave de análisis y aplicación en estructuras administrativas, en gestión pública y en políticas públicas. Los peligros, los riesgos de fracaso de la gobernanza, pueden contrarrestarse con la profundización democrática en su faceta deliberativa y con la profundización del capital social a través de un mayor compromiso cívico y de una administración pública más transparente. Cuando se analizan las últimas reformas administrativas realizadas y la experiencia al respecto, hay una serie de aspectos que conviene tener en cuenta, a pesar de los importantes debates habidos en las décadas de los 80 y 90, acerca de la reducción, del redimensionamiento del tamaño del Estado, de la minimización de lo público. En este sentido, en primer lugar, el gasto público en países del entorno occidental no ha decrecido sustancialmente. En segundo lugar, hay una mayor presión ciudadana, demandando más gasto público social, al incidir en las vertientes esenciales del Estado del bienestar: educación, sanidad, pensiones, dependencia. En tercer lugar, los Estados no tienen menos funciones sino en ocasiones más y con otros modos de intervención. Conviene recapitular también

algunas ideas sobre las reformas administrativas. La modernización de la administración pública depende del contexto, del ámbito en que se opere, y así, lo que funciona en un país puede no resultar exitoso en otro, al existir diferentes marcos institucionales, ya que las mismas fórmulas de modernización funcionan en unos escenarios y países, y no en otros, por la diferente cultura existente en estos. Las reformas administrativas operan dentro del marco constitucional de cada país, que hay que considerar en su integridad.

La modernización es un proceso continuo, no se hace de un día para otro y para siempre, no se puede decir ya está, ya hemos modernizado la administración. Los cambios hoy son continuos y vertiginosos y no se cambia la sociedad sólo por decreto. Cada Estado tiene su propia trayectoria histórica y se ha de enfrentar a problemas diferentes. Por ello, no hay soluciones genéricas a problemas aparentemente comunes o similares. España es uno de los países del entorno occidental al que más cosas de importancia le han sucedido, con más cambios acaecidos y en menos tiempo, consecuencia del aislamiento internacional de nuestro país décadas atrás. Efectivamente, si se echa la vista hacia las tres últimas décadas, distintos acontecimientos políticos, económicos, culturales, sociales y tecnológicos nos han afectado; arrancando, en gran parte, dicho proceso de cambios de la transición a la democracia, y han sido cambios vertiginosos.

Ciertamente, la implantación de la democracia en nuestro país tiene mucho que ver con el objeto de esta intervención en torno a la gobernanza, ya que, en ese escenario democrático tan trabajosamente conseguido es posible aludir, precisamente, a partir de la Constitución de 1978, a dos vertientes de la gobernanza: la gobernanza misma y a la gobernanza multinivel a escala territorial. La Constitución del 78 establece el Estado Social y Democrático de Derecho, lo que supone una administración pública interventora en la sociedad como fábrica, valga la expresión, de derechos y de garantías de los ciudadanos, instrumento determinante para la consecución de la igualdad real de los ciudadanos y para la cohesión social. Pues bien, en este contexto, en el que no cabe una separación acabada entre Estado y sociedad, pues el Estado no es un mero observador de lo que pasa en la sociedad sino actor cualificado, la administración pública ha transformado, en ocasiones, sus funciones, o ha perdido competencias, o han pasado sus competencias de unas administraciones públicas a otras, o a la sociedad civil que ha protagonizado el ejercicio de determinadas funciones públicas en colaboración con los poderes públicos. Es un escenario en el que el mismo texto constitucional encomienda a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; y en el que el referido texto legal alude a un Estado no sólo social, sino también democrático de derecho, con todo lo que implica el ejercicio político democrático. Es un contexto el de la Constitución del 78 propicio, pues se trata del ejercicio del sistema de gobernación que es la gobernanza, bajo premisas democráticas, teniendo en cuenta que son varios los poderes públicos implicados, y teniendo en cuenta el avanzado proceso de descentralización territorial y política.

La gobernanza multinivel, concepto que arranca en el lenguaje comunitario europeo a escala territorial, con distintos actores y distribución territorial del poder, en nuestro país, se plantea desde la perspectiva del Estado de las Autonomías, previsto en la Constitución, con una descentralización territorial avanzada, sin precedentes en nuestra historia, que acaso sea el derecho institucional más decisivo alumbrado por el texto constitucional. Está sentado en dos premisas: la irrupción de instituciones territoriales de nueva planta con autonomía política, que son las Comunidades Autónomas, y la garantía de autonomía de las Comunidades Autónomas y de los municipios. La descentralización territorial operada en nuestro país conduce así a una mayor proximidad de las decisiones públicas a los ciudadanos, consecuencia de la existencia de responsabilidades a niveles territoriales inferiores a los del Estado, y consagra el principio de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias, siendo un factor esencial para la participación ciudadana.

El modelo de Estado de las Autonomías comporta, como es de sobra sabido y recoge la Constitución en materia de función pública, el hecho de que el Estado dicte la legislación básica, plasmada fundamentalmente en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, que las Comunidades Autónomas han de desarrollar. Esto es, se trata de un modelo compartido de función pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Al respecto cabe decir que el contenido de la legislación básica estatal, en general, y su incidencia en la función pública, en particular, ha ido experimentando una evolución, con el papel esencial que ha jugado al respecto el Tribunal Constitucional para la construcción de nuestro Estado compuesto, teniendo en cuenta el progresivo grado de implantación del Estado de las Autonomías. Esto ha supuesto que el Tribunal Constitucional haya considerado la legislación básica como un mínimo común normativo aplicable en todo el territorio del Estado y, por otra parte, como un tipo de legislación estatal que no puede dejar vacías las competencias autonómicas. Con respecto al contenido de la legislación básica, el Tribunal Constitucional ha jugado con distintos enfoques de la misma, dependiendo de las materias a regular: normas principales o de principios, función directiva (de delimitación de objetivos, sin prejuzgar los instrumentos o fórmulas de consecución), función orientativa, función de establecimiento de estándares mínimos, normas de aplicación general, clara y, en su caso, directa.

El desarrollo del Estado de las Autonomías ha mostrado, entre otras cuestiones, la heterogeneidad existente de administraciones públicas, consecuencia, en gran parte, de la diversidad de funciones que aquéllas tienen encomendadas. En este sentido, la legislación básica en materia de función pública, con independencia de la positiva consideración que merece la Ley 30/84 de medidas para la reforma de la función pública, en cuanto que abrió realmente el camino para la ordenación, tan necesaria, de la función pública de las Comunidades Autónomas, ha adolecido, en ciertos aspectos, de uniformidad; lo que ha supuesto que, tras el salto cualitativo que ha significado

el desarrollo del Estado de las Autonomías, se hayan roto algunas costuras de la legislación básica desde la legislación de función pública de desarrollo de la misma. Por otra parte, y es interesante decirlo, en la relación dialéctica, legislación básica, legislación de desarrollo en materia de función pública, ha habido novedades de alcance producidas en la legislación de función pública de las Comunidades Autónomas, que más tarde han sido recogidas en no pocos supuestos, en modificaciones de la legislación estatal básica. En resumen, la legislación básica, sobre todo en materia de función pública, ha de ser contemplada desde una perspectiva dinámica, ya que hay que tener en cuenta que la función pública ha sido clave en la consolidación de las Comunidades Autónomas, al ser mecanismo determinante para su institucionalización.

En el momento de la elaboración del texto del Estatuto Básico del Empleado Público se pretendía tener en cuenta la realidad existente y que, siendo realistas, fuese un texto abierto, amplio, en el que los distintos colectivos y administraciones públicas se sintieran cómodos; y que, además, recogiese la existencia de algunas heterogeneidades y peculiaridades en el régimen de función pública. Evidentemente, al plantearse las líneas generales del contenido del Estatuto Básico del Empleado Público, lo que se hizo fue comprobar cómo estaban distribuidos los efectivos de las administraciones públicas territoriales; y la primera conclusión es la de que la administración pública estatal y, más aún, la Administración General del Estado, de más reducido ámbito, era la que menos efectivos tenía si se sumaban, por un lado, los efectivos de todas Comunidades Autónomas, y por otro los de todas las Entidades Locales. Siendo claramente superada la cifra de las demás por los efectivos de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el reparto de efectivos antes señalado, una cierta diversidad en la ordenación de la función pública y la necesidad de dictar una legislación básica que permitiese la adopción de políticas flexibles de recursos humanos por las administraciones públicas, en aras de su modernización, siendo la realidad del entorno tan cambiantes condujeron a un planteamiento del contenido del Estatuto Básico del Empleado Público, que, además de incluir reglas imperativas, posibilitase, con normas habilitadoras y abiertas, la modernización de las administraciones públicas. Para ello, se habilitaron una serie de principios en el citado texto legal que tienen que desarrollarse por leyes de función pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el contexto de pérdida de densidad de la legislación básica. Obvio es considerar que el modelo de función pública para la Administración General del Estado, no podía ser la única referencia a imponer al resto de las administraciones públicas, sino que se debía buscar un sistema que hiciese compatible la unidad y la diversidad de la función pública, del Estado de las Autonomías. Con un sistema general de función pública, con subsistemas implicados en el mismo, y que tuviese en cuenta las diversas realidades existentes.

El Estatuto Básico del Empleado Público introduce novedades de relieve en nuestra función pública: es el caso de la regulación del personal directivo, del código de conducta de los empleados públicos, de la evaluación del desempeño, de la modalidad de la carrera profesional horizontal, de la atención a lo que sucede en el entorno con distintas técnicas de selección para el acceso a la función pública, del reforzamiento de los órganos de cooperación, de la potenciación del diálogo social y de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Por tanto, el escenario de la función pública en nuestro país se sitúa con dos protagonistas principales, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que a través de las respectivas leyes de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público ordenarán su función pública propia. Porque todas estas instituciones pueden funcionar, al disponer de órganos, en un contexto democrático para ello, y prever la participación ciudadana bajo las premisas de la gobernanza, como sistema de gobernación en sus propios ámbitos; y para ser capaces de poner en práctica las reglas de la gobernanza a nivel del Estado, con los mecanismos de integración que establece, en este caso, el Estatuto Básico del Empleado Público. Por otra parte, con la presencia de los distintos poderes públicos territoriales antes citados, nos hallamos en nuestro país bajo las premisas de una Gobernanza Multinivel, con su reflejo en el ámbito territorial.

En lo que a la Administración Local se refiere, el Estatuto Básico del Empleado Público señala que el personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte el propio Estatuto Básico del Empleado Público, y por la regulación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local. Con ello parece mantenerse la situación actual en materia de función pública de la administración local, que se regirá por una legislación bifronte, del Estado y de las Comunidades Autónomas, aquellas que tengan competencia en sus Estatutos de Autonomía, a través de leyes, aunque en relación a la legislación básica estatal, el Estatuto Básico del Empleado Público no tiene por qué agotar la legislación del Estado aplicable a los funcionarios locales. Si bien, sí parecen dibujarse mayores posibilidades para que legisladores autonómicos regulen la función pública local, siendo la administración local uno de los ejes clave por su importancia cuantitativa y cualitativa de la gobernanza multinivel. A día de hoy, el Estatuto Básico del Empleado Público no ha derogado toda la legislación básica específica del Estado sobre el régimen local y en materia de función pública, sino sólo una parte de la misma, por lo tanto el tema parecía abierto. Cabe que el Estado dicte, con carácter general, legislación básica sobre función pública de la administración local y que las Comunidades Autónomas con competencias al respecto en su Estatuto de Autonomía regulen cuestiones relativas a la función pública local de su ámbito territorial, respetando la legislación básica vigente y la que, en su momento, pudiera dictarse por el Estado; en ambos casos se deberá respetar la autonomía local, como señala el Estatuto Básico del Empleado Público. Otra cosa serían los supuestos en que el Estatuto Básico del Empleado Público remite a los gobiernos

o administraciones el desarrollo y aplicación del mismo, en un nivel reglamentario de decisión; ahí podrían entrar a regular, en su caso, la administración local en ejercicio de su potestad de autoorganización.

Vamos a analizar ahora, en un Estado para la cooperación, los principios de colaboración, cooperación y coordinación que están presentes, también, en el Estatuto Básico del Empleado Público. La existencia de distintos centros de poder diferenciados, de distintos poderes públicos en el contexto de la descentralización territorial y política habida en nuestro país, lleva, teniendo en cuenta la interdependencia de las administraciones públicas para el ejercicio de sus competencias, a plantearse, necesariamente, relaciones de colaboración que se plasmen en fórmulas de actuación conjunta. En los Estados territorialmente descentralizados, el principio de la cooperación está motivado por la imposibilidad de establecer un diseño de distribución de competencias entre estancias territoriales de forma nítida y acabada, y por la pretensión de alcanzar acuerdos que logren una agregación de intereses y mayor eficacia en la ejecución de competencias.

Con carácter general, en el Estado compuesto o descentralizado en términos territoriales, la cooperación parte del respeto a la autonomía de las partes y se limita a las áreas en que se produce concurrencia de competencias o intersección de actuaciones de las diversas partes en juego. En nuestro país, el Tribunal Constitucional ha estimado que la colaboración se configure como un deber, que no es menester justificar en preceptos concretos ya que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado. Así, en estos términos se manifiesta una sentencia del año 82, de 4 mayo y otras sentencias del propio Tribunal Constitucional han manifestado, en esta línea, y señalado, que la colaboración es necesaria o imprescindible entre los poderes públicos. La cooperación, por su parte, no es estrictamente un deber, sino que es una forma de relacionarse desde el ejercicio y desde el respeto a las respectivas competencias, es un principio del ejercicio de las competencias. Una de las pretensiones de la cooperación, por ejemplo, es encontrar medios que disminuyan la conflictividad entre los poderes públicos. En este sentido, la cooperación sería un principio concreto del principio de colaboración.

Otro concepto en juego y que sí aparece plasmado en la Constitución, es el de la coordinación. En los casos previstos corresponde al Estado, que pretende, así lo ha dicho el Tribunal Constitucional, la integración de la actividad de las partes en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o disfunciones. Puede ser un reforzamiento de la legislación básica y responde a la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y de autonomía. Lo que parece incuestionable a día de hoy, para poner en práctica el principio de buena administración como un derecho de los ciudadanos y que recientes Estatutos de Autonomía han refrendado, lo que implica, entre otras cuestiones, el hecho de evitar duplicidades burocráticas, es que hay que desarrollar el Estado de las

Autonomías bajo el prisma de la colaboración, lo que lleva al Estado cooperativo basado, precisamente, en la cooperación. En este contexto, el Estatuto Básico del Empleado Público formula una clara apuesta por la cooperación entre las administraciones públicas. Si la cooperación es necesaria con carácter general, más puede serlo en materia de empleo público, ya que deviene en esencial para garantizar la coherencia y comunicación del sistema de empleo público contemplado en conjunto. Como refiere textualmente la exposición de motivos del Estatuto Básico del Empleado Público, la mayor autonomía de que cada administración debe disponer para la ordenación y gestión de su personal, en los términos del Estatuto, ha de ser complementada por una cooperación más intensa entre todos ellos, con objeto de resolver los nuevos problemas comunes en beneficio de los ciudadanos y del conjunto de los empleados públicos.

Hay que considerar que el Estatuto Básico del Empleado Público establece un modelo general de función pública que permite, en aras a la flexibilización demandada al ejercicio de las políticas de recursos humanos, la existencia de sus modelos a desarrollar expresamente por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, pero, ciertamente, imbricados por aquel. El propio Estatuto Básico del Empleado Público requiere que las administraciones públicas actúen y se relacionen entre sí de acuerdo con los principios de cooperación y colaboración, respetando en todo caso el ejercicio legítimo por las otras administraciones públicas de sus competencias. De ahí que el Estatuto Básico haya establecido indispensables elementos de cohesión. Uno de los elementos de cohesión e integración, acaso el más intenso, sin duda, es la existencia de órganos de cooperación, de participación de todos, como son la Conferencia Sectorial de Administración Pública, órgano clave para la consecución de posiciones comunes, que incluye a representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y de la Administración Local; los representantes locales son designados por la Federación Española de Municipios y Provincias. La Comisión de Coordinación del Empleo Público, como órgano técnico que define el Estatuto, integrada por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, y la Administración Local. También en este caso designados por la FEMP y que depende de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. Enlazando ello con la existencia de una gran Mesa General de negociación, con representación de todas las Administraciones Públicas y de las organizaciones sindicales, para debatir y acordar, en su caso, cuestiones que afectan a las políticas de recursos humanos.



*“Marco jurídico y financiero
para un modelo territorial cooperativo”*

Gabriel Álvarez Fernández

Secretario General de la FEMP 2006-2009

Javier Suárez Pandiello

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo

Ana María González Pescador

Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Santander.
Miembro de la Comisión de Haciendas Locales de la FEMP

Francisco Tejada Gallegos

Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Córdoba.
Miembro de la Comisión de Haciendas Locales de la FEMP

Pedro Arahuetes García

Alcalde de Segovia. Vocal del Consejo Federal de la FEMP.
Presidente de la Comisión de Haciendas Locales



*De izquierda a derecha:
Francisco Tejada gallegos, Ana María González Pescador, Pedro Arahuetes García, Javier Suárez Pandiello y Gabriel Álvarez Fernández.*

Ayer hicimos un planteamiento general, una presentación de estas jornadas. Hoy vamos a entrar directamente a los dos asuntos más importantes, los asuntos que más interés y relevancia tienen para el Gobierno Local. Vamos a hablar del marco jurídico y del marco financiero. Dicho en lenguaje coloquial, la reforma de la financiación local y la reforma de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local, a través del nuevo Estatuto de Gobierno Local.

Nos acompañan para hablar de estos temas, con una mayor incidencia en la cuestión financiera, el profesor Javier Suárez Pandiello, Catedrático de Economía en la Universidad de Oviedo, que está aquí con nosotros, además de por ser un excelente académico, porque ha coordinado al grupo de académicos que realizó los trabajos técnicos para la definición del nuevo modelo de financiación para los Gobiernos Locales, que se compendió en un libro que se les ha entregado.

Debo decir que las líneas generales de este nuevo modelo de financiación local quedaron recogidas en las Resoluciones de la Asamblea General. Lo que la FEMP está defendiendo ante el Ministerio de Economía y Hacienda es lo que fue aprobado por los Alcaldes españoles; esto nos da un respaldo político muy importante y nos permite actuar con una voz única frente a nuestros interlocutores. Junto al profesor Suárez Pandiello, está Pedro Arahetes, Alcalde de Segovia y Presidente de la Comisión de Hacienda de la FEMP. A continuación tomarán la palabra Ana María González, Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Santander y licenciada en Ciencias Económicas, y Francisco Tejada, quien fue Concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Córdoba y ha participado, desde hace mucho tiempo, en los debates sobre el nuevo modelo de financiación. Su participación y su dilatada trayectoria en el ámbito de la hacienda local le hacen acreedor de un gran prestigio.

Gracias por invitarme a participar en esta mesa, en la que se me ha pedido que cuente el marco general de la propuesta de modelo de financiación que hemos elaborado. Como es sabido, el documento completo está disponible desde hace más de un año, tanto en formato de libro, como en la Web de la FEMP en formato pdf. Por tanto, vamos a hacer un planteamiento bastante genérico de las propuestas financieras que hemos hecho en el seno de aquel grupo de trabajo, y que después han sido asumidas por la FEMP.

Tres son los asuntos en los que me gustaría detenerme. Primero, el diagnóstico preliminar del modelo de financiación vigente, que nos sirvió en su momento para fundamentar las necesidades de reforma. En segundo lugar, unas breves palabras acerca de qué es lo que hacen los Ayuntamientos, ya que la mesa no sólo está planteada desde la óptica de la financiación, sino que incluye también las competencias. En este sentido se trata de ver las funciones reales, para determinar qué es lo que hacen los Ayuntamientos, en la medida en que un sistema de financiación no es más que un instrumento para lo realmente importante, financiar las políticas, las políticas de gasto de los Ayuntamientos que, en última instancia, suponen hacer frente a necesidades de los ciudadanos. En tercer lugar, explicaré el planteamiento global de los principios y las bases de la reforma que se está negociando. Comenzaré, por lo tanto, por los problemas estratégicos, lo que hace que el sistema actual no funcione y que el modelo de financiación, que antes era bueno, haya dejado de serlo.

Nosotros planteamos que, básicamente, hay tres problemas fundamentales que hacen que el modelo haya dejado de resultar operativo.

En primer lugar, la **falta de reconocimiento del papel de las Entidades Locales** en la provisión de servicios dentro del Estado de Bienestar. Durante mucho tiempo, el proceso de descentralización español puso el acento en el papel de las Comunidades Autónomas, hasta el punto de que son ahora las responsables fundamentales de la provisión de servicios dentro del Estado de Bienestar. Ellas gestionan la educación, la sanidad, la vivienda, etc. Pero buena parte de esos servicios no se podrían prestar sin el concurso de los Ayuntamientos y esto no parece tener el reconocimiento social que merece.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, **ha faltado una planificación concertada de recursos** entre los niveles de administración. En España hay Gobierno Central, Gobiernos Autonómicos y Gobiernos Locales, pero parece que hay compartimentos estancos en el sistema de financiación. Se hacen cambios en la regulación del Gobierno Central que afectan a los Gobiernos Locales, y no se les tiene en cuenta. Se hacen cambios en las competencias de las Comunidades Autónomas que afectan a las Entidades Locales y tampoco se tiene en cuenta a éstas. Cuando cambia un sistema de financiación se habla de cambios en el sistema de financiación local, o autonómico, sin tener en cuenta que, al final, todos los recursos provienen de la misma fuente. Quienes pagan son los ciudadanos y en la práctica los hechos impositivos pueden ser reducidos a tres: se grava la renta, el consumo y la propiedad. Podemos darle a este asunto muchas vueltas, recaudar impuestos de muchas maneras, pero al final todo proviene del mismo lugar y, en consecuencia, no es posible cambiar una pieza sin tocar las demás. Decíamos que no se podía desperdiciar una vez más una oportunidad histórica de articular adecuadamente el engranaje financiero del Estado descentralizado. Se decía que en el momento en que se iba a revisar profundamente el modelo de financiación autonómica, las Entidades Locales no podían quedar atrás. Si cambiaba el modelo de financiación autonómica sin tocar el modelo de financiación local, el resultado sería inestable y no supondría más que un nuevo parche. Por ello, hablábamos de la necesidad de una planificación concertada.

Por último, queda el tema estrella de los últimos años, los denominados **“gastos impropios”**, gastos de suplencia o como se quiera llamar a todas las actividades y servicios que se supone que no son obligatorios, en la medida en que no están asignados en la regulación de régimen local, pero que los Gobiernos Locales están acometiendo, y que suponen un lastre para los presupuestos municipales. En la medida en que no están reconocidas esas competencias como tales, no llevan aparejada financiación adicional y, por tanto, están generando un agujero en las finanzas municipales. Estas tres serían las cuestiones básicas.

En materia de financiación, quizá los dos puntos clave serían el hecho de que el sistema de financiación está muy **volcado en recursos propios** frente a lo que sucede con otras administraciones, típicamente con las Comunidades Autónomas, cuya financiación descansó históricamente de una forma muy acusada en las transferencias. En las Entidades Locales el sistema está muy volcado en tributos propios, con escasa elasticidad-renta, que no se adaptan automáticamente a las cambiantes condiciones de la economía. Concretamente, en un momento de expansión no recaudan lo que recaudarían los grandes tributos del Estado, como puedan ser I.R.P.F. o el IVA pero, sin embargo, en estos momentos de recesión las necesidades sí que crecen.

Otro tema, menos pacífico, es la dependencia que, de acuerdo con la Constitución, tienen las Entidades Locales de las transferencias incondicionales de la Administración Central; dependencia de la PIE y no tanto de la financiación de las Comunidades Autónomas. La Constitución dice que los Ayuntamientos deberán también participar de los ingresos de las Comunidades Autónomas, pero esta parcela está poco desarrollada, cuando lo está, y donde lo está. Hay una gran contestación a los criterios de dotación, en cuanto a la cuantía, y de distribución de las transferencias. Hay grandes inequidades en la distribución de las transferencias, fundamentalmente de la PIE, y esto ha generado serios problemas. Las Comunidades Autónomas, en la práctica, lo que aportan son transferencias de capital, y transferencias condicionales, pero en muy escasa medida hay transferencias incondicionales desde el ámbito de las Comunidades Autónomas. Si a esto unimos las incertidumbres institucionales que se mantienen en el ámbito competencial, en la medida en que se frenó lo que parecía que iba a ser una Ley de Gobierno Local pactada y permanece la incertidumbre sobre cómo va a ser ese Estatuto de Gobierno Local. Esto nos da un marco de incertidumbre para la financiación y es cuanto quería apuntar en relación con este primer bloque sobre el diagnóstico del sistema.

Pasamos ahora a ver que hacen realmente los Ayuntamientos. En general, desde un sentido puramente académico, lo que pide la teoría económica a los gobiernos es fundamentalmente establecer normas o reglas de juego que permitan operar con seguridad jurídica a los agentes en los mercados, suministrar bienes y servicios públicos en aquellos lugares donde es complicado que lo haga la iniciativa privada, contribuir a la redistribución de la renta y, en general, del bienestar, mediante programas de sustitución de rentas, o de lucha contra la pobreza y corregir los desequilibrios macroeconómicos que aparecen cíclicamente en la economía. De estas cuatro cosas, no todas las tienen que hacer todos los gobiernos. A los Gobiernos Locales lo que se les pide es que se centren en la segunda de estas cuestiones, en el suministro de bienes y servicios públicos, con alguna incidencia en la tercera. Pero las cuestiones de regulación general, de definición de las reglas del juego, y sobre todo, de políticas fiscales macroeconómicas, pueden ser atacadas por los Ayuntamientos más difícilmente.

Lo que realmente se hace es prestar servicios de acuerdo con una lista que aparece en la Ley de Bases de Régimen Local, y que dependen fundamentalmente del tamaño de los Ayuntamientos (a más tamaño mayores obligaciones) y a las que se añaden, en la práctica, las denominadas competencias impropias (aquellas competencias que se asumen en la realidad pero que no están listadas). Eso nos genera un problema, como decíamos antes. Un problema que alguien trató de cuantificar y del que se ha hecho lugar común decir que supone el 30 por ciento del gasto total. Si somos un poco autocríticos debemos ver que hemos derivado algo que no es del todo cierto, nos priva de razón el decir que el 30 por ciento de lo que hacemos no nos toca y está sin financiar. Creo que si hacemos esta lectura estamos errando.

En mi opinión, habría que distinguir esos gastos impropios en tres bloques, sin cuantificar, de modo puramente conceptual. Una parte son competencias delegadas y financiadas; una Comunidad Autónoma, por ejemplo, nos dice que los Ayuntamientos son los que conocen dónde están los ancianos y cuántos son, y nos encarga la gestión de los Centros de Día, para lo que se realiza el convenio correspondiente, se dota presupuestariamente y el servicio se presta. En principio, se están haciendo cosas que no corresponden, que pertenecen a las Comunidades Autónomas, pero lo asumimos y nos lo pagan. Otra cuestión es que la Comunidad Autónoma, al cabo de cinco años, se olvide y deje de pagarlo, y en consecuencia la competencia pase a ser gasto de suplencia. Esto ya supone un problema. Se están haciendo cosas que no corresponden y no hay financiación. Esto sí es un gasto impropio. Aquí sí que habría alguna razón convincente para pedir financiación adicional por ese servicio que realizamos y no nos corresponde. El tercer bloque son los “gastos voluntarios”, entrecomillado porque, hasta qué punto esto es voluntario o no lo es, resulta difícil determinarlo. Los gastos de las fiestas populares son gastos “voluntarios”, pero habrá que hacerlos. Siempre hay medidas diferentes, y habría que observar caso por caso. Por ejemplo, determinados Ayuntamientos compran acciones del club de fútbol de su localidad. Ciertamente hay un problema con los gastos de suplencia, es necesaria una financiación para hacer frente a estos gastos, pero hay que relativizar. Sería bueno distinguir entre un gasto de suplencia razonable, que debe ser financiado porque se están haciendo cosas que hay que hacer y no se tiene financiación para ello; otra cuestión diferente es decir que todo lo que se está haciendo que no toca se financie por otras vías.

Quería mostrar un chiste de Forges en el que, como se ve, se caricaturiza la labor de los Ayuntamientos. Dice: “Maripili notición, me han nombrado supervisor adjunto al consejero interdepartamental del gabinete externo de la asesoría externa... Jo, esta charcutería cada vez se parece más a un Ayuntamiento”. Parece que se está diciendo que los Ayuntamientos son los centros de colocación, donde al final acaba sobredimensionado el personal, y hay un gasto excesivo como consecuencia del descontrol. Parece que la interpretación acerca de los Ayuntamientos que hacen los humoristas, los representantes oficiosos del sentir popular, apunta a poca valoración de lo que se hace en los Ayuntamientos.

Lo que realmente hacen los Ayuntamientos está en la tabla 1. En ella se puede ver una radiografía general a partir de la Clasificación Funcional del Gasto Municipal del año 2006. Se ve que, realmente, atendiendo a la última columna, la mitad del gasto de los Ayuntamientos se dedica a la producción de bienes y servicios en gasto social. Esto es lo que hacen los Ayuntamientos: un 13 por ciento son servicios de carácter general, un 8 por ciento protección civil y seguridad ciudadana, un 10,5 por ciento va a promoción de la protección social, otro 10,5 por ciento a producción de bienes de carácter económico... Esto nos dice qué es lo que realmente hacen los Ayuntamientos y para hacer esto se necesita financiación, y hay que preguntarse cuál es el modelo de financiación que se quiere para cubrir estos gastos.

TABLA 3

Funciones Liquidación 2006 (miles de euros)	I GP	II CByS	III fGF	IV TC	VI IR	VII TK	VIII VAF	IX VPF	Total Municipios	Total Municipios (%)
0. Deuda Pública	2.785	5.982	672.573	3.021	5.941	2.494	3.415	2.059.045	2.755.256	5,9
1. Servicios de Carácter General	3.396.622	1.933.768	3.793	140.507	484.292	27.352	37.059	1.797	6.025.190	12,89
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	2.718.929	542.709	9	117.522	178.753	5.967	3.086	22	3.566.996	7,63
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	2.920.600	1.030.834	837	539.324	336.169	51.324	14.346	308	4.893.742	10,47
4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social	3.855.242	9.032.256	7.285	1.788.528	6.599.090	760.377	54.476	5.672	22.102.926	47,3
43. Vivienda y Urbanismo	1.212.605	1.979.092	5.014	217.324	3.192.557	557.711	8.864	3.857	7.177.023	15,36
41. Saneamiento, abastecimiento y distribución de agua	86.495	634.622	9	53.875	361.937	16.952	2.459	16	1.156.367	2,47
442. Recogida de basuras y limpieza viaria	197.765	2.395.993	680	334.025	142.056	8.502	6.689	57	3.085.767	6,6
44a. Otros servicios de bienestar social	213.747	746.219	330	95.142	444.502	12.089	37	8	1.512.075	3,24
451. Promoción y difusión de la cultura	522.186	1.054.951	151	381.012	534.174	43.173	3.417	78	2.539.142	5,43
452. Educación física, deportes y esparcimiento	497.818	896.047	765	305.334	931.389	76.607	29.071	1.105	2.738.137	5,86
5. Producción de Bienes de Carácter Económico	396.907	856.815	1.168	456.432	2.639.299	314.560	153.226	124	4.818.530	10,31
511. Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas	261.299	516.899	1.115	17.377	2.179.378	46.779	140.530	94	3.163.470	6,77
513. Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo	31.275	158.676	6	406.095	31.505	253.303	9.856	1	890.717	1,91
6. Regulación económica de carácter general	616.393	481.353	19.759	54.988	309.467	36.672	73.194	5.351	1.597.177	3,42
7. Regulación Económica de Sectores Productivos	76.608	196.582	78	90.276	191.189	24.661	8.402	76	587.871	1,26
9. Transferencias a Administraciones Públicas	1.770	4.685	100	298.350	16.581	53.563	2.140	255	377.444	0,81
Total gastos	13.985.857	14.084.985	705.600	3.488.947	10.760.780	1.276.971	349.343	2.072.648	46.725.131	100

Las bases que planteábamos para la reforma eran, grosso modo, tres. Es muy importante, que el sistema se integre en un **modelo general de financiación del sector público**, un modelo general, no un compartimento estanco, ni un apéndice a otros modelos. Las Entidades Locales son Administraciones Públicas como las demás, y su financiación debe realizarse a través de vasos comunicantes junto con la estatal y las de las Comunidades Autónomas. Estamos hablando de una reforma general del modelo de financiación del sector público, que afecta a la Administración General del Estado, que afecta a los Gobiernos Autonómicos y que afecta a los Gobiernos Locales; con base en los principios de suficiencia, autonomía, eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional. Cualquier cambio en una disposición que afecte a otra institución, debe tener en cuenta el modo en el que le afecta, no se puede rebajar un impuesto de una administración a costa de los recursos de otra, debería haber compensaciones en esos casos; a esto nos referimos cuando hablamos de lealtad institucional. Si ahora estamos cerrando el modelo de financiación autonómica, deberíamos cerrar también el modelo de financiación local junto a él, de lo contrario esto no irá bien.

La FEMP lo lleva diciendo mucho tiempo, desde el principio del proceso. Las cosas deben hacerse simultáneamente, no en paralelo, porque las líneas paralelas no se encuentran, pero sí simultáneamente. El modelo debería ser un banco con dos patas, **espacios fiscales propios**, para lo que habría que retocar la tributación local, y el **modelo de transferencias incondicionales**. Estas dos patas deberían ser capaces de financiar el grueso de las necesidades de los Ayuntamientos. Cuando se habla de transferencias incondicionales, estamos hablando de PIE participación en los ingresos del Estado, y también hablamos de PICA, participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Existen más de 8.000 Ayuntamientos, cada uno con sus necesidades, con grandes diferencias entre todos ellos, que son difíciles de meter en un saco común. Por lo tanto, hacer un único modelo de financiación seguramente dará resultados insatisfactorios. Por eso hablamos de un **sistema dual** de financiación, de manera que se financie, por un lado, a los municipios pequeños y, por otro, a los municipios grandes. Lo complicado es dónde establecer la línea. Nosotros proponíamos poner la línea en 20.000 habitantes, porque la regulación actual dice que las Diputaciones se encargan de ayudar especialmente a los municipios de menos de 20.000 habitantes. Se supone que los que tienen un mayor número de habitantes tienen ya posibilidades de autofinanciarse. Es una propuesta perfectamente posible. Decimos que al menos 20.000 habitantes porque las grandes ciudades, aquellas ciudades que tienen su Carta Local, Madrid y Barcelona, probablemente necesitarían también un tratamiento algo diferenciado. Éste sería el planteamiento global para las bases de la reforma.

En todo caso, a nuestro juicio se necesitan tres grandes consensos. El primero es conocer la **estructura deseable en términos de proporciones entre los dos grandes bloques de financiación**, el espacio fiscal propio (la tributación propia) y las transferencias.

¿Queremos un modelo que descansa más en fiscalidad propia, o más en transferencias? Las dos cosas tienen sus pros y sus contras. Se sabe que descansar más en tributación propia tiene una ventaja en términos de corresponsabilidad, que la gente identifique a quien le cobra impuestos con quien le presta el servicio. Esto es bueno, para el Gobierno Central, para las Comunidades Autónomas y para los Gobiernos Locales. Las Comunidades Autónomas, tradicionalmente, se han olvidado de esto, piden dinero pero no asumen esa corresponsabilidad fiscal. La contrapartida es que, hacer descansar los recursos en tributación propia genera desigualdades, porque hay Ayuntamientos más ricos y Ayuntamientos más pobres, por lo que Ayuntamientos con presión fiscal más baja pueden obtener mayores recursos que otros que necesitan para obtener los mismos recursos presiones fiscales más altas. Sin embargo, luego prestarán los mismos servicios. Esto crearía ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, y eso sólo lo podemos compensar a través de las transferencias. Dónde están los límites es un tema político que alguien tendría que decidir consensuadamente, es decir: si 30 por ciento frente a 70 por ciento, si 40 por ciento frente a 60 por ciento, etcétera. Alguien debería decidir qué proporción se quiere financiar con tributación propia y qué proporción queremos financiar con transferencias.

Es necesario, y esto es una condición "sine qua non", **agregar al modelo recursos adicionales**. No se puede hacer una reforma a coste cero cuando existen las inequidades que se dan en el modelo actual. Para corregir inequidades hay que incorporar recursos adicionales. Los debería incorporar el Gobierno Central, seguramente, pero también las Comunidades Autónomas. Una parte del dinero que va a llegar a las Comunidades Autónomas con la reforma del modelo de financiación debería ser capilarizado hacia los Ayuntamientos. Si no hay recursos adicionales va a resultar imposible corregir inequidades, porque hay un principio no escrito que dice que nadie puede perder, y si nadie tiene que perder y alguien tiene que ganar se necesitan recursos adicionales.

También habría que consensuar **si es preciso poner límites a la nivelación**, hablando de equidad. Las transferencias deberían distribuirse sobre la base de principios de necesidad y de capacidad. Suena un poco marxista pero es así, darle más al que más necesita, y darle menos al que más capacidad tiene, al que puede sacar recursos de sí mismo. Si queremos nivelar según este criterio, podemos generar equidades, pero a cambio, también fuertes ineficiencias, porque estaríamos dañando incentivos. Probablemente, es bueno que aquellos que se esfuerzan más, aquellos cuya gestión pública es capaz de generar más recursos, se queden con una parte de esos recursos extra que consiguen. Habría que compatibilizar el efecto incentivo, que genera eficiencia, con las necesidades de equidad, es decir, cualquier ciudadano tiene derecho a la misma prestación de servicios haciendo un esfuerzo fiscal estándar. Por lo tanto, si hay que poner un límite a la nivelación o a la redistribución alguien debería decirlo. Este es un tema estrictamente político que debería ser objeto de consenso.

Muestro, a continuación, tres gráficas en las que se pueden observar las inequidades que hay, y como, efectivamente, es necesario incorporar recursos adicionales. Aparecen las transferencias per cápita recibidas por los Ayuntamientos, como media; se puede observar que la brecha es terrible. Un ciudadano canario recibe el doble que otro que no lo es. Esto no significa que los canarios derrochen el dinero o que los vascos lo tiren, entendemos que no es así. Entonces, si no malgastan, lo que significa es que los demás están infrafinanciados con respecto a estos. Esto se produce por los cupos, por el sistema foral, que les permite tener recursos extra que pueden distribuir. En Canarias hay un sistema especial también. Tienen un sistema especial de financiación y tienen una PICA importante. Habría que tratar de corregir esta situación de desigualdad, lo que requiere la incorporación de recursos adicionales.

GRÁFICO 4

Evolución de los Gastos Corrientes de los Municipios

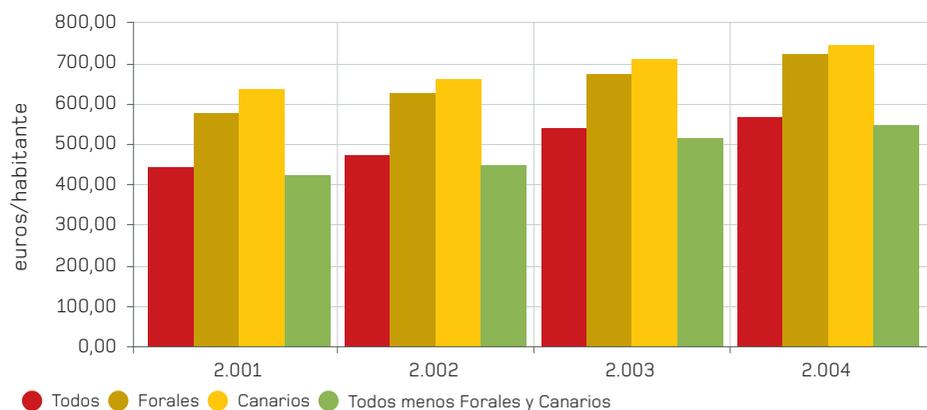


GRÁFICO 5

Evolución de los Ingresos Fiscales de los Municipios

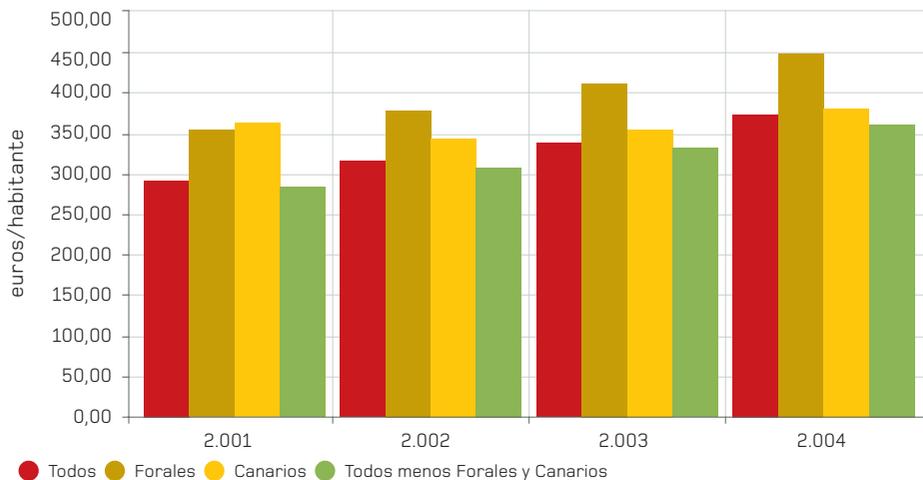
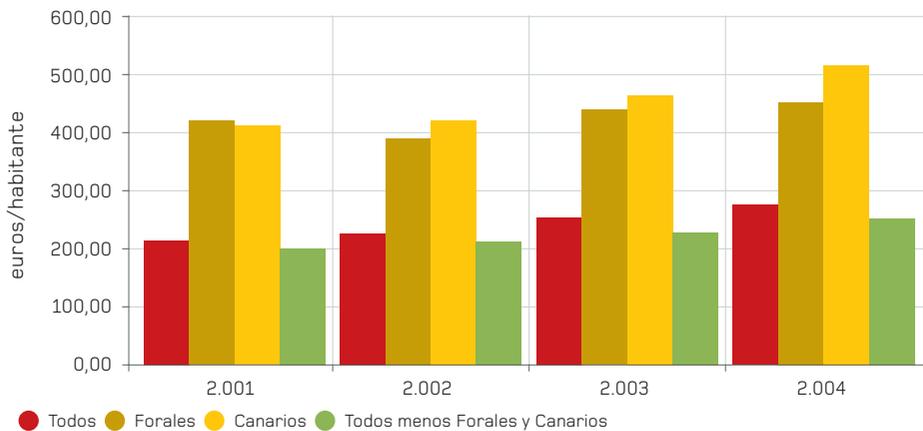


GRÁFICO 6

Evolución de las Transferencias Corrientes Recibidas por los Municipios



Gracias por la invitación para participar en esta mesa. Estoy segura de que todos los que estamos en esta sala compartimos un sentimiento de reforma, de revolución financiera en el ámbito local. Es absolutamente necesaria e imprescindible. La reforma se basa en problemas antiguos, que ya ha resumido y explicado el profesor Suárez Pandiello. Por un lado, la carencia de recursos, que se manifiesta en la asunción de competencias impropias por parte de los Ayuntamientos, esos gastos impropios que los Ayuntamientos debemos afrontar y para los que no tenemos financiación. Es un problema antiguo, que se arrastra desde el año 1978, con todo el proceso descentralizador en nuestro país, en el que las Entidades Locales no han participado al haberse transferido competencias y financiación a las Comunidades Autónomas, y al no haberse materializado el mandato constitucional del artículo 142, que plantea la participación de las Entidades Locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Son problemas antiguos, problemas que se ponen de manifiesto desde hace ya muchos años, la carencia de financiación.

Es necesaria la reforma de la financiación local. A esto se une la caída de los ingresos de todas las Administraciones Públicas, como consecuencia de la actual crisis económica, y la falta de lealtad institucional por parte del Estado cuando se establecen determinadas reformas fiscales que tienen su repercusión en el ámbito local y que derivan en la caída de los ingresos de los municipios. La proximidad a las personas por parte de los Ayuntamientos nos ha llevado a asumir cada vez más competencias en el ámbito de las demandas sociales, que no están recogidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. La LRBRL establecía, de una forma genérica, en sus artículos 25 y 26, las competencias, pero no tenían nada que ver las demandas de la sociedad en aquel momento con las demandas actuales. Esta cercanía produce la necesidad de dar respuesta a los ciudadanos de forma leal, y muy lejos de los chistes de Forges. Indudablemente, también se producirán situaciones como la descrita, ¿qué duda cabe?, porque dentro del ámbito político, muchas veces, caemos en la tentación de responder a demandas que quizá no tengan tanto que ver con lo que son las necesidades reales, sino con otras necesidades no tan vinculadas con las competencias y la financiación.

Pero, como digo, esa carencia de financiación es antigua y no responde a un modelo social que ha evolucionado, pero que no lo ha hecho de forma paralela en la financiación de los Ayuntamientos, de las Entidades Locales. Este marco financiero del año 1978,

consistía en que el Estado asumía un 91 por ciento del gasto público total y las Entidades Locales asumían el 9 por ciento restante. No habían aparecido todavía las Comunidades Autónomas, que hoy están presentes y que gestionan un 36,6 por ciento de los ingresos y gastos. El Estado permanece con su 51 por ciento, añadiendo al Estado la Seguridad Social, pero las Entidades Locales hemos aumentado apenas cuatro puntos. Es muy poco si tenemos en cuenta la asunción de gasto real por parte de los Ayuntamientos. Por ejemplo, si analizamos la licitación pública, es decir, cuanto se invierte desde las tres instancias: Estado, Comunidades y Ayuntamientos, a mediados del año 2008, aún sin aparecer el plan E, en consecuencia, sin contar con los 8.000 millones de euros para las Corporaciones Locales, un 25 por ciento de la inversión pública en nuestro país estaba licitada por las Entidades Locales. Esto se contrapone con esa realidad de disponer solo del 13 por ciento del gasto público total.

Evidentemente, hay una carencia de financiación que se evidencia a finales del año 2008, con ese elevadísimo endeudamiento que se ha puesto sobre la mesa por parte del Ministerio, y que ha dado lugar al reciente Real Decreto para ayudar a los Ayuntamientos a afrontarlo. Se ha puesto de manifiesto que esa deuda, que no es reciente, que no es derivada de la crisis, sino que es consecuencia de muchos años de gestión y de actividad con empresas y particulares, había que asumirla de alguna manera, y se ha hecho a través de este Real Decreto, para que los Ayuntamientos pudiésemos salir adelante, y las empresas con deudas tan elevadas pudieran afrontar los pagos a través de un crédito extraordinario a financiar a más largo plazo.

En el Ayuntamiento de Santander, recién llegados al gobierno en el año 2007, el Alcalde quiso conocer cuál era la parte del gasto del Ayuntamiento que se asumía y correspondía a competencias impropias. Ese gasto que no era obligatorio para el Ayuntamiento de Santander, sino de la Comunidad Autónoma, pero que era asumido por el mismo. De tal manera que el Alcalde se puso en contacto con una institución independiente, que no tenía nada que ver con los cuerpos técnicos propios del Ayuntamiento, para que determinara desde el ámbito académico cuál era esa parte de gasto que era afrontada por el Ayuntamiento de Santander y que no le correspondía. El estudio fue realizado por la Universidad de Cantabria, por el Departamento de Economía y Hacienda Pública, y llegó a determinar que asciende a un 18 por ciento del gasto total del Ayuntamiento. Un 18 por ciento de nuestro presupuesto, que es de 200 millones de euros, aproximadamente, era asumido en competencias no obligatorias; en total, casi 37 millones de euros. De ellos, 11 millones de euros se concentran en Acción Social. Si se analizan una a una las partidas que componen ese gasto, hay transferencias del Estado y de la Comunidad Autónoma y hay un gasto estructural, que forma parte de los gastos corrientes del Ayuntamiento, que no están financiados y que me temo seguirán sin estarlo. Además del gasto social, hay otros gastos como cultura, deportes, empleo, seguridad, educación básica no obligatoria, turismo, etcétera. 200 € por cada santanderino, de los que aproximadamente 12 €,

una vez estructuradas cuáles eran las subvenciones y cuáles eran los pagos que los propios usuarios realizan por los servicios que presta el Ayuntamiento de Santander, eran cofinanciados. Es decir, 200 € por persona de los que unos 12 € son cofinanciados por parte de los usuarios o de la Comunidad Autónoma. La asignatura pendiente es ese análisis, en el conjunto del Estado, no un análisis compartimentado, y que ese análisis global nos conduzca a la estructura fiscal que mejor derive del mismo.

Corresponsabilidad, transferencias incondicionadas, participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas: es la asignatura pendiente, es el mandato constitucional, que está recogido en el artículo 142 de la Constitución, y que está pendiente de resolución. Desde un punto de vista académico no cabe ninguna duda al respecto. Desde un punto de vista jurídico, el profesor Zornoza, por encargo de la FEMP, ha emitido un dictamen en este sentido, que no deja lugar a ningún tipo de duda. A esta situación de carencia de recursos financieros se añade una situación reciente, que es la caída de los ingresos derivada de la crisis económica. El Ayuntamiento de Santander, como todos, depende de los ingresos del Estado: casi un 25 por ciento de nuestros ingresos derivaban de esa participación en los ingresos del Estado, las PIEs. Los ingresos totales del Ayuntamiento de Santander se componen, en un 63 por ciento de ingresos propios. Dentro de ese 63 por ciento que se configura como ingresos propios, más del 80 por ciento deriva de los ingresos tributarios. Una pequeña parte deriva de los ingresos patrimoniales, de la enajenación de inversiones reales, que está cayendo, o de los activos financieros. En Santander, los datos del Impuesto sobre Construcciones reflejan que en los cuatro primeros meses de este año, en comparación con el año pasado, ha caído un 46 por ciento, se ha reducido a la mitad en los cuatro primeros meses del año 2009. En el caso del Impuesto de Plusvalías, la caída es un poco menor, un 17 por ciento en estos cuatro primeros meses. Esto es lo que se añade a la situación financiera complicada y a la deslealtad institucional que, en el caso de las Administraciones Locales, se manifiesta en una pérdida en menos de dos años de más de 1.500 millones de euros por parte de las Corporaciones Locales, como consecuencia de la reforma del IRPF, de la deducción por alquiler, de la deducción por nacimiento, por los 400 € devueltos el año pasado, etcétera. 1.500 millones de euros menos para las Corporaciones Locales.

A pesar de vivir este difícil contexto, muchos Ayuntamientos hemos puesto en marcha planes de actuación para afrontar la crisis. Intentamos seguir hacia delante, no quedarnos parados, bloqueados ante esta situación que requiere una reforma, o quizá una revolución financiera. A pesar de todo esto hemos puesto en marcha medidas. En el caso del Ayuntamiento de Santander, medidas de austeridad en el gasto, medidas de reducción de determinadas partidas presupuestarias, congelación de salarios de la corporación, reducción de gastos en la propia corporación, etcétera. También implementamos otras de reactivación económica, que tienen que ver con la inversión pública al margen de la inversión del plan E; 100 millones de euros puestos en marcha

en Santander con colaboración privada y recursos propios. También medidas vinculadas con los sectores económicos que tienen más implantación en nuestra ciudad, medidas de fraccionamiento de los tributos, para que las familias de Santander pudieran afrontar de una manera más tranquila la situación actual. Casi 3.000 familias en Santander han solicitado ese fraccionamiento. Es necesaria y urgente esa reforma o revolución financiera en este país, es hora ya de dar cabida a esa financiación, a esa estructura financiera acorde con ese mandato constitucional, y desde luego creo que ha de ser afrontada desde el consenso y la participación de todos.

En el año 2004 celebramos el 25 Aniversario de los Ayuntamientos Democráticos. El año que viene vamos a celebrar el 25 aniversario de la Ley de Bases de Régimen Local y el año pasado celebramos el 20 aniversario de la Ley de Haciendas Locales. Es mucho tiempo, 25 años, para que una norma permanezca inalterada. Y 20 años para que una norma de financiación local permanezca inalterada es también mucho tiempo. La Ley de Bases ha tenido dos reformas, la del año 1999 y la del 2003, que nos han permitido una mayor capacidad de autoorganización y resituar competencias pero, desde luego, esta reforma no fue pedida por los Ayuntamientos ni por la FEMP, fue una imposición del Gobierno. La ley de Haciendas Locales, también ha tenido una reforma, la del 2002, pero se trató más bien de una contrarreforma.

Desde el advenimiento de la democracia hemos tenido en España una transformación del modelo territorial muy importante. España ha pasado de ser un Estado centralista a un Estado con un nivel de descentralización alto. Sobre todo en el ámbito de la Administración territorial, las Comunidades Autónomas; pero, desde luego, para los Ayuntamientos ha habido un bajo nivel de competencias y de recursos.

El proceso de reformas estatutarias que culminó la legislatura pasada, probablemente no haya venido a aportar mucho nuevo en el ámbito de las competencias y la financiación locales desde el ámbito de las Comunidades Autónomas. No ha habido una segunda descentralización, ni ha habido un pacto local. Los Ayuntamientos hemos sido vanguardia en el desarrollo territorial, tanto urbano como rural; además, hemos implantado una nueva cultura de gobierno, pegada a la realidad de los vecinos y las vecinas, contando con su participación. Hemos posibilitado que los vecinos se sientan protagonistas del desarrollo de su ciudad. También hemos introducido importantes elementos de democracia participativa durante estos años. Sin embargo, por parte del Estado se sigue anclado en la concepción del régimen tradicional de tutela política hacia los Ayuntamientos. No se nos ve como gobiernos, se nos ve como una administración subsidiaria a la que hay que tutelar permanentemente; y a la que permanentemente hay que recortar más capacidad de decisión mediante el dictado de normas. Cada vez somos una administración más gestora y cada vez menos gobierno. Los Ayuntamientos somos gobierno en el ámbito local, y queremos decidir y actuar en ese ámbito.

Se ha hablado del reparto actual del gasto público: 51 por ciento, 36 por ciento y 14 por ciento. Pero el problema es que ese 14 por ciento es fijo desde hace mucho tiempo. La participación de las Corporaciones Locales en el total del gasto público es del 14 por ciento desde hace muchos años. Esto sucede en uno de los Estados más descentralizados de Europa. La reforma de la Ley de Haciendas Locales no supuso un incremento en el nivel de nuestros recursos, al contrario, hubo un descenso en los ingresos como consecuencia de la modificación de las distintas figuras tributarias. Por un lado, hubo una modificación del IAE, que supuso una reducción de aproximadamente el 50 por ciento de ingresos locales por este concepto, que en aquel momento no fue suficientemente compensada, y que hoy seríamos incapaces de calcular el impacto que ha tenido para la evolución económica local entre el 2003 y el momento actual. Se introdujeron bonificaciones económicas, exenciones de carácter obligatorio y no suficientemente compensadas. También se introdujeron bonificaciones de carácter potestativo que ocultaban, en parte, ineficiencias de la propia Administración central o autonómica: bonificaciones a familias numerosas, a personas con minusvalía, por construcción de una VPO, por utilización de energías renovables, etc. Además, la PIE vigente hasta el año 2003 supone un sistema que no responde a la provisión de recursos necesarios para el nivel competencial de los distintos Ayuntamientos; también puede suponer una evolución absolutamente desigual, en función de la renta y de la riqueza de cada uno de los municipios.

La consecuencia de todo ello es que se van a agravar las diferencias en el nivel de recursos que reciben los diferentes Ayuntamientos. Un dato de la PIE de 2006: los municipios de más de 500.000 habitantes se mueven entre 375 y 584 € por habitante; los municipios con 100.000 a 200.000 habitantes entre 203 y 245 € por habitante; los municipios de 50.000 a 100.000 habitantes entre 175 y 215 € por habitante; los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes entre 187 y 204 € por habitante; los municipios de 10.000 a 20.000 habitantes en torno a 175 € por habitante. Finalmente, los más pequeños suben un poco, por su mayor escasez de recursos propios. Esto significa que hay una diferencia de financiación muy importante, vía PIE, que no está justificada en función de las obligaciones de servicios que la Ley de Bases establece para los Ayuntamientos. Digo obligaciones de servicios, porque probablemente no se puede hablar estrictamente de competencias con rango político.

Los Ayuntamientos, desde luego, somos la institución más cercana a la ciudadanía y a la que se dirigen casi todas las demandas, demandas de todo tipo: vivienda, servicios sociales, trabajo, etcétera. Lo cierto es que la suficiencia financiera, de la que habla el artículo 142 de la Constitución, no se ha producido hasta ahora. Los servicios impropios existen, se produce una realidad en la que estamos asumiendo competencias impropias sin financiación adecuada. Por ello, pienso que hay que modificar la Ley de Bases de Régimen Local, de manera que contemple, en toda su amplitud, el principio de subsidiariedad, para

que los ámbitos competenciales propios de la entidad estatal o la autonómica se den cuando desde la entidad local no se puedan suministrar. Habría que ir a un reparto de las competencias entre todos los niveles de la Administración, en el que optimicemos las funciones de cada una. Probablemente haya competencias y servicios de competencia compartida. No se trata de luchar por la exclusividad de las competencias, sino por coordinarse para prestar servicios de una manera más eficiente. Para el desempeño de esas competencias ha de proveerse a los Gobiernos Locales de recursos suficientes de naturaleza incondicionada, que se deben gestionar libremente en el ejercicio de la autonomía local. La normativa estatal o autonómica que entrañe nuevo gasto para las Entidades Locales, o la ampliación de las obligaciones ya existentes, debería regular la forma en que se proveerá la dotación de los correspondientes medios económicos.

El nuevo modelo de financiación debe ser solidario, compensatorio, equilibrado y dinámico. Solidario en el sentido de que la financiación de las Entidades Locales, a través de la PIE, debe integrarse en un fondo de carácter global, cuya distribución entre las diferentes entidades debe efectuarse atendiendo a diferentes parámetros: nivel competencial que se asume por cada uno de los municipios, intervalos con grupos de población, la propia población y sus circunstancias, la dispersión o concentración de la población, factores de capitalidad, de centralidad, de conurbación, factores de nivel de renta o de riqueza y nivel de esfuerzo fiscal. También debe ser compensatorio, debe atender a las circunstancias especiales que pueden concurrir en municipios que tienen limitadas o favorecidas sus posibilidades de desarrollo por la instalación de infraestructuras no estrictamente locales: vertederos, aeropuertos, centrales nucleares, sedes centrales de servicios. Son infraestructuras que pueden beneficiar o perjudicar el desarrollo y los ingresos de unos Ayuntamientos frente a otros, porque generan externalidades positivas o negativas. Debe haber un equilibrio intermunicipal que garantice un nivel básico de servicios para el conjunto de los municipios y para el conjunto de los ciudadanos, atendiendo a su nivel competencial. El modelo también debe ser dinámico, elástico, concretado en unos tributos locales que posibiliten una evolución de la capacidad contributiva de los mismos en función de la evolución del nivel de renta de los municipios, y debe permitir, también, una función redistributiva de la renta. Debe contemplarse una financiación a través de las Comunidades Autónomas (PICAs) basada en recursos incondicionados, principalmente en la participación en los ingresos tributarios, con transferencias de carácter incondicionado, para financiar competencias delegadas, y también transferencias de carácter condicionado para proyectos específicos. Hay que alejarse de modelos en los que se financian competencias a través de subvenciones. Esto es un fraude político que no debe justificarse bajo la expresión de cooperación económica. Por parte de las Comunidades Autónomas se habla de cooperación económica, cuando lo que hacen es financiar competencias propias de las Comunidades Autónomas con subvenciones que obligan a los Ayuntamientos a realizar una actividad o un servicio determinado.

Las competencias impropias deben adquirir garantía jurídica y regularse como competencias propias y, en consecuencia, los gastos de suplencia deben convertirse en financiación incondicionada. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, la reforma que entró en vigor el pasado 19 marzo de 2007, regula un título específico dedicado a la organización territorial de la Comunidad que se refiere a las Entidades Locales. Recoge un listado de competencias de las Comunidades Autónomas y la obligación del Parlamento Andaluz de regular dos normas: una norma de Gobierno Local, en la que habrá una ampliación de las competencias que ya se recogen en el Estatuto de Autonomía (las competencias no deben regularse a través de leyes sectoriales que generan inseguridad y dispersión). Y una segunda norma que regule la financiación de las Entidades Locales por parte de la Comunidad Autónoma, la famosa PICA. Esta reforma del Estatuto ha tenido varios parones, el primero por las elecciones autonómicas. La constitución del nuevo Parlamento y del nuevo Gobierno no ha traído, hasta ahora, el ritmo que esperábamos. En este momento, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias está trabajando con el Gobierno andaluz en la redacción de ambas normas, la Ley de Autonomía Local de Andalucía y la Ley de Participación de los Entes Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma. La premisa básica es que ambas normas deben ir parejas en cuanto a su aprobación. Se han recogido una serie de competencias, sobre las que hay un amplio consenso, para que pasen a ser de ámbito municipal: hay epígrafes en materia de educación, sanidad y farmacia, vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente, espacios protegidos, sostenibilidad, actividades económicas, régimen local, servicios sociales, voluntariado, menores, familia, inmigración, empleo, relaciones laborales, seguridad social, protección civil y emergencias, cultura y patrimonio, participación ciudadana y comunicación social, política de género, deportes, espectáculos y políticas de juventud. Se podría pensar que estos epígrafes no son novedosos, que son competencias que ya se están realizando desde los Ayuntamientos. Es probable que sea así. Lo novedoso es que con esta nueva regulación, los servicios impropios o gastos de suplencia podrán convertirse en competencias de los Ayuntamientos y, en consecuencia, se pueda contar con la financiación adecuada.

Espero y confío en que el trabajo que comenzó la FEMP hace algún tiempo, para propiciar la reforma de la financiación, pueda concluir felizmente, y que los compromisos que todos, desde los distintos ámbitos de gobierno, han ido adquiriendo para que la financiación autonómica y la local vayan parejas, se conviertan en una realidad. Que en breve se cierre el compromiso de financiación autonómica. Y que el compromiso mediante el cuál el aumento de la financiación autonómica vaya a repercutir en un aumento de la financiación local, se convierta en realidad también. Las personas que estamos en el ámbito público debemos ser cabales y atender a nuestros compromisos.

Me uno a los agradecimientos de mis compañeros por estar compartiendo con todos vosotros estos momentos para hablar de financiación local. Llevo un año y medio como Presidente de la Comisión de Haciendas Locales. He realizado muchas conferencias de estas características, más de 20, algunas de ellas en Santander, y nunca he repetido los mismos contenidos. Esto ha sido porque las situaciones y negociaciones de financiación local evolucionan con tanta rapidez, que cada vez que asistía a una conferencia tenía que ir renovando el discurso. Quiero comenzar a hablar de lo último que comentaba mi compañero Paco Tejada, lo que suponen los Estatutos de Autonomía para la reforma local. Yo considero que existe un problema que debemos atajar de manera seria desde la FEMP. Si al final vamos a tener 17 reformas de financiación o 17 Estatutos de Autonomía para regular la financiación local y para regular la Ley de Gobiernos Locales, vamos por mal camino. Yo estoy convencido de que en Andalucía estarán contentos porque el Estatuto de Andalucía les va a reconocer una serie de competencias, les va a financiar esas competencias y, además, van a tener lo que todos estamos deseando, que son esas transferencias, esas PICAs. Esto es algo que todos estamos intentando conseguir, pero no lo estamos haciendo, al menos en mi caso, en la negociación de 17 Comunidades Autónomas.

Esto nos podría llevar a tener un mayor desequilibrio en los Ayuntamientos en España. Estamos hablando de 8.112 Ayuntamientos de los cuales, el 95 por ciento tiene menos de 5.000 habitantes, y en los que encontramos unos desequilibrios impresionantes. Si al final no llevamos la negociación de la reforma desde la FEMP, con el Gobierno de España, y a través de esa reforma, no conseguimos una financiación para todos los Ayuntamientos de España en la que todos tengamos exactamente las mismas competencias, la misma financiación y, por supuesto, la misma responsabilidad, la situación será realmente preocupante en el panorama territorial. No estoy en contra de que se regule, pero me preocupa la regulación. El problema lo ha planteado Ana María, y creo que lo ha hecho muy bien. Los Ayuntamientos no tenemos competencias, creo que lo que tenemos son obligaciones. La diferencia es que cuando uno tiene obligaciones, tiene que prestar ese servicio al realizar los mandatos, y cuando no tiene competencias, no tiene financiación. Nosotros tenemos obligaciones pero no tenemos financiación, con lo cuál no tenemos competencias. Esta es la cuestión.

Necesitamos una Ley de Gobiernos Locales, necesitamos competencias. La Constitución de 1978 hablaba de las competencias que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas pero se olvidó de las competencias de las Corporaciones Locales. Luego, la Ley de Bases nos puso unas obligaciones, pero no nos dio realmente competencias. A partir de ahí surgió toda la problemática que hemos tenido las Corporaciones Locales. Se ha hablado de la segunda descentralización, de que ya es la hora de los Ayuntamientos. Esto se lleva oyendo desde hace seis años; en los últimos 10 años llevamos esperando que sea la hora de los Ayuntamientos. En el último año, por parte de la FEMP, se constituyó una comisión negociadora con el Gobierno de España, hubo una Comisión Política y una Comisión Técnica. En la Comisión Técnica se establecieron unas pautas técnicas de negociación para la financiación local. Esa Comisión terminó su trabajo en los meses de septiembre u octubre de 2008. A partir de ese momento se decidió, en el seno de la FEMP, que la Comisión Técnica había terminado su trabajo; empezaba el trabajo de la Comisión Política, y se empezó a negociar las condiciones y la situación de la financiación local con el Gobierno.

A finales del año pasado nos centramos en el tema de la liquidez, nos preocupaba mucho la liquidez de los Ayuntamientos, nos preocupaba el déficit de los Ayuntamientos, y las reuniones que mantuvimos a finales del 2008 y comienzos de 2009 eran para intentar llegar a acuerdos con el objetivo de mejorar la liquidez de las Entidades Locales. Así fue como se acordó, por consenso, un déficit del 0,3 por ciento del PIB nacional de 2008 para las Entidades Locales, dentro del que éstas no tendrán que preparar, aprobar o someter a aprobación nuevos planes económico-financieros de reequilibrio como consecuencia de la liquidación de sus presupuestos generales del ejercicio 2008.

También se acordaron dos medidas extraordinarias y urgentes para sanear las deudas pendientes de pago con empresas y autónomos recogidas en el Real Decreto-Ley 5/2009. La primera de las medidas regula la autorización a las Entidades Locales de financiar el remanente de tesorería para gastos generales negativo. La segunda medida consiste en la apertura de una línea de avales a través del ICO, con la finalidad de garantizar el pago de las facturas de empresas y autónomos correspondientes a obras y servicios prestados a los Entes Locales.

Durante esta tanda de negociaciones pusimos encima de la mesa, desde el primer momento, una serie de peticiones de índole política en materia de financiación local, que van en la línea de las que se han apuntado aquí. Se pidió formar parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En las respuestas a la Consulta del Plan Estratégico de la FEMP, esta medida es la que menos porcentaje de apoyos ha obtenido. Yo creo que es un error, porque a la hora de contestar esta pregunta no hemos entendido la importancia de formar parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera. No es un capricho, no se trata de estar en el Consejo por estar. En el Consejo de Política Fiscal y Financiera es donde

se decide la financiación autonómica, y en ese Consejo no estamos. Que las decisiones que se tomen en materia de financiación autonómica se adopten con nuestra voz y con nuestro voto es fundamental. No es un capricho de la FEMP, no se reivindica estar aquí porque a alguien se le haya ocurrido, como se le podía haber ocurrido cualquier otra cosa. Queremos formar parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, porque es donde se decide la financiación autonómica. Hemos planteado el establecimiento de un nuevo sistema de reparto de la PIE, porque ahora hay un desequilibrio y una desigualdad muy importante y problemática en el panorama nacional.

Empezaba hablando de los Estatutos de Autonomía, considero que es un error negociar 17 estatutos de Gobiernos Locales con 17 modelos de financiación, uno en cada una de las Comunidades Autónomas para sus respectivos Ayuntamientos; por eso necesitamos establecer un nuevo sistema de reparto que palie ese desequilibrio y esa desigualdad que existe actualmente. Ahora tenemos varios sistemas, a los que hay que añadir los sistemas forales, el sistema canario, etcétera. Al final, hay unos desequilibrios que nosotros queremos abordar dentro de la reforma de la financiación. Queremos también que el Estado ponga más medios adicionales encima de la mesa para los Ayuntamientos. Hemos oído hablar del dinero que se va a poner para las Comunidades Autónomas, del dinero que se va a poner para Cataluña, del que se va a poner para el resto de las Comunidades Autónomas; pero de lo que no hemos oído hablar es de los Entes Locales. Hemos oído hablar del primer Fondo Estatal para la Inversión Local de 8.000 millones, y del segundo fondo de 3.000 millones, pero no hemos oído hablar de financiación local, no se ha oído hablar de cuánto dinero pone el Estado encima de la mesa para hablar del reparto, de una manera diferente de financiación de los Ayuntamientos.

Queremos que el Estado se implique en la participación de los Ayuntamientos en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Tenemos que corregir y revisar de una manera definitiva la insuficiente participación que tenemos en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Antes se planteaba la situación en la que había que definir, o delimitar, entre espacio fiscal propio o transferencia incondicionada. Aquí también se puede decidir, también se puede plantear esta situación; a lo mejor es más cómodo utilizar el sistema de las Comunidades Autónomas, a base de transferencias, y sin ninguna fiscalidad propia. Nosotros podemos eliminar nuestra fiscalidad propia, ¿porqué no? Todo se puede estudiar y se puede trabajar; lo único que nosotros queremos es tener los medios suficientes para desarrollar nuestras competencias, nos da igual que nos lo den como tributos propios o como transferencias incondicionadas. De alguna manera se tiene que solucionar la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Yo, como Alcalde, estoy cansado de tener que subvencionar a las Comunidades Autónomas. Porque nos venden lo contrario, nos dicen que nos dan una subvención (que no sé porqué nos la tienen que dar, porque nosotros somos tan Estado como ellos, son convenios pero nunca subvenciones; las subvenciones son para los clubes de fútbol y las asociaciones de vecinos).

Tenemos que revisar los recursos propios. Yo creo que una reforma fiscal es también importante, tenemos que trabajar en el significado, en la gama y en el rendimiento de los recursos propios vinculados a la capacidad de pago del ciudadano. Se deben vincular, no se pueden crear tributos que estén desvinculados. También hay que profundizar en la tributación basada en el principio del beneficio. Hay que redefinir la capacidad de las tasas, de los precios públicos, de las contribuciones especiales, etcétera.

Hay que regular algo muy importante (ya ha salido la primera sentencia del Tribunal Supremo) que es el espacio de la telefonía móvil. Eso es muy importante porque estamos hablando de una cantidad que a lo mejor para algunos puede ser menor. Pero estamos hablando de que el establecimiento de esta tasa de utilización de dominio público por la telefonía móvil ascendería a cerca de 300 millones de euros totales para las arcas municipales, y estamos trabajando en su implantación.

Todas estas medidas no son medidas aisladas, pero se pueden individualizar. No se puede decir al Estado, póngame usted 5.000 millones y ya está solucionada la financiación local, no. La financiación local se soluciona implementando la Ley de Gobiernos Locales, estableciendo las competencias en ella, estableciendo la financiación de esas competencias en una Ley de Financiación y, por supuesto, estableciendo las pautas de comportamiento en todas y cada una de las cuestiones que estamos poniendo encima de la mesa. No solo estamos pidiendo dinero, como hacen las Comunidades Autónomas, que ya se han llevado todo lo que se tenían que llevar, y sólo les queda seguir aumentando el régimen de transferencias económicas del Estado. Nosotros todavía tenemos que seguir exigiendo competencias, dinero y un marco jurídico.

No tenemos marco jurídico. El problema es que se dice que somos una Administración Pública, pero nadie se cree que seamos una Administración Local; en el mejor de los casos, como dice Manolo Zafra, el Director de Régimen Local de Andalucía, somos un asunto local. No somos Estado ni somos nada, somos un asunto. Tenemos que ser algo, tenemos que reivindicar nuestro estatus, tenemos que reivindicar nuestra situación, tenemos que reivindicar nuestro modelo de financiación, tenemos que ser uno, no podemos ser 17, no podemos ser 8.112, tenemos que ser uno. Mientras no consigamos esto no tendremos la fuerza necesaria para sentarnos a negociar, no tendremos la fuerza necesaria para exigir al Gobierno que reconozca que las necesidades de los Ayuntamientos son las que nosotros estamos reivindicando, no las que ellos creen que nosotros tenemos. Porque ese es otro de nuestros problemas, el que ellos nos digan lo que tenemos que hacer. Al final, nos convertimos en meros ejecutores de las políticas de las Comunidades Autónomas y del Gobierno, al final quedaremos como meros instrumentos políticos de gestión del resto de las administraciones públicas. Yo reivindico el papel de la Administración Local, un trato igualitario a la Administración Local, un nuevo modelo de financiación local y un nuevo tratamiento para lo local en España.

*“Nuevos modelos de funcionamiento
y futuro de la FEMP”*

LLuis Guinó i Subirós

Alcalde de Besalú. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP.
Miembro de la Comisión Política del Plan Estratégico

Isaura Leal Fernández

Directora General de la FEMP

Tamyko Ysa Figueras

Profesora adjunta del Departamento de Políticas de Empresa. ESADE

Manuel Bustos i Garrido

Alcalde de Sabadell. Vocal de la Comisión Ejecutiva y Vicepresidente del Consejo Territorial de la FEMP. Presidente de la Federación Catalana de Municipios

Francisco de la Torre Prados

Alcalde de Málaga. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP.
Presidente de la Comisión de Movilidad y Accesibilidad

María Antonia Pérez León

Presidenta de la Diputación de Guadalajara

Miguel Ángel García Nieto

Alcalde de Ávila. Vocal del Consejo Federal de la FEMP.
Presidente de la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
Presidente de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León

Buenos días a todos. Mis primeras palabras tienen que ser, necesariamente, de agradecimiento por estar aquí. Me acompañan en esta mesa, para hablar de la Federación Española de Municipios y Provincias, de sus modelos de funcionamiento, de su concepción, de las formas de participación de los Entes Locales, el Alcalde de Ávila, Miguel Ángel García Nieto, la Presidenta de la Diputación de Guadalajara, María Antonia Pérez León, el Alcalde de Sabadell, Manuel Bustos i Garrido y el Alcalde de Málaga, Francisco de la Torre de Prados. Isaura Leal, Directora General de la FEMP y Tamiko Ysa, que es la experta profesora de ESADE, que nos introducirá en la materia.

Antes de pasar la palabra a Isaura Leal me gustaría hacer dos comentarios con respecto a la intervención de ayer de Joan Subirats, por todas aquellas personas que no pudieron asistir a ella y porque tienen relación directa con la mesa que estamos tratando hoy. Al hablar de lo que debía ser la FEMP, qué papel debe jugar y cuál es el futuro de la FEMP explicó dos funciones fundamentales. Una de *"think thank"*, como espacio para el pensamiento, espacio para la reflexión, a partir, evidentemente, de aportaciones académicas de prestigio, aportaciones académicas de nivel; que, de alguna forma, además de hacer un diagnóstico de lo que es la situación de los municipios en estos momentos, en un momento especialmente delicado y complejo, tenga la capacidad de abrir y explicar nuevos escenarios para las perspectivas del municipalismo del siglo XXI. Esta es una primera función que es interesante destacar. La segunda y, también, utilizando un nombre anglosajón, la función de *"lobby"*, en representación de los municipios, ante el Estado y ante, evidentemente, las Comunidades Autónomas. En todo caso, que funcionara también como un método de integración y coordinación entre los propios municipios.

Modestamente, y como aportación personal a otras funciones que podría desarrollar la FEMP, incluiría un papel más bien institucional, que corresponde a una entidad de estas características, para que, precisamente, tuviera la posibilidad de participar en ámbitos y en órganos en los que ahora mismo no puede participar; como por ejemplo, y de forma muy expresa y muy explícita ha hecho mención Pedro Arahetes, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En estos ámbitos en los que la FEMP no participa, sería bueno que participara.

Finalmente, otra cuestión interesante que dejó sobre la mesa para el posterior comentario y diálogo, es que la FEMP está trabajando en estos momentos en red. Los métodos de gestión pública, desde un punto de vista académico, y la práctica también, en la mayoría de los casos, dicen o preconizan precisamente el trabajo en red; esta es una de las características que en estos momentos más destaca en el funcionamiento interno de la FEMP, ese trabajar en red. Por tanto, este papel importante la FEMP tendría que desarrollarlo de una forma mucho más intensa que la actual. Sin ningún comentario que hacer, que no derive de las posteriores intervenciones, cedo el turno de la palabra a Isaura Leal, para que los introduzca en la materia.

Brevemente, y con al ánimo de que protagonicen esta mesa los Alcaldes. Cuando en el año 1979 se celebran las primeras elecciones locales democráticas bajo el vigor de la Constitución de 1978, un Alcalde, el entonces Alcalde de Málaga, Pedro Aparicio, pensó que 8.112 Ayuntamientos en un Estado de transición hacia la democracia iban a ver relegado su protagonismo político si no conseguían anar sus fuerzas, dentro de la pluralidad territorial y política, que en aquel momento España representaba. Ese Alcalde de Málaga tuvo la virtud de convocar a 15 Alcaldes de distintos partidos políticos, de distintos territorios, de distintos tamaños, y consiguió convencerles de que era bueno formar la Federación Española de Municipios y Provincias.

Desde entonces, desde esa primera reunión que se celebró en Torremolinos, cuando todavía pertenecía al Municipio de Málaga, tradicionalmente la FEMP, dentro de su Comisión Ejecutiva, ha tenido representado al Alcalde o Alcaldesa de Málaga. Sigue siendo así, y al Presidente a la Federación de Municipios de Cataluña; en estos siete años, las distintas personas que han desempeñado la Alcaldía de Málaga y la presidencia de la Federación de Municipios de Cataluña, han sido miembros de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Yo he querido buscar ese símbolo de continuidad, de permanencia, de pasado, de presente y también de futuro, para decirles que ello representa mejor que nada lo que hemos sido hasta ahora, pero también, sin duda, lo que debemos ser en el futuro; en un Estado Autonómico, en un Estado descentralizado, pero en un Estado que, como ellos mismos representan en su forma de gobernar, tanto en Málaga como en Sabadell, una forma de protagonizar, por parte de los Gobiernos Locales, de los que ellos están siendo líderes convencidos.

Por eso, es una gran oportunidad tener también en esta mesa al Alcalde de Ávila, también en su calidad de Presidente de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León, y a la Presidenta de la Diputación de Guadalajara, porque representa el protagonismo de los gobiernos locales intermedios. Indudablemente, los miembros de esta mesa representan el liderazgo que en estos 27 años han protagonizado sus antecesores y ustedes mismos.

Creo que con esto simbolizamos lo que ha sido la FEMP y lo que debe ser.

Después de la importancia de estas palabras políticas, yo vuelvo al mundo de la gestión, para proporcionar un marco analítico de la gestión de redes, y diagnosticar hasta dónde podría llegar la gestión de una red como la FEMP para la maximización de sus impactos. Mi intervención va a tener dos partes, la primera va a ser una aproximación a lo que significa la gestión de redes, y abordaré una tipología concreta de redes; la segunda trata sobre el diagnóstico de la FEMP, aplicando el marco conceptual de la primera parte.

1. La gestión dentro de las redes

Se habla de redes, y de la importancia de gestionar en red, no por simple interés o por indagar nuevas capacidades de gestión, sino por una necesidad real de buscar alternativas, donde otras fórmulas de gestión tienen limitaciones, para maximizar resultados y beneficios tanto para las organizaciones, como para los ciudadanos. En la actualidad, estamos realizando un tránsito hacia organizaciones cada vez más dominadas por el mundo del conocimiento, donde los problemas son complejos y divergentes, en el sentido de que cuanto más conocimiento tenemos, más opciones y alternativas existen ante situaciones problemáticas; pero tenemos también un mayor número de conflictos en la búsqueda de soluciones: se incrementa el número de actores y se ha de gestionar la complejidad de la transversalidad. Simultáneamente se ha de abordar la gobernanza multinivel entre Gobiernos Locales, autonómicos, Administración General del Estado y Unión Europea. Cada vez más las competencias son compartidas o se han de gestionar de forma colaborativa.

La expansión de los sistemas de gestión y las formas de intervención de los distintos gobiernos y de las administraciones públicas abren el abanico de las oportunidades de actuación. Considero que es falso que la influencia de las administraciones y el Estado se haya ido reduciendo. Al contrario, se han ido generando capacidades de actuación de distinta forma, más desde el liderazgo que desde la implementación, con mayor influencia en las decisiones estratégicas (desde el cerebro en lugar que desde el músculo). Existe un rol diferente para la Administración pública, para los Gobiernos Locales, y de ahí la necesidad de trabajar en red con otros actores corresponsables en las decisiones que se toman.

Trabajar en red significa añadir un modelo más de actuación a la gestión de organizaciones (ver tabla 1). Trabajar en red implica que los distintos actores y organizaciones son interdependientes, y no nos podemos permitir el lujo de trabajar aparte, porque esta interdependencia precisa de una gestión relacional. Hay un elemento de reputación (de jugarse la reputación y el buen nombre), implícito para las organizaciones que participan en la gestión de red, y por eso es necesario desarrollar confianza en los socios con los que se trabaja, utilizar la información de una manera transparente, y evitar defraudar la confianza que se ha generado en los otros socios. Por tanto, se desarrollan una serie de variables clave en la gestión de red, muy diferenciadas de lo que sería un intercambio de mercado, precio por servicio, o una jerarquía donde se internalizan a través de la cadena de mando algunas de estas variables.

TABLA 4

Características de los sistemas de gobernanza

Característica principal	Mercado	Jerarquía	Red
Base normativa	Contratos y derechos de propiedad	Relaciones laborales	Complementariedades y acuerdo mutuo
Medios de comunicación	Precios	Rutinas	Relacional
Mecanismos de resolución de conflictos	Recurso a tribunales	Autorización administrativa	Reciprocidad y reputación
Compromisos entre organizaciones	Bajo	Medio-alto	Medio-alto
Dependencia entre organizaciones	Independientes	Dependientes	Interdependientes

Fuente: Powell, 1991

Trabajar en red, significa, no sólo pensar en los recursos de mi organización, sino en las capacidades de otras organizaciones; el plus está no sólo en gestionar bien mi propia organización, sino en tener capacidad de liderar proyectos con otros, entusiasmar a otros en estos proyectos, convencerlos para que no abandonen el proyecto y hacer sostenible esta capacidad de trabajar en red. Por tanto, hay que tener capacidad para movilizar alianzas hacia adentro, pero también hay que movilizarlas hacia fuera; y esta componente externa exige transparencia, tanto en el uso de información como en la toma de decisiones. Trabajar en red, nos puede permitir optar por otras soluciones y por otros modelos más flexibles, a través de hallar innovación más allá de los límites de nuestras propias organizaciones. La red, para ser útil, debe añadir tal valor que compense los costes de transacción generados por operar con otros.

En casi todas las administraciones, especialmente en los Gobiernos Locales, se comienza a hablar de colaboración con el sector privado, tanto con organizaciones lucrativas, las empresas, como en su vertiente no lucrativa, las familias, las asociaciones, el tercer sector en general. Y trabajar en red, por tanto, se hace cada vez más complejo. Por eso, cuando se habla de gobernanza¹, ésta depende de la colaboración con actores de dentro y fuera de la organización (colaboración interadministrativa), pero también de partenariados público-privados², en los que el plus está, no sólo en colaborar, sino en compartir costes, riesgos y beneficios. Hay un plus de exigencia en los partenariados, que no se exige en una colaboración tradicional.

Me quiero centrar en el tema de la gestión en red, y me voy a basar en un autor norteamericano, Robert Agranoff (2003 y 2007), School of Public and Environmental Affairs (SPEA, Indiana University Bloomington), que se ha especializado en el análisis de redes donde participan las administraciones públicas, en concreto los Gobiernos Locales. Este profesor analiza una taxonomía con cuatro tipos de redes (ver gráfica 1), y afirma que ninguna tipología de red es mejor que otra, porque cada una es eficaz para una misión en concreto; pero para evolucionar de un modelo a otro, hay que tener bien consolidados los modelos anteriores para poder progresar. Para crecer entre los diferentes modelos, se requiere derechos y deberes. A veces algunos coordinadores de red aspiran a encontrarse en el modelo cuatro, el modelo más exigente, la red de acción, pero ese modelo comporta consensos, descentralización en la toma de decisiones, compartir liderazgos; y no siempre se está realmente dispuesto a entrar en este tipo de intercambios.

GRÁFICO 7

Clasificación de redes

Red de información

Intercambio de información sobre programas y políticas públicas

Red de acción

Adopta decisiones de gestión colaborativa con implementación compartida

Red de desarrollo de capacidades

Comparte información y desarrolla capacidades de sus miembros

Red formuladora de estrategias

Además orquesta estrategias entre los miembros, formulando soluciones

Fuente: elaboración propia basada en R. Agranoff (2007)

¹ *Gobernanza*: Proceso en el cual gobernar depende de una colaboración entre un conjunto complejo de instituciones y actores provenientes de dentro y fuera del gobierno local (Stoker, 1998).

² *Partenariado público-privado (PPP)*: Cooperación entre actores públicos y privados, de carácter duradero, en la que los actores desarrollan conjuntamente productos y/o servicios, y donde se comparten riesgos, costes y beneficios (Klijn y Teisman, 2003).

La primera tipología es la de redes de información, donde se intercambia conocimiento acerca de lo que están haciendo otras organizaciones, conferencias, seminarios, buenas prácticas. A veces también información sobre subvenciones y políticas públicas. En una segunda etapa, además de intercambiar información, se capacita a las personas que forman parte de esta red, por tanto se empieza a dar formación especializada a los componentes de la red. En la tercera tipología, además se desarrollan conjuntamente estrategias por parte de la red, pero la implementación es individualizada por parte de cada uno de los socios. Finalmente, el cuarto tipo de red, es el más exigente. No sólo se formulan estrategias conjuntas, también se implementa conjuntamente; los miembros de la red son responsables de distintas partes de la implementación conjunta de la estrategia. La pregunta relevante, a partir de este modelo es ¿dónde se ubica la FEMP en la actualidad?

Después de esta tipología, desde la teoría de redes, se analizan algunos factores de éxito clave a la hora de gestionar la red, y se podrían resumir en los siguientes:

- a) Selección de socios y negociación del acuerdo
 - La búsqueda y selección de los socios ha de ser coherente con los objetivos y motivaciones de la colaboración (fit estratégico).
 - Debe existir compatibilidad entre las culturas organizativas y los sistemas de gestión de los socios.
 - Es muy importante construir confianza y compromiso desde el principio.
 - Se deben prever mecanismos que permitan la resolución de conflictos en caso de desacuerdo en el futuro.
- b) Dentro de la gestión de la colaboración, se ha de establecer un núcleo duro para coordinar y hacer el seguimiento de la red, al que se le debe dar autonomía de gestión. Aspectos del diseño de la alianza:
 - Establecer mecanismos de coordinación y seguimiento.
 - Si se crea una entidad independiente (organización conjunta), proporcionar autonomía suficiente a sus responsables. Si no se crea, implicar a los responsables operativos de implementar el acuerdo (lison officers).
 - Actitudes: No centrarse sólo en los resultados a corto plazo, sino también en asegurar que hay reciprocidad. Tiene gran importancia el invertir en la relación entre los socios.
 - Es necesario abordar la gestión de los riesgos de la cooperación.

En cuanto a la gestión de la colaboración, es importante dedicar tiempo e invertir en la relación entre los socios y gestionar la colaboración. Esto significa que es necesario un cambio cultural en las organizaciones que deciden formar parte de las redes. Formar parte de la red ha de permitir mejorar la gestión de cada una de las organizaciones, si no la red tendrá poco sentido, tendrá poca participación, tendrá un impacto mínimo en los resultados para sus miembros. Se ha de pensar tanto en la gestión estratégica como en la operativa, hay que comenzar a tener conocimiento acerca de las expectativas y los límites de cada uno de los socios.

– c) Implicaciones organizativas:

- Cambio cultural: Los socios deben asumir su rol relacional de forma activa y convencida; así como el reto de la mejora de gestión.
- El desarrollo de gestión en red requiere de un marco institucional adecuado.
- Necesidad de desarrollar nuevas capacidades organizativas: Crear, mantener y explotar sistemas de información; desarrollar nuevos instrumentos de gestión, tanto para la gestión estratégica como para la gestión operativa.

Desde el inicio de la relación, debe existir voluntad y acuerdo de los responsables técnicos y políticos en todos los lados de la relación, porque se trabaja sobre una necesidad real de colaboración por todas las partes (y no tratar de sustituir gestión exitosa). Se ha de realizar un esfuerzo por salir de los corsés profesionales, y empezar a hibridar, a través del conocimiento mutuo (límites, expectativas, etc.), y acordar el nivel de participación de cada uno para lograr situaciones de ganar-ganar para todos los actores. Las redes también necesitan facilitar espacios de encuentro, pero sobre todo, necesitan dotarse de imaginación y creatividad para buscar soluciones alternativas a la gestión cotidiana de la propia red. Sin perder de vista que es relevante dotarse de persona/s responsable/s que empujen la colaboración y que tengan una visión global, que traten de construir una relación basada en el respeto (y en la crítica constructiva).

Hay un tema en la gestión que es relevante, y cada vez se está implementando con mayor potencia, se trata del liderazgo distribuido (Longo, 2009), que permite de forma contingente abordar el liderazgo en sociedades del conocimiento que prestan servicios públicos. Ya no valen los modelos primarios de control para todas las ocasiones. Dirigir, cada vez más, va a exigir promover y liderar liderazgos en otros, transferir liderazgos de una forma controlada pero, a su vez, compartida. Este liderazgo distribuido permite mejorar las actuaciones de las organizaciones porque genera un efecto multiplicador, dado que se mejora la actuación organizativa (innovación) si se diversifica el liderazgo. El gran reto de este liderazgo distribuido en redes, en las circunstancias actuales del

siglo XXI, la crisis y la gobernanza, es que estamos superando el concepto de delegación. Cuando se ejerce liderazgo distribuido, la dificultad reside en determinar objetivos, porque nos movemos en un campo no acotado, sin líneas de demarcación. Hay que liderar, transferir, para colaborar sin saber bien cuál es el objetivo que perseguimos. Hay que tener confianza en quien está liderando, hacerlo crecer y transferir sin ese control tradicional.

Si se logra ejercer un liderazgo distribuido, se está construyendo capital social interno. En una gobernanza multinivel, con diferentes niveles de gobierno, donde los Ayuntamientos se han de relacionar con empresas, con ciudadanos, con asociaciones del tercer sector, con sindicatos, existe toda una constelación de liderazgos distribuidos dentro de las propias organizaciones, con organizaciones terceras, y en el propio seno de la FEMP. Estamos hablando de gestionar la red para conseguir gestionar esta complejidad, para encontrar métodos para gestionar la interdependencia, para conseguir sinergias, factor multiplicador de la red y, en el fondo, corresponsabilidad. Si entre todos nos vamos a beneficiar de una decisión final, hay que ser corresponsables desde el principio; y eso sólo se puede hacer si se gestiona desde la confianza, desde la transparencia en la información, desde la buena gestión de algunas de las variables que he ido mencionando.

2. El futuro de la FEMP como red

Ahora me referiré a la aplicación de todo lo que he venido explicando al caso de la FEMP, analizada como una red, como una gestión en red. Querría separar la parte de la red política, y me voy a centrar en el management, en el diagnóstico de la estructura de la red y en la gestión de esta. De hecho, ambos enfoques están estrechamente vinculados al debate político, pero mi foco de atención va a ser este otro: ¿cómo podríamos hacer funcionar mejor su estructura y su gestión?. El objetivo, desde la gestión de redes, sería realizar un diagnóstico de la estructura de la red y su gestión, para extraer el máximo posible de sinergias latentes y posibilitar un avance significativo en encontrar nuevas vías y espacios para la cooperación y el desarrollo de proyectos conjuntos. Desde una aproximación externa, la FEMP se caracteriza por haber desarrollado intercambio de información, realiza formación, se empiezan a formular algunas estrategias, y es muy potente en cuanto a generación de relaciones, no estoy tan segura de que sea tan potente como red de acción en otro tipo de estrategias o de decisiones.

Bob Agranoff, analiza cuatro variables relevantes a la hora de diagnosticar una red y poder empezar a trabajar en su mejora, que son las siguientes dimensiones a considerar para diagnosticar la FEMP como red:

- **A.** Participación en la red: Intensidad de la representación de los socios en la red, estabilidad, roles e incentivos de esta participación; recursos aportados a la red: financieros, humanos, en especie.
- **B.** Objetivos y resultados: Objetivos estratégicos perseguidos, grado de logro, impactos sociales y clasificación de la red.
- **C.** Gestión de la red: Nodos de la red e intensidad de las relaciones, elementos organizativos articuladores, liderazgo y dependencias.
- **D.** Factores clave futuros: Elementos de reflexión en las decisiones estratégicas de futuro de la red: recursos, cambios necesarios, DAFO, expectativas de los socios.

Parto del trabajo sobre la encuesta que se hizo a los municipios, que es un trabajo excelente de acumulación de información, para seguir desarrollando nuevas mejoras. En cuanto a la participación en la red, donde se habla de la intensidad de la representación de los socios, algunos de los indicadores de porcentaje de participación en las comisiones y en las redes todavía son un poco pobres. A partir de los primeros datos obtenidos de la encuesta mencionada, se debería preguntar a los socios sobre cuál es la motivación de su participación, y la incidencia de elementos organizativos e hitos de la red sobre el nivel de su participación. A título de ejemplo, se podrían realizar las siguientes preguntas (ver tabla 5):

TABLA 5

Cuestiones sobre motivación de la participación de los socios en la FEMP

Objetivos que influyen en que su organización participe en la red	
Qué le impulsa a usted a participar en la red	
Cuál es su interés al participar en las comisiones/redes	
Valoración de elementos organizativos (1-5):	
- Reuniones formales	- División del trabajo
- Sistemas de comunicación	- Comisiones
- Líderes	- Redes
- Participantes	- Asamblea general
Principales logros de la red	

Fuente: elaboración propia

Para obtener respuestas en relación a la estabilidad de la representación, roles dentro de la red e incentivos para esta participación, cuál es un incentivo positivo para seguir participando en esta red y qué recursos aportan (financieros, humanos, en especie).

La segunda variable es la de “objetivos y resultados” de la propia red. Una red de este tipo se debería valorar en función de las expectativas que tienen los socios sobre ella y en lo que se está consiguiendo. Si la expectativa es hacer lobby, se está realizando con éxito; pero es distinto de si la expectativa de los socios es que la FEMP provea servicios. Distintas expectativas van a generar distintas evaluaciones respecto a la satisfacción en la red. La red está compuesta por tres niveles: la persona que representa a una organización en la red, la organización y la propia red. Hemos de tener en cuenta las expectativas, no sólo de la organización, sino también las del individuo que la representa (y a la sostenibilidad de mantener esta representación), además de a la propia red.

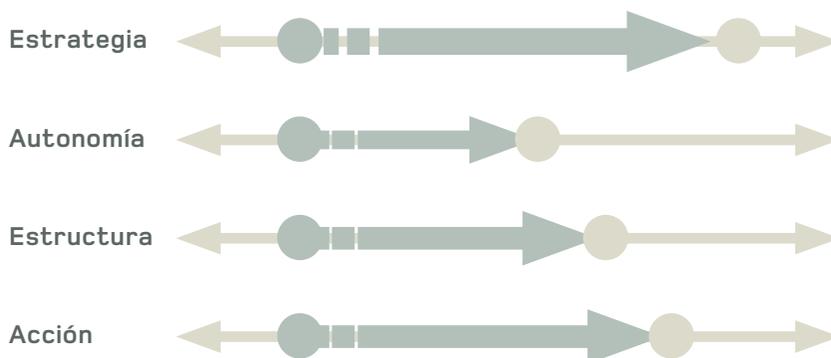
Para mejorar la FEMP en el futuro, podríamos hacer unas reflexiones, estrechamente vinculadas a las preguntas de la Tabla 2 y preguntarnos sobre: ¿Qué objetivos influyen en su organización, en su Ayuntamiento o en su diputación para participar en esta red?, otra cosa diferente es que le parece a cada individuo particular la red, que le incentiva a participar en ella. Otra reflexión sería acerca del interés por participar en las distintas comisiones, porque se están dando porcentajes bajos de asistencia a las comisiones actualmente, y se debería abordar la pregunta clave de cuál es el interés que tienen las personas para liderar comisiones, especialmente en aquellas ocasiones en que se considere que una determinada comisión podría desaparecer. Respecto a la valoración de elementos organizativos, creo que también deberíamos plantear el tema de la satisfacción y preguntar sobre: qué satisfacción tiene respecto a las reuniones formales, qué le parecen los sistemas de comunicación, qué le parecen los líderes de cada una de las comisiones, cómo se siente respecto a los otros participantes, la división del trabajo, etc.

Ahora me gustaría abordar el tema de las consecuciones de la red, cuáles son los principales logros que ha conseguido la red, y como está madurando. A mí me gustaría que cada uno de los socios se preguntara si su contribución en la FEMP a lo largo del tiempo se ha incrementado o se ha reducido, hablo de participación activa, aportar, asistir, formarse y consultar. La propia capacidad técnica de la red a la hora de gestionarse, ¿se ha reducido o se ha incrementado en los últimos años?, la confianza en la red y en lo que puede obtener gracias a ella y la defensa que puede hacer de sus intereses, ¿se ha reducido o se ha incrementado?. Finalmente, la red está generando productos o está generando impactos, ¿estamos haciendo formación, publicación y reuniones, o estamos consiguiendo mejorar la situación de los Gobiernos Locales respecto a cómo estaba anteriormente?.

Otros elementos de reflexión a analizar serían: qué tipo de vínculos se generan entre los socios y con qué intensidad se están produciendo las conexiones entre los diferentes nodos de la red, que ciudades y qué personas están haciendo de emprendedores para lanzar adelante proyectos innovadores, cuáles son los factores clave del futuro para incrementar la consolidación de la FEMP, cuáles son las principales barreras a superar y qué propuestas de transformaciones de la gestión interna se pueden realizar para obtener mejores resultados a partir de los buenos resultados que se obtienen en la actualidad, se trata de cómo seguir avanzando en esta mejora.

GRÁFICO 8

Diagnóstico FEMP en variables clave en gestión en red



Fuente: elaboración propia

A la hora de gestionar una red hay cuatro ámbitos clave: cuál es la estrategia, si tiene autonomía o no de gestión, como está dotada la estructura organizativa para tomar decisiones y obtener recursos, y qué acciones está desarrollando (qué productos e impactos consigue), y qué políticas está gestionando. He intentado configurar un mapa (ver gráfico 2) sobre estos cuatro elementos, que creo sería interesante que ustedes auto-analizaran internamente, para saber cómo sería mejorar y en qué ámbitos. Creo que la estrategia de la FEMP está clara, pero hay algunos problemas en el plano de la autonomía, por tanto, habría campo por recorrer. En cuanto a la estructura, ésta es bastante estable y conocida, aunque siempre es mejorable. Y en lo referente al tema de la acción, se están desarrollando muchas actividades, pero quizás se debería reformular alguna, repensar las necesidades, pensar en temas más transversales, y pensar en políticas que pueden interesar a los ciudadanos. En resumen, focalizar la energía de la asociación quizás en menos asuntos, pero con mayor intensidad y capacidad de obtener impactos sociales.

Referencias

- Agranoff, R. (2003) *Leveraging networks: A guide for public managers working across organizations*. IBM Endowment for the Business of Government.
- Agranoff, R. (2007) *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Georgetown University Press. Washington, D.C.
- Kickert, J.M.; Klijn, E.; Koppenjan, J. (eds.) (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*.
- Klijn, E. K.; Teisman, G.R. (2003) "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnerships: An analysis of Dutch cases" *Public Money & Management* 23(3), pp. 137-146.
- Longo, F. (2009) *Liderazgo distribuido en gestión pública*. Mimeo. Cátedra de Liderazgos y Gobernanza Democrática (ESADE).
- Powell, W. (1991) "Neither market nor hierarchy: network forms of organization", *Research in Organizational Behavior*, núm. 12, pp. 295-336.
- Stoker, G. (1998) "Governance as theory: five propositions" *International Social Science Journal*, vol. 55, núm. 155, pp. 17-28.

Manuel Bustos i Garrido

Alcalde de Sabadell. Vocal de la Comisión Ejecutiva y Vicepresidente del Consejo Territorial de la FEMP. Presidente de la Federación Catalana de Municipios

Isaura, ahora entiendo que insistieras en que participara esta mañana en este encuentro, para que queden patentes las raíces históricas del compromiso catalán y de su Federación de Municipios de Cataluña con la Federación Española de Municipios y Provincias.

Es bien sabido por todos que en el municipalismo Cataluña forma parte de la realidad de una Comunidad que ha progresado desde los pequeños municipios a las grandes ciudades, y también, que ese progreso ha estado liderado por las Alcaldesas y por los Alcaldes. A mi me han pedido que explique, y además puedo aportar alguna idea, el nuevo rol, que ha de jugar o la nueva estructura de funcionamiento que pueda aportar, precisamente, nuestra realidad territorial.

Quiero explicar que durante el pasado mandato y ya como Presidente de la Federación de Municipios de Cataluña, junto al entonces Presidente de la Federación Gallega y también junto a la Federación Madrileña, entre otras, empezamos un proyecto que coincide con el programa que nos habéis enviado desde la Federación Española: la necesidad de responder con agilidad a las preocupaciones de los ciudadanos, teniendo en cuenta la nueva realidad institucional, que vosotros definís como el futuro de la Federación Española de Municipios y Provincias.

El verano pasado constituimos el Consejo Territorial; el Consejo Territorial no es otra cosa que la representación, a través de sus Presidentes y Presidentas, de las federaciones de municipios de las Comunidades Autónomas. Nació, y desde Madrid se veía con una cierta frialdad, e incluso con distancia; tanto es así que el anterior Presidente nunca estuvo en ninguna de nuestras reuniones; el actual sí; pero el anterior no.

El Consejo Territorial era como un elemento extraño: de un funcionamiento centralizado de la FEMP nacía un grupo de Presidentes de las Federaciones de las Comunidades Autónomas que querían intercambiar, cooperar y caminar juntos en el proceso de representación del mundo local ante nuestras Comunidades Autónomas. Fue un recorrido difícil, por la incomprensión y la frialdad con que se acogió la idea, pero al final, ante el actual equipo de la Comisión Técnica y Política de la Federación, se dio un gran salto en la anterior Asamblea, y se reconoció este Consejo como un instrumento más

de la FEMP. Presidido por su Presidente, se le da el papel de coordinar a los Secretarios Generales con el Secretario General, y también la posibilidad de acordar resoluciones y elevarlas a la estructura de la FEMP, a su Comisión Ejecutiva y a su Consejo Federal. En esta mesa, hace una hora y media, se hablaba precisamente de esto, y se hablaba con preocupación. Pero es la realidad, puede no gustarnos, pero es la realidad que hay.

España hoy está configurada por una estructura federalista. Comunidades Autónomas, con sus gobiernos autonómicos, con sus competencias y sus recursos. Esta es la nueva realidad, la realidad es la descentralización del Estado y la subsidiaridad. Frente a esto, cualquier organización que pretenda representar esa pluralidad y diversidad tiene que adecuarse a esa realidad. Si la realidad plurinacional, autonómica, como queráis llamarla, no se reconoce en cualquier estructura que pretenda representar al país, no será eficaz ni eficiente. Será lo que es y no pasará nada. Seguirá siendo la que es por muchos años, pero no estará dando respuesta a esa nueva realidad que hoy se configura, más que nunca, como una necesidad de coordinarnos, de tener más presente esa realidad.

No debe suceder lo que algunos aquí han expresado con preocupación: que mientras Andalucía no está lejos de aprobar la Ley de Autonomía Local y la Ley de participación de los Entes Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, en Cataluña también estamos avanzando: ¿y cuándo nos vamos a mirar unos a otros?, ¿cuando hayamos acordado cada uno lo nuestro, y digamos: "hombre, si yo hubiese visto lo tuyo a lo mejor te hubiese podido copiar; si tuviese listo lo mío, a lo mejor te podría haber ayudado?" No puede pasar, por ejemplo, que todo el mundo esté en contra de revisar el Estatuto de Cataluña, pero que, una vez se aprobó, todo el mundo renovó el suyo. Entonces, habría que dar un salto en la Federación Española de Municipios y Provincias, para dotarla, desde su liderazgo, con la confianza y el compromiso compartido. No hay que ver el Consejo Territorial como un elemento extraño que se reúne y hace resoluciones, sino como un instrumento necesario y básico para abordar una realidad que, de lo contrario, nos va a superar como un tsunami.

Es cierto que todos queremos ser más fuertes y, si somos más, se supone que lo seremos, pero cuando uno vuelve a Cataluña, o a las Islas Baleares, Andalucía o La Rioja, se dice: sí, pero una vez que estoy aquí, ¿qué más puedo hacer? Desde Cataluña hemos hecho informes que hemos compartido con otras federaciones territoriales. Éste es un elemento para ganarnos la confianza y para poder trabajar, independientemente de las opciones políticas. Si algo sabemos los Alcaldes y Alcaldesas es que nosotros somos como un sindicato aparte, nos ponemos de acuerdo en seguida, siempre y cuando no vengan los partidos a decirnos que no nos podemos poner de acuerdo. Somos corresponsables porque compartimos las mismas realidades en nuestras economías, en nuestras competencias..., en nuestros municipios, por pequeños o grandes que éstos sean.

Cuando me invitaron a esta sesión, me dijeron que tendría que aportar alguna propuesta. Esto es lo más complicado porque conceptualmente todos sabemos dónde queremos ir, pero traducirlo a propuestas concretas es arriesgado. Mi interés no es crear la controversia. Mi interés es que desde la Federación Española de Municipios y Provincias se defina muy bien lo que es, que se defina muy al servicio de quien se está y sobre todo, para quién y para qué se está. ¿Podemos hacer más cosas, podemos ser más cosas, podemos dar más y mejores servicios, podemos ser más eficaces y eficientes? ¿podemos responder a esta nueva era de relación administrativa o interinstitucional? Yo creo que sí. Esto no es una crítica al actual funcionamiento de la FEMP ni a su historia.

Me gustaría abrir un paréntesis. Estos días yo también he estado haciendo bolos, conferencias, y creo que los Alcaldes y Alcaldesas debemos volver a formarnos, porque hasta ahora habíamos estado aprendiendo cómo hacíamos la plaza, que no hay nadie que la sepa organizar mejor que nosotros, pero nadie nos había dicho que ahora, además, también tenemos que gestionar al usuario de la plaza. Hasta ahora hacíamos la plaza, organizábamos los juegos infantiles... pero al día siguiente te llaman y te dicen que en la plaza no hay quien conviva. En muchas ciudades y pueblos hay gente de muchos colores, de muchos idiomas, de muchas creencias, de muchas tradiciones, que entre ellas no se conocen, y ese desconocimiento genera miedo, y ese miedo genera intolerancia.

Los Alcaldes deben resolver esa convivencia. Es decir, que está cambiando nuestra manera de gestionar. Esto lo digo porque, desde mi punto de vista, habría que introducir elementos de innovación que puedan ligar más esa nueva realidad. Propuestas concretas, que las Federaciones Territoriales, y quienes las representan, tengan más peso y participación en los órganos de dirección, ¿por qué no? El Secretario General debería reunirse con nuestros Secretarios Generales para hablar, compartir, sobre aquellos temas que la Ejecutiva va a decidir y, posteriormente, lo que ha decidido, ¿por qué no? ¿Por qué no se aplica el principio de descentralización y subsidiaridad, el que tiene el Estado con las Comunidades Autónomas, a la hora de las gestiones que hace el Estado con los municipios de nuestras Comunidades Autónomas? Yo no quiero que de mi ciudad desaparezca el Estado, y creo que todos los Alcaldes de Cataluña, con independencia de su opción política, opinan igual. La mejor prueba de esto es que ninguno ha renunciado al fondo de los 8.000 millones de euros. Pero sí es verdad que, de la misma manera que el Estado transfiere competencias y recursos a las Comunidades Autónomas, aquellas gestiones que se desarrollan desde la Federación Española de Municipios y Provincias en municipios de mi Comunidad Autónoma, deben ser comunicadas, preparadas, etc. con la Federación Catalana. Esto es incorporar esa realidad territorial y darle un mayor grado de capacidad para participar y coordinarse.

Las Federaciones Territoriales y sus Presidentes deberían formar parte, aunque sea sin voto, del Consejo Federal, y dotar al Consejo Federal de mayor peso político, que no

sea solamente resolutorio. La Federación Española debería liderar la coordinación de las Federaciones Territoriales, no se trata sólo de que su Presidente las presida, se trata de dar soporte institucional y técnico para coordinarnos.

Por ejemplo, la Federación de Municipios de Cataluña ha hecho informes para salvaguardar la indefensión de los Alcaldes y Alcaldesas. En Cataluña tenemos Alcaldes que están inhabilitados y en prisión, porque una persona metió más gente de la que debía en un barco en Banyoles y éste se hundió y se ahogaron; el sinvergüenza es el empresario, no el regidor y el Alcalde. Alcaldes inhabilitados y en prisión, porque una granja echaba los purines sin control; al que echaba los purines, sanción administrativa, y el Alcalde inhabilitado. Otro Alcalde está imputado porque a un ciudadano le han puesto cinco multas los policías municipales, y éste le denuncia por acoso, y el juez la ha admitido a trámite. Hemos hecho un informe sobre esto: no pedimos un juzgado aparte sino que este comportamiento no salga barato, ni sea gratis, que sea costoso, que no se pueda poner en duda el honor de los Alcaldes con un par de fotocopias de un diario y un escrito, y que luego el juez lo admita a trámite. Luego estos asuntos se suelen archivar. Pero ese tránsito, ¿quien se lo devuelve? ¿Quién les compensa la duda de los ciudadanos? Nosotros hemos hecho el informe, que está al servicio de todos, pero creo que lo debe liderar la Federación Española, esa iniciativa que nace en el territorio, la hace suya y la distribuye, la discute y la representa ante los instrumentos políticos que correspondan del Estado, como el Congreso y el Gobierno.

Hablando de financiación, yo no he perdido la esperanza, la ilusión, y creo en la necesidad de que haya un acuerdo. También se está trabajando en un fondo de compensación y espero que en breve tengamos buenas noticias sobre él. Yo podría hablar de otros muchos asuntos, pero se me ha encomendado que hable de esto. El Consejo Territorial nació con desconfianza, no ha encontrado el calor y el impulso que algunos pensamos que debe tener, pero creo que puede ser un instrumento para la Federación, para la nueva FEMP del futuro.

En esta sala, esta mañana, había quien manifestaba incomodidad con la realidad autonómica porque podía generar desigualdades en el trato a los municipios. Para superar esa desigualdad lo que hay que hacer es ponerse al frente y liderarlo respetando la singularidad del territorio. Yo no estoy de acuerdo con el café para todos; como mínimo un café, pero a mí no me pueden impedir que, además, pueda tomar una tila si es que estoy nervioso, porque eso sería discriminación, eso sería tener privilegios, y nosotros sabemos mejor que nadie cuál es la diferencia entre igualdad y privilegios. Café para todos como mínimo, pero después también nuestro recorrido. El recorrido que cada uno sea capaz de hacer, porque si no, no estaríamos hablando de autonomía local, la autonomía local se debe preservar.

Quiero hacer un comentario final, de buen rollo, que alguno seguramente me contestará. La FEMP debe destensarse en el ámbito de la política, nosotros somos el único sindicato insolidario, el único. Todos los demás sindicatos defienden a sus afiliados; aquí se mira para otro lado. Yo reclamo, y se lo reclamo al Partido Popular, en este período, en el que estamos discutiendo el presente inmediato de lo que nos estamos jugando, competencias, financiación, leyes, el régimen local... nos estamos jugando el presente y el futuro, pero también estamos sentando las bases, con serenidad, con responsabilidad, del futuro, de lo que ha de ser nuestra representación institucional, diversa, plural, respetando singularidades, ideologías. No puede ser que no estemos todos, porque al final, si no estamos todas las cosas irán igual, pero no será lo mismo. No es lo mismo valor que precio, eso lo sabemos todos, a veces la gente se confunde; pues esto es lo mismo, seguiremos adelante, pero no será lo mismo. Yo no estoy de acuerdo con que el Consejo Territorial se haya visto roto por cuestiones de las que nosotros no somos responsables. Ahora, más que nunca, debemos reflexionar. Haya acuerdo de financiación autonómica, o no, es igual.

Estoy convencido de que los Alcaldes, que sabemos de lo que hablamos, estamos interesados en nuestros municipios, en nuestros vecinos; y la Federación es nuestra, la nuestra, la que nos representa, y todos debemos sentirnos representados desde la pluralidad, la diversidad, la singularidad, pero sin tener otro objetivo que el mundo local, y el mundo municipal. Me consta que algunos están haciendo esfuerzos en esta línea, y habría que ayudarles a encontrar el sentido de su compromiso. Yo lo echo en falta. El Consejo Territorial no es lo mismo sin la participación de todos, porque entonces es que no es lo que tendría que ser, y no valdría la pena reunirlo. Yo no he venido a discutir con nadie, ni a debatir con nadie, he venido a compartir. Por tanto, si tenéis reflexiones yo las escucharé y las compartiré porque ni siquiera pretendo tener razón, simplemente he compartido una reflexión propia.

Muchas gracias por haber sido invitado a estar aquí. Las palabras de Isaura han situado en la historia de la FEMP estos dos casos de permanencia en la Ejecutiva. En cualquier caso, estoy orgulloso de que fuera el Alcalde de Málaga quien tuvo esta iniciativa, que estoy seguro que hoy, treinta años después, ha tenido un recorrido interesante, y me parece muy oportuno que se haga esta reflexión, en el marco del Plan Estratégico que se plantea para el siglo XXI. Yo halago la iniciativa de este Curso de Verano y estoy convencido de que será de utilidad para el mundo del municipalismo español.

El título de este curso tiene dos puntos: Estrategias del municipalismo en un Estado cooperativo y Plan Estratégico de la FEMP para el siglo XXI. Quiero dejar claro que la estrategia del municipalismo en un Estado cooperativo debe ser capaz de establecer esa cooperación, que ha de ser leal, con el resto de administraciones, lo que depende de nosotros y depende también de las otras administraciones. Al mismo tiempo, creo que en España, por las circunstancias que teníamos en 1979, con la Constitución recién aprobada, nació la FEMP. Fue antes de que existiera el Estado de las Autonomías, existía un pre-desarrollo de las autonomías, pero los Estatutos y las correspondientes elecciones fueron posteriores; ese marco condiciona el municipalismo, en la línea de plantearse un papel más potente, más competencias, más funciones. No trato de hacer un planteamiento reivindicativo sino descriptivo, serenamente descriptivo, porque cuando se pasa de un Estado muy centralista, en el que el 90 por ciento de los presupuestos estaba en el ámbito central y el resto en el ámbito local, a un Estado Autonómico, se cae en el error de repetir el centralismo que existía, pero multiplicado por 17, por las 17 autonomías creadas.

Se ha olvidado algo que me parece importante, y que quizá la FEMP pudiera haber tenido algún papel de reivindicación o de protagonismo: me refiero a la necesidad de reclamar las competencias y las funciones que de una manera natural, aplicando el principio de subsidiariedad, pensemos que deben permanecer en el ámbito local. Competencias que estaban en el ámbito central, lugar inadecuado, pasan al Estado de las Autonomías, lugar inadecuado y deben pasar al ámbito local, más cerca del ciudadano. No es necesario copiar a otros países, pero sí hay que copiar o inspirarse en los Estados europeos que tienen estructuras regionales. No copiando aquellos modelos en los que solamente existen el Estado y los municipios, porque hay una gran diferencia entre esos municipios y los nuestros; pueden manejar un presupuesto por habitante y año entre 6 y 7 veces

mayor que los españoles. Pero tratando de acercarse al Estado alemán, al francés... donde los municipios, aun existiendo estructuras regionales, manejan unos presupuestos que son el doble o el triple por habitante y año que los nuestros, porque además tienen competencias más abundantes. No es por afán de tener competencias, sino porque hay una vocación de servir al ciudadano, de la forma que es más cercana, que es el municipio. Es absurdo que se mantenga la distancia desde la Comunidad Autónoma hasta el ciudadano, cuando hay ese escalón natural. Hay que tener en cuenta a las Comunidades Autónomas, pero ellas tienen que tener en cuenta a los municipios, y hasta ahora eso no se ha producido.

Mientras se llega a ese estado ideal de equilibrio de funciones debe haber cooperación permanente entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. A veces se echa de menos una cooperación leal entre el Estado central, las Autonomías y los Ayuntamientos, con independencia del color político. El ciudadano espera de nosotros cooperación, entendimiento, lealtad y que se de respuesta concreta y eficaz a sus problemas. Un Estado cooperativo en España debe implicar una estrategia de reforzamiento del papel, de la función de los municipios, con más peso, con más competencias, y adaptándolos a los nuevos tiempos.

La FEMP también tiene que adaptarse a los nuevos tiempos. Estamos en el comienzo del siglo XXI y los Ayuntamientos debemos tener un papel activo en sostenibilidad ambiental, en inclusión social, en política de vivienda, en integración de la inmigración (siendo el ámbito municipal el más adecuado para adoptar políticas en esta materia), en políticas activas y de liderazgo en participación ciudadana, en materia de accesibilidad, para que las ciudades sean para todos y en todos los sentidos, sin barreras físicas, laborales o de información, etc. Debemos ser activos, muy dinámicos y actuales, para conseguir una calidad de los servicios máxima, ser competitivos y tener el respeto y la consideración de los ciudadanos. Esto supone una administración honesta, eficaz y eficiente, manejar los recursos con respeto absoluto, con mayor respeto que los nuestros propios, incluso, con control de gasto, de austeridad y eficacia máxima. Hay que conseguir que toda la estructura municipal, el propio Ayuntamiento, sus organismos autónomos y las empresas, estén impregnados de una política de calidad. Los Ayuntamientos deben trasladarlo a la sociedad dando ejemplo. Si tenemos un municipalismo más prestigiado del que ahora tenemos, más atento a ese manejo eficaz de los recursos públicos, nos será más fácil tener acogida en nuestros planteamientos en el tema de la financiación, para poder tener fuerza moral para reclamar al Estado que nosotros formamos parte de él.

Realmente somos tan Estado como el Gobierno central o las autonomías y, por tanto, una política que en caso de crisis acude a la deuda pública para equilibrar las cuentas del Gobierno central y de las autonomías, puesto que la financiación autonómica se hará y se pactará acudiendo a recursos que no provienen de los excedentes de ingresos del Estado,

sino de la emisión de deuda pública, también debe estar a nuestro alcance. Nosotros podemos plantear que los déficits que se están produciendo en los Ayuntamientos españoles puedan y deban ser atendidos con esa misma deuda pública. La deuda pública sirve para atender problemas de financiación de las Comunidades Autónomas que, por otro lado, pueden acudir al crédito para el gasto corriente, cosa que los Ayuntamientos no pueden hacer, sólo pueden acudir al crédito para inversiones. Esto me parece muy importante, porque la cifra no sería demasiado alta, con objeto de que el Estado no bajase su aportación el año próximo aunque bajen sus ingresos. La FEMP también debe estar en esa dirección. Algo se planteará dentro de los fondos (FEIL) para el año 2010, de los que una parte puede derivarse hacia gastos corrientes, que es algo parecido a lo que yo estoy defendiendo. De cara a la sociedad, moralmente, y frente al Estado, es mucho más fácil hacer esto si aplicamos programas de austeridad, si no tenemos gastos disparatados en niveles salariales del funcionariado local en relación a los niveles salariales del funcionariado autonómico o de la Administración central, etc.

Acerca del Plan Estratégico de la FEMP en el siglo XXI, la explicación que ha hecho Tamiko Ysa como experta, me parece un marco teórico interesante y útil. Sitúo a la FEMP más en el cuadrante de la red de información, y esto sin sacarle el 100 por ciento del partido que se podría sacar, porque no todos los municipios se aprovechan de esas posibilidades de información, solamente una parte, los que acuden a las comisiones, los que acuden a seminarios y congresos, los que visitan la página Web, pero dudo que todos se beneficien.

Estamos comenzando a trabajar en desarrollo de capacidades, pero no en formulación de estrategias. Hay que sacar todo el partido a la red de información, llegar a la red de desarrollo de capacidades y a la formulación de estrategias. La FEMP puede y debe desarrollar, y esta es una reflexión obligada en estos momentos, una serie de servicios, una serie de posibilidades a favor de los Ayuntamientos y de las Diputaciones (utilizar a las Diputaciones, estimularlas para que ayuden a los municipios pequeños), para que estemos a la altura de los retos de este siglo XXI. Una correcta ordenación del territorio, un correcto urbanismo, políticas en materia cultural y deportiva, cuando dependan del ámbito de la Administración Local, protección ambiental, política social, control del gasto, ejercicio de una política de organización y de calidad interna. Hay que aprender cómo desarrollar una respuesta eficaz desde cada ámbito local a los retos que antes comenté.

Queda mucho por hacer a la FEMP en este sentido y hay que abordarlo con valentía. Creo que es bueno que los municipios nos planteemos una lealtad máxima a la FEMP, no hay que servirse de la FEMP, sino ayudar a la FEMP y servir a la FEMP; hay que dejar la política fuera de la FEMP en todos los sentidos, no hay que usar la FEMP para desgastar o proteger al gobierno de turno. Hay que mantener una lealtad en las relaciones entre

las distintas administraciones. Para que la FEMP pueda ser práctica y eficaz en el objetivo de servicio hacia los municipios españoles hay que dejar fuera el color político, hay que apostar por el color municipalista. Debemos estar unidos, buscando las mejores soluciones, las mejores estrategias, no se trata de crear elementos de confrontación, más que eso, se trata de buscar el diálogo y la cooperación donde tengan que estar los municipios o la FEMP representada (el Consejo de Política Fiscal y Financiera); y en tantas ocasiones a nivel legislativo, de estrategias, etc. el papel de los municipios debe ser conjunto.

Esta unión no impide el diálogo directo de los municipios con la administración autonómica y estatal. La FEMP es un elemento útil para la puesta al día de toda la estructura municipal. En relación a las federaciones territoriales, creo que se debe apostar por la FEMP, hay que trabajar para ella, apostar por ella y que las territoriales hagan su tarea; habrá ocasiones para el encuentro desde la lealtad y la coordinación. Creo que querer reforzar el ámbito regional de la FEMP entraña un riesgo de debilitar la propia FEMP. La FEMP puede garantizar una cierta homogeneidad en la calidad de los servicios, lo que me parece bueno, sin perjuicio de que si una autonomía quiere ser más municipalista, puede establecer una competencia relativa a dotar de más autonomía a los municipios, ese es el camino. De momento esto no ha sucedido, ninguna Comunidad Autónoma ha cogido la bandera del municipalismo y se ha puesto a transferir los recursos presupuestarios a los municipios. Hay que trabajar en la dirección de que la FEMP cuente con la participación de todas las fuerzas políticas en todos sus órganos, no solamente en las comisiones, también en la Comisión Ejecutiva y en el resto de sus órganos.

Muchas gracias, buenas tardes a todas las personas con las que comparto la mesa y, por supuesto, a todos y a todas vosotras. No es fácil, lo decía Manuel Bustos antes, centrarse en el apartado que nos ha correspondido, porque se entremezcla todo demasiado, y no es fácil centrarse en las Comisiones y en el funcionamiento interno de la FEMP. Voy a hacer el intento. Han sido muy interesantes las distintas exposiciones, pero comparto, quizás con más intensidad, lo que ha expuesto Tamiko.

En primer lugar, creo que es necesario reconocer que este Plan Estratégico es una opción más que importante y más que aplaudida, porque creo que, después de todos estos años de vigencia de la FEMP, había pasado un tiempo suficiente. Una vez que se ha desempeñado un papel tan importante defendiendo los intereses municipales, también modernizando los municipios, prestando servicios en materia formativa o de asesoramiento, yo creo que era el momento de hacer este Plan Estratégico. Por tanto, me gustaría establecer ese punto de partida diciendo que creo que era más que necesaria la realización del plan. Puesto que en este año 2009 todos somos conscientes de que han aparecido, están apareciendo, nuevos retos: una sociedad diferente, mucho más cambiante, más dinámica, unos Ayuntamientos y unas Corporaciones Locales que tienen que dar una respuesta más ágil a muchas de las cuestiones que se plantean. Por tanto, más allá de la financiación local, importantísima la consabida financiación local, más allá de que la reclamemos, de que nos lamentemos, y más allá de la Ley de Gobierno Local, yo creo que debemos valorar como muy positivo este debate y espero que sea el momento de apostar por el cambio como algunas veces comenta Antonio Díaz, aunque tenga sus problemas, aunque nos lleve a veces al vértigo del caos o aunque nos suponga la incomodidad del riesgo, del temor a algo desconocido. Creo que es el momento, y yo voy a intentar responder, más que responder compartir y aportar algunas inquietudes y algunas reflexiones, a tres preguntas que estaban implícitas en este debate.

Por un lado, **¿cuál considero que es el grado de adecuación del funcionamiento de la FEMP a los retos actuales y futuros de las Entidades Locales?** Yo empezaría diciendo que la FEMP, tal y como está estructurada, tal y como es su organización actual, creo que ha conseguido, a lo largo estos años, tener una estructura organizativa y metodológica muy bien engrasada; con un funcionamiento que yo etiquetaría como muy serio. Creo que los órganos de decisión, de participación, ya sean comisiones o sean redes, trabajan

y funcionan de una forma sistemática. Yo llevo siendo 10 años concejal y no había participado de manera activa hasta ahora en ninguna comisión. Realmente, sorprende de forma muy grata que el funcionamiento, esa sistemática como organización, está absolutamente bien engrasada. Mis aportaciones están siempre mediatizadas por dos cuestiones. Soy la Presidenta de una Diputación de una Provincia, que tiene multitud de pequeños municipios, 404 núcleos de población, de los cuáles sólo seis superan los 5.000 habitantes; y también formo parte de la Comisión de Medio Ambiente, que es una de las mejor valoradas, por lo que he visto en el Plan Estratégico. Estas aportaciones estarán un poco mediatizadas por estas dos visiones de la FEMP y de los Ayuntamientos y Diputaciones. El aparato administrativo de la FEMP me parece que es bueno. Lo que ocurre es que, a la vez podríamos decir que se ha configurado en un pez atractivo y grande, bonito, que funciona bien, que se mueve bien, pero que en este momento ese producto final, las publicaciones, las normas, las regulaciones, las actividades formativas, conforman un producto estupendo, pero para este momento le falta cierto dinamismo y capacidad ágil de respuesta. Resulta incluso poco operativo, a veces, por la cantidad. En definitiva, al final creo que aporta poco valor añadido a la gestión del día a día de las Corporaciones Locales. Estos planes que funcionan muy bien, pero son rígidos y necesitan que se promueva una organización, una estructura bastante más flexible y con una participación diferente, porque vemos que el conocimiento de las comisiones y de las redes es importante, tienen un grado de conocimiento importante, pero la participación decrece muchísimo.

El aparato está bien, funciona bien, pero se ha convertido en un aparato un poco lento para la situación actual, para el entorno actual y, desde luego, creo que es poco flexible. La participación, tal y como está orquestada, no creo que responda a la actualidad. Parafraseando lo que decía Tamiko, creo que hemos conseguido un excelente aparato, un extraordinario producto, pero, sin embargo, el impacto es escaso. Estamos en ese momento histórico en el que el pez grande no se come al chico, sino que el pez rápido se come al lento. Me permitiría contarles una pequeña anécdota, en este año en que estamos, el año de Darwin, un año de animales. Dos amigos están en una tienda de campaña, ven que viene un oso y se han dejado las armas fuera para matarlo, ven que viene feroz... uno de ellos dice, "no tengo nada, hemos dejado las herramientas fuera, la escopeta, el fusil..."; el otro dice, "pues menudo problema que tenemos, se me está ocurriendo una idea"; el otro piensa, "estupendo, estamos salvados", pero luego ve que saca de su mochila unas zapatillas de deportes, se las empieza a poner... , le dice "¿piensas darle una patada?" a lo que el otro responde "no, yo me voy antes, ¡tú, a ver cómo te las arreglas!". Pues esa es la situación actual, en la FEMP está ocurriendo esto. Estamos aquí, somos estupendos, tenemos un aparato maravilloso, conseguimos unas publicaciones extraordinarias, pero cuando tengamos algún problema y tengamos que darle una respuesta inmediata habrá que buscar otra alternativa.

Existe la necesidad de que seamos mucho más ágiles y mucho más dinámicos, aún reconociendo que la tarea, la función, y lo que se ha conseguido estos años, ha sido extraordinario, como un esfuerzo colectivo de todas las Administraciones Locales. En este momento, que se caracteriza por el dinamismo, no hay estructuras, ni siquiera en el sector privado, que tengan la capacidad de innovación, la capacidad de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, la capacidad de poner en marcha servicios insospechados para resolver problemas que tiene la gente de nuestros municipios. Ni siquiera el sector privado puede competir con los Ayuntamientos, no sé si diré tanto de las Diputaciones, aunque sé que son una maquinaria un poco más pesada a la hora de dar respuesta a los ciudadanos. Es imprescindible que ante los retos actuales la FEMP vaya por delante, que sea un foro de innovación fundamentalmente, que permita que tengamos proyectos innovadores y novedosos que hagan que ni siquiera veamos al oso acercarse, que podamos estar por delante de lo que está ocurriendo en este momento, y que a la vez pueda ser un elemento de intercambio, un foro de experiencias, pero eminentemente práctico; cualquier otra cosa, en este momento, no nos haría ser muy útiles para los municipios. Apuesto por un modelo de red de acción, de implementación y de evaluación de lo realizado y de lo que se va a realizar. Que cuando creamos algo tengamos claro cómo se va a evaluar, cómo se va a dar la participación y cómo vamos a limitar y evitar esas fricciones políticas que se pueden producir. No es malo que se produzcan; es importante que tengamos ya, previamente, hecho el marco de cómo se van a gestionar esas fricciones si se producen.

La siguiente pregunta era **¿cuáles son los principales desafíos que debe acometer la FEMP para mejorar su funcionamiento?, junto con ¿cómo funcionaría, como estaría organizada y cuáles serían las características de esa FEMP ideal?** Me van a permitir que mezcle un poco estas dos reflexiones o aportaciones que yo puedo hacer al respecto. En cuanto a los retos actuales, yo creo que es imprescindible, y apuesto también por algo que comentaba Tamiko, creo que no se puede abordar tanto porque apretamos muy poco. Es decir, creo que hay que abordar en cada legislatura, en cada tramo de años, o cada año, unos temas muy concretos. Por ejemplo, yo ya estoy cansada de hablarles de la Administración electrónica, de hablarme a mí misma de la Administración electrónica, y me voy a remitir a los hechos. Hace muy poco, en una provincia como la mía, solamente había dos firmas electrónicas. Estupendo. El Plan E ha servido para muchas cosas, entre otras para darnos cuenta de que a la Administración electrónica le queda mucho.

La realidad es que, a muy pocos meses de tener que estar hablando de una administración electrónica para el ciudadano, el reto parece imposible. Ese reto debería ser tratado de manera transversal, única, monotemática, todos a una, y, desde luego, con planteamientos prácticos, con implementaciones en fase, con evaluaciones y con un cronograma razonable. Definitivamente, debemos abordar ese empoderamiento, ese liderazgo, llamémosle liderazgo distributivo como ha dicho Tamiko, da igual el nombre.

Tenemos que ser un *"lobby"*, y no pasa nada porque lo digamos, creo que tenemos que ser un *"lobby"*, y creo que la FEMP es el espacio en el que todos juntos, con los distintos territorios, con las distintas opciones políticas, con la diversidad y pluralidad de las Administraciones Locales, desde la de tres habitantes a la urbe grande... debemos estar. Tenemos que ser un *"lobby"*, porque además somos especialistas, nadie nos puede negar que somos los mejores implantando proyectos, implantando productos. Me remito a la prueba reciente, al Plan E, lo hemos hecho, incluso ha sorprendido a todo el mundo, al propio Gobierno. Es porque somos expertos, somos expertos en poner en marcha proyectos, en idearlos, etc. ¿Porqué no podemos reclamar nuestro espacio para liderar la innovación?, ¿porqué tenemos que estar siempre poniendo en marcha lo que ideamos a pequeña escala? Luego, lo que ocurre es que venimos a la FEMP para contar nuestras experiencias porque no nos hacen caso en ningún otro sitio. Yo abogo por el Premio a la Autonomía más municipalista, o al Ministerio más municipalista. No nos tiene que dar miedo decir que queremos ser un *"lobby"*, porque tenemos historia, tenemos presente, tenemos realidad y sabemos hacer las cosas; también sabemos innovar mucho más. Eso sí que nos permitiría poner un valor añadido a los municipios, seguro, porque seríamos ese laboratorio de ideas, en el que de tú a tú, podríamos perfectamente acoger las ideas que se realizan en un microcosmos, en cada una de nuestras Administraciones Locales.

He hablado de la Administración electrónica, he hablado del empoderamiento, como ejemplo de que debemos abordar temas concretos y con todo el esfuerzo y la fuerza de la estructura que tenemos. También hay que dar un paso, no sé si llamarlo institucionalización o gestión de la red, pero tenemos que decidir qué queremos ser y cómo. Debemos decidirlo ya. Abogo por una gestión profesionalizada en la que, además de los órganos consultivos y de participación, tiene que haber una gestión de la propia red. Soy del ámbito sanitario y pongo un ejemplo: la Consejería de Sanidad y los Servicios de Salud. Tiene que haber un órgano de gestión de la red cumpliendo la misión que le digamos; es decir, administración electrónica, pues tal la va a gestionar. Desde luego, eso va a hacer decaer la fricción política, desde mi punto de vista, muchísimo. Porque, al final, lo que se va a hacer es valorar una memoria de gestión de un proyecto. Un tiempo para el debate, pero luego tendremos una repercusión práctica de lo que queremos hacer.

Para ir terminando este apartado, creo que podríamos, también, trabajar en que tuviésemos una homologación de servicios, que diese igual de qué administración estamos hablando, pero que, al menos, tuviésemos una carta de servicios mínima, homologada. Que todo el mundo supiese hacia dónde tiene que ir y, si alguien ya lo tiene, pueda servir como experiencia para el que lo quiera poner en marcha. Estaría bien que todas las Administraciones Locales tuviésemos una carta ideal homologada, realizable. Hay que pensar que hay Administraciones Locales que tienen un secretario-interventor compartido, que también tienen que tener o tienen ciudadanos que están en la red, y son

ciudadanos del mundo, son ciudadanos bien informados que quieren tener los mismos servicios, dentro de lo razonable, que es esa territorialidad y la organización de los servicios públicos básicos. La colaboración la tenemos un poco abandonada, y me parece que es un apartado importante en la situación actual. La colaboración o creación de sinergias con ese tercer sector y con el mundo privado. Probablemente, también seamos los mejores interlocutores, y los más y mejor capacitados de la Administración, más allá incluso que la Administración del Estado o la Administración Autonómica, porque cuando se deciden cosas terminan en un territorio, en un municipio, y creo que somos agentes aventajados de interlocución con el sector privado y con el tercer sector. Me parece que tampoco lo estamos utilizando.

Debemos pasar definitivamente del producto al impacto. Creo que debemos centrarnos en menos temas, pero concluirlos, resolverlos y aportar ese valor añadido para nuestros socios. La estructura que se cree, si es que se produce un cambio, debe reflejar que no somos un mercado único, hay una territorialidad, hay diferencias increíbles entre las diversas Administraciones Locales, la lejanía o cercanía, la población, etc. Esta gobernanza multinivel debe reflejar que no somos un mercado único todos los socios. ¿Organismo autónomo de gestión o no?, no lo sé, una red franquiciada, una red consorciada, una red mancomunada... cualquiera de estas nos pueden servir para cambiar esta estructura. Hay que retomar ese liderazgo, esa innovación transversal y jugar con la marca de la Administración Local. Creo que tenemos un producto estupendo y solamente tenemos que ponerlo en marcha, a rodar, y que genere impacto.

Para terminar, creo que tenemos una estructura buena, me voy a remitir a José Saramago que en un libro, "Las pequeñas memorias", decía "déjate llevar por el niño que fuiste"; en el libro de consejos, yo creo que la FEMP ha crecido y se ha desarrollado bien, por tanto debemos tener muy en cuenta lo que ha ocurrido hasta ahora, lo hemos hecho bien. Pero, también, en uno de sus últimos libros, "El viaje del elefante", dice Saramago que "siempre acabamos llegando donde nos esperan". Ese es mi deseo, que acabemos llegando donde nos esperan nuestros Ayuntamientos, donde nos espera toda la Administración Local, porque ahí es donde nos esperan realmente los ciudadanos.

Miguel Ángel García Nieto

Alcalde de Ávila. Vocal del Consejo Federal de la FEMP.

Presidente de la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Presidente de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León

Yo hablo como Alcalde de Ávila, pero se me ha pedido también que hable como Presidente de la Federación Castellano-Leonesa de Municipios y Provincias. Seguramente son muchas más las cosas que nos unen que las que nos separan. Es curioso comprobar cómo desde distintos puntos de vista políticos, coincidimos en lo esencial, que es la defensa de los Ayuntamientos, los Municipios y Provincias. Estoy muy de acuerdo con lo que dijo Joan Subirats ayer, con lo que ha dicho Manuel Bustos, con lo que ha dicho Paco esta mañana, con lo que ha dicho Tamiko y con lo que ha dicho María Antonia. Quiero opinar sobre dos cosas, sobre cómo veo el funcionamiento de la FEMP y dar mi punto de vista, desde mi participación en el Consejo Territorial, como Presidente de una Federación Regional.

Es verdad que tenemos un punto de partida que no hay que olvidar, el pasado tiene que estar presente en lo que queramos diseñar para el futuro, por eso me parece muy oportuna la puesta en marcha de esta reflexión en torno al Plan Estratégico. Lo que más nos agobia, los dos objetivos fundamentales que la FEMP y los municipios vienen persiguiendo, ya que 30 años después estamos casi en el mismo punto de partida, son la financiación y la nueva Ley de Gobiernos Locales. Si hubiésemos avanzado algo no estaríamos ahora hablando de esto. Ello dice mucho de lo que ha sido la FEMP y hacia dónde debemos ir.

Los municipios han contribuido de manera decisiva al desarrollo del Estado, es cierto que somos la tercera pata del Estado, aunque no siempre se nos reconoce. La FEMP ha servido como punto de encuentro del municipalismo y como representación de una sola voz de los municipios y las provincias frente a otras administraciones. Hay que hacer un análisis de las debilidades de la Federación. Comparto varios argumentos que han utilizado María Antonia, Paco y Manuel. Creo que es dañina la influencia de los grandes partidos en el gobierno de la Federación. Hay escasa presencia de la FEMP en foros principales de decisión, ésta es una asignatura pendiente. Los Presidentes de las Comisiones hacemos llegar informes que no siempre son atendidos; se exigen informes, en ocasiones, para justificar consensos políticos, pero luego no se tienen en cuenta. La voz municipal suele ocupar un cuarto plano, cuando debiera situarse en un segundo o incluso un primer plano. Los procedimientos utilizados por la FEMP, como decía María Antonia, son bastante lentos, eso hace que los procesos de decisión pierdan efectividad

en el tiempo. Por tanto, la operativa interna limita la eficacia, y ello conlleva una situación de debilidad frente a otras administraciones. Si fuésemos más ágiles seríamos más fuertes a la hora de presentarnos ante otras administraciones.

Arrastramos en el tiempo problemas sin solucionar, habrá que acotar más los temas, no abarcar mucho y apretar poco. Los órdenes del día de las reuniones varían poco a lo largo de los mandatos. Hay temas que se han suscitado, pero que ni siquiera hemos abordado, o en los que no hemos avanzado: el tema de la SGAE, la indefensión de los Alcaldes, las retribuciones a los Alcaldes, que tanto se habla de ellas en las comisiones territoriales por parte de los Alcaldes de los pequeños municipios, y que otros países lo tienen en sus boletines oficiales del Estado. Pero, sin embargo, aquí aún no hemos dado ningún paso. Creo que servimos para muchas cosas, pero que se está desaprovechando por parte de otras administraciones el valor de la FEMP. Se desaprovechan oportunidades de interlocución por parte de los gobiernos, de todos los gobiernos, no sólo por parte del gobierno del Estado, también por parte de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Se aprueban muchas leyes que afectan muy directamente a los municipios y a las provincias pero, sin embargo, no se nos tiene suficientemente en cuenta a la hora de elaborarlas. Por esto, en ocasiones nos encontramos con leyes que no sólo no arreglan lo que pretendían, sino que son una losa con la que tenemos que cargar los Ayuntamientos y las Diputaciones. Tenemos una dependencia económica grande, y esto no nos da la autonomía que necesitamos. Creo que la FEMP es un instrumento útil, también necesario, y debemos ser capaces de modernizarla para que siga sirviendo como ha servido hasta ahora.

Creo que la FEMP ha servido bien, pero es el momento de afrontar los retos del futuro. Hay que hacer cambios en la manera en que hemos venido funcionando, anteponiendo los intereses de los Ayuntamientos frente a las posturas partidistas. Esto es difícil, decirlo quizá es fácil, hacerlo no lo es tanto. Pero tenemos que ser capaces, porque si no vamos a tener serias dificultades para avanzar. Esto hay que hacerlo, exigiendo una mayor presencia en los foros de decisión, y exigiendo, también, un mayor peso de la voz municipal en las decisiones; porque si no, difícilmente nuestros Ayuntamientos van a creer en los que les representamos en la Federación. También hay que buscar fórmulas más ágiles y más eficaces para dar respuestas desde la FEMP a los problemas comunes, a lo que nos piden nuestros Ayuntamientos, nuestras diputaciones, con respeto a la representación plural y desde el consenso, que creo que es la única fórmula a seguir para encontrarnos, dejando las discrepancias a un lado. Hay que exigir que esa tercera pata del Estado cuente y pese tanto como las otras dos, porque nos han quitado el sitio. La FEMP existía antes que las Comunidades Autónomas, pero creo que nos han quitado el sitio, que nuestro sitio lo han ocupado otros y debemos ser capaces de exigir nuestro sitio, el sitio que nos corresponde, que no es otro que un tercio del Estado al que representamos. Tenemos que rechazar rotundamente las leyes que afectan a los

Ayuntamientos y en las cuáles no hemos intervenido o no se nos ha tenido en cuenta lo suficiente. También hay que pedir una nueva Ley de Gobiernos Locales que aclare el marco competencial; si no hacemos esto estamos abocados al fracaso.

Las Federaciones Territoriales tenemos los mismos problemas que la FEMP, exactamente los mismos, en otra dimensión, pero los mismos. Quizá tengamos un diálogo más directo y más fácil con los gobiernos autonómicos, por aquello de la cercanía, y esto facilita la voz y el diálogo con las Comunidades Autónomas; pero los avances tampoco son mayores que los de la FEMP. Existen tratos diferenciados entre unas comunidades y otras, unas federaciones han avanzado en ciertos asuntos, y a otras aún les queda mucho trecho por recorrer. La presencia institucional también difiere mucho de unas Comunidades a otras. Seguramente se están desaprovechando muchas oportunidades, o puede ser que unos aprovechen más que otros lo que podríamos ofrecer desde las Federaciones Territoriales a los gobiernos autonómicos. El Consejo Territorial es un órgano que ha demostrado su valía, su importancia; de hecho, en torno a la financiación local, aún permanece muy vigente un documento que fuimos capaces de aprobar entre todos en el Consejo Territorial de Zaragoza. Estoy seguro que desde ese documento base no ha habido otro con esta importancia. Eso quiere decir que el Consejo Territorial puede servir, que puede ser un instrumento muy útil. Pero creo que en este momento es un órgano con escasa fuerza, con escasa potencia en la estructura global de la FEMP. Es un órgano poco útil para las posibilidades que tiene: se podría aportar una voz consensuada territorialmente.

Yo creo que el Consejo Territorial debería subir un escalón en el escalafón estructural de la FEMP, debería estar a la altura del Consejo Federal. Comparto con Manuel la importancia de la territorialidad en la FEMP. También creo que la Vicepresidencia operativa del Consejo Territorial debería estar en manos del partido de la oposición, para buscar ese equilibrio que garantizara una mayor presencia territorial y un mayor equilibrio a la hora de ponderar las opiniones. Como conclusión, considero que las estructuras de la FEMP son lentas y pesadas. Deberíamos buscar una mayor agilidad y modernización, deberíamos también apartar las etiquetas partidistas e incrementar el espíritu reivindicativo con las administraciones, habría que exigir un mayor peso institucional, como tercera pata del Estado que somos. Deberíamos ser un órgano consultivo obligatorio y de obligatoria vinculación para los gobiernos, y el Consejo Territorial debería tener una mayor presencia y mayor peso estructural dentro de la FEMP, como órgano de representación territorial y directa.

*“Problemas actuales y nuevas visiones
del municipalismo”*

Rafael Bañón i Martínez

Catedrático. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II.
Universidad Complutense de Madrid

LLuís Corominas i Díaz

Secretario Ejecutivo de Territorio, Acción Municipal y Militancia de CIU

Julio Setién Martínez

Alcalde de San Fernando de Henares.
Vocal del Consejo Federal de la FEMP.
Miembro de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Salud Pública.
Portavoz de IU

Rafael Merino López

Diputado en el Congreso de los Diputados por la circunscripción de Córdoba.
Portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Administraciones Públicas

Ramón Ropero Mancera

Alcalde de Villafranca de los Barros.
Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Portavoz del PSOE



*De izquierda a derecha:
Lluís Corominas i
Díaz, Julio Setién
Martínez, Rafael Merino
López, Ramón Ropero
Mancera, Gabriel
Álvarez Fernández,
Rafael Bañón i Martínez
y Antonio Díaz Méndez.*

Ante todo quería agradecer a todos ustedes, y especialmente al Presidente de la FEMP, Pedro 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 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 de 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 inconstitucional. 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 dónde 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 sí 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 Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, y del Comité de las Regiones de la Unión Europea. 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 por ciento 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 1.000 habitantes tienen dificultades para organizarse técnicamente, prestar servicios más allá de los gastos corrientes y de 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 impropiaamente).

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 comenten 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 los 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 broker, 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.

Se crea en 1980, gobernando UCD. Se crea con la apuesta del corporatismo, 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. No teníamos una articulación nacional, y tampoco teníamos unos sindicatos organizados. Existía, fundamentalmente, Comisiones Obreras.

Se crea la FEMP para organizar simbólicamente la representación de los Gobiernos Locales. Pero el énfasis y el interés no está en el Gobierno Local, ni en la reforma municipal, en aquel momento histórico. Está en la creación de las Comunidades Autónomas. Éste es el carácter originario de la FEMP.

Pronto la FEMP no tiene fondos propios suficientes para su creciente actividad. Paradojas de la FEMP, estoy pensando estratégicamente para poder ofrecer alguna opción al Plan Estratégico. 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.

Hay otra contradicción. El Gobierno Local es el primer paso de las personas que quieren hacer carrera política, es el centro de extracción de cuadros, por él pasan todos los que luego pueden llegar a la Comunidad Autónoma o al Gobierno central. Sí, es el comienzo de la carrera política para algunos electos, pero, si 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 es la gran dificultad. Si no está resuelto el problema de partida, qué 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. 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 su 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 de servicio que se prestan a los miembros, 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 thank”, 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 TIC, 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.

En primer lugar agradecer la invitación de la FEMP y de la Universidad Complutense a estas jornadas. Voy a referirme, básicamente, a tres aspectos. El título era Nuevas visiones del municipalismo de cara al futuro. Me centraré en tres aspectos. El primero, ligado al electo local; el segundo, a las competencias y financiación, y el tercero, a la FEMP y a la asociación municipalista que representa. Creo que estos tres aspectos, de alguna manera, condicionan todo lo que podemos hablar de cara al futuro del municipalismo.

El primero, el de la degradación del ámbito municipal como tal. La idea antigua de que desde la proximidad se gestiona mejor, dábamos mejores servicios a los ciudadanos, y por tanto, que la Administración más cercana al ciudadano tenía una utilidad, no es tan cierta, porque en las encuestas a los ciudadanos salimos mal parados. Esto ha desaparecido, por tanto, hay que situarlo en un primer nivel antes de hablar de planes estratégicos, de participación, de TIC y de otras cosas. Si primero no analizamos cómo tenemos la Administración local, que es la más frágil hoy en día, nos equivocaremos en la diagnosis. En segundo lugar, el electo local. El electo local, en este momento, es el más vulnerable del mundo político, y el más vulnerable de la Administración. O somos capaces de legislar y de cambiar, también, algunas actitudes de cara a los electos locales, o también nos equivocaremos al analizar el futuro del municipalismo en España.

Degradación de la figura del electo local. El respeto en la evaluación de la figura ya no existe, hay una vulnerabilidad excesiva, la ciudadanía tiene una exigencia que no tenía hace 15 años, la actitud de los ciudadanos de cara al electo local es muy distinta. Ha cambiado mucho en los últimos 10 años. Por tanto, es lógico que lo analicemos. La prensa y las oposiciones, todas, no han jugado bien su rol en este mundo de la política local. También se ha querido sustituir, muchas veces, el contencioso administrativo por la vía penal. Esto ha redundado en que los tribunales penales, en este momento, están muy activos en el ámbito local, y no en temas de corrupción o de falta de transparencia. Todo ello ha ocurrido muy rápidamente, en 10 años, y no nos hemos sabido adaptar, ni legislativamente ni en la actitud de los partidos.

La dureza de la función gestora y la influencia respecto del día a día de la persona del electo local tampoco la hemos puesto en valor. La gente nos trata como ladrones; no hemos puesto en valor la dedicación, llevar el Ayuntamiento encima los 365 días del año.

Es un déficit que nos tenemos que atribuir, tanto los que estamos en partidos como los que hacéis vida local. Necesitamos un Código Ético, que vaya más allá de un código de buena conducta. Necesitamos agilidad en la justicia, revisión de las figuras de habilitados nacionales, tanto interventores como secretarios. La responsabilidad del interventor o del secretario está desprestigiada, los tribunales de secretarios o de interventores juegan un papel al lado del que gobierna, con lo cuál no nos ayuda a la hora de afrontar lo que se nos ha venido encima estos años.

Deberíamos tener un fuero propio, los parlamentarios tienen un fuero propio, todos. También, jurisdicción especializada. Tanto policías como juzgados adolecen de conocimientos específicos en urbanismo, medio ambiente, derecho administrativo; y esto nos lo encontramos cada vez que un ciudadano se atreve a ir a la querrela directamente antes que al contencioso. Esto afecta mucho al día a día local. Sí, analizamos la gestión, planes estratégicos, nuevas tecnologías, pero si no analizamos antes la situación del electo local, nos equivocaremos.

En Cataluña tenemos una cosa curiosa, hemos creado una oficina para perseguir a electos locales, se llama la oficina antifraude de Cataluña, es un urbano - administrativo con funciones de preinstrucción penal. Mi partido se ha opuesto radicalmente a esta oficina, que empezará a funcionar con un ex fiscal a la cabeza, a partir de septiembre. Además, en Cataluña rendimos cuentas por duplicado. Esto tampoco parece lógico al cabo de 30 años de democracia.

Existe una necesidad de reformas legislativas en cuanto a la gobernabilidad de los municipios. No es suficiente el pacto antitransfuguismo, es papel mojado. Tras un año de funcionamiento vuelve a haber muchos casos de todos los partidos. Esto, sin legislar, no sirve de nada, con lo que en 2011 nos encontraremos con gente que ha pasado por esta Comisión (Antitransfuguismo) en las listas electorales. Hay que abrir el debate sobre la lista más votada, para dar o no al Alcalde mayor posibilidad de gobernar, de continuidad, de cohesión durante los cuatro años y para evitar la percepción de que cada dos años hay una moción de censura en casi todos los Ayuntamientos.

En cuanto a la segunda parte, necesitamos un momento cero, un reset, en cuanto a competencias y financiación. O bien paramos, y vemos que competencias tenemos, qué servicios estamos dando que no nos corresponden a nivel municipal y qué financiación tenemos para esos servicios, sea de donde sea, o la bola de nieve cada vez se hará más grande, y el paso siguiente sería la quiebra municipal, como sucede con algunos Ayuntamientos. Para este momento cero, en Cataluña, en estos momentos, hay una oportunidad. El Estatuto del año 2006 trajo consigo un nuevo marco jurídico que nos permite analizar, una vez visto el Estado de las Autonomías, cómo han evolucionado los organismos supramunicipales, consejos comarcales y Diputaciones, consorcios,

empresas públicas, etc. y las necesidades de la ciudadanía. Esta situación nueva que tenemos en Cataluña ha llevado tiempo, tres años con el nuevo Estatuto, pero tenemos bastante cerrado un borrador de Ley de Gobiernos Locales en Cataluña. Tenemos la Ley Municipal de Cataluña, que es nuestra Ley de bases municipal, y la Ley de Organización Territorial de Cataluña. Sostituimos las Diputaciones por Veguerías, ahora tenemos cuatro Diputaciones y luego tendremos siete Veguerías. Variará mucho el ámbito supramunicipal porque, además, en el borrador, el Gobierno en Cataluña atribuye competencias municipales, pero también competencias en diferentes formas de gestión, que vienen de la propia Generalitat, por lo que ya no será propiamente una Diputación, sino un organismo con mucho poder competencial.

También existe una Ley del Área Metropolitana de Barcelona, una Ley de Transición de las Diputaciones a las Veguerías y, en breve, la Ley de Financiación Local de Cataluña, que esperamos. Nuestro Estatuto prevé que todos los recursos que deben ir a los Ayuntamientos de manera incondicionada se regulen por una Ley propia del Parlamento de Cataluña, incluso el fondo que venga de Madrid, respetando las bases en cuanto a la atribución a Cataluña del fondo. A partir de esta Ley de financiación de Cataluña, nuestro Parlamento será el que establezca las variables para repartir este dinero a los municipios. Esto en función de muchos conceptos, por ejemplo, estamos analizando los municipios que tengan gran incidencia de nueva inmigración, los que tengan población estacional, etc. para hacer una ley que resuelva estas cuestiones. La voluntad de todo ello es redefinir competencias y financiación entre los distintos niveles de administración. Creemos, y esto no es una reivindicación de partidos nacionalistas, que el Estado sigue teniendo demasiado peso en el Estado de las Autonomías, y que no ha cedido peso en cuanto a aportación económica, ni a las autonomías ni a los municipios, de la manera que sería deseable tras 30 años de Ayuntamientos democráticos. La necesidad de pasar competencias con financiación que existía antes de la crisis, se ha agudizado con la crisis; aún es más necesario, porque todos los ingresos que teníamos ligados a la bonanza económica y a la actividad económica han bajado. Esto hace que estén presionados los capítulos uno y dos, y que, además, la sociedad civil esté supeditada a las subvenciones para poder tirar hacia adelante.

Un comentario sobre el FEIL: aún a riesgo de ser impopular, me parece una monstruosidad lo que se ha hecho. Todo el dinero que venga hacia los municipios bienvenido sea, pero 8.000 millones de euros utilizando sólo el criterio poblacional, sabiendo cómo están repartidos los 8.000 municipios en el Estado y los 946 en Cataluña, es crear desequilibrio, es crear exclusión, esto no lo podemos dejar pasar por alto. Cada vez que se atribuye dinero solamente con el criterio poblacional, todos los que no son grandes municipios pierden. Tenemos un antecedente de esto, cuando se pactó la financiación para los grandes municipios, el resto de los municipios quedó fuera. El desequilibrio que ha generado la aplicación de la financiación a los grandes municipios respecto de

los municipios medianos y pequeños, es muy grande; y el FEIL ha contribuido a que esto sea así. Creo que era necesaria una intervención del Estado, pero los criterios no han sido los correctos.

Finalmente, la FEMP. El asociacionismo ligado a los municipios es necesario, yo creo que incluso con función de sindicato. El asesoramiento, la formación, bienvenidas sean, además, es fácil hacerlo. Lo que no es fácil es la función de lobby político al margen de los partidos, no es fácil. Los que habéis asistido a las tres últimas asambleas de la FEMP habéis podido asistir a un espectáculo lamentable con la clase política municipal, por parte de todos los partidos. La FEMP será FEMP si deja de ser una prolongación del partido que gobierna el Estado. Sólo será útil, más allá de la formación, el asesoramiento etc., para los electos locales y para los ciudadanos, si conseguimos que opere como sindicato municipalista, más allá de los grandes Ayuntamientos. No me sirve que Gallardón o Belloch, en un momento dado se pongan de acuerdo y se arregle algún tema para los grandes Ayuntamientos; esto nos hace un flaco favor al resto. La FEMP debe asumir su papel, regenerar la función de los electos, aportar propuestas legislativas para lograr una mejor financiación de los servicios que se prestan, ejercer mayor presión respecto al gobierno de turno, trabajar para redefinir su estructura y adaptarla al Estado de las Autonomías.

Toda la FEMP, PP, PSOE, CIU, PNV, todos. Como Convergencia y Unión debo decir que este es el período en que mejor se nos ha acogido dentro de la FEMP; no me malinterpretéis, pero, evidentemente, nosotros aspiramos a que la FEMP tenga otra estructura para hacer también de *lobby*, pero no de cara a Cataluña, sobre todo de cara a los Ayuntamientos que representamos ante el Estado. Si queremos interlocución de tú a tú, los Ayuntamientos deben ir juntos a la hora de reivindicar. Yo, desde 1999, me vengo responsabilizando de las listas de Convergencia y Unión: tenemos 946 municipios y presentamos 900 listas. Tenemos 437 Alcaldes, por lo que el 40 por ciento de los Alcaldes son de Convergencia y Unión, y 3.500 concejales, que también suponen el 40 por ciento. Si no actuamos rápido, esta fragilidad del electo local nos va a perjudicar a todos, no sólo en el día a día de los Ayuntamientos; también va a perjudicar el funcionamiento democrático. Yo encuentro dificultades para convencer a gente, digna, honesta, con ganas de trabajar, para que se incorpore a las listas de las próximas elecciones de 2011, tal y como está la situación. Por tanto, la FEMP tiene un papel importante en este aspecto.

Nosotros, en Cataluña, estamos intoxicados por el momento político, hay un ambiente preelectoral, falta un año para las elecciones autonómicas, los días 29 y 30 tenemos Pleno extraordinario del Parlamento para la financiación, estamos pendientes de la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del día 15, y también estamos pendientes de la sentencia del Tribunal Constitucional, que afecta muchísimo al ámbito local, en caso de que no se interprete de una manera abierta.

Antes de nada, agradecer la invitación para participar en este acto. La primera consideración que habría que hacer es pensar que este Estado es compuesto, por tanto, los Ayuntamientos son Estado. No están contemplados como tal, y esa es la primera cuestión. Necesitamos más competencias y más recursos. Cuando hablamos de municipalismo, hablamos de poder, de algo que no es solamente un problema económico, de recursos financieros, de competencias desligadas de los recursos financieros; hablamos de toda una concepción del Estado actual que no se ha desarrollado hasta ahora.

En cuanto a la evolución, recuerdo cuando fui Concejal de Educación, en la primera legislatura, en 1979, en la ciudad de Madrid. Entonces estábamos en 11 por ciento, 0 por ciento y 89 por ciento, en el reparto del gasto público; ahora soy Alcalde de San Fernando de Henares y estamos en 14 por ciento, 40 por ciento y 46 por ciento, más o menos. Los Entes Locales hemos crecido tres puntos en 30 años; a este ritmo necesitaríamos 110 años para llegar el 25 por ciento del gasto público total que es nuestra reivindicación.

Es un problema que tenemos que plantearnos. En los 30 años que llevamos de existencia de la democracia municipal, la evolución del peso del municipalismo, del desarrollo de ese principio constitucional de España como Estado compuesto, medido en términos de dinero, que es un indicador preciso en este terreno, nos da noticias poco halagüeñas. De este 14 por ciento de gasto público local actual, el 30 por ciento es gasto impropio, que ha venido siendo desarrollado y soportado sobre la base del impacto positivo que ha tenido el desarrollo inmobiliario en las finanzas de los Ayuntamientos. En general, hay una tutela centralista desde las Comunidades Autónomas; en general, se sigue funcionando con gastos condicionados, con delegaciones de gestión y con convenios que son leoninos desde el punto de vista de la autonomía municipal, en los que se nos trata a los Ayuntamientos como si no fuésemos un poder político, como si no fuésemos una administración. Los Ayuntamientos no sólo son una administración que soporta un poder político, son también un poder político.

Se están revisando los Estatutos de Autonomía, pero no ha habido ninguna influencia de los Ayuntamientos en esos Estatutos, ni avances. No ha habido, en este sentido,

ningún avance. Creo que hay una perspectiva de contenidos, está muy ligado lo uno y lo otro. Yo estoy de acuerdo con la sostenibilidad ambiental, la cohesión social, por tanto, con el papel de los servicios públicos, cada vez más necesarios, a pesar de que hay una ola en algunas Comunidades en dirección contraria. Pero en una situación como ésta, de crisis, se visualiza mucho mejor el equilibrio territorial, la ética, no sólo en el buen gobierno, sino en el funcionamiento de ese buen gobierno.

Hay que repensar las ciudades, repensar lo local ¿Madrid o Barcelona son Gobiernos Locales, tal como están estructurados? Ciudades con 3 millones y medio de habitantes son más grandes que una buena parte de las Comunidades Autónomas. Tal como está estructurado el poder interno dentro de estos grandes municipios ¿estamos hablando de un poder local, o tendremos que hablar de poder local intramunicipal, de una manera muy diferente a como están estructuradas las grandes ciudades? Sin descentralizar esas grandes ciudades es imposible la participación. No hay que engañarse, la participación está ligada al poder, la gente participa si ve que puede influir de alguna manera. Si la influencia en un distrito es cero, prácticamente, porque ese distrito no tiene poder, porque estamos hablando de reparto de poder pues, lógicamente, la participación flojea. Si la participación flojea, el código ético, etc. todo el resto del armazón del buen gobierno municipal, también tienen más dificultades.

Más peso, más participación política en la vida del país por parte de los Ayuntamientos, del signo político que sean. Esa sería la perspectiva del poder local en un marco radicalmente diferente, que debería ser el marco del Pacto Local. ¿Cómo se llega a esa situación, cuáles son los agentes del cambio? Sí, la cuestión no ha evolucionado en la buena dirección, y por los Ayuntamientos ha pasado gente muy influyente, de todos los partidos, y todos han dicho que hay que avanzar, hay muchas declaraciones de la FEMP, de Federaciones regionales, etc., ¿por qué no ha cambiado esto? Evidentemente, porque hay resistencias para el cambio y habría que identificarlas. Mientras no identifiquemos cuales son las resistencias frente al municipalismo no seremos capaces nunca de salir del lloro. Cada vez que nos reunimos los municipalistas es para decir que no nos comprende nadie, que hay que hacer un pacto local y que tenemos que llegar a un gran consenso. Si en 30 años esto no ha funcionado será por algo, y habrá que identificar ese algo. En mi opinión, ese algo está en el sistema, en el marco, en el bloque constitucional, donde no aparecen los Ayuntamientos como tales, recogidos como poder político. Seguramente, también está en la estructura de los partidos políticos; si no, ¿dónde está? Hay que seguir reflexionando sobre esta situación, habría que identificar los factores de cambio, dónde están las posibilidades para avanzar en el municipalismo, que no se reduzcan a esperar 110 años para llegar a ese 25 por ciento de financiación local en el conjunto de las administraciones públicas. La sociedad, después de los últimos escándalos, no quiere que se nos de más poder a los Ayuntamientos; es más, somos objeto de chistes, de bombardeo mediático, es cierto. Pero es consecuencia de una realidad, ha habido un

bloque importante de Ayuntamientos con una corrupción tremenda. Esto ha terminado, pero el desconocimiento persiste. Porque la sociedad no sabe, por ejemplo, que la última palabra en los Planes Generales de Ordenación Urbana la tienen las Comunidades Autónomas.

Habría que determinar dónde están los corruptos, dónde está la corrupción, dónde anida, dónde se tolera, se mantiene o se mira para otra parte. Habría que discutir esto algún día, porque si no lo discutimos, la fragilidad de los cargos públicos seguirá siendo brutal, porque la sociedad nos mira con una tremenda sospecha. La sociedad va a ser difícilmente un instrumento de cambio en esa dirección, en esta situación.

Yo tengo la teoría de que los políticos municipales actuamos de forma dispersa y nunca podremos influir dentro de los aparatos de los partidos. Los políticos municipales no participamos lo suficiente en la conformación de la política, ni la estatal ni la autonómica. Es más, hay una separación radical, casi física, entre la carrera política en el nivel local, en el nivel autonómico y en el nivel estatal. Los Alcaldes son personas muy conocidas y muy capaces, a veces más capaces que el Presidente o Presidenta de una Comunidad Autónoma. Yo creo que hay clases políticas dentro de los partidos, también. Y se hace muy difícil poder influir y transformar el lloreo sistemático, cada vez que nos vemos, en influencia política. Si los partidos que conforman el conjunto del sistema no tienen en cuenta esto, difícilmente vamos a avanzar. No ha habido pactos locales autonómicos, podría haberlos habido. Si algún partido de izquierdas o de derechas o nacionalista tuviese una posición diferente sobre el tema..., pero la verdad es que todos están de acuerdo. Esto nos debería dar una pista sobre lo que sucede aquí. ¿Están dispuestos los dirigentes políticos de las Comunidades Autónomas de cada partido que gobierna, a ceder poder y recursos a los dirigentes de los Ayuntamientos, que muchas veces son de sus propios partidos políticos? Esto es lo que nos tenemos que preguntar, porque si no, no avanzaremos nada.

El Gobierno, evidentemente, no avanza. Voy a poner un ejemplo: el Libro Blanco; bien, entramos muchos Ayuntamientos en aquel debate, pero no hay Libro Blanco. No había posibilidad de seguir avanzando en esa dirección, porque no puede haber, lógicamente, un puente entre los Ayuntamientos y el Gobierno, que no pase por pactos locales en las Comunidades Autónomas, en cada Comunidad Autónoma, porque así lo dice nuestra Constitución, en el fondo. Ese es el esquema del Estado. Y ello no ocurre en ninguna Comunidad Autónoma, gobierne quien gobierne, ni tampoco en el gobierno del Estado, gobierne quien gobierne. Cada vez que entra un Gobierno nuevo, dice que hay que cambiar la Ley Electoral, para lo cuál se creará una comisión, o que hay que hacer un pacto local, para lo cuál crearemos otra. No es verdad, y tenemos que repensar esto. Tenemos que ver cómo se conforma el poder, cómo se conforma la opinión interna dentro de los partidos, y qué resistencias reales hay, objetivas, esto no es un problema de malos y

buenos. Pero tenemos que ver las resistencias que hacen que esto no se haya producido, de lo contrario, seguiremos siempre en esta tesitura. Lo que he dicho antes es una ley de bronce en la democracia, tanto como que ningún líder de ningún partido, sindicatos, etc. de Madrid, puede ser, de un solo salto, un líder estatal. No puede ser. Es una ley de bronce del federalismo, que no existe en el papel. Es imposible, no pasa, no puede ocurrir, no pasa en los partidos, no pasa en las instituciones, no pasa en los sindicatos. Tendríamos que preguntarnos qué es lo que pasa para que todo el régimen democrático esté colocado de tal manera que existan resistencias para que el municipalismo avance, y para que haya un poder municipal autónomo, con recursos, etc. El gran problema que tenemos, en este sentido, es identificar esta resistencia. No existe un pensamiento municipal, porque tampoco la FEMP lo representa, lógicamente, en este momento.

Fijémonos en la nueva Ley de Contratos, por ejemplo. Nos coloca a los Ayuntamientos en la sospecha, porque nos obliga a pasar por más trámites administrativos, y, además, nos está retrasando la posibilidad de desarrollar las políticas municipales. El Fondo Local es otro ejemplo. Fue motivo de alegría pero, si nos fijamos, es sólo para inversión. No establece nada en relación con el gasto corriente, que es donde tenemos un problema grande. El Fondo genera empleo, pero desde el punto de vista del Decreto, desde el punto de vista administrativo, nos ha situado en condiciones muy complicadas a los Ayuntamientos para poder desarrollar ese Fondo. Otro ejemplo es lo que está pasando ahora en la FEMP. El Partido Popular, no los Alcaldes del Partido Popular, monta, en un momento determinado, un proceso, que no tiene su matriz en el pensamiento municipal de los electos del Partido Popular, y terminan yéndose de órganos de la FEMP, no asistiendo, etc. Es decir, no conformamos voluntad dentro de nuestros partidos. Esto es un problema serio.

Muchas gracias en nombre del Partido Popular. En nombre del Grupo Parlamentario Popular, agradecer la invitación para participar en esta mesa. Agradecer a todos los Alcaldes y al Presidente. Vengo a aprender de todos ustedes. Para mí es un honor, porque estuve cuatro años en esta casa, participé en la Comisión Ejecutiva de la Federación, y fue una buena experiencia. La obligación me impone hacer un breve comentario a la última intervención, en relación con el Partido Popular. Lo que no me podía imaginar es que el representante de Izquierda Unida explique lo que ha hecho Partido Popular y porqué lo ha hecho, como si fuera del Partido Popular. El Partido Popular no ha abandonado ningún órgano de la FEMP, el Partido Popular no participa en reuniones donde esté el Presidente de la FEMP, por su desafortunada frase, que es distinto. Lo que sí ha sucedido es que se ha expulsado al Partido Popular de la Comisión bilateral de negociación de la financiación local. La versión es completamente diferente de la que se ha aportado.

Respecto a la intervención del compañero de CIU, un apoyo total explícito y muy personal. Los Alcaldes y concejales necesitan aforarse, antes incluso que los diputados y los senadores. La situación que viven los Alcaldes y los concejales no es sostenible. No puede ser que un ciudadano, por el simple hecho de que un Alcalde le caiga mal, le meta en el juzgado. Es necesario llevar a cabo una reforma, para que los Alcaldes y concejales tengan una situación de aforamiento en defensa de los propios derechos que tienen como ciudadanos y como responsables políticos.

Entrando en la materia que nos ocupa, el título era "Nueva visión del municipalismo". Yo hubiese titulado "¿Sobrevivirá el municipalismo?" Esta es la situación que tenemos: qué os voy a contar acerca de cómo está el municipalismo. La situación es tremenda. El compañero de CIU decía que en estos 30 años no había habido aportaciones por parte del Estado a las Comunidades Autónomas o a los Ayuntamientos; yo discrepo. Aquí ha habido una transferencia de gasto público muy importante hacia las Comunidades Autónomas pero, como bien ha dicho el compañero de IU, no ha habido un traspaso de financiación a los Ayuntamientos. Éste es el problema, estábamos en un 11 por ciento hace unos años y estamos en torno al 14 por ciento en estos momentos, estamos prácticamente igual. En estos 30 años ha sucedido que todos los Ayuntamientos han asumido una serie de competencias, de las cuáles un 30 por ciento son impropias, y también han asumido una responsabilidad de Estado, que provoca que los Ayuntamientos sean capaces de hacer

todo lo que no hacen los demás. A tal punto llega la responsabilidad del municipalismo que no nos planteamos que, si en este país los Ayuntamientos cierran un día, este país se bloquea, se colapsa.

En el fondo, los municipalistas son tan conscientes del poder que tienen y de la responsabilidad que tienen ante los ciudadanos, que siguen tirando hacia adelante en las condiciones más lamentables que se puedan dar, buscando todo tipo de fórmulas para atender al ciudadano. Si alguien demuestra de verdad que está preocupado por atender a los ciudadanos son los Alcaldes y los concejales, desde el Ayuntamiento más grande al más pequeño. Esto se une a la gran diversidad de los 8.000 Ayuntamientos, con casuísticas muy diferentes. Yo siempre pongo el ejemplo de los Ayuntamientos de municipios turísticos, en los que los Alcaldes tienen que asegurar unos servicios, para utilizarlos dos meses al año, pero que conllevan gastos que se han de pagar durante todo el año. Cualquier otra administración es impensable que fuera capaz de hacerlo, pero los Ayuntamientos de España lo han hecho y lo están haciendo durante 30 años. Los Ayuntamientos tienen un 30 por ciento de competencias impropias que realizan y no se les paga. Hay casos en los que, incluso, los Ayuntamientos financian a las Comunidades Autónomas.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, los Ayuntamientos firmaban un convenio con la Junta de Andalucía por el que el Ayuntamiento pagaba la construcción de los institutos y la Junta de Andalucía les devolvía el importe en cinco años. Los Ayuntamientos convertidos en bancos para la propia Comunidad Autónoma. Los Alcaldes que no hacían esto en sus municipios se quedaban sin colegios o institutos, y al final tenían que acceder. Esto hacía que los Alcaldes tuvieran que recurrir a fórmulas imaginativas para resolver la situación. Al final, terminábamos pagando los colegios a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, son ellas las que tienen las competencias en educación.

La problemática actual es mucho más complicada debido a la crisis económica. Existen Ayuntamientos cuyos ingresos se han desplomado en un 80 y un 90 por ciento en muchos casos, sin posibilidades a medio o largo plazo de remontar esa situación. Todo esto, con un aumento del gasto en política social para los Ayuntamientos, que se ha disparado por culpa de la crisis, que seguirá agravándose con el transcurso de los meses. El ciudadano, al primer lugar que acude es al Ayuntamiento. El ciudadano no entiende de competencias. Si algo pertenece o no al Ayuntamiento, a la Comunidad Autónoma o al Gobierno; el ciudadano, tiene un problema y quiere que se lo resuelvan, y sabe que el Ayuntamiento es el que está más cerca.

Los Ayuntamientos han sido los que menos capacidad de endeudamiento han tenido, frente a las Comunidades Autónomas, a las que se ha permitido el endeudamiento masivo. El aumento de funcionarios en las Comunidades Autónomas ha sido totalmente

desmesurado en estos años. Los Ayuntamientos, sin embargo, conforme han ido aumentando sus servicios, han aumentado sus funcionarios o el personal laboral, pero dentro de unos límites muy ajustados a los servicios que prestan. Yo me pregunto si las Comunidades Autónomas necesitan tanto gasto en relación a lo que hacen, en algunos casos, o si se puede hacer lo mismo con menos gasto. El presupuesto general del Estado del año 2009 es el primer presupuesto en 30 años en el que ha disminuido la aportación del Estado a los Ayuntamientos, en 1.000 millones. Las medidas que se han adoptado por parte del Presidente del Gobierno, en mi opinión, se han adoptado tarde y mal. Cuando se hace un esfuerzo por parte de los ciudadanos (porque esto es deuda pública que al final tendrán que pagar) de 8.000 millones de euros para los Ayuntamientos, hay que procurar resolver los problemas de los Ayuntamientos. Esos 8.000 millones deberían haberse dedicado a resolver los problemas de los Ayuntamientos y de las pequeñas y medianas empresas.

Cuando se dice que los Alcaldes gastan mucho y que están muy endeudados, yo siempre digo que ese dinero que se han gastado los Alcaldes lo están disfrutando los ciudadanos. Yo siempre apoyaré el endeudamiento productivo. Ahora bien, si esos 8.000 millones de euros hubiesen sido destinados a los Ayuntamientos para pagar deudas contraídas con PYMES, se hubiesen salvado muchas PYMES que han quebrado en el último año, y hubiesen solucionado muchas economías municipales. Yo le dije a la Ministra Salgado que escuchase a los ciudadanos en este asunto. No es razonable que en el plazo de un mes, en plena Navidad, los Alcaldes tengan que plantear sus proyectos para ser aprobados. No se ha dado la oportunidad a los Ayuntamientos de ser ellos mismos los que gestionasen y ejecutasen el fondo, con lo cuál están obligando a pagar un IVA que se podían haber ahorrado. Ese IVA son 1.000 millones de euros. Hagamos cosas que sean productivas y eficaces para los Ayuntamientos.

No cabe un acuerdo de financiación local sin el Partido Popular. Desde mi punto de vista, y como partido, la existencia de una financiación autonómica que no vaya en paralelo con la financiación local es acabar con los Ayuntamientos. Una vez que las Comunidades cojan su parte, ya no tiene retorno. Los Ayuntamientos luego podrán reclamar el pago de su 30 por ciento de competencias impropias; pero las Comunidades Autónomas ya habrán tomado su parte de tarta y no querrán saber nada más. Nosotros siempre hemos planteado que separar la financiación autonómica de la local iba a generar una situación crítica para los Ayuntamientos. Es necesario resolver el problema de las competencias impropias y eso sólo se podrá resolver antes de cerrar el acuerdo de financiación autonómica.

Muchas gracias a todos y todas. Con respecto al Plan Estratégico de la FEMP, creo que la conclusión es la misma que hace la encuesta. Los Alcaldes y las Alcaldesas, los responsables de las distintas áreas municipales tenemos que ser capaces de hacer proyectos de futuro en nuestros pueblos y ciudades y, sobre todo, tenemos que escuchar a los vecinos y a las vecinas. En todas las intervenciones observo que nos hemos quejado demasiado, pero no hemos dicho ni una palabra de lo que han hecho los Ayuntamientos democráticos en este país en los últimos 30 años. Gracias a los Alcaldes y a las Alcaldesas, los concejales y las concejales, hemos sido capaces de darle un vuelco radical a este país, independientemente de las ideologías y del partido político que gobierne el Estado.

Desde la FEMP, tenemos que poner en valor lo que hemos hecho, pues lo hemos hecho entre todos; con escasos recursos y con leyes que no están adaptadas a los tiempos actuales. Tenemos que poner en valor lo que se ha hecho desde lo municipal, el cambio y la transformación que hemos logrado en todos los servicios, cómo hemos transformado nuestros pueblos y ciudades.

El futuro pasa porque en el presente seamos capaces de lograr dos cuestiones, que son fundamentales: una nueva Ley de Haciendas Locales y una Ley de Gobierno Local. Hemos hecho reformas importantes, pero también es verdad que hay que hacer un Estatuto del Electo Local. Hay que hacerlo. Los partidos políticos tenemos la responsabilidad de ponernos de acuerdo para hacerlo. Yo no comparto algunas afirmaciones que se han hecho en la mesa. En el tema de la corrupción no tenemos que autoflagelarnos. Hay 8.112 municipios en España, y la corrupción es muy minoritaria, aunque pueda parecer lo contrario. Cuando se hace una valoración de las administraciones, la mayoría de los ciudadanos valoran mejor a los Ayuntamientos, que además son la administración más cercana. Los corruptos, a la calle, a la cárcel o a donde tengan que ir, pero no es verdad que la corrupción sea mayoritaria.

Tenemos que ser capaces, desde la FEMP y desde los partidos políticos, de poner en valor todos los logros. Recuerdo que durante 26 años, los Alcaldes y Alcaldesas, los concejales y las concejales estábamos discriminados, porque todo el mundo en este país tenía derecho a cobrar el seguro de desempleo cuando cesaba en su trabajo menos

los Alcaldes y Alcaldesas y los concejales y las concejalas. Nos ha costado 26 años de democracia local conseguir que se reconozca el derecho al cobro del seguro de desempleo para el mundo local.

El tema de la financiación es fundamental. Yo estoy convencido de que el Gobierno de España va a sacar las dos leyes hacia adelante. Por un lado, la Ley de financiación local, a la que el Presidente del Gobierno se ha comprometido públicamente en tres ocasiones, y yo me lo creo; y la Ley de Gobierno Local, que por motivos electorales no fuimos capaces de, una vez cerrado el Libro Blanco, llevar adelante el pacto que habíamos hecho, porque habíamos llegado a un acuerdo todos los partidos políticos que estábamos representados en la FEMP.

Decía el profesor Bañón que no había pacto en la FEMP. Todo lo contrario, afortunadamente la FEMP ha seguido existiendo porque hemos sido capaces de pactar y consensuar todo a nivel interno. Otra cuestión es el recorrido que luego tenía lo que acordábamos. La Federación Española de Municipios y Provincias, durante sus 27 años de existencia acuerda, prácticamente por unanimidad, en sus Comisiones, lo que luego lleva a la Ejecutiva. Y en la Ejecutiva muy pocas veces se ha votado.

El problema es que, casi siempre, el partido que está gobernando la FEMP, es el mismo que gobierna el Estado. Esto es un déficit para todos. El PSOE va a apoyar el compromiso que hizo el Presidente del Gobierno y en los próximos meses tendremos la posibilidad de tener esa Ley de Haciendas Locales. Lo decía Corominas, y es cierto, la Ley de Haciendas Locales es totalmente injusta e insolidaria. Los datos son evidentes, el profesor Pandiello lo puso sobre la mesa: no puede ser que un ciudadano de Zaragoza valga el doble que un ciudadano de Gijón, no puede ser. No hay un solo servicio más en Zaragoza que en Gijón. Uno cobra 600 € por habitante y el otro 300 €. Es una Ley totalmente arbitraria e injusta. Hay que modificarla, poniendo una cantidad importante de dinero encima de la mesa y, sin que pierda nadie, hay que modificarla internamente.

Todo el municipalismo español está de acuerdo en la distribución de los 8.000 millones del Plan Zapatero, todos. Entre otras cosas porque no se pretendía hacer un reparto similar al reparto de la Ley de Haciendas Locales. A nosotros nos parecía totalmente injusto. Por unanimidad de todos los partidos políticos de la FEMP, todos aceptamos este otro reparto. Hemos demostrado que los Ayuntamientos españoles estamos a la orden del día, hemos sido capaces de gestionar 31.000 proyectos. Los 8.000 millones han sido muy positivos, porque ha significado que las inversiones de los tres años siguientes se pueden hacer. Sin haber movido un solo papel y sin estar en vigor la Ley de Administración Electrónica hemos sido capaces de gestionar 31.000 proyectos en España, hemos dado una prueba de madurez desde los Ayuntamientos españoles. Las Comunidades Autónomas tienen mucho poder, y algunos les quieren dar más. Alguna

Comunidad Autónoma quería gestionar una parte de los 8.000 millones para luego dársela a los Ayuntamientos, y están planteando también hacer lo mismo con el nuevo plan de los 5.000 millones. Después de 30 años de democracia, ahora es el tiempo de los Ayuntamientos.

Las Comunidades Autónomas tienen mucho poder. Hace dos meses y medio, en el Comité Federal de mi partido, pedí firmar a todos los secretarios generales regionales del Partido Socialista y a todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas socialistas que estaban de acuerdo con que la FEMP estuviese en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Firmaron todos; al mes siguiente, dimos una copia del escrito a Fernando Maíllo para que en el Partido Popular se hiciese lo mismo. En el Consejo de Política Fiscal y Financiera es donde está el dinero y el poder. Si no estamos allí, no pintamos nada; esa es una reivindicación a la que como municipalista y como socialista, no voy a renunciar.

Tampoco voy a renunciar a que se haga una institucionalización de la FEMP, porque solamente haciéndolo a través de una Ley pintaremos más. Podemos hacer muchos estudios, muchos proyectos y muchos cursos, pero al final tenemos la fuerza que tenemos. Es imprescindible que en la Ley de Gobierno Local esté recogida la institucionalización de la FEMP. El Partido Popular y el Partido Socialista tienen la ineludible obligación de ponerse de acuerdo.

También queda matizar lo que se ha dicho en referencia a que el Partido Popular no asistirá allí donde esté el Presidente y mientras lo siga siendo. El Presidente fue elegido democráticamente. Si una Comunidad Autónoma no quiere que continúe, que hable con sus Alcaldes. Todos los Alcaldes de todos los partidos, lo que queremos es lo mejor para el municipalismo, y esta guerra no beneficia a nadie. Nosotros pensamos que, si alguien no quiere estar en el gobierno de la FEMP, no parece razonable que quiera estar con ese gobierno en las negociaciones con el Gobierno de España acerca de las leyes que hay encima de la mesa. Lo que queremos es que el Partido Popular vuelva a estar en el gobierno de la FEMP, en la Comisión Ejecutiva y en el Consejo Federal. Es imposible negociar un Pacto Local, una Ley de Gobierno Local o una Ley de Financiación sin el Partido Popular.

A donde sí va el Partido Popular es a la Junta de Portavoces, en la que está el Presidente. No quiero polemizar, quiero que el Partido Popular vuelva a la FEMP. Mientras continúen estas circunstancias, nosotros pediremos a los compañeros Alcaldes que participen en todas las Comisiones, pero que también vayan a la Comisión Ejecutiva y al Consejo Federal.

El presupuesto de este año para los Ayuntamientos no ha bajado 1.000 millones, bajó el 0,6 por ciento, y como teníamos la liquidación de 2007, al final subimos entre un 6 y un 9 por ciento, cosa que desafortunadamente no ocurrirá en el año 2010. Es imprescindible que luchemos todos los partidos políticos para que el Gobierno de España, en los próximos meses, ponga sobre la mesa la cantidad necesaria para que hagamos frente al 30 por ciento de competencias impropias.

Los Ayuntamientos han sido soporte del Estado de Bienestar. Ya nos gustaría a nosotros que todos los que están en el gobierno de España y en las Comunidades Autónomas, hubiesen pasado por los Ayuntamientos, tendría que ser imprescindible. El municipalismo no es el último lugar de implantación de las políticas, yo creo que al contrario, estoy convencido de que los concejales y las concejales, los Alcaldes y las Alcaldesas hacen política todos los días y a todas horas, con los pocos recursos que tenemos.

Está también un debate, un compañero de esta mesa decía que los Alcaldes no sabían dónde gastarse los 8.000 millones, sobre todo en los pueblos pequeños. Pero, ¿qué dices?, los Alcaldes de pueblos pequeños son más listos que el hambre. Bienvenido sea el dinero que nos han dado del Plan de Empleo Local y bienvenidos los 5.000 millones de euros del año que viene, porque eso va a solucionar problemas importantes de los Ayuntamientos. Es cierto lo del endeudamiento municipal, pero no es menos cierto que, afortunadamente, hemos conseguido 3.000 millones a través del ICO para pagar a las pequeñas y medianas empresas. Los Ayuntamientos españoles nos vamos a endeudar entre 9.000 y 11.000 millones, a pesar de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Esta Ley no nos permite endeudarnos, que es lo más injusto del mundo; si un Ayuntamiento debe 5.000 millones puede endeudarse en un 10 por ciento de esa cantidad, en 500 millones, pero otro Ayuntamiento debe 1.000 millones y sólo puede endeudarse en 100 millones. El que mejor ha gestionado y está menos endeudado debe quedar penalizado de esta manera. Esto es injusto.

Yo estoy convencido de que en los próximos meses vamos a tener alegrías en el mundo del municipalismo. Para que la FEMP alce el vuelo es imprescindible que los compañeros del Partido Popular olviden esa frase desafortunada, vuelvan a la Comisión Ejecutiva de la FEMP, que es donde tienen que estar, y nos acompañen en los próximos meses en esa tarea de conseguir una nueva Ley de Financiación Local y una Ley de Gobierno Local, que tenemos que tener cuanto antes.



Conferencia de Clausura

6

Javier Rojo García
Presidente del Senado



De izquierda a derecha:
Javier Rojo García y
Pedro Castro Vázquez.

Clausura

Señor Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias, amigo Pedro, señores y señoras, Alcaldes y Alcaldesas, señores y señoras Concejales y Concejales, amigos y amigas, en este año de celebración para el municipalismo español -treinta años sí, que son mucho- es un gran honor, para mí, clausurar este curso de verano cuyo objeto ha sido mirar al futuro.

Ante tanto presentismo como en el que estamos acostumbrados a vivir, sorprende gratamente que quien tiene en sus manos la gran responsabilidad de la gestión de proximidad de los asuntos de los ciudadanos tome distancia y por unos días reflexione sobre cómo podrá hacer cada vez mejor las cosas.

Lo hacéis, además, sobre la base de un excelente documento de trabajo, el proyecto del Plan Estratégico, que ha movilizado una ingente cantidad de información procedente de las propias Entidades Locales, en torno a los retos actuales y futuros del municipalismo, el funcionamiento general y de los servicios, y los fines y estrategias de la FEMP.

Si algo hay pertinente es, a mi juicio, la reflexión sobre cómo convertir a nuestros pueblos y ciudades en espacios abiertos, cultos y preparados para afrontar los nuevos retos. Y para ello se precisa de una renovación de la vida pública, una nueva forma de gobernarla con nuevas iniciativas para que la nuestra sea una democracia de calidad. Todos estos aspectos exigen, por tanto, una mirada reposada hacia el futuro.

Una mirada capaz de superar la consecuencia lógica de la tiranía del presente en la que el futuro queda desatendido, sin que nadie se ocupe de él. El futuro distante, dice el filósofo Daniel Innerarity, deja de ser un objeto relevante de la política y de la movilización social. Y no nos lo podemos permitir.

A la vista de todo ello, tiene sentido preguntarse si la democracia en su forma actual está en condiciones de desarrollar una conciencia suficiente del futuro para evitar situaciones de peligro alejadas en el tiempo. Dicho de otra manera, hemos de poner en acción, renovar nuestra democracia, si no queremos que los males que nos aquejan hoy vuelvan a reproducirse mañana. Sé que a estas reflexiones habéis dedicado un tiempo preciso en estos días.

Son, pues, muchos los motivos que tengo para felicitaros: este curso, este trigésimo aniversario de vuestro trabajo constante para transformar el país en la forma en que lo habéis hecho y, cómo no, por haber articulado un espacio de encuentro, de trabajo y de representación, desde el pluralismo, de los intereses de todos como es la FEMP.

Me consta que no se viven ahora buenos momentos. Y, de antemano, debo decir que nunca he alcanzado a comprender por qué hay quien pueda empeñarse en convertir en objeto de confrontación política a las propias instituciones cuando dicha confrontación se debe dirimir en sus espacios naturales, que los hay, y muchos.

Y si se elige equivocadamente, hacerlo sobre las instituciones, deben ser conscientes de que el resultado no satisfará nunca a nadie y que el prestigio bien ganado durante tanto tiempo corre el riesgo de desvanecerse, lo que no sería sino la peor noticia para el municipalismo.

No seré yo quien justifique salidas de tono. Errar no es ajeno a la condición humana, pero lo que nos engrandece es reconocerlo y pedir las disculpas que procedan. Hecho esto, como así ha sido, no hay justificación para mantener el conflicto, salvo que sea esto precisamente lo que se persiga.

Así que, Pedro, te animo a que, al frente y con todos los miembros de la Comisión Ejecutiva, trabajéis para restablecer la normalidad, como me consta que estáis haciendo. Vienen tiempos de gran importancia, con una apretada agenda en la que la financiación no es el único tema, y en los que, por el bien de todos, el municipalismo ha de estar unido.

La misma unión que habéis demostrado en las últimas tres décadas desde que, como dice nuestro común y buen amigo Juan Barranco, “la primavera llegara a nuestras ciudades”.

Poco antes de eso, los españoles ya habíamos decidido ser protagonistas de nuestra propia historia, sin imposiciones, por nuestra propia voluntad. Así nació nuestra Constitución, producto del acuerdo de quienes tuvieron la osadía de soñar con una vida mejor, de los que quisieron, al igual que los revolucionarios que tomaron la Bastilla, “estar en el corazón de la historia”.

Y esta etapa, la mejor que hemos vivido de nuestra historia en términos políticos, económicos y sociales, tiene mucho que ver, a mi juicio, con lo que pretende y debe representar el Senado: el reconocimiento de la pluralidad y diversidad de España.

El modelo territorial del que nos hemos dotado es lo que ha permitido desarrollar la identidad y las potencialidades económicas de las Comunidades Autónomas, y también de las Ciudades y Municipios. Y, al tiempo, es lo que ha fortalecido los vínculos y los elementos de vertebración y de cohesión entre todos los españoles.

Es este modelo el que ha hecho posible que el gobierno de los servicios públicos esté cerca de los ciudadanos y ciudadanas, el que ha dado un impulso de bienestar y progreso a los poderes locales y regionales.

Nos ha permitido consolidar los pilares de un Estado del Bienestar en el que los derechos básicos ciudadanos a la educación universal, a la sanidad gratuita, a las pensiones dignas, a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a los servicios sociales, a la autonomía personal, sean iguales para todos los españoles.

La España territorial ha sabido conjugar el todo y las partes. España está ahora infinitamente más cohesionada que hace 30 años. Pero no debemos estar satisfechos del nivel de cohesión territorial, porque, en efecto, nuestro modelo territorial, encargado de garantizarla, tiene problemas de varios tipos, propios de su desarrollo.

La inmensa mayoría de los ciudadanos compartimos sentimientos locales, autonómicos y españoles sin tensiones y pacíficamente. Por lo tanto, no es el identitario un problema real al día de hoy y no lo va a ser a medio plazo, si cuidamos y potenciamos la capacidad integradora de nuestro Estado. Por el contrario, son el rechazo y la intransigencia los que agudizan esos sentimientos disgregadores.

Porque los problemas de nuestro Estado son otros y de otra naturaleza. Nuestro futuro no dependerá tanto de la conformación legal como de la capacidad que demostremos a la hora de gestionarlo con eficacia, funcionalidad y honradez. Y siempre con lealtad mutua, para que funcione con normalidad.

Las normas de ordenación territorial no son las claves que den la solución de crucigramas o jeroglíficos. Son un marco que debe servir para abordar problemas, pero no son la solución en sí. Las soluciones deben venir de las políticas.

Nuestra Constitución no fijó el mapa autonómico, ni definió y homologó nuestro Estado como federal, confederal, etc., ni tasó escrupulosamente los poderes reales autonómicos y locales.

Definió nuestro Estado, estableció los procesos, fijó los principios que debían presidirlos como son los de integración de la diversidad, no discriminación, eficacia, cooperación, etc. Y fijó ciertos límites al autogobierno: los poderes y competencias del Estado.

Para el resto, mandató a las Cortes Generales a organizar, desarrollar y establecer las reglas del desarrollo. Y al Tribunal Constitucional le encomendó que arbitrara las discordancias en la interpretación de su contenido. Ese es el modelo que tenemos, guste o no. Flexible, no hermético, adaptable a las circunstancias históricas y a los cambios sociales. Yo diría que fue un gran acierto.

Ha sido el propio desarrollo el que ha ido dejando a la luz los problemas de su funcionamiento. Muchos de ellos también se han ido abordando y resolviendo, y otros siguen pendientes. A mi juicio son tres los problemas que nos deben ocupar en estos momentos: la eficacia, la capacidad integradora y el papel del Senado en el sistema de relaciones territoriales.

Desde la óptica de los servicios públicos, de la eficacia de las instituciones en sus obligaciones con los ciudadanos, el balance del funcionamiento de nuestro Estado ha sido muy positivo.

La cercanía de la Administración a los ciudadanos, la rapidez y la objetividad en la forma de afrontar los problemas con las instituciones propias, así como la explotación de las capacidades reales de cada comunidad o de cada municipio para afrontar el desarrollo económico y el bienestar social de sus ciudadanos han dado resultados óptimos.

Los problemas de eficacia del sistema no son éstos. Tienen que ver con la eficacia en la toma de decisiones. Según los estudiosos y analistas de nuestro sistema subsiste una acusada tendencia a la unilateralidad, a adoptar decisiones sin tener en cuenta sus efectos sobre el conjunto, consciente o inconscientemente.

En un país de tamaño medio como el nuestro, con una estructura territorial y poblacional muy heterogénea, con escasez de ciertos productos básicos, como la energía o el agua entre otros, la adopción de medidas de política económica, de ordenación del territorio o del medio ambiente, por ejemplo, produce efectos inmediatos en el conjunto o en los territorios cercanos.

Se traslada con frecuencia la imagen de que, ante cualquier problema, la responsabilidad es finalmente del Estado, tenga o no instrumentos competenciales para abordarlo.

Pues una de dos: o no está bien delimitado el papel de cada cuál o no está bien engrasado el sistema de toma de decisiones. Falta a menudo asumir la responsabilidad institucional, en función de las competencias de cada una. Asumir la responsabilidad en la competencia de lo que a cada Institución compete es un signo de madurez democrática.

Nos queda aún un camino por recorrer en la mejora y la eficacia del sistema. Y no debiera ser complicado, porque tiene que ver con un cierto cambio de actitudes, de cultura y modos políticos. Y, sobre todo, de una mejor cooperación.

La potencialidad integradora de nuestro Estado es incuestionable y la experiencia de estos más de treinta años lo avala. Nunca compartiré la opinión de los que afirman que el Título Octavo de nuestra Constitución lleva en sí el germen disgregador. Los sentimientos plurales, ahora también europeos, son compatibles para la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles.

El Senado, como está quedando demostrado, puede y debe tener el papel que le otorga la Constitución como Cámara Territorial. Sobre su reforma está casi todo dicho. Lo único que puede añadirse es que la conveniencia y necesidad de la misma se agudizan a medida que se avanza y se profundiza en el autogobierno. Y no es prudente avanzar sólo en esta dirección.

A mi juicio, la configuración futura del Senado debe sostenerse en dos pilares claves: lugar de encuentro de los poderes territoriales y cúspide del sistema de cooperación y colaboración entre dichas instancias políticas.

Los sistemas de cooperación han ido también fraguándose a lo largo del tiempo en nuestro Estado, fruto de la lógica y de las necesidades detectadas, hasta configurarse como un Estado de tipo “cooperativo”, y así ha sido avalado repetidamente por el propio Tribunal Constitucional.

El Senado debe ser la cúpula que recubra todo el sistema cooperativo, que detecte y aborde sus deficiencias y que sea el vehículo de participación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en las políticas generales del Estado y en las instituciones comunes.

Como vemos, nuestro modelo territorial es, por naturaleza, un modelo dinámico, sujeto a cambios, aunque solo fuera por el hecho de tener que adaptarse a las transformaciones económicas, sociales y culturales que se están produciendo en nuestra sociedad.

Y, en esta nueva etapa, hemos de poner el énfasis en los instrumentos de cooperación global entre todas las administraciones porque, después de todo, la nueva sociedad en la que nos estamos adentrando es una sociedad en red, en la que la interdependencia es un factor cada día más relevante y más necesario.

Para aumentar sus ventajas competitivas, las ciudades se ven abocadas a integrarse en diversas redes que funcionan como sistemas más o menos integrales. Las ciudades como nodos, conectadas bien físicamente o virtualmente, o de ambas formas.

Son redes urbanas policéntricas con una amplia tipología. En unas, a través de la cooperación funcional y organizativa, se alcanza la visibilidad, el tamaño y la productividad necesarios para competir o desarrollar metas comunes. En otras es la especialización la que guía la asignación de proyectos. Las hay, también, que comparten intereses comunes cuya unión refuerza su perfil y, por ello, su ventaja competitiva.

Este empieza a ser el presente y es, sin duda, el futuro. Las redes de ciudades, conectadas de varias maneras, apoyarán la distribución, el crecimiento y la fuerza de las actividades económicas en España y en toda Europa.

Y también hay un nuevo tiempo en la vida política de España. Un tiempo al que, todavía con timidez, se asoma un nuevo protagonista: el ciudadano de una sociedad que aspira a ser tolerante, laica, culta y desarrollada, una sociedad en la que imperen los valores del diálogo, del respeto, del pluralismo y de la transparencia.

Una sociedad que tiene ante sí nuevos e inaplazables retos como es la sostenibilidad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social. Y ello nos abre un debate en torno al hombre como conciencia moral, capaz de mostrarse solidario con sus congéneres, capaz de conservar la riqueza y diversidad, para dotar de una continuidad identitaria al espacio del que tan sólo es usufructuario: la ciudad.

Nuestra obligación, como responsables públicos, es alimentar la esperanza. Sabemos que una planificación adecuada que atienda las dimensiones económicas, ecológicas y sociales puede convertir a nuestras ciudades en los auténticos motores del desarrollo sostenible. Para ello necesitamos de un gran aliado: una ciudadanía activa y responsable.

Se trata de sellar una alianza, de construir un nuevo pacto social en el que la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad económica, la social, sean los factores básicos a preservar y, con ello, asegurar la supervivencia de la propia sociedad.

Esta política debe tener en cuenta una nueva dimensión acerca de lo que nosotros, como ciudadanos, significamos en las mismas. Requiere de un modelo social donde la sensibilidad no sea patrimonio de unos pocos, donde la planificación esté encaminada a movilizar y optimizar recursos. De lo que se trata, en definitiva, es de construir y renovar entre todos y de manera constante la democracia.

Os animo a que lideréis este proceso, a que os pongáis al frente de la tarea de construir ciudad, no como espacio en el que solo se vive sino como proyecto social donde se convive y donde se desarrolla la vida de cada uno junto con la de los otros.

La ciudad como marco abierto que plasma la unión entre los que están y los que ya se fueron, que han dejado, sin embargo, la huella de su paso. La ciudad como lugar construido desde la memoria que imagina el futuro.

Estoy convencido de que lo haréis. Siempre habéis sido ejemplo de sacrificio, de dinamismo y de compromiso. Lo sois ahora que corren malos vientos para la economía poniéndole cara a ese sujeto que algunos quieren hacer invisible. Conocéis el rostro de vuestros parados y hacéis todo lo posible por revertir la situación como estáis demostrando en la ejecución del Fondo de Inversión Local.

Y lo seréis también en el futuro. Estoy convencido de que, cuando dentro de veinte años otros responsables políticos celebren el cincuenta aniversario de los Ayuntamientos democráticos, se oirán voces, como hoy, que dirán que habéis estado ahí, tirando del carro, siendo el motor del desarrollo sostenible de España.

Nada más, enhorabuena a todos, a la FEMP y a los que habéis estado trabajando para llevar a buen término este curso.

Muchas gracias



Síntesis de Conclusiones del Curso de El Escorial:
Los retos del municipalismo en un Estado cooperativo

7

*GRUPO TÉCNICO DEL
PLAN ESTRATÉGICO.
De izquierda a Derecha:
Manuel Serrano, Mercé
Rovira i Regás, Diego
Molero Alonso, José
Luis Garrote González,
Enrique Sacanell
Berruoco, Antonio
Díaz Méndez, Daniel
Fernández Rodríguez,
Carmen Mayoral Peña,
Jesús Vargas Huertas y
Albert Galofré Isart.*



Fase Cualitativa Plan Estratégico Mesas de debate en el Encuentro: “Los retos del Municipalismo en un Estado Cooperativo”

Resumen de Aportaciones y Conclusiones

Las conclusiones de las 5 mesas de debate celebradas en el Encuentro RETOS DEL MUNICIPALISMO EN UN ESTADO COOPERATIVO: PLAN ESTRATÉGICO FEMP SIGLO XXI podemos articularlas en torno a los cuatro ejes siguientes:

- Retos de la FEMP en el contexto actual del municipalismo.
- Las Entidades Locales ante las demandas ciudadanas.
- Las necesidades de las Entidades Locales para afrontar adecuadamente sus responsabilidades.
- El papel de las Entidades Locales en un Estado cooperativo.

1. Retos de la FEMP en el contexto actual del municipalismo.

La realidad en la que se desenvuelve la FEMP y las Entidades Locales a las que representa ha cambiado radicalmente desde el año 1981 en que se fundó. Por ello resulta especialmente pertinente el proceso de reflexión estratégica en el que la FEMP se halla inmersa y es necesario hacerlo con **consenso**, potenciando y buscando la articulación de los diferentes puntos de vista.

Como aspectos a considerar en ese proceso de reflexión se aportaron los siguientes:

- La FEMP ha de mantener y potenciar su función de **representación y reivindicación** de los intereses de las Entidades Locales, mejorando su capacidad de influencia a fin de aumentar el peso social y político de los **gobiernos locales**. Para ello necesita mejorar su capacidad de actuación tanto de manera “reactiva” (defensa de intereses comunes ante terceros) como “proactiva” (promover cambios favorables a los intereses del grupo), y a la vez **mejorar la “visibilidad”** ante la opinión pública de los gobiernos locales y de la propia FEMP.

- La FEMP debe configurarse como un espacio de reflexión y como un **polo de innovación y conocimiento**, (un auténtico “think tank” de conocimiento y doctrina “municipalista”), tanto generándolo como facilitando que se comparta el existente, por ejemplo, mediante una adecuada relación con las universidades, y con la difusión de estudios, informes, seminarios, publicaciones, buenas prácticas, etc. que refuercen el pensamiento municipalista.
- La FEMP ha de impulsar el **trabajo en red** entre las Entidades Locales que la componen. En este aspecto, las recomendaciones de los expertos son: cuidar la reciprocidad y la reputación, definir bien la tipología de la red o redes (de información, de desarrollo de capacidades, red formuladora de estrategias o red de acción) y gestionar adecuadamente la negociación de acuerdos y colaboraciones.
- La FEMP ha de aumentar su capacidad para **añadir valor** a la actividad cotidiana de las Entidades Locales, para lo cual se sugiere que **focalice más sus actividades** a fin de evitar la dispersión de esfuerzos y recursos. En este sentido, ha de mejorar su rapidez, **agilidad** y capacidad de respuesta en aquellos ámbitos que defina como **áreas clave** de aportación a las Entidades Locales.

Para avanzar en estas direcciones la FEMP debe dotarse de una organización **flexible, ágil y participativa**, que desde su fortaleza, consiga **articular de forma adecuada la presencia de las diferentes Federaciones Territoriales** de Municipios y Provincias.

- Asimismo, la FEMP debe realizar su **actividad Institucional buscando el máximo consenso** entre los grupos políticos, aunando posiciones con el objetivo común de la defensa de los intereses de los Gobiernos locales a los que representa.
- Para finalizar, resulta esencial que las Entidades Locales se planteen no sólo cómo la FEMP les puede resultar útil, sino cómo pueden ellas mismas aportar y contribuir a la FEMP; sólo mediante una verdadera **corresponsabilidad** la FEMP podrá hacer frente de manera efectiva a su futuro.

2. Las Entidades Locales ante las nuevas demandas ciudadanas

Las Ayuntamientos son la administración más cercana y la mejor valorada por los ciudadanos. Han sido eficientes al administrar los recursos, un ejemplo de flexibilidad en la adaptación a las necesidades de la ciudadanía y han dado muestras de su capacidad de iniciativa e innovación, poniendo en marcha planes estratégicos y generales, servicios y programas orientados a responder a las nuevas problemáticas y necesidades de la ciudadanía.

Los expertos afirman que más allá de la crisis económica, asistimos a un auténtico “cambio de época” que se refleja claramente en 3 aspectos: cambios en el modelo de relaciones laborales (menor estabilidad), en el modelo productivo (menor crecimiento, más sostenible y apoyado en nuevos sectores) y en el modelo de relación social y familiar (en el ciclo vital de las personas).

Ante esta situación, ninguna esfera de gobierno tiene todas las competencias ni todas las capacidades, ni responsabilidades para atender a las demandas, pero el **Estado de Bienestar se juega cada vez más a escala local**. La mirada de los Ayuntamientos debe girar hacia una visión de un mundo global y afrontar los derechos de tercera generación (solidaridad, protección del medio ambiente, nuevas formas de desarrollo), sin abandonar los de segunda generación (de igualdad) y los de primera (necesidades básicas).

Todo ello ha de tener consecuencias en el enfoque y la ejecución de las políticas públicas hacia una mayor **transversalidad e integralidad** en el territorio. Aparecen propuestas como la realización de “Planes de desarrollo territorial” de ámbito autonómico y prioridades como hacer de los Ayuntamientos verdaderos instrumentos de generación de empleo estable y de calidad, de cohesión social y de desarrollo sostenible. Se destaca también la relevancia de tener criterios adecuados y estandarizados para el funcionamiento de las **entidades de cooperación intermunicipal**.

Por otra parte, se subraya que, aun siendo los Ayuntamientos el gobierno más controlado política y socialmente, se hace necesario responder a los problemas de desafección de la vida pública que afectan a todas las administraciones, con mejoras reales en la participación ciudadana, **la calidad democrática y el buen gobierno**.

Hay que aprovechar las oportunidades de cambio y mejora que ofrecen Leyes como la de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a la Información Pública y otras de carácter modernizador. No es suficiente con ser una **administración honesta**, hay que ser **eficaz, eficiente** y ofrecer **servicios de calidad**.

3. Las necesidades de las Entidades Locales para afrontar adecuadamente sus responsabilidades.

En este contexto las Entidades Locales reafirman la necesidad de solventar algunos problemas que inciden de manera significativa en su capacidad de actuación efectiva y en los desequilibrios existentes entre municipios. De manera genérica, puede resumirse como una “segunda descentralización”:

- Aprobación de una **Ley del Gobierno Local** que defina de manera más adecuada las competencias municipales.
- Aprobación de una **Ley de Financiación Local** que dé estabilidad financiera a las Entidades Locales, sea acorde con la realidad competencial y dé solución al “contencioso” sobre las competencias impropias o los llamados “gastos de suplencia”.
- Reforma del **sistema tributario local** a fin de mejorar su configuración y gestión.
- Institucionalización de la FEMP y **representación** de las Entidades Locales, en todos los foros (especialmente en el **Consejo de Política Fiscal y Financiera** por su trascendencia) y procesos legislativos que afecten directa o indirectamente los intereses de estas entidades.

Por otra parte, los **gobiernos autonómicos** han asumido un importante papel en la relación con los municipios, sin embargo se constata de manera mayoritaria que han reproducido las limitaciones de la actuación del Gobierno central en relación con las Entidades Locales. Es por ello que se reclama a los gobiernos autonómicos un reconocimiento claro de los gobiernos locales, un sistema de financiación estable (**con participación en los ingresos de las comunidades Autónomas** –PICA’s- que ha de plantearse a través de transferencias incondicionadas y condicionadas para proyectos específicos) y la participación en todos aquellos aspectos que afecten a las Entidades Locales.

En todo caso, se subraya que la financiación local no se plantea contra las Comunidades Autónomas y la necesidad de que tanto **los gobiernos locales como los gobiernos autonómicos** y el **gobierno central** trabajen en clave de cooperación y corresponsabilidad.

Por otra parte, se ha constatado en numerosas intervenciones la situación de “**fragilidad y vulnerabilidad del electo local**”, ante diferentes “situaciones de riesgo” de naturaleza tanto política como administrativa, lo que plantea una vez más la urgencia de mejorar aspectos como la formación de cargos electos, así como la necesidad de establecer un **estatuto del cargo electo local**, que dignifique su trabajo y aumente su protección.

4. El papel de las Entidades Locales en un Estado cooperativo

Los Ayuntamientos han de tener un papel activo en los nuevos desafíos de nuestra sociedad, es lo que los ciudadanos esperan de ellos. Las Entidades Locales **subrayan**

su **papel de gobierno** distanciándose de la idea de quienes puedan ver en ellas meros instrumentos administradores o gestores de servicios y programas. En este sentido, **las Entidades Locales son y se sienten Estado** al igual que la Administración General del Estado o las administraciones autonómicas.

Las Entidades Locales han de **reposicionar su lugar y su “marca”**: posicionarse en una nueva realidad social y política que necesita eficacia en la toma de decisiones y en la prestación de servicios.

Se ha de romper la tendencia a la “unilateralidad”, participando en la elaboración de las leyes y teniendo en cuenta las implicaciones para el conjunto de las actuaciones que se acometen. El Senado puede y debe ser el lugar de encuentro de las instancias territoriales, convirtiéndose en la cúpula de las interrelaciones y del nuevo Estado cooperativo.

La sociedad actual exige de un modelo de funcionamiento que articule la cooperación de las diferentes administraciones y entidades públicas participantes así como la cooperación entre estas, el sector privado, el tercer sector y la sociedad civil. Este modelo, que ha venido en denominarse “gobernanza”, ha de inspirar la actuación de las Entidades Locales a fin de que consoliden su papel dinamizador y articulador de la sociedad y el Estado en el territorio.

“**Más gobierno y mejor gobernanza**” es el mensaje que puede resumir el papel de las Entidades Locales en un Estado cooperativo.

Participantes y evaluación del encuentro

En el Encuentro se han dado cita un total de 72 cargos electos (23 de ellos como ponentes de las mesas de trabajo y 49 como asistentes), en su gran mayoría Alcaldes de municipios según la siguiente distribución por número de habitantes:

- Menos de 5.000: 26 %
- Entre 5001 y 20.000: 19 %
- Entre 20.001 y 75.000: 19 %
- Más de 75.000: 35%

Ha habido participantes de las siguientes Comisiones de la FEMP:

- Mancomunidades, Función Pública y Recursos Humanos, Educación, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, Consumo y Comercio, Juventud, Haciendas y Financiación Local, Ecología y Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, Relaciones Internacionales, Desarrollo Rural y Pesca, Movilidad y Accesibilidad, Desarrollo y Empleo, Participación ciudadana y Gobernanza, Villas Termales, Patrimonio Histórico-Cultural, Deportes y Ocio, Cultura, Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías, Transportes e Infraestructuras y Modernización y Calidad.

También se ha contado con representantes de Diputaciones Provinciales y de Federaciones Territoriales.

A través del cuestionario de evaluación se ha obtenido una puntuación media de 8´1 sobre un máximo de 10, en cuanto a la percepción y valoración expresada por los asistentes.

En cuanto a los aspectos cualitativos más positivos del encuentro se señalan como los más importantes: los debates sobre financiación y sobre el funcionamiento de la FEMP y el intercambio de experiencias entre Alcaldes de diversos Partidos políticos. También se reclama y se señala como positivo que a través de la FEMP se intente prestigiar a las instituciones locales y a los miembros de las Entidades Locales.

Finalmente, los materiales entregados como documentación a los participantes fueron:

- “La Financiación Local en España: Radiografía del Presente y Propuestas de Futuro” Ed. FEMP, 2008.
- Resultado de la Consulta del Plan Estratégico FEMP Siglo XXI. FEMP, 2009.
- Fichas de trabajo de cada mesa temática.



2^a parte

.....

Consulta estratégica a Entidades Locales
Informe completo de resultados,
con gráficos y comentarios

.....

Planteamiento y Objetivos

Objetivos y ámbitos de la consulta 1.1

Estructura de la consulta 1.2

Las variables de análisis 1.3

Objetivos y ámbitos de la consulta 1.1

Un hito importante en el trabajo de elaboración del Plan Estratégico ha sido la puesta en marcha de una amplia consulta a los responsables de las Entidades Locales. Se pretendía, lógicamente, dar, desde el inicio, un protagonismo fundamental a los propios representantes del mundo local.

El propósito general de la investigación es apoyar la reflexión estratégica aportando información relevante y precisa sobre las necesidades, prioridades y percepciones de los responsables de la Administración Local, atendiendo a las diferentes tipologías del heterogéneo universo de las Entidades Locales existentes en España. La FEMP representa al conjunto de los gobiernos locales y sus prioridades estratégicas deben alimentarse de las de los propios responsables de la Administración Local.

Para llevar a cabo una consulta de estas características, era obligado desarrollarla a través de la aplicación de un cuestionario diseñado de manera adecuada. El punto de partida de la investigación y del diseño del cuestionario lo constituyó el análisis de documentos existentes sobre los fines y metas de la FEMP, las reuniones mantenidas con los responsables técnicos del proyecto y con las áreas de trabajo y los Secretarios de las diferentes Comisiones Sectoriales que funcionan en la Federación.

El cuestionario, finalmente, despliega y estructura sus ítems a través de los siguientes ámbitos:

- Retos actuales y futuros del municipalismo:
 - Principales preocupaciones de los ciudadanos
 - Principales retos y mejoras organizativas de los entes locales
 - Proyectos prioritarios
 - Factores de éxito de la gestión local

– Funcionamiento general y de los servicios

- Comisiones y Redes
- Servicios
- Actividades formativas

– Fines y estrategias de la FEMP

- Fines actuales y metas
- Actuaciones de la FEMP
- Valores de la institución
- Valoración general de la FEMP

Este informe presenta los principales resultados de la consulta. La exposición de los resultados obtenidos mantiene el orden de los bloques del cuestionario, pero se ha agregado un último apartado para exponer de manera agrupada las respuestas al conjunto de los siguientes ítems relacionados con la visión de futuro.

– Expectativas de futuro de la FEMP

- La evolución del entorno
- El interés por nuevos servicios
- Criterios de orientación
- Los nuevos fines

Finalmente, este documento aporta, en sendos anexos, una ampliación metodológica y la disposición a colaborar de las Entidades Locales que han respondido en futuros estudios o consultas.

Estructura de la consulta 1.2

Así pues, como hemos explicado era importante que la investigación se configurara como una consulta amplia por aplicación del cuestionario anteriormente mencionado a través de **dos momentos lógicos**:

- **A.** en primer lugar, se busca garantizar la representatividad, conformando una muestra representativa del universo de las Corporaciones Locales;
- **B.** y, en segundo lugar, se refuerzan estadísticamente algunas características de interés específico de la muestra, ampliando la consulta y dotándola, al mismo tiempo, de un carácter abierto y lo más amplio posible.

La muestra representativa

La muestra representativa del conjunto del Universo de las Corporaciones Locales españolas, de **871** cuestionarios, incluye uno por Corporación:

- **A1.** comprende un número mayor de cuestionarios de pequeños municipios, los más numerosos en el Universo de las Corporaciones Locales
- **A2.** comprende relativamente más cuestionarios de municipios grandes, que representan más población, como ocurre en el Universo representado
- **A3.** la “representatividad” por población es altamente significativa

Las respuestas de la muestra representativa **se ponderan** para garantizar una representación adecuada del Universo objeto de la consulta.

Planteamiento y Objetivos

TABLA MUESTRAL A

El universo y la muestra representativa del estudio

Nº DE HABITANTES	UNIVERSO (U)		MUESTRA (M)			
	Corporaciones Locales	Población	Corporaciones Locales	% M/U Corporaciones Locales	Población	% M/U Población
Ayuntamientos						
Hasta 5.000	6.822	6.055.001	520	7,6%	592.495	9,8%
De 5.001 a 20.000	906	8.855.578	152	16,8%	1.632.378	18,4%
De 20.000 a 75.000	292	10.219.397	95	32,5%	3.424.253	33,5%
Más de 75.000	92	21.027.846	79	85,9%	19.125.780	91,0%
Total	8.112	46.157.822	846	10,4%	24.774.906	53,7%
Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares						
Total	52	35.719.041	25	48,1%	17.908.039	50,1%
Conjunto de Corporaciones Locales						
Total	8.164	46.157.822	871	10,7%	24.774.906	53,7%

La muestra total de la consulta

- B. La muestra total resulta de la complementación de la muestra representativa hasta un total de **1.148** cuestionarios:
 - B1. Consultando a más responsables políticos y técnicos de más Corporaciones y áreas de gestión
 - B2. Consultando a más responsables políticos y técnicos que participan en instancias de trabajo de la FEMP

La muestra total de la consulta ampliada **no se pondera** y permite profundizar en determinados análisis, por ejemplo en aquellos que suponen que las personas que responden conozcan los servicios y puedan evaluarlos con mayor fundamento:

TABLA MUESTRAL B

Otros aspectos del conjunto de la consulta ampliada

TOTAL RESPUESTAS	1.148	100,0%
Características (no excluyentes) de las personas consultadas	Respuestas	%/Total
Pertenecientes a la muestra representativa	871	75,87%
Pertenecientes a la ampliación de la muestra	277	24,13%
Total responsables políticos	662	47,70%
Total responsables técnicos	486	42,30%
Miembros de Comisiones, Secciones y Redes de la FEMP	257	22,40%

Las variables de análisis 1.3

El análisis de los datos se llevó a cabo básicamente en función de cuatro variables:

- Dos variables fundamentales, vinculadas a la tipología de las Corporaciones Locales, Ayuntamientos y Entidades Intermunicipales, y al tamaño poblacional de los municipios: tablas siempre en valores ponderados.
- Y dos variables de interés específico, vinculadas a atributos de quién responde y grado de vinculación con la FEMP: tablas siempre en valores no ponderados.

1. Tipología de las Corporaciones Locales

- Ayuntamientos
- Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares

TABLA 1

2. Tipología de los Ayuntamientos, según la población del municipio

Municipios pequeños, de hasta 5.000 habitantes	Municipios medios de 5.001 hasta 75.000 habitantes	Municipios grandes
De 1 hasta 1.000	De 5.001 hasta 20.000	De 75.001 hasta 200.000
De 1.001 hasta 5.000	De 20.001 hasta 75.000	Más de 200.000

3. Estatus

- Cargos electos
- Cargos técnicos

4. Grado de vinculación con la FEMP

- Vinculación ALTA: participantes en Comisiones, Secciones o Redes FEMP
- Vinculación MEDIA: no participantes, pero usuarios de servicios FEMP

- Vinculación BAJA: ni participantes ni usuarios de servicios

Además, de manera muy puntual, cuando se observa alguna diferenciación significativa, se introduce un análisis de las respuestas en función del criterio territorial o de distribución por **Comunidades Autónomas**.

Resultados de la investigación

Retos actuales y futuros de las Entidades locales 2.1

- Preocupaciones actuales de la ciudadanía
- Problemas sociales de los territorios
- Retos actuales de la gestión
- Proyectos prioritarios para la actual legislatura
- Percepción de los factores de éxito

Funcionamiento general y de los servicios de la FEMP 2.2

- Áreas de trabajo: Comisiones y Redes
- Conocimiento, uso y satisfacción de los servicios
- Actividades formativas
- Atención suministrada: uso y valoración

Fines y estrategias de la FEMP 2.3

- Importancia y valoración de los fines estatutarios de la FEMP
- Vigencia actual de las metas de la Carta de Vitoria
- Medidas prioritarias en la reforma de la financiación local
- Valores que se esperan de la FEMP
- Valoración global de la FEMP

Expectativas de Futuro para la FEMP 2.4

- La visión de los Gobiernos Locales sobre la evolución del entorno
- Retos Futuros de la Gestión
- Aceptación e interés por nuevos servicios
- Criterios de orientación
- Expectativas sobre nuevos fines

Retos actuales y futuros de las Entidades locales 2.1

Preocupaciones actuales de la ciudadanía

El cometido esencial de la administración y de los gobiernos locales consiste en prestar los servicios y desarrollar las políticas que necesitan y demandan los ciudadanos. En consecuencia, el punto de partida del cuestionario ha sido la apreciación por parte de los responsables locales de las principales preocupaciones de la ciudadanía.

El **desempleo** es, en opinión casi unánime de los representantes de las Corporaciones Locales, la preocupación actual número uno de la ciudadanía. Así opina la gran mayoría de los consultados, con independencia del tipo de Entidad Local (tanto Ayuntamientos como Diputaciones, Cabildos y Consejos), del tamaño de Municipio, o Comunidad Autónoma.

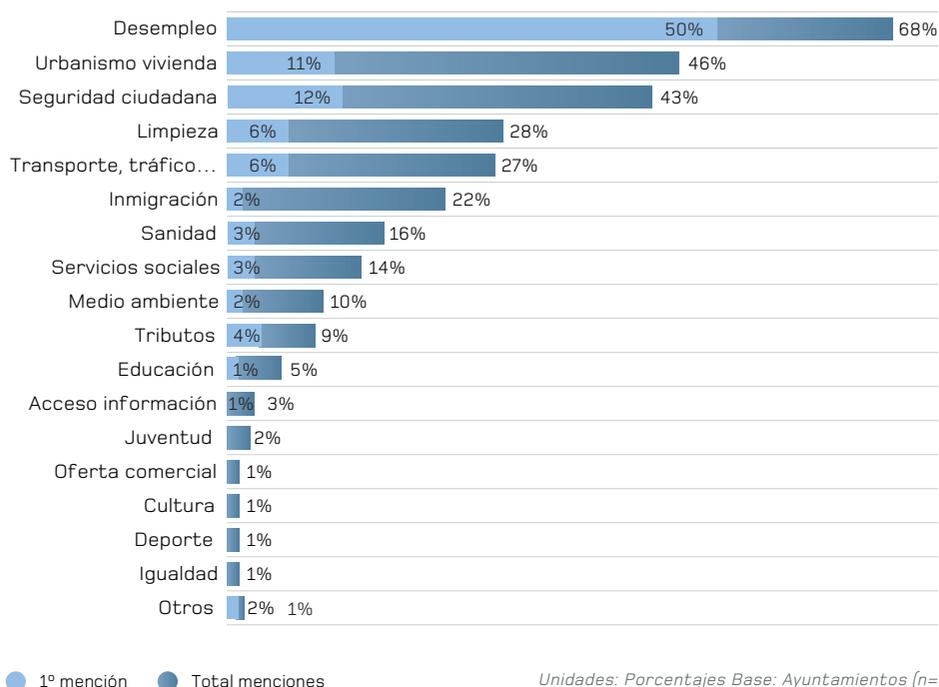
Al desempleo le sigue en importancia el problema del **urbanismo y la vivienda**, también de forma prácticamente generalizada entre los consultados. Sólo en el caso de los grandes municipios (mayores de 75.000 habitantes y las capitales de provincia) el problema del urbanismo y la vivienda aparece relegado al tercer puesto, al ser superado en importancia por la preocupación por la **seguridad ciudadana**.

En términos generales se observa que existen:

- Problemas que adquieren mayor magnitud cuanto mayor es el tamaño del municipio: es el caso, precisamente, de la **seguridad ciudadana**, pero también de **la inmigración, la limpieza y el tráfico**, si bien estos dos últimos rompen la tendencia en las poblaciones de mayor tamaño (mayores de 200.000 habitantes).
- Problemas que adquieren mayor magnitud cuanto menor es el tamaño del municipio: es el caso de los **servicios sociales, la sanidad, el medio ambiente, el acceso a la información y la educación**, aunque en este último caso es en municipios de 1.000 a 5.000 habitantes (y no en los menores de 1.000, por razones de estructura poblacional evidentes) donde el problema aparece mencionado con mayor fuerza.
- Problemas absolutamente específicos de los municipios más pequeños, como son la **despoblación o la escasez de oferta comercial y de ocio**.

GRÁFICO 1

Preocupaciones actuales de la ciudadanía, según los responsables de los Ayuntamientos

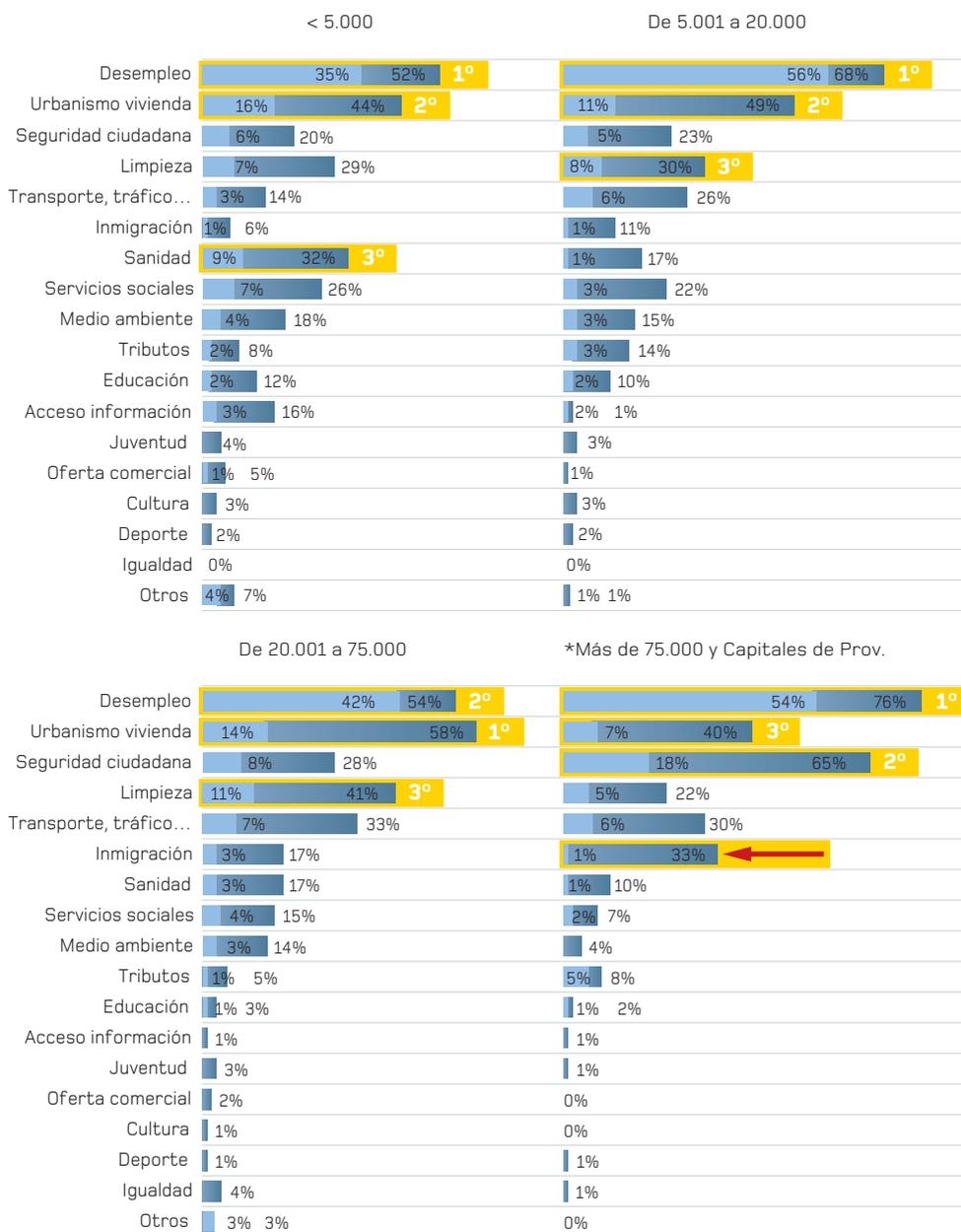


En los municipios de tamaño intermedio se observa un perfil similar de preocupaciones más relevantes, pero, además, conjuga otras que se destacan en los pequeños municipios con las que se expresan en los grandes municipios: la limpieza, el transporte y tráfico así como la seguridad ciudadana ocupan, en ese orden, las siguientes posiciones en el ranking de problemas destacados.

Como rasgo distintivo cabe señalar la preocupación por los tributos en los municipios de 5.000 a 20.000 habitantes, segmento donde aparece este problema con un porcentaje de menciones relevante.

GRÁFICO 2

Preocupaciones actuales de la ciudadanía, según el tamaño del Municipio



● 1º mención ● Total menciones

Base: <5.000 (n=520), 5.001 a 20.000 (n=152), 20.001 a 75.000(n=103), Más de 75.000 (n=79). *Incluye 8 capitales menores de 75.000 hab.

Resultados de la investigación

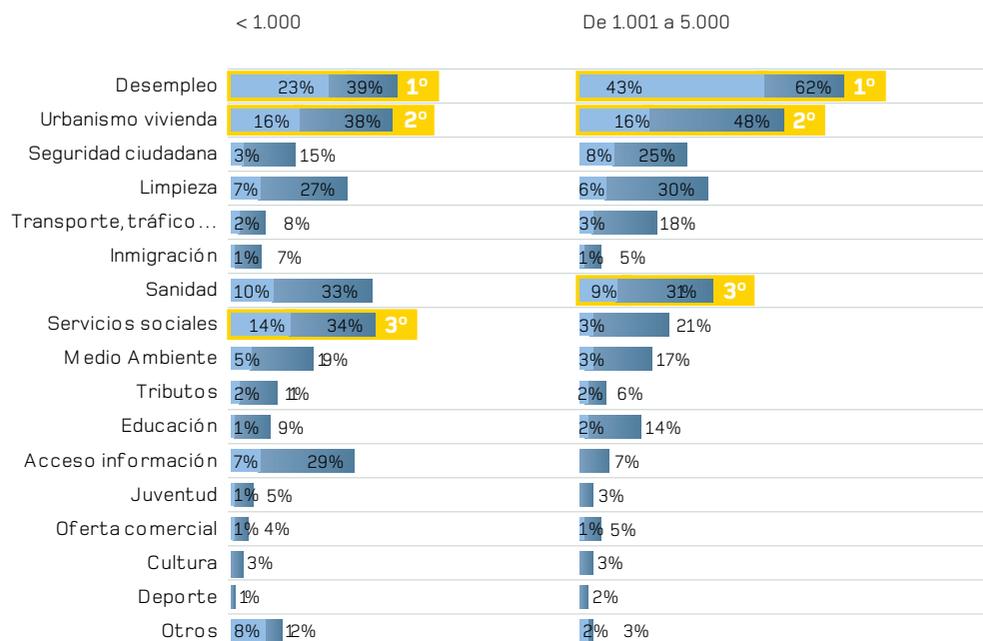
En los grandes municipios (mayores de 75.000 habitantes y capitales de provincia), los rasgos claramente distintivos son la ya mencionada preocupación por la seguridad ciudadana y, en cuarta posición, pero con porcentajes de mención muy importantes, la inmigración, si bien este es un asunto de relevancia sobre todo en las poblaciones mayores de 200.000 habitantes.

En los pequeños municipios (menores de 5.000 habitantes) la sanidad y la limpieza representan, respectivamente, la tercera y cuarta preocupación de mayor importancia pero, operando una mayor desagregación, se observa que en los municipios de menor tamaño (menores de 1.000 habitantes) son los servicios sociales y el acceso a la información los problemas que gozan de igual o incluso mayor relevancia. **GRÁFICO 3**

En la gran mayoría de las Comunidades Autónomas de las que se dispone de muestra suficiente para analizar de manera específica sus opiniones, se observa un elevado consenso a la hora de señalar el desempleo y **el urbanismo y la vivienda** como los dos principales problemas actuales de la ciudadanía.

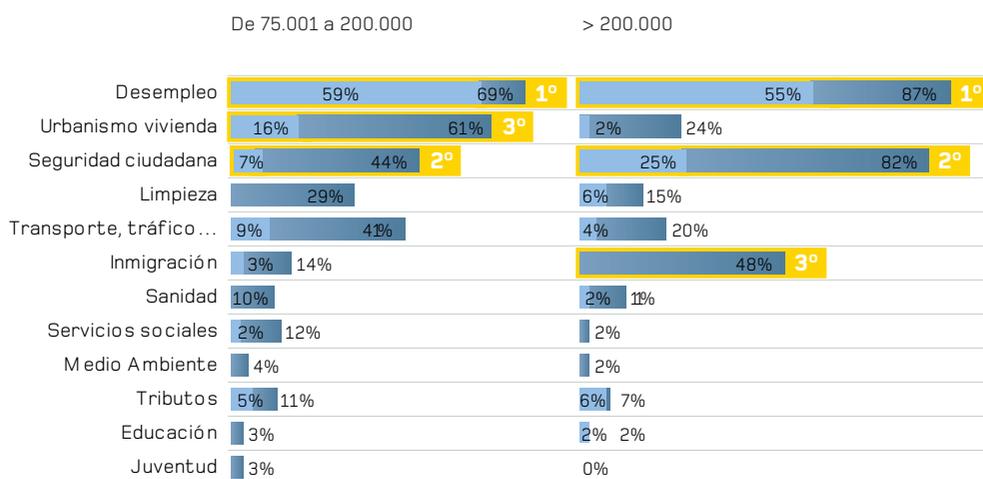
GRÁFICO 3

Preocupaciones actuales de la ciudadanía: Pequeños Municipios vs Grandes Municipios



● 1º mención ● Total menciones

Base: Hasta 1.000 (n=316), 1.001 a 5.000 (n=204)



● 1º mención ● Total menciones

Base: 75.001 a 200.000 (n=44), >200.000 (n=27)

Problemas sociales de los territorios

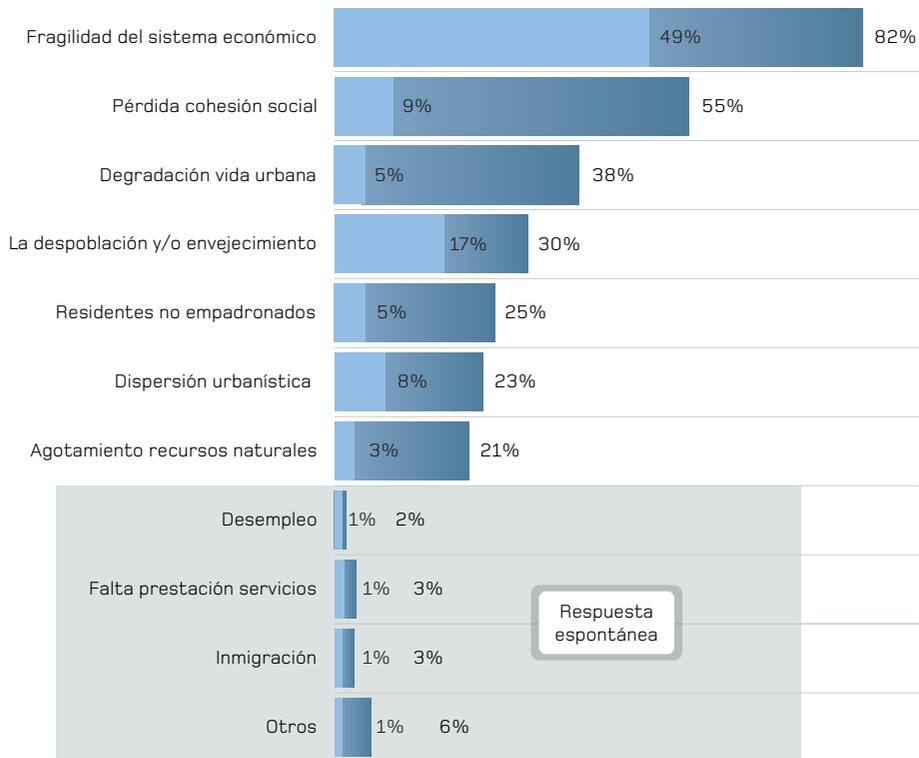
Para establecer las principales incertidumbres que los cambios sociales generan, en las diferentes realidades territoriales y corporativas, se ha solicitado a los consultados que realizaran una priorización del impacto de los diferentes problemas sociales en su territorio.

La fragilidad del sistema económico y la pérdida de cohesión social son los grandes preocupaciones que más afectan en estos momentos a la mayoría de los responsables de las Entidades Locales de nuestro país.

En efecto, estos problemas aparecen prácticamente siempre en una de las tres primeras posiciones del ranking, sea cual sea el tamaño de municipio o Comunidad Autónoma de que se trate. También se constata que, en este sentido, existe consenso entre cargos electos y técnicos, una preocupación que es independiente del grado de vinculación que las personas consultadas mantengan con la FEMP.

GRÁFICO 4

Problemas sociales de sus territorios: Ayuntamientos



● 1º mención ● Total menciones

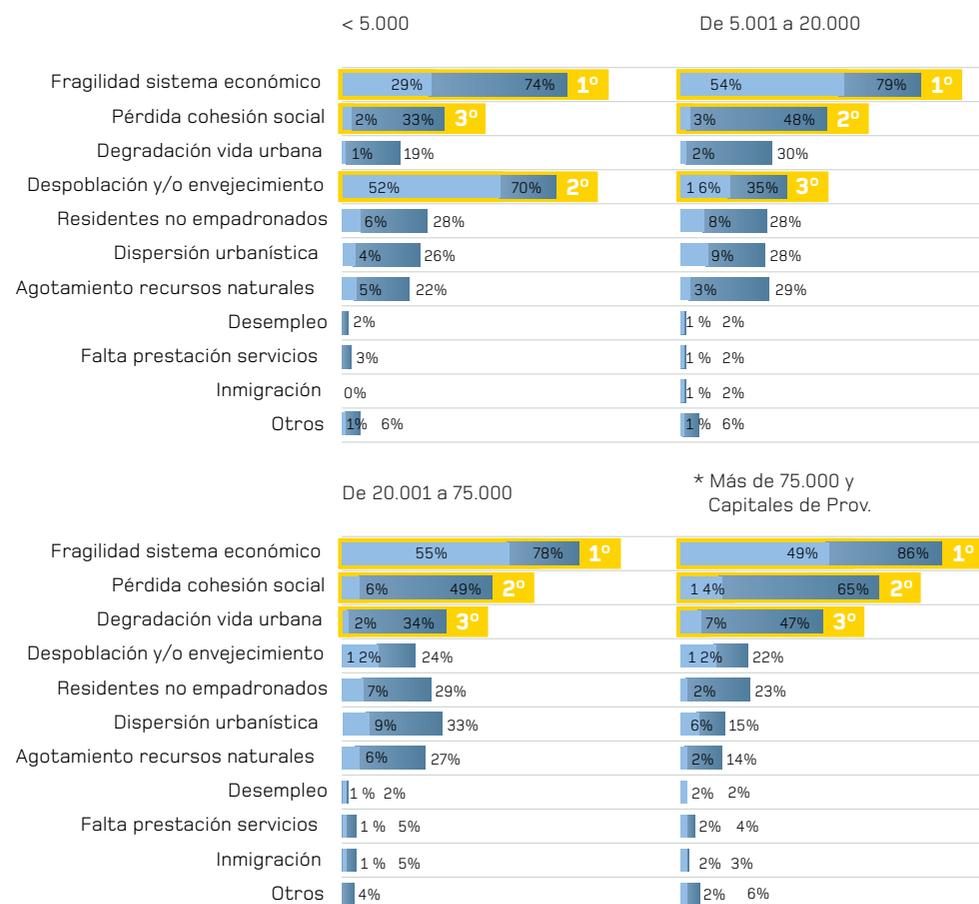
Base: Ayuntamientos (n=846)

La despoblación y el envejecimiento de la población es un problema de primera magnitud en poblaciones inferiores a 20.000 habitantes, que se agrava a medida que disminuye el tamaño de los municipios y que alcanza su grado máximo en los municipios con menos de 1.000 habitantes, donde la preocupación es evidente en 9 de cada 10 municipios.

Sin embargo es interesante constatar que, curiosamente, este problema reaparece con una intensidad importante en las ciudades relativamente grandes (75.000 a 200.000 habitantes), probablemente por la fuerte atracción que ejercen en estos lugares sobre la población más joven las grandes urbes de su entorno más próximo.

GRÁFICO 5

Problemas sociales de sus territorios, según el tamaño del Municipio



● 1º mención ● Total menciones

Base: Hasta 5.000 (n=520), 5.001 a 20.000 (n=152),
20.001 a 75.000 (n=103), Más de 75.000 (n=79).
*Incluye 8 capitales menores de 75.000 hab.

La **degradación de la vida urbana** es uno de los tres problemas más importantes en la mayoría de municipios que superan los 20.000 habitantes: esta preocupación se incrementa con el tamaño poblacional y alcanza su cota máxima entre los responsables de las ciudades mayores de 200.000 habitantes.

Las preocupaciones más presentes en las ciudades de tamaño intermedio son la **dispersión urbanística** y el **agotamiento de recursos** que afectan a aproximadamente un tercio de los municipios con menos de 75.000 habitantes, aunque pierden algo de intensidad a medida que disminuye el tamaño de hábitat. El problema de **los residentes no empadronados** también preocupa a todos, pero es más característico de los municipios intermedios y pequeños. **GRÁFICO 6**

Como ya se ha apuntado, en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas de las que se dispone de muestra suficiente para analizar individualizadamente sus opiniones, la fragilidad del sistema económico y la pérdida de cohesión social, son los dos principales problemas sociales actuales.

En este sentido, cabe señalar que sólo en Castilla León y en Galicia no se incluye la pérdida de cohesión social como uno de los tres problemas más importantes y que, en cambio, se destacan la **despoblación** y el **envejecimiento de la población**, problemas que también afectan de manera importante a Extremadura, Castilla La Mancha, Aragón y Asturias.

Además, el análisis territorial de los problemas sociales permite observar que:

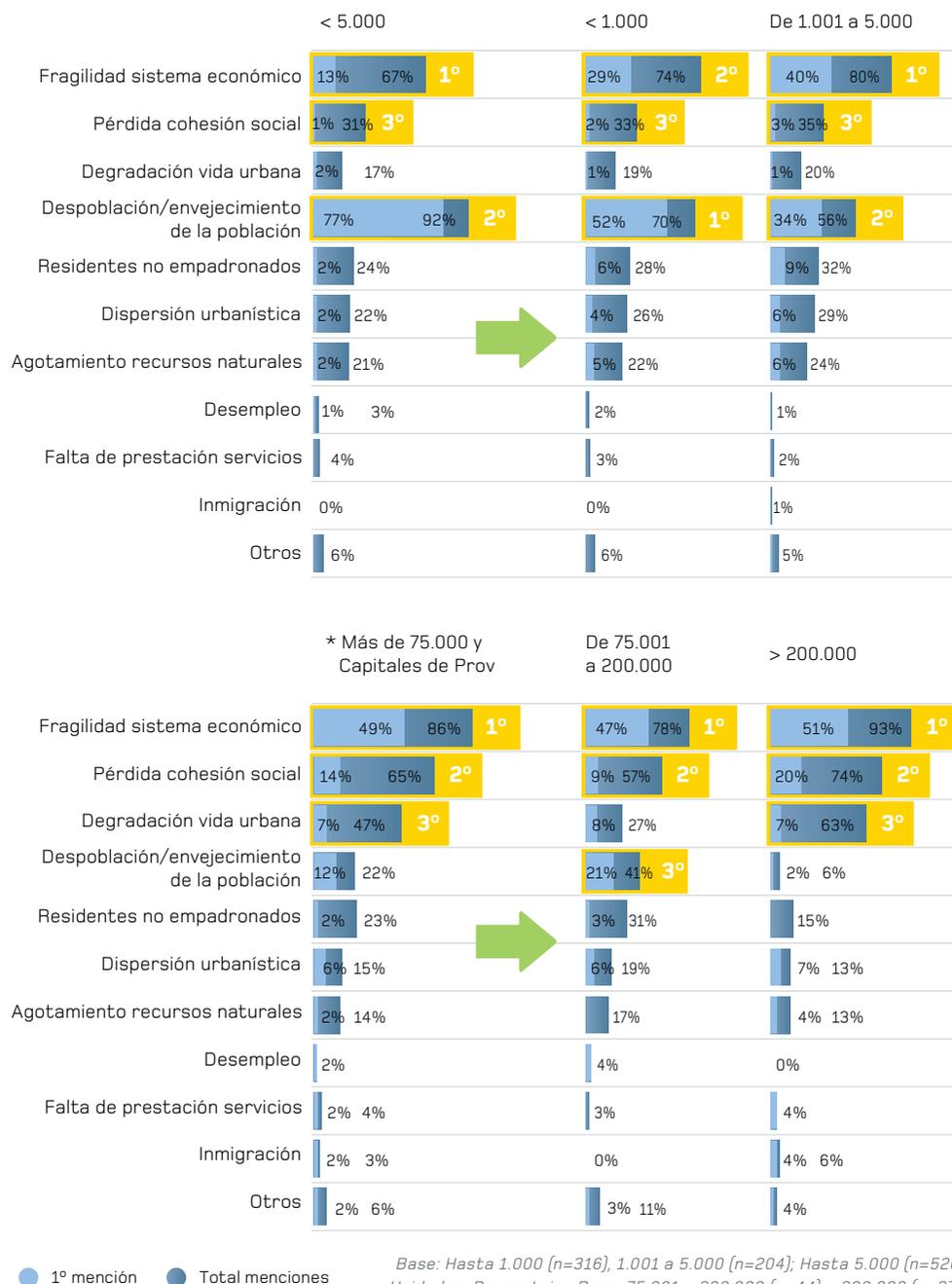
- La **dispersión urbanística** se señala como uno de los tres principales problemas en Galicia.
- El **agotamiento de recursos naturales** es el tercer problema más relevante en la Comunidad Valenciana.

Se aprecia un elevado consenso entre electos y técnicos a la hora de jerarquizar los problemas sociales de sus respectivos ámbitos territoriales.

Tampoco la mayor o menor vinculación con la FEMP altera la identificación de los tres principales problemas sociales, aunque sí cambia la intensidad con la que se menciona cada uno de ellos, sobre todo en el caso de la **pérdida de cohesión social** y la **despoblación** y **envejecimiento de la población**.

GRÁFICO 6

Problemas sociales de sus territorios: Pequeños Municipios vs. Grandes Municipios



Retos actuales de la gestión

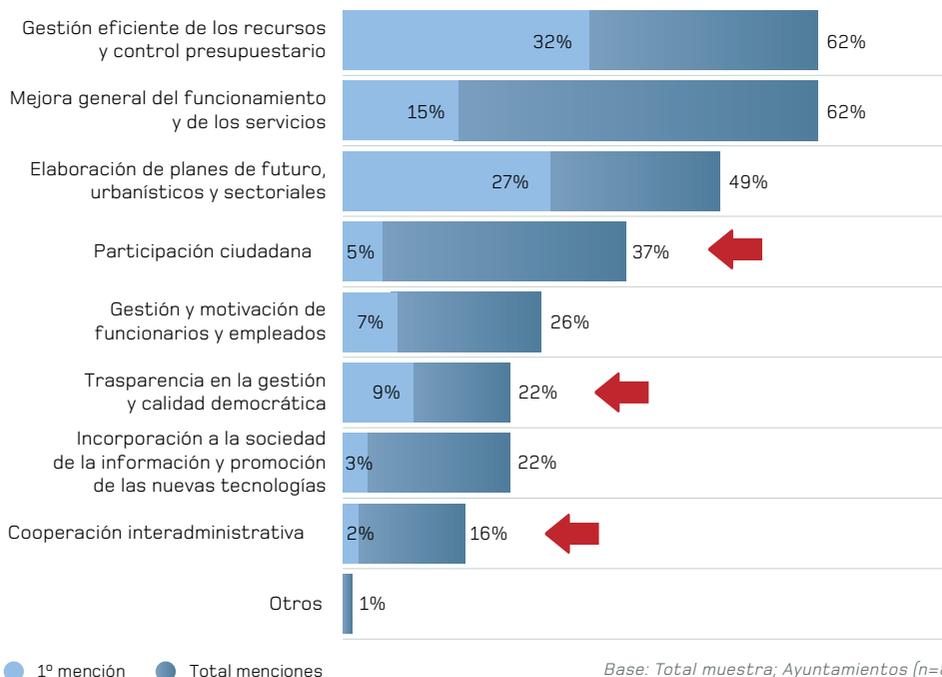
Evidentemente, la consulta, más allá del reconocimiento de las preocupaciones percibidas por los responsables de los gobiernos locales, algo fundamental para recoger la definición del entorno hacia el que se orienta la intervención de las organizaciones, tenía por objeto indagar de manera más precisa sobre los retos que afectan a la gestión interna de la Administración Local.

La **gestión eficiente de los recursos y el control presupuestario**, la **mejora general del funcionamiento y de los servicios** y la **elaboración de planes de futuro, urbanísticos y sectoriales** son, para la mayoría de las Entidades Locales, tanto Ayuntamientos como Diputaciones Cabildos y Consejos, los tres retos más importantes a los que, hoy por hoy, se enfrenta su gestión.

Estos tres aspectos aparecen mencionados en una de las tres primeras posiciones del ranking, en todos los tipos de hábitat de los municipios o Comunidad Autónoma de que se trate. También en este sentido existe consenso entre cargos electos y técnicos e independientemente del grado de vinculación que las personas consultadas mantengan con la FEMP.

GRÁFICO 7

Retos actuales de la gestión: Ayuntamientos



No obstante, el perfil de prioridades que afectan a la gestión, según los diferentes tipos de municipios, ofrece matices relevantes.

La **gestión y motivación de funcionarios y empleados** así como la **transparencia en la gestión y calidad democrática** son metas que cobran relevancia cuanto mayor es el tamaño de los municipios y, consecuentemente, la organización crece en tamaño y complejidad. Al mismo tiempo, constatamos que ocurre justamente lo contrario con la **incorporación a la sociedad de la información y promoción de las nuevas tecnologías**, aspecto en el que, como era previsible, el sentimiento de carencia es mayor cuanto menor es la Entidad local, al ubicarse en general en entornos rurales alejados de los grandes centros urbanos tecnológicamente mejor dotados. **GRÁFICO 8**

En el contexto de los grandes municipios (de más de 75.000 habitantes) cobra una especial relevancia **la participación ciudadana**. Pero una observación más desagregada nos muestra que se trata de un perfil muy específico de prioridades en las grandes urbes (municipios de más de 200.000 habitantes), que sitúa los principales retos en este orden: **la participación ciudadana, la mejora general del funcionamiento y de los servicios y la gestión y motivación de funcionarios y empleados**. **GRÁFICO 9**

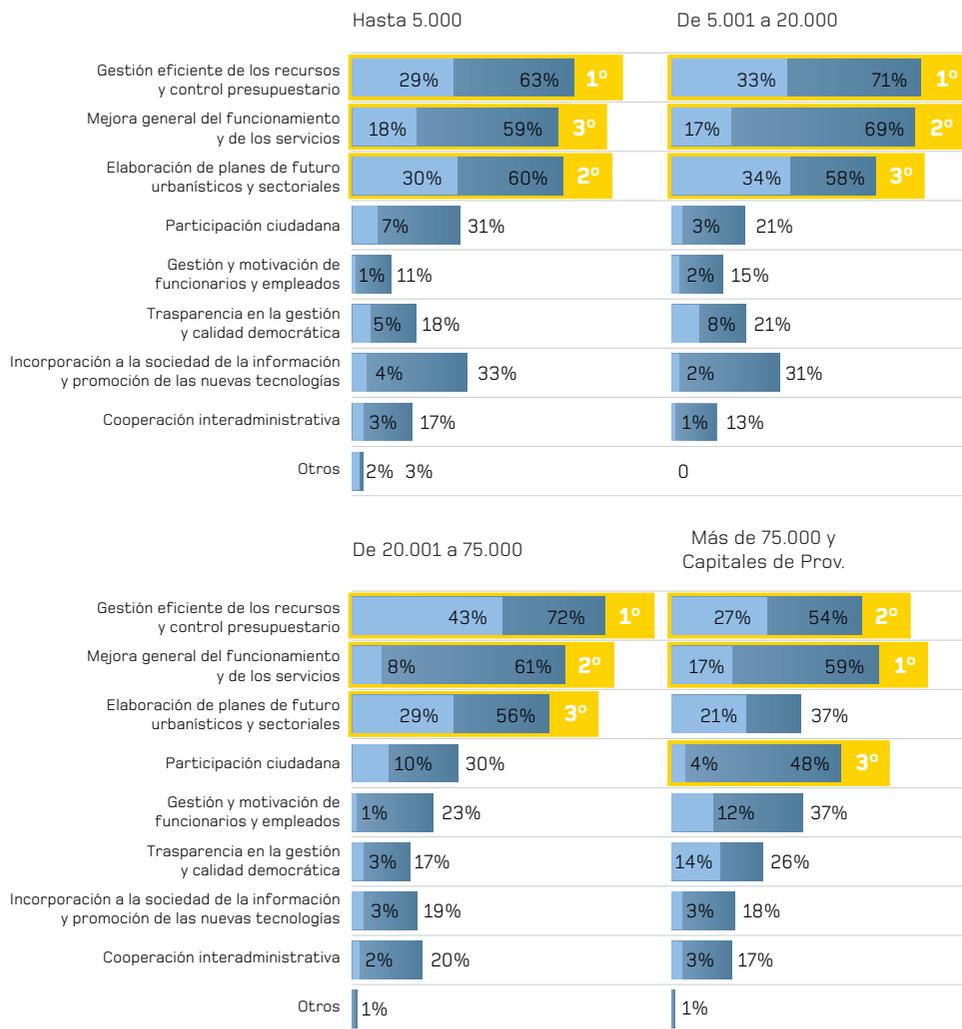
Como vemos, los responsables municipales son conscientes de que una organización grande y compleja supone un desafío claro para la concreción de la cercanía que caracteriza a la Administración Local en general y que requiere, en el contexto específico de las grandes urbes, con organizaciones complejas que pueden generar cierta opacidad, mejorar los mecanismos de participación ciudadana, el funcionamiento de los servicios y la motivación de los funcionarios y empleados.

Por otra parte, se observa un gran nivel de consenso en las respuestas recogidas en este ámbito temático entre las diferentes Comunidades Autónomas. En la práctica totalidad del territorio, los tres principales retos actuales de la gestión local siguen siendo, aunque con un ordenamiento que puede cambiar ligeramente:

- La gestión eficiente de los recursos y control presupuestario
- La mejora general del funcionamiento y de los servicios
- La elaboración de planes de futuro, urbanísticos y sectoriales

GRÁFICO 8

Retos actuales de la gestión, según el tamaño del Municipio

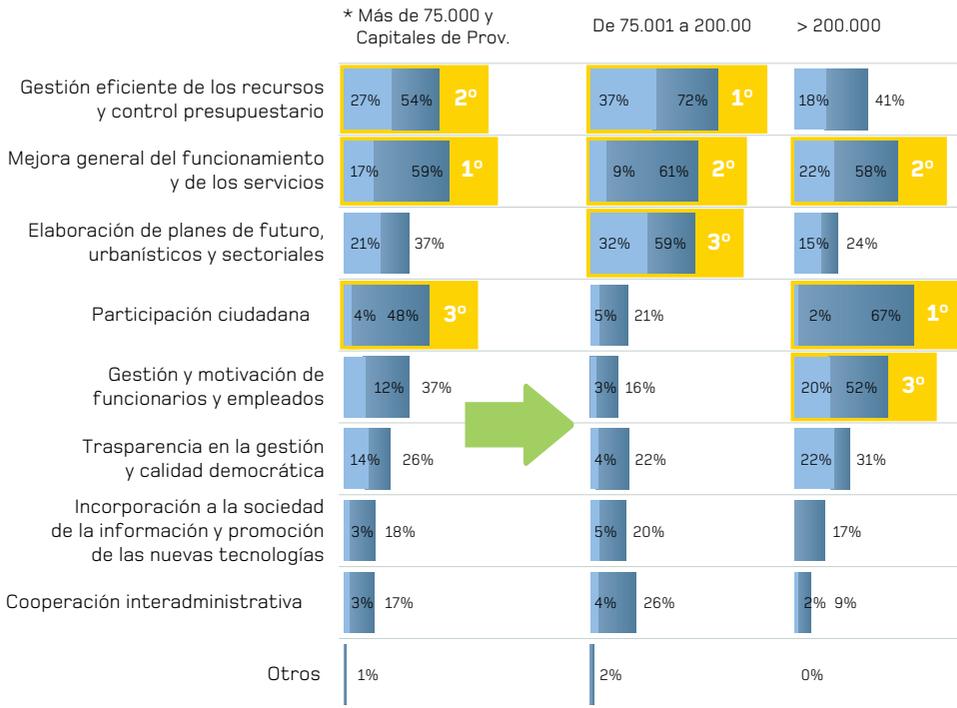


● 1º mención ● Total menciones

Base: Hasta 5.000 (n=520), 5.001 a 20.000 (n=152), 20.001 a 75.000 (n=103), Más de 75.000 (n=79). *Incluye 8 capitales menores de 75.000 hab.

GRÁFICO 9

Retos actuales de la gestión



● 1° mención ● Total menciones

Unidades: Porcentajes Base: 75.001 a 200.000 (n=44), >200.000 (n=27).

También, como viene siendo norma, tienden a coincidir las opiniones de cargos electos y de técnicos en la identificación de los tres principales retos pero existe una pequeña distancia de opiniones en aspectos comparativamente menos acuciantes:

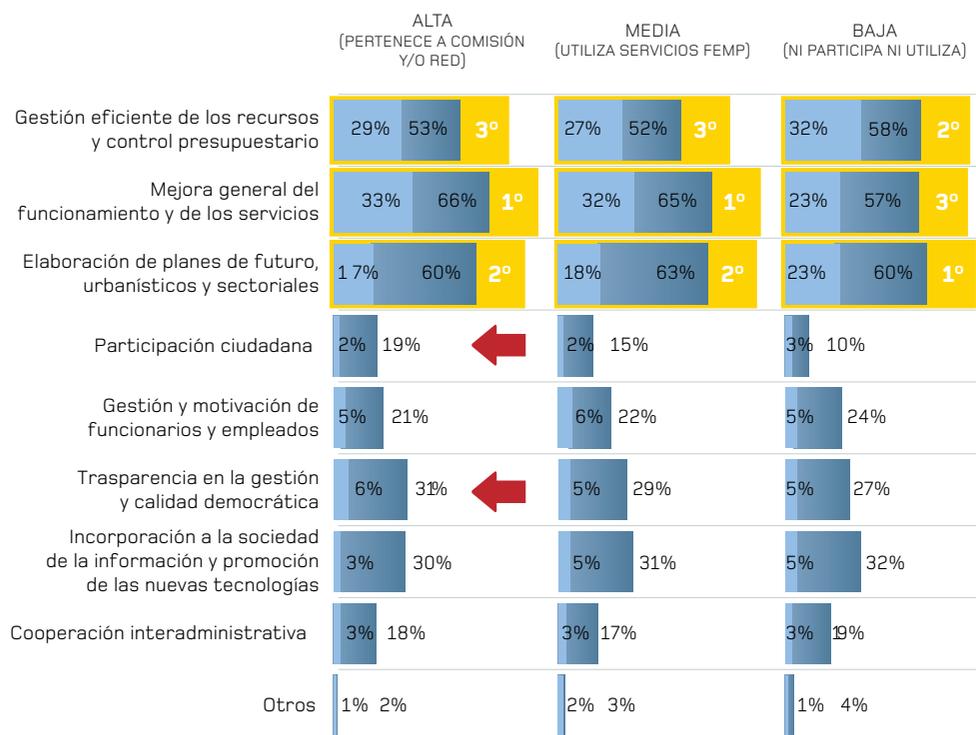
- Se observa un relativamente mayor énfasis de electos en la participación ciudadana e incorporación a la sociedad de la información y promoción de las nuevas tecnologías
- Se constatan relativamente más menciones entre técnicos sobre gestión y motivación de funcionarios y empleados y transparencia en la gestión y calidad democrática

Resultados de la investigación

En relación al grado de vinculación con la FEMP, podemos observar como la situación es similar a la anteriormente mencionada, ya que si bien los tres principales retos coinciden, el orden de éstos si varía dependiendo del grado de vinculación.

GRÁFICO 10

Retos actuales de la gestión, según el grado de vinculación con la FEMP



● 1° mención ● Total menciones *Unidades: Porcentajes Base: ALTA (n=420), MEDIA (n=488), Y BAJA (n=240)*

Las respuestas procedentes de quienes ostentan algún grado de vinculación con la FEMP ponen más el acento en la mejora general y el funcionamiento de los servicios. Las demás respuestas subrayan relativamente más la elaboración de planes de futuro, urbanísticos y sectoriales.

Proyectos prioritarios para la actual legislatura

Para conocer de forma precisa la realidad de las prioridades actuales se formuló, con carácter abierto, la pregunta ¿Cuáles son los proyectos prioritarios de su Entidad en la actual legislatura?

Conforme a la propia filosofía de la formulación abierta de la pregunta, las numerosas contestaciones han sido organizadas respetando, en lo posible, su literalidad. Su contenido y distribución pueden verse en el siguiente gráfico.

Como era previsible, el resultado de esta pregunta es un abanico amplio de proyectos. No obstante, más de uno de cada cuatro consultados coincide en declarar que en su Ayuntamiento poseen proyectos prioritarios de **renovación urbana** (28%) y de **construcción y/o desarrollo de un polígono industrial** (24%).

GRÁFICO 11

Los proyectos prioritarios de los Ayuntamientos



Resultados de la investigación

Es interesante subrayar que, en general, los tipos de proyectos más frecuentes, como es lógico, tienen un contenido de servicios directos hacia los ciudadanos o se refieren a las infraestructuras municipales: no obstante, aparece un tipo de proyectos relativamente frecuente (19 %) que se refiere a la racionalización de la gestión a través del **control presupuestario**.

TABLA 2

Los proyectos prioritarios de los Ayuntamientos, según el tamaño el Municipio

	<1.000	1.0001 a 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 75.000	75.000 a 200.000	>200.00
1º	Mejora de infraestructuras y equipamiento	Construcción y/o desarrollo polígono industrial	Construcción y/o desarrollo polígono industrial	Control Presupuestario	Plan general ordenación urbana	Renovación urbana
2º	Recuperación, conservación zonas verdes	Mejora de infraestructuras y equipamiento	Renovación urbana	Plan general ordenación urbana	Renovación urbana	Construcción y/o desarrollo polígono industrial
3º	Renovación urbana	Renovación urbana	Control Presupuestario	Construcción y/o desarrollo polígono industrial	Control Presupuestario	Promoción de la ciudad
4º	Asistencia social a mayores y dependientes	Recuperación, conservación zonas verdes	Mejora de infraestructuras y equipamiento	Recuperación, conservación zonas verdes	Recuperación, conservación zonas verdes	Participación ciudadana
5º	Servicios sociales	Asistencia social a mayores y dependientes	Plan general ordenación urbana	Servicios sociales	Vivienda	Transporte urbano

Evidentemente, los proyectos varían según la tipología de los municipios, como vemos en el cuadro correspondiente que recoge los 5 tipos de proyectos más frecuentes en cada tramo poblacional considerado.

La prioridad de los municipios más pequeños (de menos de 1.000 habitantes) se centra en la **mejora de infraestructuras y equipamiento** y en la **recuperación, conservación de zonas verdes**. Un ámbito específico de proyectos prioritarios también lo constituye la **asistencia social a mayores y dependientes**. Los municipios ya no tan pequeños (de hasta 20.000 habitantes) manifiestan una prioridad más fuerte en la **construcción y/o desarrollo de polígonos industriales**.

En los municipios con cierta entidad urbana y en las ciudades, evidentemente, sube en nivel de prioridad todo lo relacionado con los **planes urbanísticos y de renovación urbana**. El **control presupuestario** y el **plan general de ordenación urbana** constituyen ámbitos de acción prioritaria en pequeñas ciudades y municipios intermedios, mientras que en las ciudades más grandes la renovación urbana es la primera prioridad y, además, aparecen ámbitos más específicos como la promoción de la ciudad y la participación ciudadana.

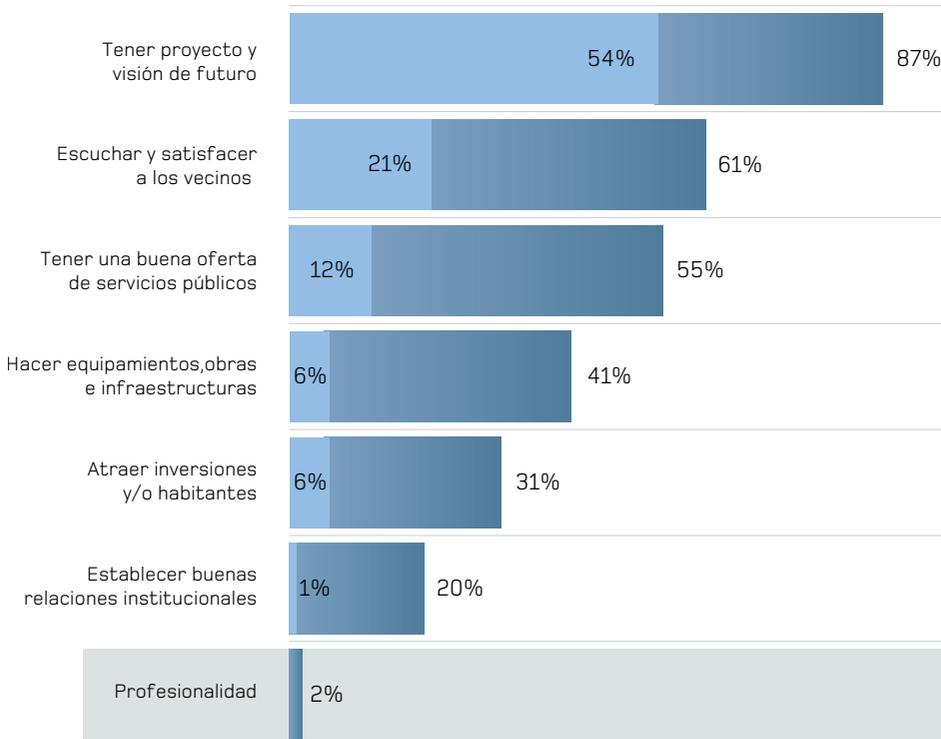
Percepción de los factores de éxito

Para completar la percepción de las preocupaciones ciudadanas, el reconocimiento de los retos organizativos y las prioridades actuales, concretadas en proyectos, era importante recoger los factores de éxito en la gestión local. Así, el cuestionario abordaba la identificación de las claves de una buena gestión, sostenida en el tiempo.

Las respuestas acopiadas ponen de manifiesto, en primer lugar, precisamente la importancia de tener un **proyecto y visión de futuro**. Éste es, a juicio de nueve de cada diez Entidades Locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos) consultadas, el principal factor de éxito en la gestión local. La unanimidad es tal que coinciden en señalar su importancia capital prácticamente todos los consultados, con independencia del tipo de Entidad representada (tamaño y Comunidad Autónoma) como de las características personales (cargo, vinculación con la FEMP) de las personas que responden.

GRÁFICO 12

Percepción de los factores de éxito



● 1ª mención ● Total menciones

Unidades: Porcentajes.
Base: Total muestra; Ayuntamientos (n=846)

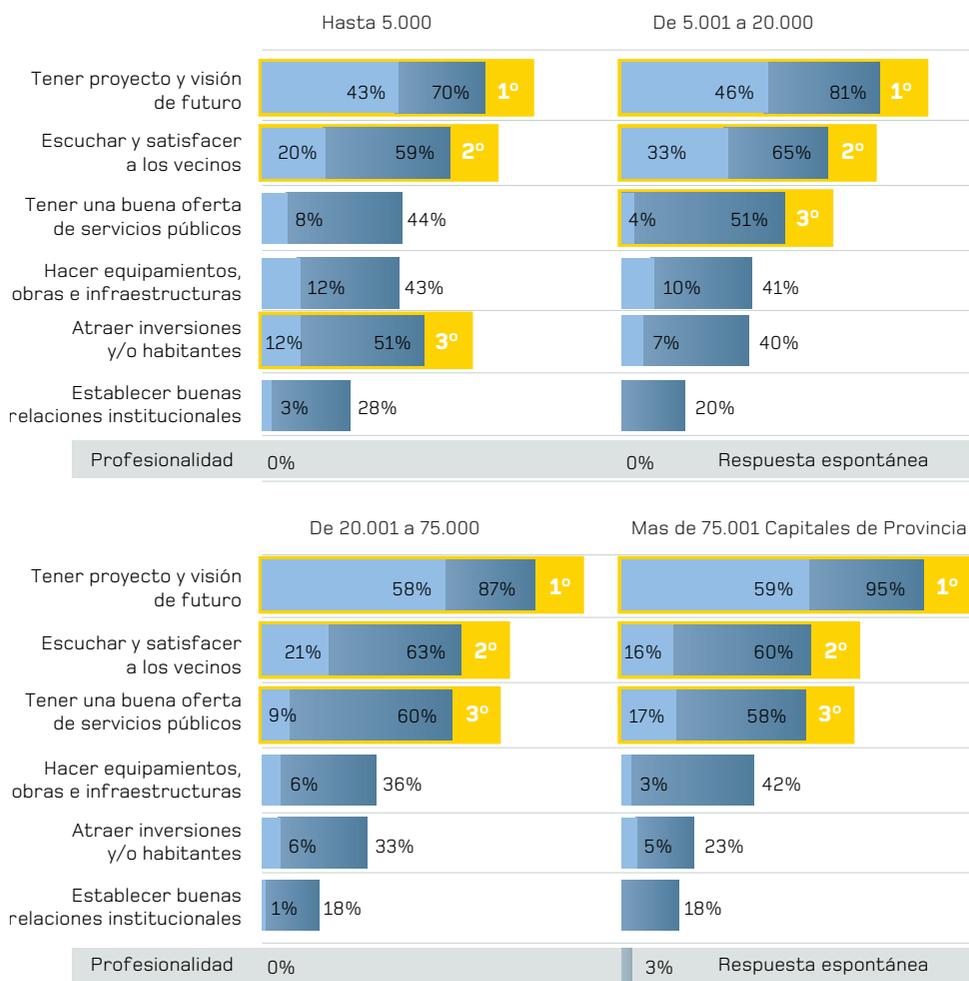
Resultados de la investigación

Igual consenso se observa entre los consultados a la hora de señalar el segundo factor de éxito: **escuchar y satisfacer a los vecinos**. Así opinan seis de cada diez entidades consultadas.

La claridad del consenso es tal que, sin alterar el sentido de las respuestas, podríamos decir que se encadenan o conjugan de manera natural casi en una fórmula o filosofía muy en consonancia con los fundamentos de la administración más próxima al ciudadano: **tener un proyecto y visión de futuro, escuchando a los ciudadanos, con una oferta de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras.**

GRÁFICO 13

Percepción de los factores de éxito, según el tamaño del Municipio



● 1º mención ● Total menciones

Base: Hasta 1.000 (n=316), 1.001 a 5.000 (n=204); Hasta 5.000 (n=520)
Unidades: Porcentajes Base: 75.001 a 200.000 (n=44), >200.000 (n=27)

El matiz lo introduce alguna variación significativa en el ordenamiento de los factores de éxito según las características municipales.

En los municipios pequeños, de menos de 5.000 habitantes, aparece como un factor de alta relevancia **atraer inversiones y/o habitantes** (tercero en el ranking y expresado por más del 50 % de los consultados de este tramo poblacional). El cuadro desagregado de los pequeños municipios versus grandes municipios permite precisar que este factor goza de mayor consideración aún entre los municipios más pequeños ente los pequeños.

Mientras que en los municipios más grandes, los mayores de 200.000 habitantes se acentúa la importancia de **hacer equipamientos, obras e infraestructuras** para la ciudad y, éste, es el factor que subirá al segundo rango. Además, de manera espontánea, surge en las respuestas procedentes de las grandes ciudades el elemento de la profesionalización de la gestión en un número relativamente significativo. **GRÁFICO 14**

La diferenciación territorial, por Comunidades Autónomas, también es de matiz. Desde Aragón, aunque coincide con las demás en el primer factor de éxito, se opina que **establecer buenas relaciones institucionales y la profesionalidad** serían las siguientes “claves”.

Claramente determinadas por el tamaño de sus municipios, Castilla y León y Extremadura, con un peso mayor de los pequeños municipios, señalan, por encima de la media, la necesidad de **atraer inversiones y/o habitantes**, y Madrid y Cataluña, con un peso mayor de grandes ciudades, subrayan el **hacer equipamientos, obras e infraestructuras**.

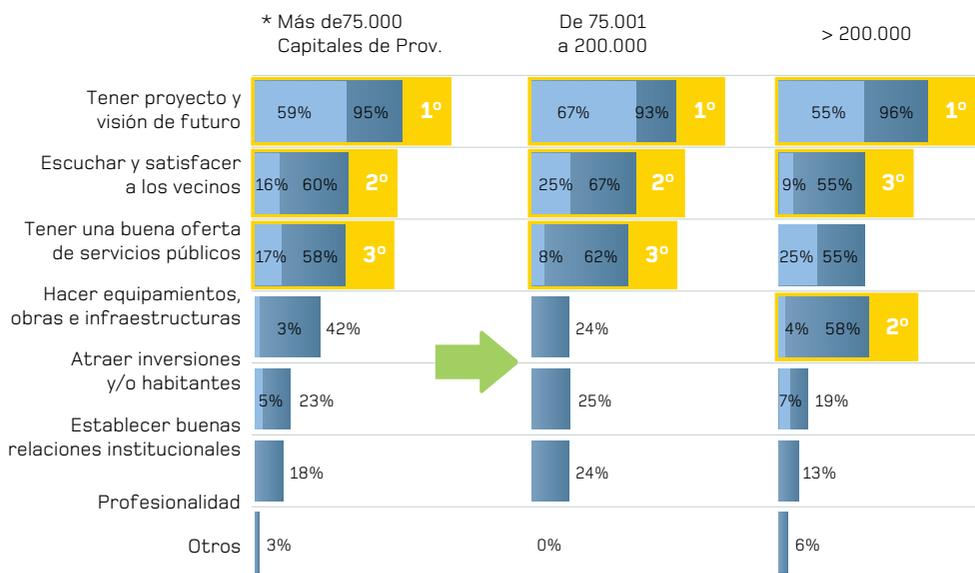
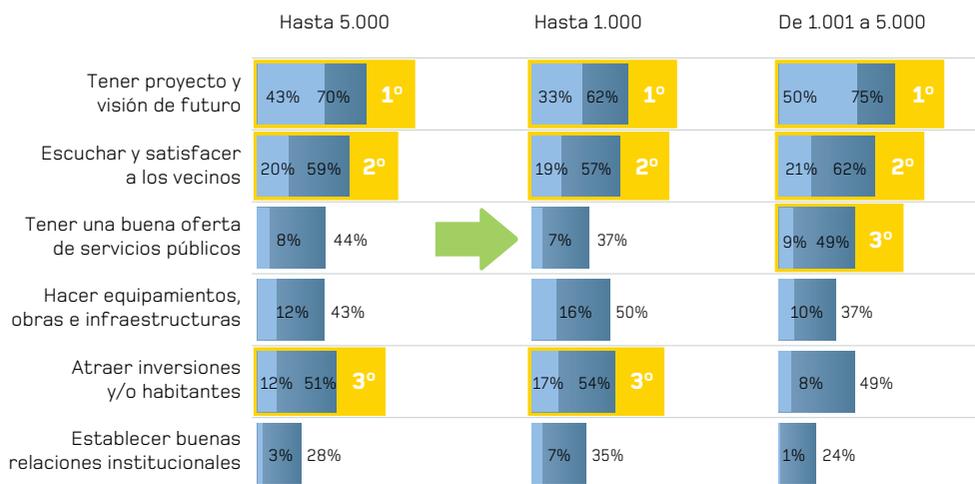
En cuanto a la posible diferencia de enfoque entre cargos electos y técnicos, la única reseñable es un mayor énfasis por parte de los primeros en **“escuchar y satisfacer a los vecinos”** frente a la mayor insistencia de los segundos en la importancia de contar con una **“buena oferta de servicios públicos”**.

Las personas que desarrollan algún tipo de actividad en el seno de la FEMP, participando en Comisiones y/o Redes, manifiestan un mayor nivel de homogeneidad o consenso en sus respuestas que el resto a la hora de enunciar lo que consideran factores principales de éxito en la gestión local, sin que, por otra parte, la jerarquización de las respuestas se vea alterada en lo sustancial.

En efecto, como vemos en el cuadro correspondiente, cuanto mayor es el grado de vinculación con la FEMP más se concentran las respuestas en torno a los tres factores de éxito principales: tener proyecto y visión de futuro, escuchar y satisfacer a los vecinos y tener una buena oferta de servicios públicos. Mientras que, cuanto menor es la vinculación mayor es la dispersión de las respuestas. **GRÁFICO 15**

GRÁFICO 14

Percepción de los factores de éxito: Pequeños Municipios *versus* Grandes Municipios

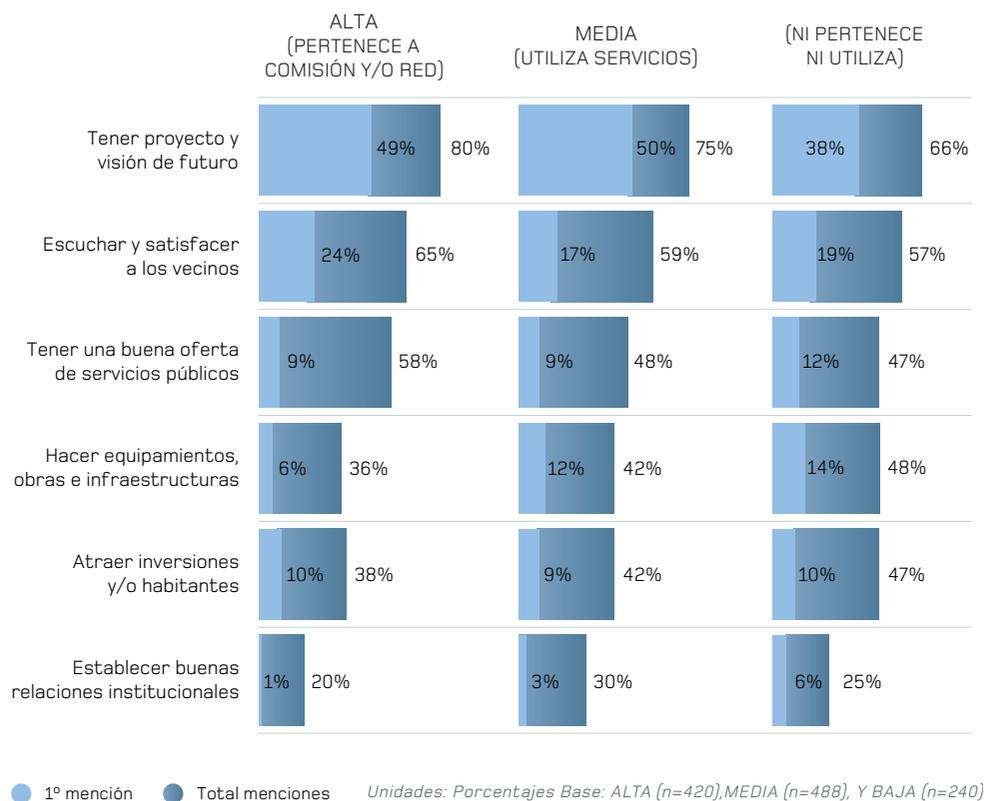


● 1º mención ● Total menciones

Base: Hasta 5.000 (n=520), 5.001 a 20.000 (n=152),
20.001 a 75.000 (n=103), Más de 75.000 (n=79).
*Incluye 8 capitales menores de 75.000 hab.

GRÁFICO 15

Percepción de los factores de éxito: Grado de Vinculación con la FEMP



No es arriesgado atribuir, al menos en parte, esta mayor coincidencia a la fuerza de generación armonizadora que se desprende de la participación en los debates y el trabajo de la FEMP: el sentido de las opciones no se transforma radicalmente, pero se clarifican las alternativas.

Funcionamiento general y de los servicios FEMP 2.2

Áreas de trabajo: Comisiones y Redes

La FEMP adquiere su sentido en el apoyo a las Corporaciones Locales en su trabajo para la mejora de sus condiciones de intervención sobre el entorno en el que desarrollan su actividad. Pero, la consulta aborda también, concretamente, el nivel de **conocimiento** y de **participación** que tienen los responsables y técnicos de las Entidades Locales, así como la **valoración** que realizan de la actividad de la Federación: sus instancias de trabajo y cooperación (Comisiones de Trabajo Sectoriales, Secciones, Redes...), sus servicios y actividades formativas.

En efecto, el conocimiento, participación y valoración de sus actividades constituye un ámbito importante de reflexión para el diseño de un Plan Estratégico de la FEMP.

Comisiones: conocimiento y participación

En este apartado nos centraremos en determinar los niveles de conocimiento y participación en el trabajo que desarrolla la FEMP por medio de las Comisiones, así como cuan útil es esa actividad. **GRÁFICO 16**

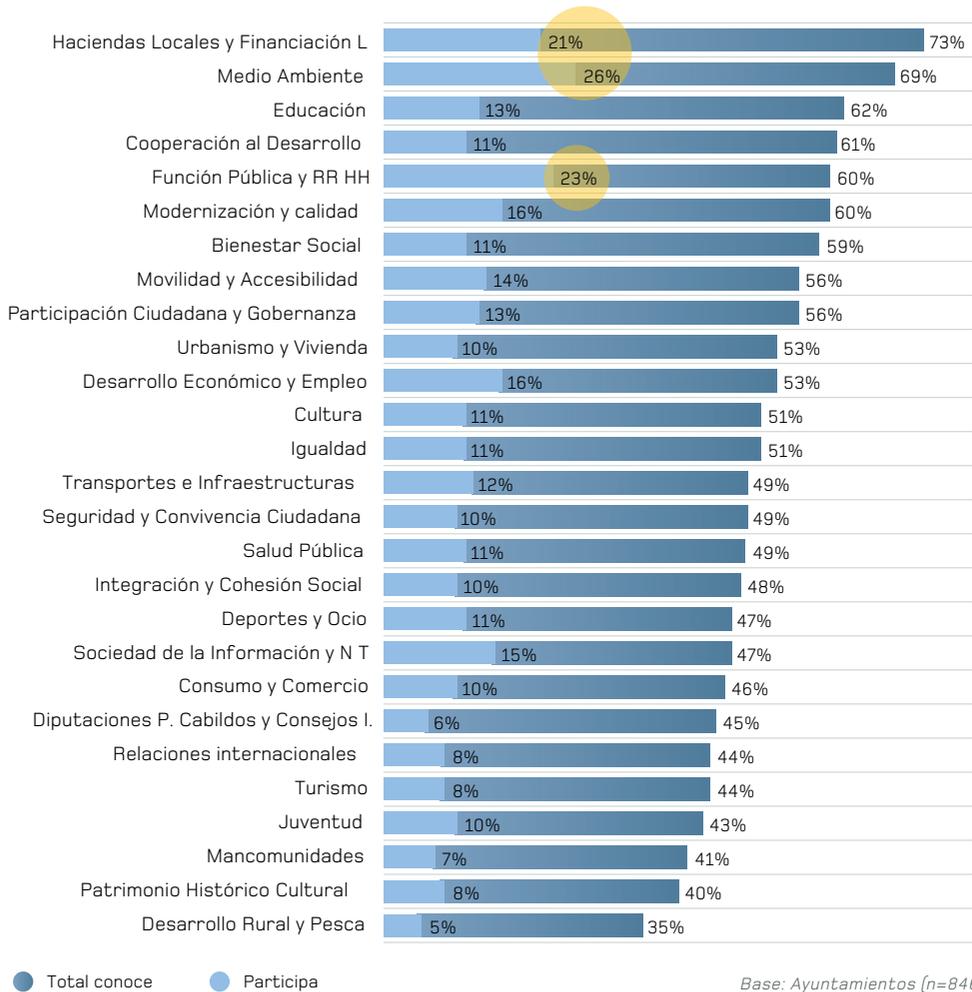
La gran mayoría de los ámbitos de trabajo donde la FEMP desarrolla su actividad gozan de un alto nivel de conocimiento (al menos nominal) entre los consultados.

Entre las actividades que se realizan, la actividad llevada a cabo por la FEMP en el área de **Haciendas Locales y Financiación Local** es, actualmente, la más conocida (más del 70% de los responsables que responden la conocen) por las Entidades Locales, y ello es así independientemente del tipo de entidad o tamaño de hábitat de que se trate, situándose siempre en el primer lugar del ranking de menciones.

Por el contrario, el nivel de participación alcanza su máximo en las actividades asociadas a **Medio Ambiente y Función Pública y Recursos Humanos**, donde aproximadamente uno de cada cuatro consultados afirma haber tenido una relación activa con la FEMP.

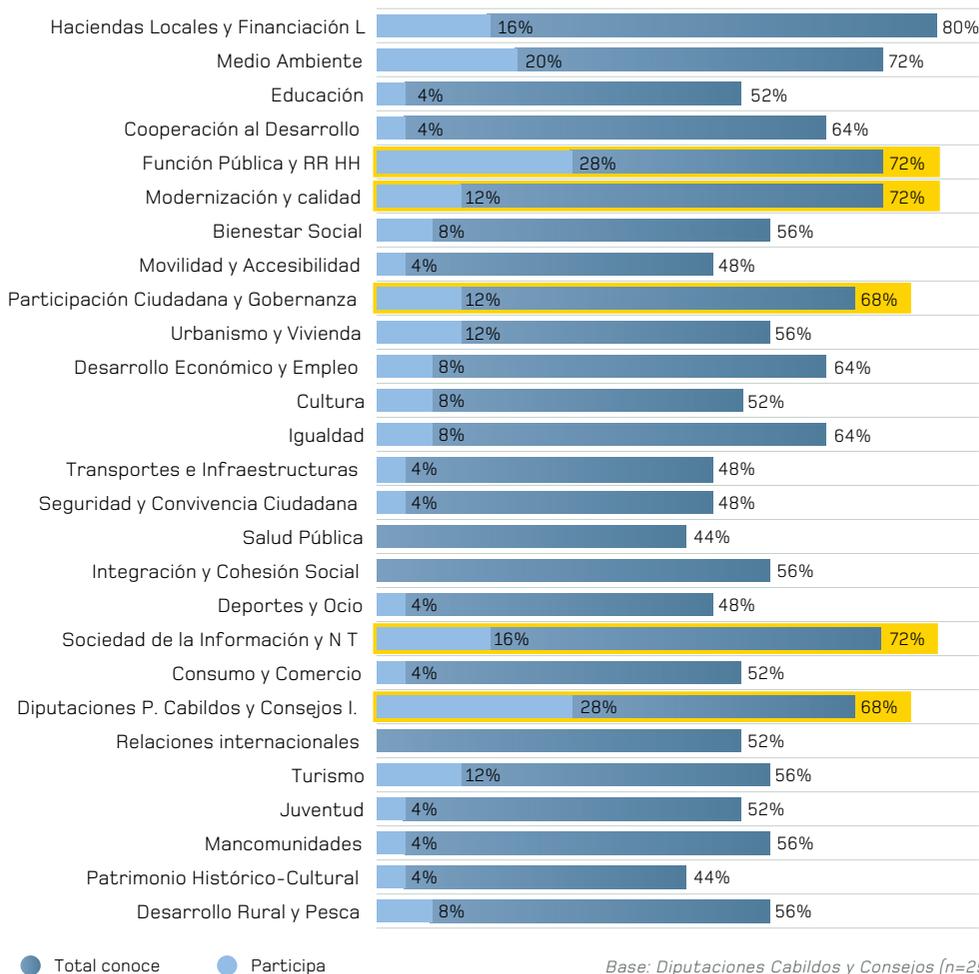
GRÁFICO 16

Conocimiento y participación en Comisiones: Ayuntamientos



Cabe destacar el elevado conocimiento y participación de Diputaciones, Cabildos y Consejos en las actividades relacionadas con la **Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías**, **Participación Ciudadana** y, como es lógico, con las actividades propias (Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos).

GRÁFICO 17

% de conocimiento y participación en Comisiones: Diputaciones, Cabildos y Consejos

Por otra parte, las opiniones de electos y técnicos muestran una gran coincidencia (las actividades desarrolladas en las Haciendas Locales y Financiación Local y en Medio Ambiente son, respectivamente, en ambos grupos, la más conocida y la que registra mayores niveles de participación): pero, por lo general, existe un mayor conocimiento de las actividades por parte de los electos (exceptuando las actividades de Modernización y Calidad, más conocidas por los técnicos) y una mayor participación por parte de los técnicos.

En lo que respecta a las diferencias que pudieran existir, según el tamaño del municipio de pertenencia de los consultados, las respuestas son bastante homogéneas en cuanto

TABLA 3

Conocimiento de Actividades, según tamaño del Municipio

	AYUNTAMIENTOS						
		<1.000	1.001 a 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 75.000	75.000 a 200.00	>200.000
Haciendas L. y Financiación L.	73%	65%	81%	64%	63%	81%	80%
Medio Ambiente	69%	59%	75%	67%	70%	74%	64%
Educación	62%	52%	69%	53%	57%	60%	74%
Cooperación al Desarrollo	61%	57%	73%	63%	61%	62%	57%
Función Pública y RR HH	60%	62%	79%	61%	62%	60%	51%
Modernización y calidad	61%	52%	67%	58%	63%	66%	57%
Bienestar Social	59%	55%	68%	54%	53%	68%	58%
Movilidad y Accesibilidad	56%	50%	64%	55%	57%	66%	47%
Participación Ciudadana y G.	56%	54%	69%	60%	63%	72%	33%
Urbanismo y Vivienda	53%	56%	62%	56%	58%	54%	40%
Desarrollo Económico y Empleo	53%	55%	73%	62%	55%	68%	29%
Cultura	51%	57%	68%	57%	55%	53%	35%
Igualdad		53%	66%	57%	53%	66%	30%
Transportes e Infraestructuras	49%	50%	54%	50%	48%	53%	45%
Seguridad y Convivencia Ciud.	49%	45%	56%	51%	47%	55%	42%
Salud Pública	49%	49%	54%	49%	50%	54%	42%
Integración y Cohesión Social	47%	48%	60%	54%	53%	63%	24%
Deportes y Ocio	46%	52%	67%	50%	54%	57%	22%
Sociedad de la Información y N T	48%	57%	66%	59%	53%	62%	18%
Consumo y Comercio	46%	47%	60%	54%	48%	66%	22%
Diputaciones, Cabildos y Consejos	45%	58%	61%	47%	48%	40%	36%
Relaciones internacionales	44%	49%	58%	49%	45%	59%	24%
Turismo	45%	52%	63%	55%	53%	43%	24%
Juventud	42%	54%	61%	54%	49%	54%	13%
Mancomunidades	40%	56%	63%	53%	49%	44%	11%
Patrimonio HistóricoCultural	40%	51%	47%	51%	47%	43%	18%
Desarrollo Rural y Pesca	35%	53%	55%	47%	39%	37%	11%

● Superior a la media ● Inferior a la media

al orden de conocimiento de las diferentes áreas de actividad pero no así en cuanto al nivel de notoriedad y participación alcanzado por cada una de ellas.

Como se puede ver en las tablas correspondientes, el mayor nivel de conocimiento de la mayoría de las actividades se registra en municipios pequeños (sobre todo en los de 1.000 a 5.000 habitantes) mientras que la mayor participación se da en las grandes ciudades (sobre todo en los municipios de 75.000 a 200.000 habitantes).

En los municipios de hasta 5.000 habitantes, todas las actividades cuentan con un nivel de notoriedad superior a la media. En el lado opuesto, las grandes urbes (de más de 200.000 habitantes) se configuran como relativamente más alejadas de las actividades desarrolladas por la federación. **TABLA 3**

En general, el nivel de participación en las distintas áreas de trabajo de la FEMP aumenta de forma paralela al tamaño del municipio, hasta alcanzar su máximo nivel en ciudades de 75.000 a 200.000 habitantes, donde se fija el punto de inflexión, con una única excepción: el área de Función Pública y Recursos Humanos, que en las grandes urbes alcanza un nivel de participación del 34%. **TABLA 4**

Si bien el nivel de conocimiento de los cargos electos de los diferentes ámbitos de trabajo de la FEMP supera, en general, al de los técnicos, ocurre lo contrario en cuanto a la participación, que suele ser superior entre los técnicos.

TABLA 4

Participación de Actividades, según tamaño del Municipio

	AYUNTAMIENTOS						
		<1.000	1.001 a 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 75.000	75.000 a 200.00	>200.000
Haciendas L. y Financiación L.	21%	10%	22%	22%	20%	39%	9%
Medio Ambiente	26%	9%	20%	21%	32%	33%	24%
Educación	13%	3%	16%	12%	10%	20%	11%
Cooperación al Desarrollo	11%	4%	13%	11%	14%	21%	4%
Función Pública y RR HH	16%	12%	17%	15%	20%	22%	34%
Modernización y calidad	23%	4%	11%	14%	18%	27%	13%
Bienestar Social	11%	6%	12%	10%	7%	26%	6%
Movilidad y Accesibilidad	13%	4%	10%	9%	13%	32%	9%
Participación Ciudadana y G.	14%	6%	10%	15%	15%	18%	11%
Urbanismo y Vivienda	16%	5%	9%	15%	13%	11%	4%
Desarrollo Económico y Empleo	10%	7%	14%	18%	10%	40%	6%
Cultura	11%	5%	10%	13%	13%	12%	7%
Igualdad	11%	4%	10%	12%	11%	22%	6%
Transportes e Infraestructuras	12%	3%	7%	6%	13%	28%	7%
Seguridad y Convivencia Ciud.	11%	3%	6%	11%	9%	21%	4%
Salud Pública	10%	4%	7%	9%	8%	21%	11%
Integración y Cohesión Social	11%	3%	8%	10%	11%	22%	2%
Deportes y Ocio	10%	4%	13%	13%	12%	17%	4%
Sociedad de la Información y N T	10%	6%	13%	16%	18%	28%	7%
Consumo y Comercio	15%	2%	5%	12%	11%	20%	6%
Diputaciones, Cabildos y Consejos	6%	7%	12%	9%	7%	7%	0%
Relaciones internacionales	8%	2%	6%	6%	2%	16%	11%
Turismo	8%	4%	8%	12%	10%	10%	4%
Juventud	10%	6%	10%	12%	10%	20%	2%
Mancomunidades	8%	9%	18%	12%	4%	9%	0%
Patrimonio HistóricoCultural	7%	3%	6%	10%	9%	13%	6%
Desarrollo Rural y Pesca	5%	6%	8%	9%	5%	7%	0%

Utilidad para las Entidades Locales de las diferentes áreas de trabajo

Analizado ya el conocimiento y la participación de las actividades desarrolladas por la FEMP, como habíamos indicado anteriormente, el cuestionario indagaba en la valoración de la **utilidad** que poseen dichas actividades para las Entidades Locales.

Si ya el nivel de notoriedad de las diferentes áreas de trabajo abordadas por la FEMP alcanzaba, en su mayoría, una cota elevada, la utilidad percibida por las Entidades Locales de dichas actividades supera incluso su conocimiento.

En este aspecto, se observa una diferencia de opinión entre Ayuntamientos y Diputaciones, Cabildos y Consejos, nítidamente marcada por las funciones y competencias que cada tipo de corporación ha de desarrollar.

He aquí los ámbitos de actividad considerados de utilidad por más de un 80% de los consultados.

TABLA 5

Los ámbitos de actividad más útiles

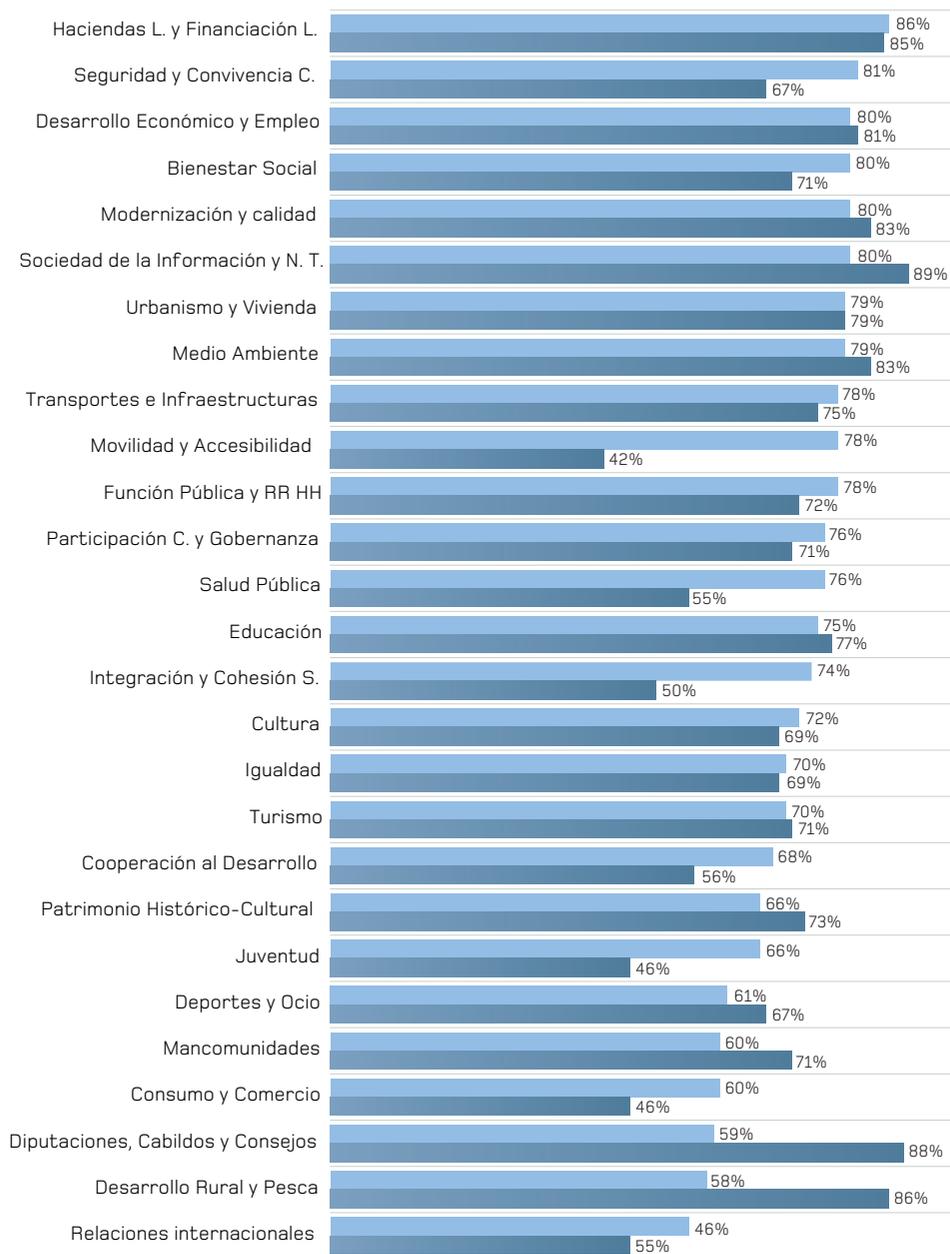
Para Ayuntamientos	Para Diputaciones, Consejos y Cabildos
Haciendas L. y Financiación L.	Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías
Seguridad y Convivencia Ciudadana	Diputaciones, Cabildos y Consejos
Desarrollo Económico y Empleo	Desarrollo Rural y Pesca
Bienestar Social	Haciendas L. y Financiación L.
Modernización y calidad	Modernización y calidad
Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías	Medio Ambiente
	Desarrollo Económico y Empleo

Pero quizá el dato más destacable es que ninguna de las áreas de trabajo propuestas se descarta por su utilidad: dicho de otro modo, todas gozan de un porcentaje de adhesiones superior al 55% (exceptuando la valoración de una sola área). **GRÁFICO 18**

La valoración de la utilidad atribuida a las actividades de la FEMP, en general, es directamente proporcional al tamaño del municipio. Podemos pensar que es lógico que la reflexión y el trabajo que se desarrolla en la FEMP son más necesarios cuando los problemas de gestión se hacen más complejos: un claro ejemplo son las actividades relacionadas con los transportes y las infraestructuras.

GRÁFICO 18

% puntúa 7-10 en Utilidad: Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos



● Ayuntamientos ● Diputaciones, consejos y cabildos Base: Ayuntamientos (n=846) y Diputaciones (n=25)

Como excepción estarían las actividades de Desarrollo Rural que, como es lógico, resultan de mayor utilidad para Entidades inferiores a 5.000 habitantes.

TABLA 6

% puntuía 7 – 10 en Utilidad: Tamaño del Municipio

		AYUNTAMIENTOS			
		<1.000	1.001 a 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 75.000
Haciendas L. y Financiación L.	86%	82%	81%	80%	91%
Seguridad y Convivencia Ciudadana	81%	70%	82%	72%	87%
Bienestar Social	81%	76%	78%	76%	86%
Sociedad de la Información y N T	80%	73%	82%	78%	84%
Modernización y calidad	80%	71%	72%	76%	87%
Desarrollo Económico y Empleo	80%	76%	79%	80%	80%
Urbanismo y Vivienda	79%	73%	75%	75%	86%
Medio Ambiente	79%	72%	73%	71%	86%
Movilidad y Accesibilidad	78%	66%	76%	74%	83%
Función Pública y Recursos Humanos	78%	70%	75%	76%	83%
Transportes e Infraestructuras	78%	69%	68%	74%	85%
Participación Ciudadana y Gobernizada	76%	66%	73%	73%	82%
Salud Pública	76%	69%	79%	69%	80%
Educación	75%	68%	68%	68%	81%
Integración y Cohesión Social	74%	64%	78%	66%	81%
Cultura	72%	66%	69%	69%	78%
Turismo	70%	69%	71%	61%	78%
Igualdad	70%	68%	72%	60%	74%
Cooperación al Desarrollo	68%	63%	58%	58%	78%
Juventud	66%	63%	71%	68%	63%
Patrimonio HistóricoCultural	66%	61%	69%	63%	67%
Deportes y Ocio	61%	63%	65%	57%	61%
Consumo y Comercio	60%	52%	63%	61%	63%
Mancomunidades	60%	64%	55%	51%	67%
Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares	59%	60%	50%	42%	72%
Desarrollo Rural y Pesca	58%	67%	55%	55%	56%
Relaciones sociales	55%	49%	49%	53%	61%

● Superior a la media ● Inferior a la media

Resultados de la investigación

TABLA 7

% puntúa 7-10 en Utilidad: Según vinculación con la FEMP

	ALTA (PERTENECE A COMISIÓN Y/O RED)	MEDIA (UTILIZA SERVICIOS)	BAJA (NO PERTENECE NI UTILIZA)
Haciendas L. y Financiación L.	83%	84%	71%
Seguridad y Convivencia Ciudadana	76%	72%	71%
Desarrollo Económico y Empleo	76%	82%	70%
Bienestar Social	79%	77%	70%
Modernización y calidad	76%	74%	63%
Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías	79%	77%	71%
Urbanismo y Vivienda	73%	75%	75%
Medio Ambiente	78%	73%	65%
Transportes e Infraestructuras	70%	71%	68%
Movilidad y Accesibilidad	74%	72%	61%
Función Pública y Recursos Humanos	74%	77%	58%
Participación Ciudadana y Gobernada	72%	70%	61%
Salud Pública	77%	68%	68%
Educación	70%	70%	65%
Integración y Cohesión Social	72%	70%	64%
Cultura	69%	65%	62%
Igualdad	72%	67%	59%
Turismo	70%	68%	65%
Cooperación al Desarrollo	64%	60%	55%
Patrimonio HistóricoCultural	66%	63%	64%
Juventud	70%	63%	61%
Deportes y Ocio	64%	63%	59%
Mancomunidades	61%	65%	56%
Consumo y Comercio	62%	54%	56%
Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares	62%	56%	55%
Desarrollo Rural y Pesca	65%	64%	64%
Relaciones internacionales	61%	50%	45%

● Superior a la media ● Inferior a la media

Como se viene observando a lo largo de toda la investigación, los cargos técnicos tienden a atribuir un mayor nivel de importancia a todas y cada una de las actividades de la FEMP sin que ello altere de forma sustancial la jerarquía que ocupan las diferentes líneas de actuación.

Es lógico que el mayor nivel de implicación en las actividades desarrolladas por la FEMP se encuentre íntimamente relacionado con una percepción mayor de la utilidad e importancia de las mismas: participar contribuye a determinar el contenido de la

actividad y adaptarla a las necesidades reales de las Entidades Locales. No obstante, cabe subrayar que la diferencia es significativa, pero no muy grande: el hecho de no mantener una relación activa con la Federación no implica en absoluto que se descarte la utilidad, como puede verse en el cuadro. **TABLA 7**

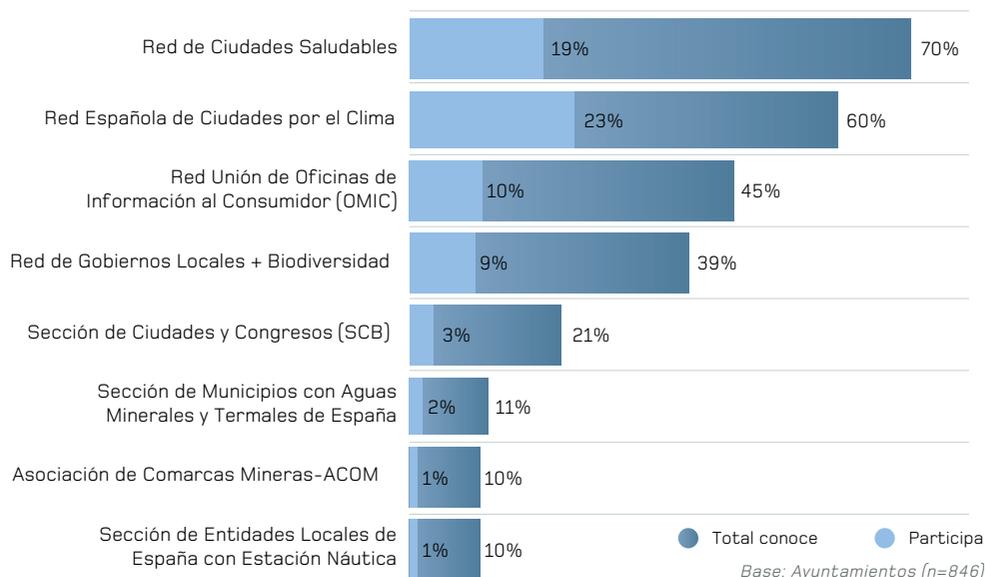
El mayor “gap” en la percepción de utilidad se da en las actividades de **Haciendas Locales y Financiación, Función Pública y Recursos Humanos, Relaciones internacionales, Movilidad y Accesibilidad, Modernización y Calidad, Igualdad y Medio Ambiente**, donde la valoración de los consultados con alta vinculación con la FEMP supera en más de 13 puntos a la de los menos implicados. Por el contrario, en actividades como **Transportes e Infraestructuras, Patrimonio Histórico-Cultural, Desarrollo Rural y Pesca y Urbanismo y Vivienda** las opiniones son plenamente coincidentes entre ambos extremos de vinculación.

Redes y Secciones FEMP: conocimiento y participación

Las actividades desarrolladas por la FEMP a través de sus Redes y Secciones, que aglutinan Entidades Locales en torno a un centro de interés compartido y constituyen instancias y herramientas específicas de trabajo e intercambio de información y experiencias, gozan de un nivel de notoriedad dispar, como vemos en el gráfico.

GRÁFICO 19

Conocimiento y Participación en Redes y Secciones: Ayuntamientos



El análisis de esta disparidad nos lleva a observar tres grupos de Redes o Secciones diferentes por el nivel de conocimiento y participación observada:

- Con alto nivel de conocimiento (superior al 60%) y también las cotas más altas de participación (en torno al 20%) destacan:
 - La Red de Ciudades Saludables
 - Red Española de Ciudades por el Clima
- Con nivel medio de notoriedad (en torno al 40%) y también medio en participación (alrededor de un 10%):
 - Oficinas de Información al Consumidor (OMIC).
 - Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad
- Con nivel bajo de notoriedad (inferior al 20%) y participación minoritaria, posiblemente debido al carácter muy específico de sus temas (inferior al 5%):
 - Sección de Ciudades y Congresos (SCB)
 - Sección de Municipios con Aguas Minerales y Termales
 - Asociación de Comarcas Mineras- ACOM
 - Sección de Entidades Locales de España con Estación Náutica

Constatamos así que existe un interés muy alto (conocimiento y participación) por la cooperación referida a las temáticas vinculadas a la mejora del entorno, para hoy y para el futuro, en consonancia con una sensibilidad que se extiende con fuerza entre la ciudadanía, dentro y fuera de España. Como es lógico también, el conocimiento y la participación son menores, en general, cuando se trata de temas muy específicos, que atañen de manera directa a un número relativamente limitado de municipios.

Como veremos a continuación, el tipo de Entidad Local así como el tamaño de hábitat en que se inscriben los Ayuntamientos son aspectos que influyen en la notoriedad y nivel de participación en las diferentes Redes y Secciones, en mucha mayor medida que el estatus o cargo ocupado en la Entidad.

En general, y con la sola excepción de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMICs), las Diputaciones, Cabildos y Consejos tienen un mayor conocimiento de las Redes y Secciones de la FEMP.

TABLA 8

Conocimiento en Redes y Secciones, según el tamaño del Municipio

		AYUNTAMIENTOS					
		<1.000	1.001 a 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 75.000	75.000 a 200.000	>200.000
Red de Ciudades Saludables	70%	26%	54%	67%	73%	73%	87%
Red Española de Ciudades por el Clima	60%	20%	46%	69%	70%	70%	60%
Oficinas de información al Consumidor (OMIC)	45%	27%	47%	58%	58%	58%	29%
Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad	39%	24%	41%	45%	36%	36%	35%
Sección de Ciudades y Congresos (SCB)	21%	15%	24%	27%	25%	25%	17%
Sección de Municipios con Aguas Minerales y Termales de España	11%	12%	15%	11%	13%	13%	7%
Asociación de Comarcas MinerasACOM	10%	13%	12%	8%	10%	10%	7%
Sección de Entidades Locales de España con Estación Náutica	10%	1%	10%	12%	9%	9%	9%

A diferencia con lo que ocurría con las Comisiones, en general las Redes y Secciones de la FEMP son más conocidas cuanto mayor es el tamaño de municipio.

Estareglase rompe en municipios mayores de 200.000 habitantes, donde el nivel de conocimiento de todas ellas desciende, con la sola excepción de la Red Ciudades Saludables.

● Superior a la media ● Inferior a la media

TABLA 9

Participación en Redes y Secciones, según el tamaño del Municipio

	AYUNTAMIENTOS						
		<1.000	1.001 a 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 75.000	75.000 a 200.000	>200.000
Red de Ciudades Saludables	19%	2%	12%	23%	30%	30%	17%
Red Española de Ciudades por el Clima	23%	2%	8%	26%	36%	36%	24%
Red Unión de Oficinas de Información al Consumidor (OMIC)	10%	2%	12%	19%	9%	9%	2%
Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad	9%	3%	10%	10%	14%	14%	6%
Sección de Ciudades y Congresos (SCB)	3%	0%	0%	4%	8%	8%	4%
Sección de Municipios con Aguas Minerales y Termales de España	2%	2%	4%	2%	3%	3%	0%
Asociación de Comarcas MinerasACOM	1%	2%	2%	1%	2%	2%	0%
Sección de Entidades Locales de España con Estación Náutica	1%	0%	1%	2%	1%	2%	0%

También la participación aumenta de forma paralela al número de habitantes de la Entidad, a excepción de las grandes urbes, donde, salvo en la Red de Ciudades por el Clima, su presencia es minoritaria.

Los niveles de implicación en el trabajo de las Redes alcanza porcentajes superiores a la media a partir de Entidades con más de 5.000 habitantes.

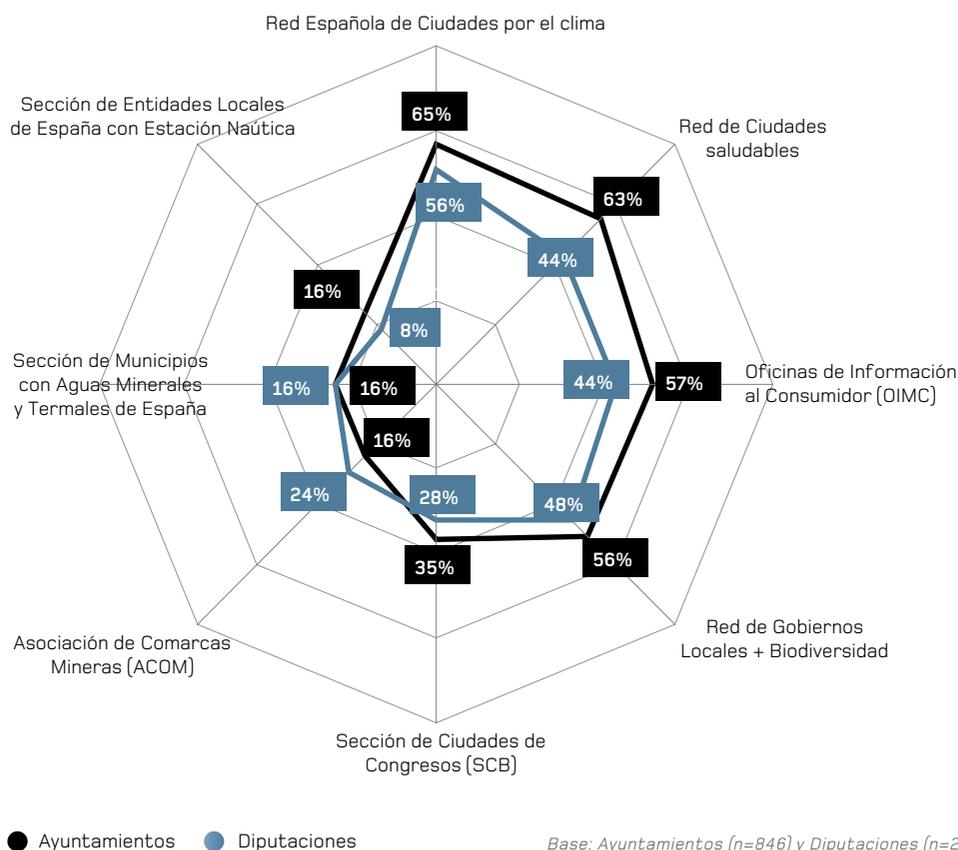
● Superior a la media ● Inferior a la media

Utilidad para las Entidades Locales de las diferentes Redes y Secciones

El siguiente gráfico describe la utilidad atribuida a cada una de las Redes y Secciones por parte de las Entidades Locales consultadas.

GRÁFICO 20

% puntúa 7 – 10 en Utilidad: Ayuntamientos y Diputaciones

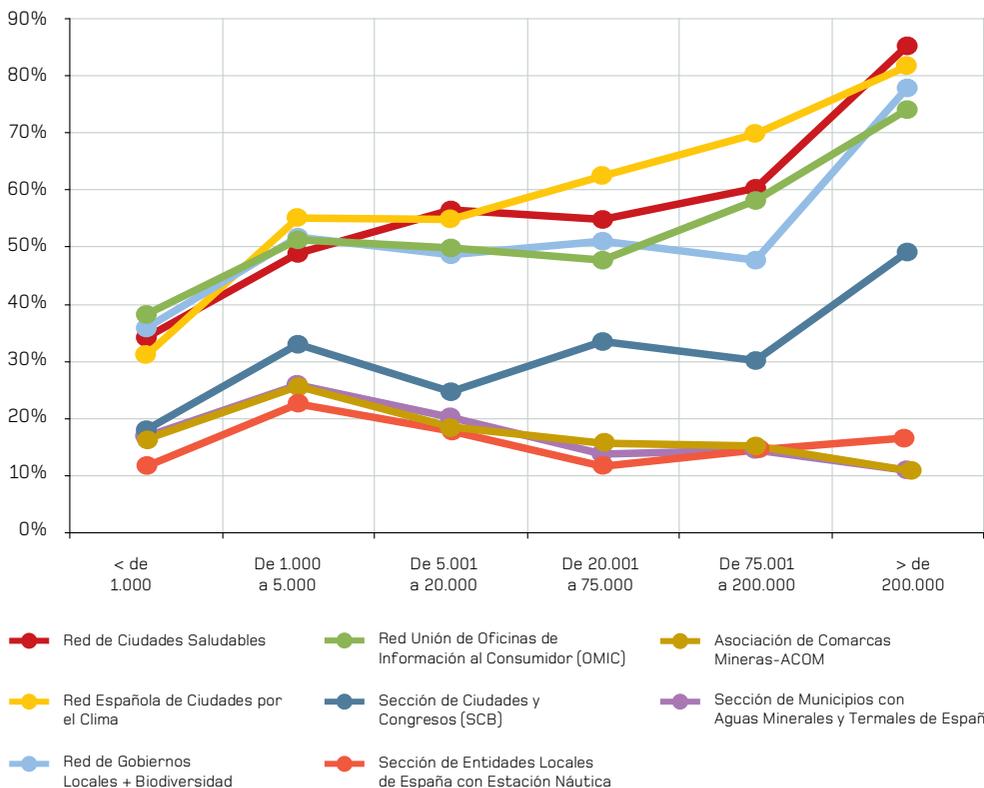


La red Española de Ciudades por el Clima así como La Red de Ciudades Saludables encabezan el ranking de utilidad atribuida. Como vemos, estamos ante ámbitos que acumulan un mayor conocimiento, participación y valoración de su utilidad. Inversamente, los ámbitos muy concretos de cooperación, que se relacionan de manera directa con los intereses de un número muy limitado de municipios, suscitan, de manera general, un conocimiento y participación relativamente menor, así como una valoración de la utilidad para el conjunto de las Entidades también más limitada.

En la gran mayoría de los casos, el grado de utilidad atribuida a las Redes y Secciones de la FEMP para las Entidades Locales en general, se incrementa con el tamaño poblacional de los municipios, alcanzando en las poblaciones de mayor tamaño su nivel más alto. Otra cosa distinta es que esta valoración más alta de la utilidad de las Redes y Secciones por parte de las grandes ciudades (que solo tiene como excepciones aquéllas que se configuran en torno a temas que no le atañen directamente: Comarcas Mineras, Aguas Minerales y Termales) se traduzca concretamente en una mayor participación.

GRÁFICO 21

% puntúa 7 – 10 en Utilidad, según el tamaño del municipio



Base: Total muestra; Menos de 1.000 (n=316) De 1.001 a 5.000 (n=204), De 5.001 a 20.000 (n=170), De 20.001 a 75.000 (n=140), De 75.001 a 200.000 (n=44), Más de 200.000 (n=27).

De igual forma que sucedía con el caso de las Comisiones, el dato más reseñable en relación a la influencia que ejerce el grado de vinculación con la FEMP en la consideración de utilidad de sus Redes y Secciones es la constatación de que una mayor distancia con la Federación no descarta el reconocimiento de utilidad de sus actividades.

Conocimiento, uso y satisfacción de los servicios

Ya se ha mencionado la importancia del reconocimiento de los niveles de notoriedad, participación y valoración de las actividades de la FEMP para la elaboración del Plan Estratégico. Además de las instancias de trabajo y cooperación, es también importante testear los servicios que ofrece la Federación a sus asociados y precisar también qué grado de conocimiento y utilización existe entre las Entidades Locales y, más concretamente, qué grado de satisfacción existe entre los usuarios al respecto.

Nivel de conocimiento y utilización de los diferentes servicios

Como veremos a continuación, el nivel de notoriedad de los diferentes servicios oscila entre la práctica *universalidad* de algunos (**Formación**, en el sentido amplio de **cursos y jornadas, Revista Carta Local, Publicaciones...**) y el *conocimiento minoritario* de aquellos con un carácter muy específico (**Asesoramiento en Propiedad Intelectual, Riesgos y Seguros...**).

Se constata también que el grado de utilización varía de forma importante de unos servicios a otros, pero que todos los servicios de la FEMP obtienen buenas valoraciones entre sus usuarios, que expresan para cada uno de los servicios una satisfacción considerablemente alta.

Veremos, además, cuales se perciben como de mayor utilidad, así como la aceptación de que gozarían nuevas prestaciones a las Entidades Locales por parte de la FEMP.

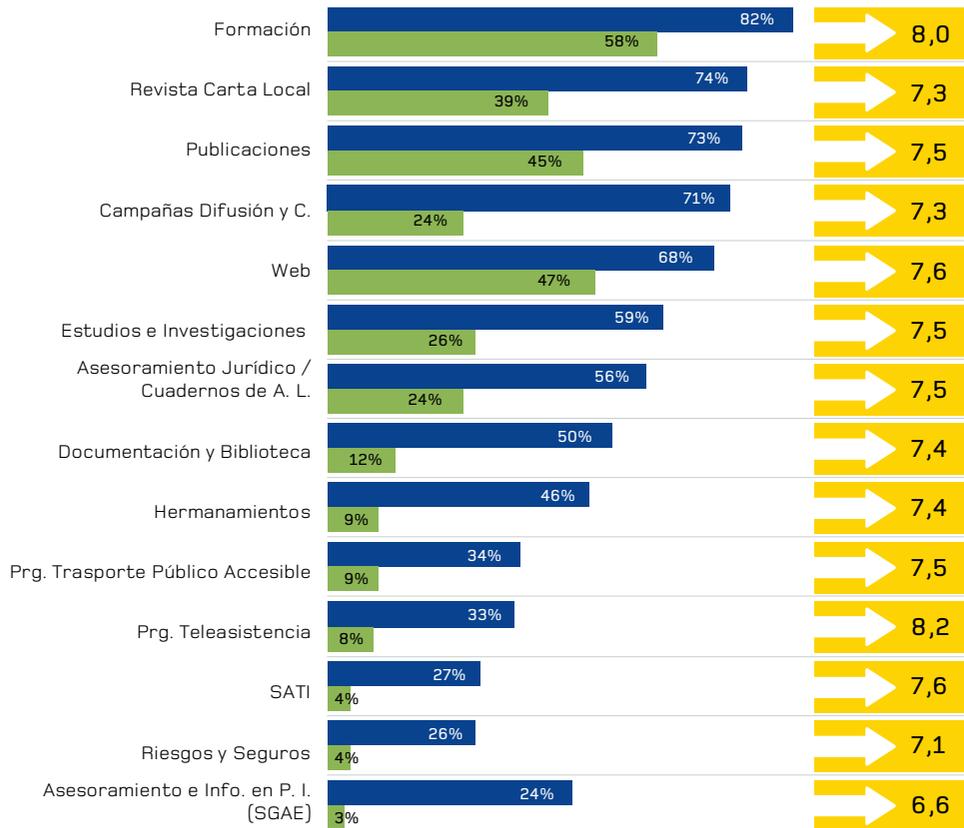
GRÁFICO 22

Como podemos apreciar en el gráfico que ordena los servicios de mayor a menor grado de conocimiento, los servicios de Formación, la Revista Carta Local, y la Publicación de guías y manuales, las Campañas de Difusión y Comunicación, así como la Web de la Federación, son los más conocidos entre los Ayuntamientos. Pero también observamos que, aunque la tendencia es lógicamente hacia una correlación positiva entre grado conocimiento y grado de utilización, *la tasa de conversión de los conocedores en utilizadores* varía de manera clara en algunos casos.

Así, observamos que en el caso de los servicios de **Formación** y de la **Web**, se constata una *tasa de conversión* muy elevada: el porcentaje de los que, reconociendo estos servicios, los utilizan, es mayor que en los demás casos. En cambio, dentro de estos servicios de carácter general, llama la atención una proporción relativamente muy baja entre conocimiento y uso de las Campañas de Difusión y Comunicación frente al resto.

GRÁFICO 22

% puntúa 7 – 10 en Utilidad: Ayuntamientos



● Conoce ● Utiliza ● Media Satisfacción

Unidad: Porcentajes y medias Base: Ayuntamientos (n=846)

Por otra parte, observando los resultados según el tipo de Entidad, vemos:

- Que se produce una diferencia en el caso de las Diputaciones, Cabildos y Consejos, ya que el Servicio de **Asesoramiento Jurídico / Cuadernos de Administración Local** ocupa el primer puesto en el ranking de notoriedad, si bien los más utilizados son, al igual que por los Ayuntamientos, **Formación, Publicaciones, y Web.**
- Que también en este grupo tipo Entidades la valoración de los servicios es, en general, satisfactoria.

Por otra parte, de forma generalizada, como se puede comprobar en los gráficos siguientes, los diversos servicios ofrecidos por la FEMP son proporcionalmente más conocidos y, sobre todo, más utilizados cuanto mayor es el tamaño de municipio, alcanzando sus cotas más altas a partir de los 75.000 habitantes.

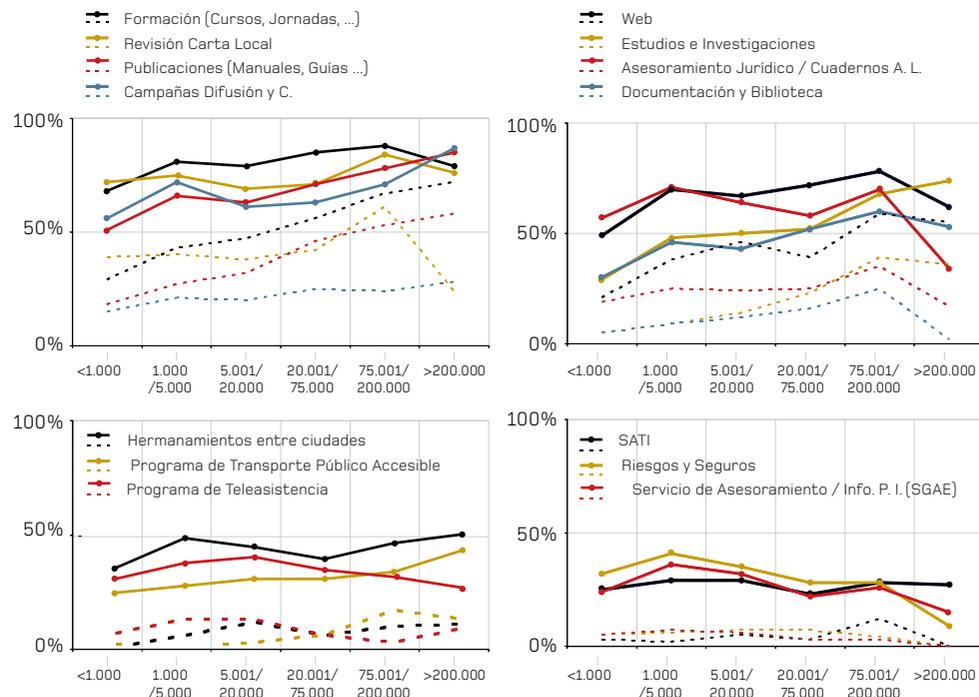
Es también frecuente que el uso de los servicios descienda relativamente en las grandes urbes (a partir de los 200.000 habitantes). Los casos más claros son la Revista Carta Local, Asesoramiento Jurídico y Documentación y Biblioteca. Puede tratarse de una impresión debida a que, en grandes organizaciones, el uso en determinados Departamentos de los servicios no tenga tanta visibilidad en el conjunto de la Entidad. No obstante, servicios como el de Campañas de Difusión, Publicaciones, Estudios e Investigaciones y el Programa de Transporte Público Accesible, tienen su punto de conocimiento y utilización más alto en los Ayuntamientos de las grandes ciudades.

Sólo los Programas de Teleasistencia registran un mayor uso en poblaciones menores de 20.000 habitantes que en el resto de hábitats.

Por lo que se refiere a la satisfacción con los servicios en los diferentes tipos de municipios (y hasta donde el tamaño muestral lo permite), *la percepción general es positiva y muy semejante*, excepto en la valoración de la Web, significativamente inferior en las grandes urbes.

GRÁFICO 23

Conocimiento y uso de Servicios, según el tamaño del Municipio



Línea continua: CONOCE
Línea de puntos: UTILIZA

Base: Total muestra; Menos de 1.000 (n= 321), De 1.001 a 5.000 (n=208), De 5.001 a 20.000 (n= 103), De 20.001 a 75.000 (n=44), De 75.001 a 200.000 (n= 86), Más de 200.000 (n=121).

Resultados de la investigación

En la mayoría de los casos, *los técnicos tienen un mayor conocimiento y uso de los servicios prestados por la FEMP que los cargos electos*. Excepcionalmente, el Programa de Teleasistencia goza de una significativa mayor notoriedad entre electos.

También de forma generalizada (y salvo en el Programa de Transporte Público Accesible y de Teleasistencia), *la satisfacción con cada uno de los servicios es mayor entre los técnicos*, sin que ello implique insatisfacción entre los cargos electos que han hecho uso de las prestaciones de la FEMP

Como se puede apreciar en la gráfica, las diferencias en conocimiento y uso de los servicios de la FEMP entre personas con una alta vinculación (pertenecientes a Comisiones y/ o Redes) y aquellos de vinculación media son mínimas.

GRÁFICO 24

Conocimiento y uso de Servicios, según el grado de vinculación a la FEMP (%)

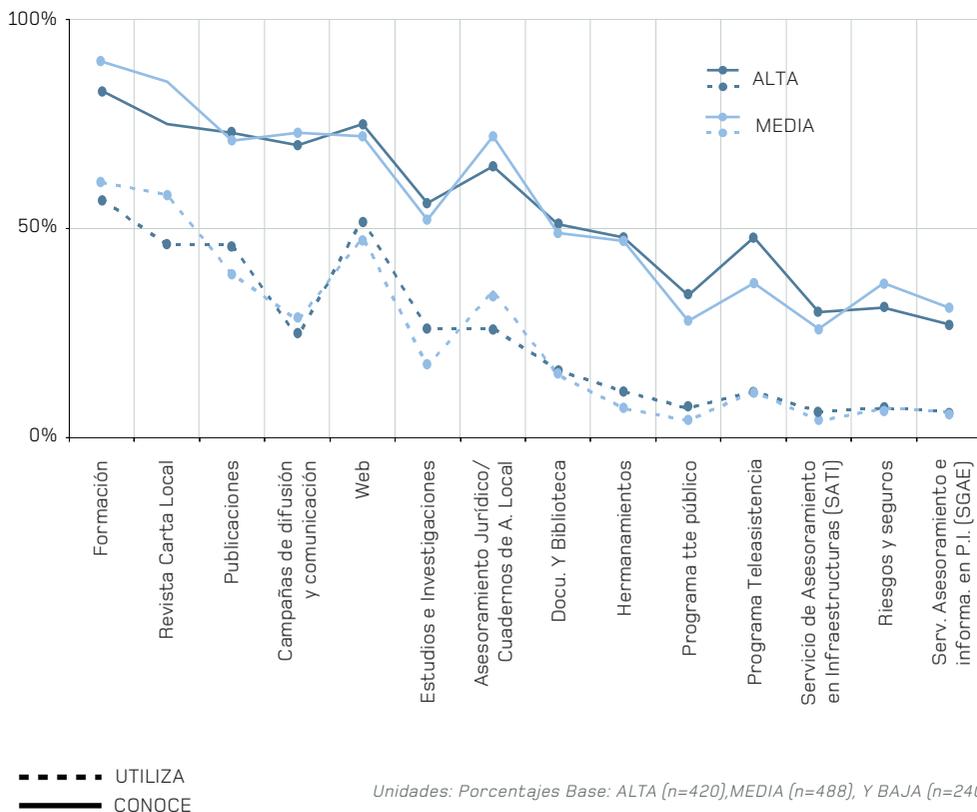


TABLA 10

Utilidad de los servicios según el grado de vinculación con la FEMP (puntuación media)

	ALTA	MEDIA
Formación (Cursos, Jornadas, Seminarios)	7,9	8,0
Revista Carta Local	7,3	7,3
Publicaciones (Manuales, Guías y Libros)	7,6	7,4
Campañas de Difusión y Comunicación	7,3	7,4
Web	7,4	7,7
Estudios e Investigaciones	7,5	7,5
Asesoramiento Jurídico / Cuadernos de A. Local	7,5	7,5
Docu. y Biblioteca	7,4	7,5
Hermanamientos entre Ciudades	7,4	7,4
Programa de Transporte Público Accesible	7,5	7,5
Programa de Teleasistencia	8,0	8,2
Servicio de Asesoramiento Técnico de Infraestructuras de Radiocomunicación (SATI)	7,7	7,5
Riesgos y Seguros	6,9	7,2
Servicio Asesoramiento e Información en P.I. (SGAE)	7,0	6,2

● Superior a la media ● Inferior a la media

Valoración del interés de los diferentes servicios

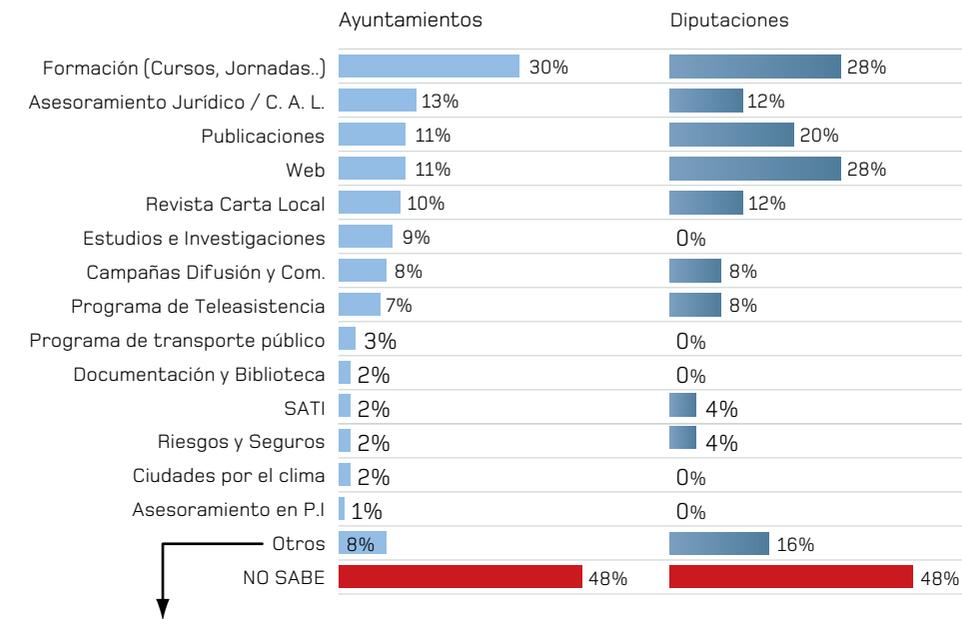
Tampoco, atendiendo al grado de vinculación, las diferencias en la valoración de los servicios adquieren significación estadística, salvo en el caso de la Web y Riesgos y Seguros donde la valoración de los menos vinculados es notablemente superior a la de los altamente vinculados con la FEMP. **GRÁFICO 25**

Mencionada de forma espontánea, **la Formación** es también, con diferencia, el servicio de mayor interés para las Entidades Locales, independientemente del tipo de entidad, tamaño de hábitat, cargo o grado de vinculación con la FEMP. Le sigue en importancia el **Asesoramiento Jurídico**, las **Publicaciones**, la **Web** y **Carta Local**.

En relación con la Web, cabe destacar el interés que despierta específicamente a en las Diputaciones. También las Publicaciones despiertan un mayor interés relativo en este tipo de Corporaciones.

GRÁFICO 25

Servicios de mayor interés para su Entidad: Ayuntamientos y Diputaciones, Cabildos y Consejo



- Información sobre ayudas y subvenciones
- Hermanamiento de ciudades
- Residuos urbanos
- Medio ambiente
- Proyectos para la juventud
- Programas internacionales
- Nuevas tecnologías / sociedad de la información
- Salud Pública

Unidades: Porcentajes
 Total Menciones Base: Ayuntamientos (n=846), Diputaciones (n=25).

Es interesante observar en el gráfico siguiente el interés por los diferentes servicios de la FEMP mostrado por los responsables según el tipo de municipio. **GRÁFICO 26**

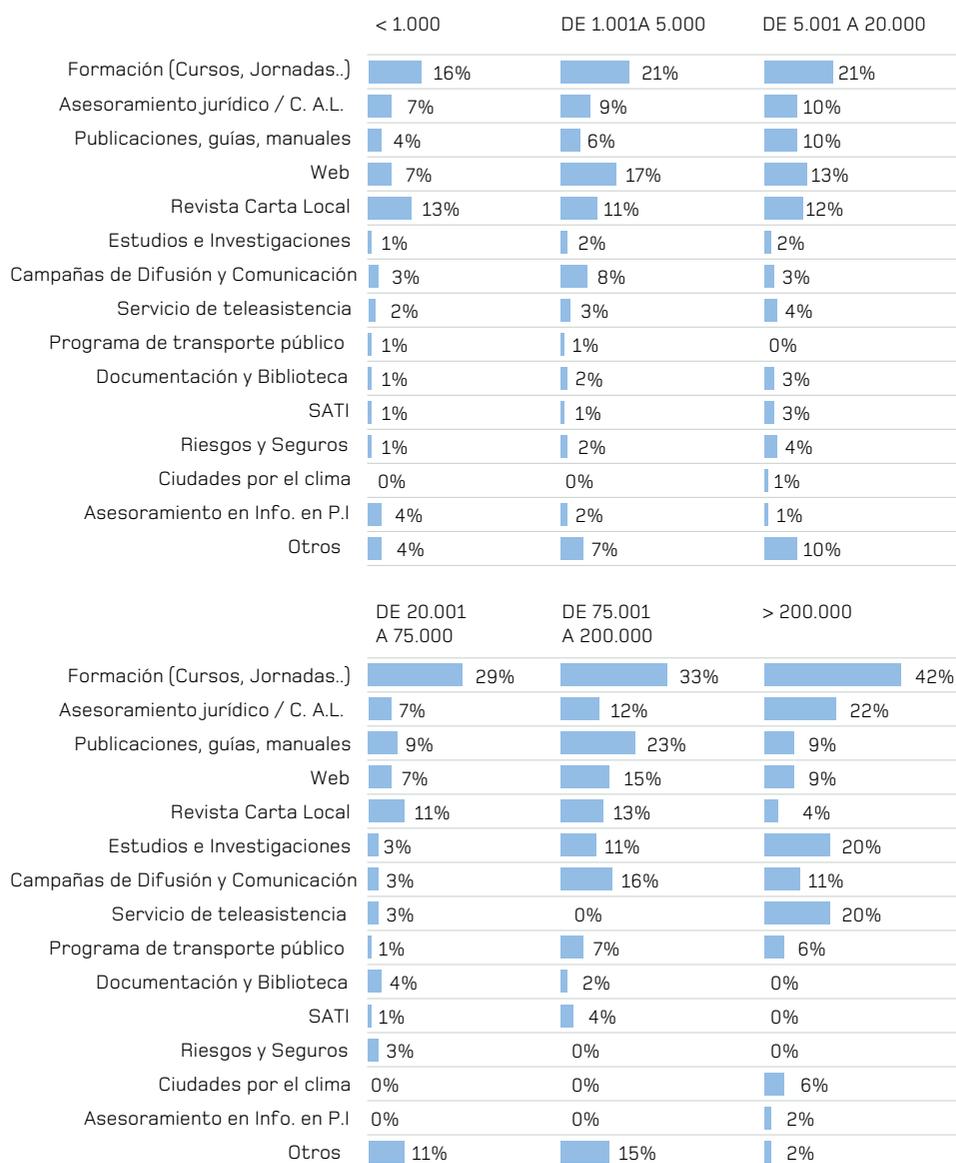
Entre los servicios más conocidos y utilizados, los de Formación, Asesoramiento Jurídico, Publicaciones y el de la Web, ven confirmado de manera espontánea su interés para todos los tipos de municipios, pequeños y grandes, aunque los más grandes tienden a subrayar todavía más ese interés.

En cambio, los responsables de los pequeños municipios prefieren acentuar su interés espontáneo por la Carta Local, ya que, sin duda, supone para ellos un nexo muy importante

con la FEMP y el municipalismo, pero la revista no alcanza un interés con la misma fuerza relativa para los de las grandes ciudades.

GRÁFICO 26

El interés por los distintos servicios, según el tamaño del Municipio



Base: Total muestra: Menos de 1.000 (n= 321), De 1.001 a 5.000 (n=208), De 5.001 a 20.000 (n= 103), De 20.001 a 75.000 (n=44), De 75.001 a 200.000 (n= 86), Más de 200.000 (n=121).

Sin embargo, el servicio de Estudios e Investigaciones suscita un interés relativamente bajo entre los responsables de los pequeños municipios, mientras que ese interés es creciente según aumenta el tamaño poblacional, alcanzando un nivel alto para las ciudades de más de 75.000 habitantes y un nivel especialmente fuerte de interés para las grandes ciudades: algo similar ocurre con el Programa de Transporte Adaptado, las Campañas de Difusión y el servicio de Teleasistencia.

Las opiniones de los cargos *electos* y *técnicos* tampoco difieren mucho de lo anterior, únicamente cabe destacar como segundo servicio con mayor interés de Carta Local para los electos y la Web para los técnicos. Aún siendo la Formación el servicio de mayor interés para ambos, el porcentaje de técnicos que lo menciona dobla al de electos: algo lógico, ya que estos, hasta ahora, no participan en las acciones formativas comunes del Plan de Formación Continua.

Dejando al margen el tercer nivel de vinculación con la FEMP, debido a su escasa tendencia a manifestarse en torno a servicios que no utilizan (90% de Ns/nc), después de Formación, se configura un grupo de cuatro servicios destacados por quienes ostentan una vinculación con la Federación como más interesantes para su Entidad Local: Asesoramiento jurídico, Publicaciones, Web y Revista Carta Local. En cualquier caso, estos porcentajes están muy alejados de los resultados de Formación.

Actividades formativas

Por todo lo anteriormente expuesto, que pone de manifiesto la importancia específica de la Formación, se justifica ampliamente este apartado en el que analizaremos la *valoración de la oferta de la FEMP en actividades formativas*.

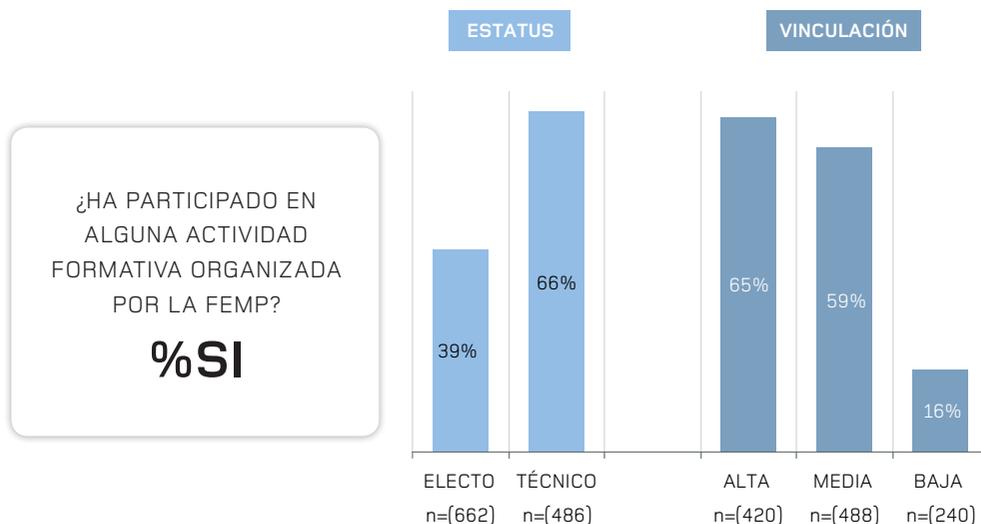
Más de la mitad de las entidades consultadas conoce y ha participado en alguna actividad formativa organizada por la FEMP.

Entrando en un análisis por las diferentes variables que venimos manejando, destacan, con proporciones significativamente superiores a la media,

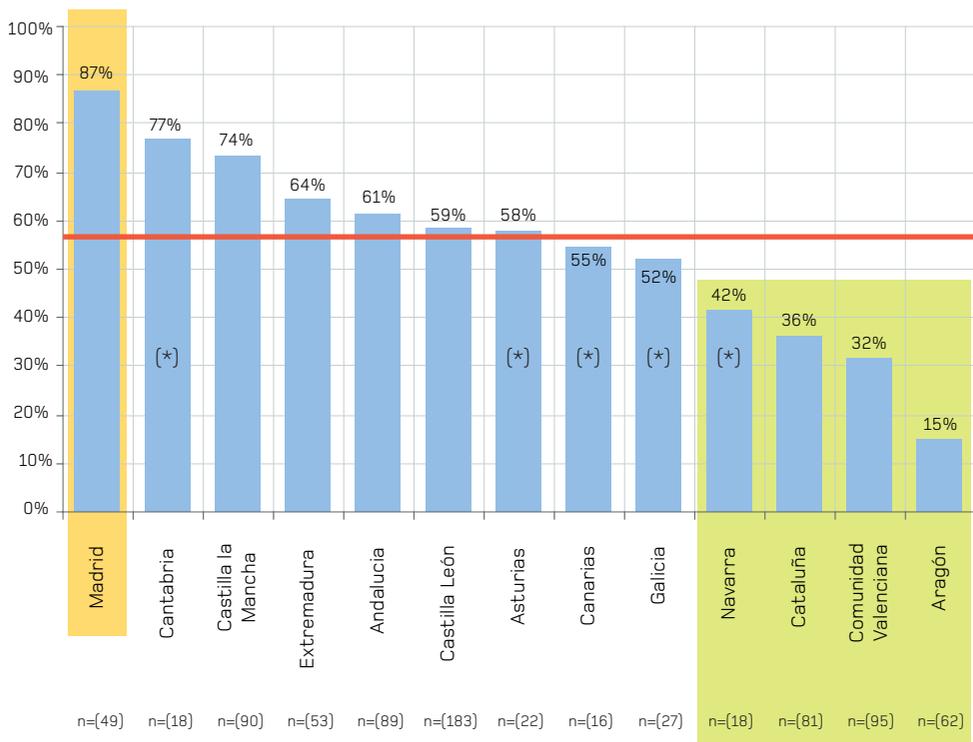
- El nivel de participación en las Entidades Locales de Madrid, Cantabria, Castilla la Mancha y Extremadura
- El menor nivel de participación en las Entidades Locales de Aragón, Comunidad Valenciana, Cataluña y Navarra

GRÁFICO 27

Conocimiento y Participación en las actividades formativas, según estatus, vinculación y CCAA



COMUNIDADES AUTÓNOMAS



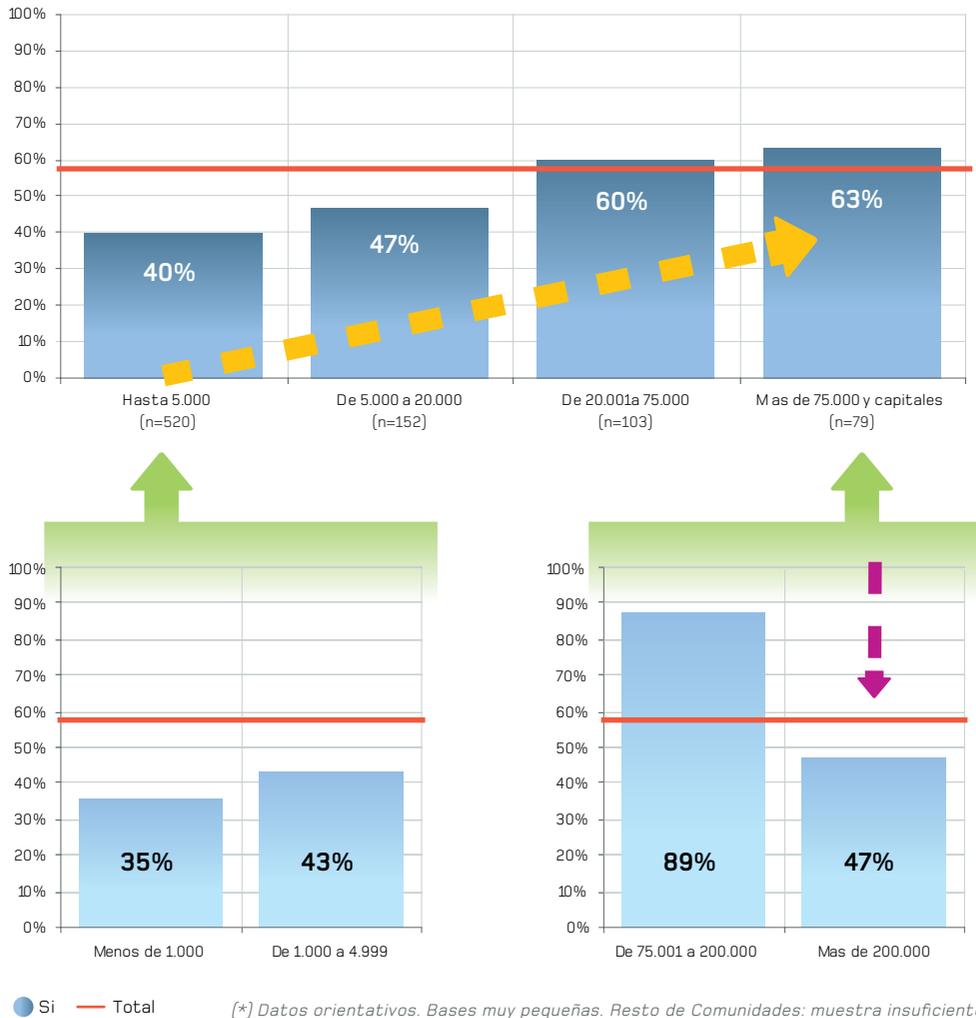
● Si — Total (*) Datos orientativos. Bases muy pequeñas. Resto de Comunidades: muestra insuficiente.

El nivel de conocimiento y uso de la formación organizada por la FEMP es *directamente proporcional al tamaño del municipio* de los consultados: cuanto mayor es éste, mayor es también su nivel de conocimiento.

Con una única excepción: en municipios de más de 200.000 habitantes, el conocimiento desciende con respecto al estrato anterior. En consecuencia, la mayor familiaridad con las actividades formativas de la FEMP se registra en municipios de 75.000 a 200.000 habitantes (89%), como podemos comprobar en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 28

Conocimiento y Participación en las actividades formativas, según el tamaño del Municipio

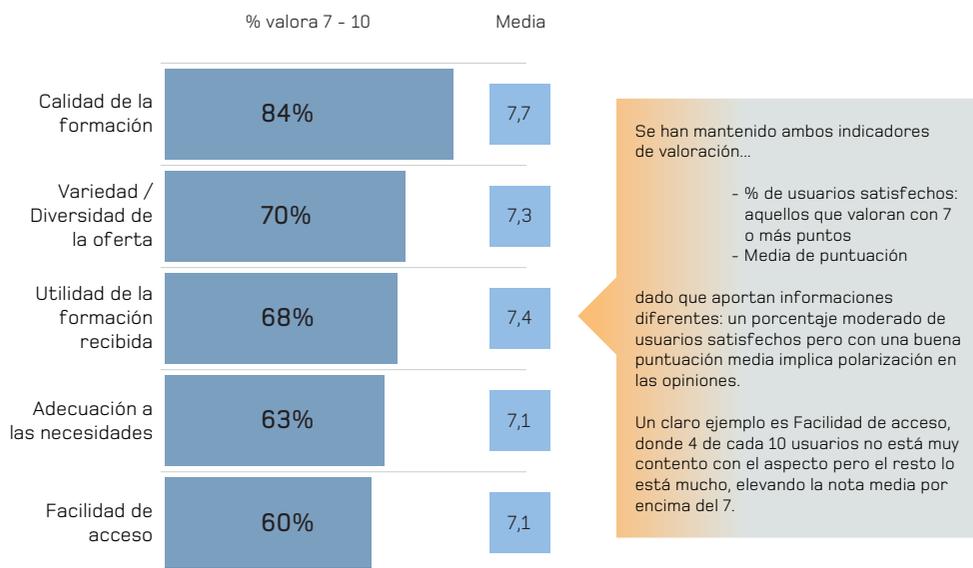


Valoración de la oferta

Entre aquellas personas que conocen la formación de la FEMP, la valoración que se le otorga es elevada: en todos los aspectos medidos, la media supera los 7 puntos (en una escala 0 a 10).

GRÁFICO 29

Valoración de la oferta formativa: Ayuntamientos



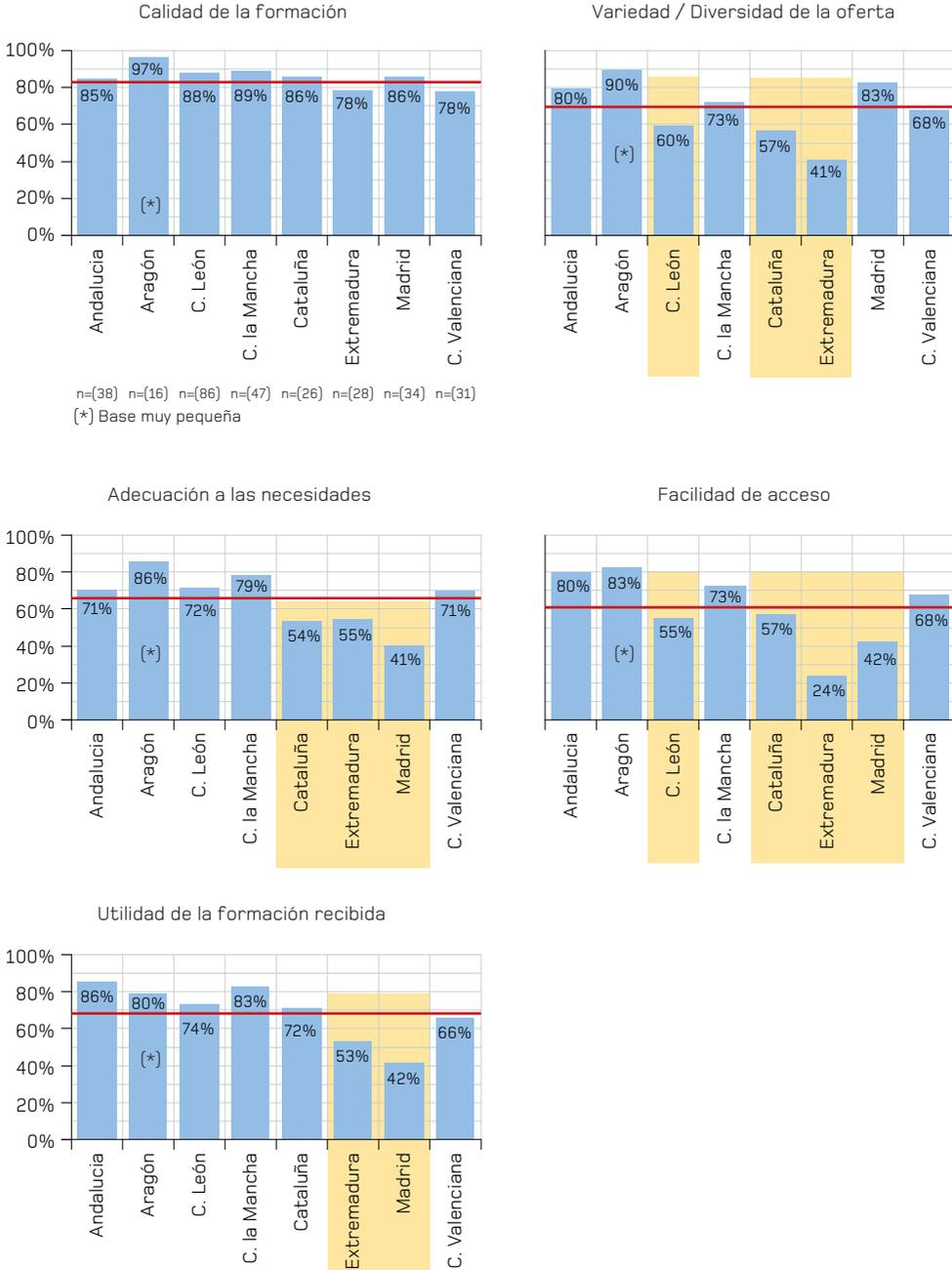
Unidades: Porcentajes SATISFECHOS (7 a 10) y MEDIA
Base: CONOCE Y/ UTILIZA (n=380/)

El reconocimiento de “calidad” es prácticamente unánime (8 de cada 10 consultados otorga una puntuación de entre 7 y 10 puntos a la calidad) siendo esta valoración independiente tanto del tamaño de municipio como de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen los consultados.

La variedad de la oferta así como la “utilidad de la formación recibida” obtiene buenas valoraciones (siete de cada diez están satisfechos), pero con resultados más desiguales por Comunidades: en cuanto a la variedad, los más críticos son los municipios de Extremadura, Cataluña y Castilla León, mientras que en cuanto a utilidad y facilidad de acceso las peores valoraciones se registran en Madrid y Extremadura.

GRÁFICO 30

% usuarios satisfechos (puntuó el aspecto entre 7 y 10)

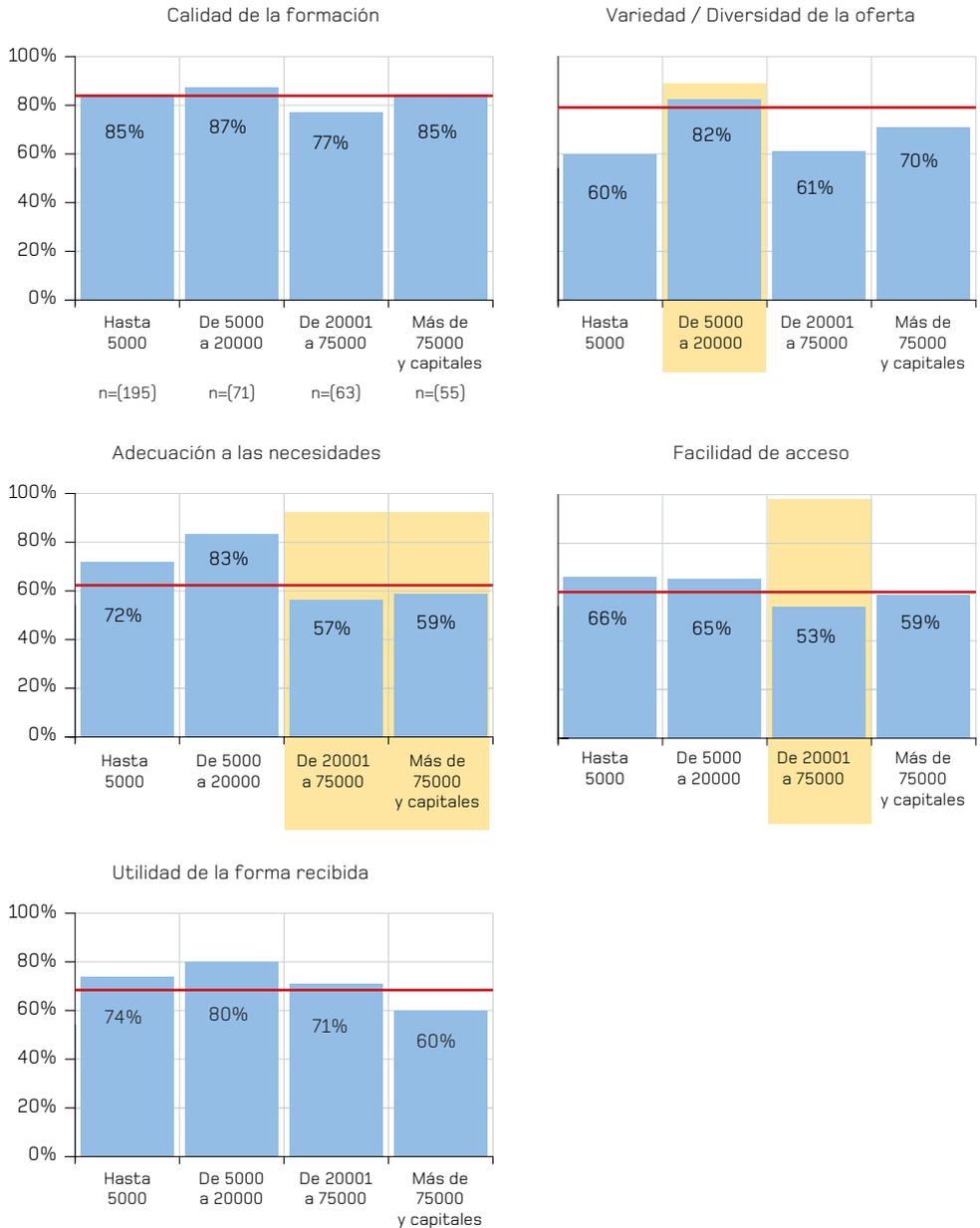


Resultados de la investigación

También se valora positivamente la **adecuación a las necesidades** aunque la puntuación es algo inferior a los aspectos anteriores y también con resultados desiguales, siendo el tamaño de municipio la variable que marca las diferencias.

GRÁFICO 31

% usuarios satisfechos (puntuación entre 7 y 10)



La máxima satisfacción con la adecuación a las necesidades se obtiene en municipios de 5.000 a 20.000 habitantes (el 83% está muy satisfecho) mientras que la “mínima” (con 57% de satisfechos) se da en municipios de 20.000 a 75.000 habitantes y en los municipios de Madrid, Cataluña y Extremadura.

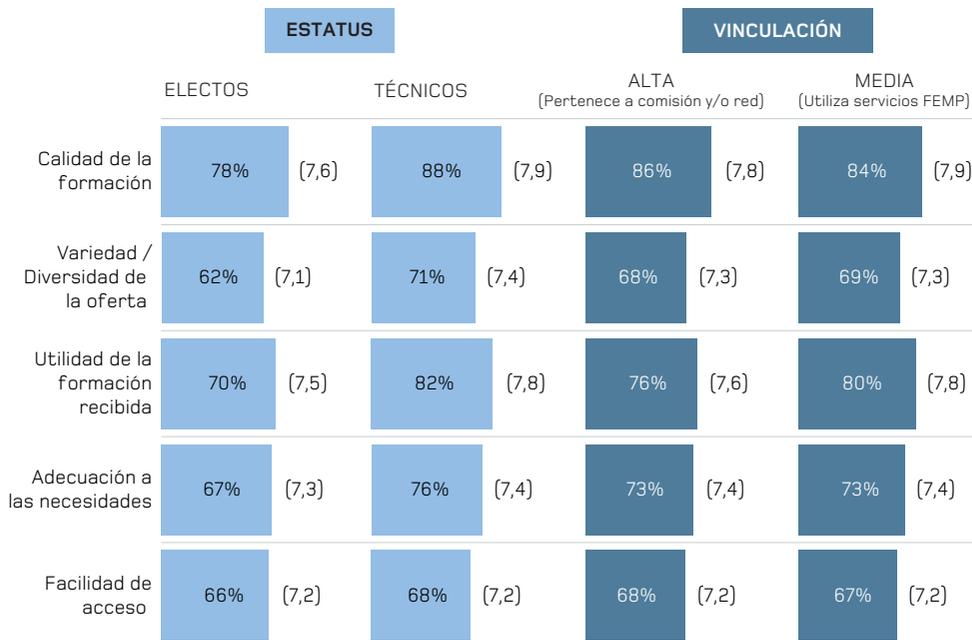
La **facilidad de acceso** es el aspecto, aun con notas aceptables, donde cabrían mejoras, ya que en cuanto a accesibilidad de la formación ofrecida por la FEMP vuelven a ser los municipios de 20.000 a 75.000 habitantes los más críticos. **GRÁFICO 32**

Desde una perspectiva más personal, y como se puede apreciar en la gráfica, en general, los técnicos (recordemos que más concededores y participantes) valoran mejor la oferta formativa de la FEMP, en todos los aspectos contemplados, que las personas que desempeñan un cargo electo.

Por el contrario, la mayor o menor vinculación con la FEMP no demuestra ejercer una influencia directa en las opiniones sobre la misma.

GRÁFICO 32

% usuarios satisfechos (puntuación entre 7 y 10) y media de satisfacción



Unidades: Porcentajes y medias Base: Electos (n=662) y Técnicos (n=486)
Unidades: Porcentajes y medias Base: ALTA (n=420), MEDIA (n=488), Y BAJA (n=240)

Contribución de la oferta

En opinión de la mayoría de los consultados, la formación ofrecida por la FEMP contribuye positivamente a:

- La profesionalidad de funcionarios y empleados: está muy de acuerdo el 78%
- La modernización de la Administración Local: está muy de acuerdo el 73%
- La mejora de la atención ciudadana: está muy de acuerdo el 64%
- La introducción de mejoras y novedades: está muy de acuerdo el 61%

Y, con menor nivel de consenso a:

- La utilización de nuevas tecnologías: está muy de acuerdo el 50%.

GRÁFICO 33

Contribución de la oferta formativa: Ayuntamientos



Unidades: Porcentajes ACUERDO (7 a 10)
Base: CONOCE Y/O UTILIZA (n=380/)

En general, los municipios menores de 20.000 habitantes y las personas que desempeñan un cargo técnico atribuyen un mayor nivel de contribución positiva a la formación de la FEMP.

TABLA 11

Contribución de la oferta formativa, según el tamaño del Municipio

% valora 7 – 10

	TAMAÑO DEL MUNICIPIO				
	TOTAL	Hasta 5.000	De 5.000 a 20.000	De 20.001 a 75.000	Mas de 75.000 y capitales
	(380)	(195)	(71)	(63)	(55)
Profesionalidad de funcionarios y empleados	78%	82%	80%	71%	79%
Modernización de la Administración Local	73%	74%	76%	70%	73%
Mejora de la atención a la ciudadanía	64%	67%	78%	64%	59%
Introducción de mejoras y novedades	61%	67%	74%	64%	55%
Utilización de nuevas tecnologías	50%	68%	70%	43%	45%

Base: CONOCE Y/O UTILIZA

Atención suministrada: uso y valoración

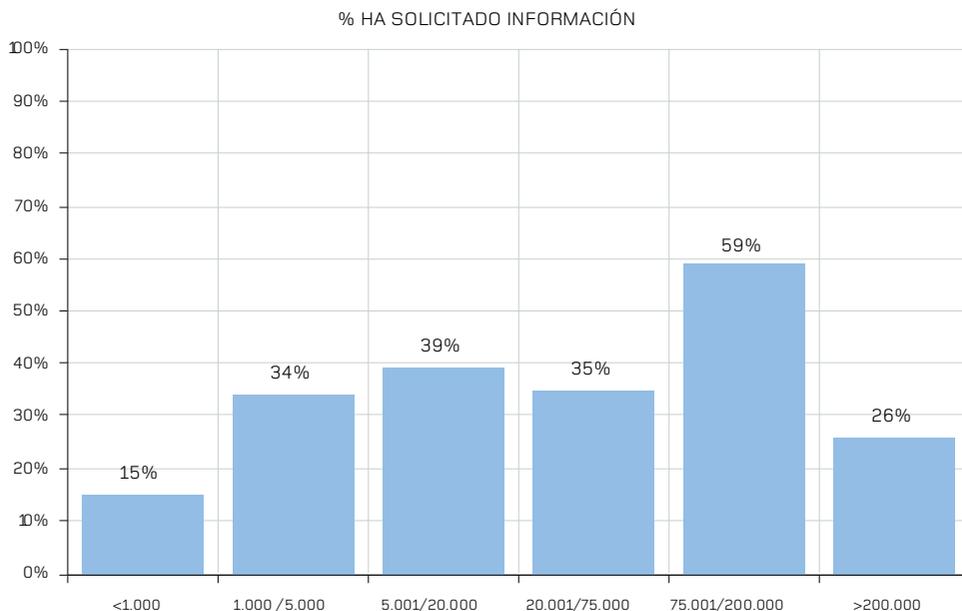
En el funcionamiento diario de la FEMP se involucran, evidentemente, el personal y los responsables de las Corporaciones y Entes Locales que necesitan información de diversa naturaleza o acceder a alguno de los servicios de la Federación, y entran así en contacto con su personal.

Aproximadamente, cuatro de cada diez responsables de Entidades Locales consultados han solicitado algún tipo de **información o atención** a la FEMP durante los dos últimos años. Esta proporción es idéntica entre Ayuntamientos y Diputaciones, Cabildos y Consejos, considerablemente superior en cargos *técnicos* (37%) que en *electos* (26%) y, la frecuencia de los contactos, lógicamente, es directamente proporcional al grado de vinculación con la FEMP de las personas consultadas, oscilando entre el 47% de los altamente vinculados y el 10% de aquellos con vinculación baja.

La frecuencia de los contactos para solicitar información o acceder a algún servicio, atendiendo al tamaño de los municipios, es bastante homogénea en los cortes de poblacionales intermedios, significativamente mayor en el segmento de los municipios de 75.001 a 200.000 habitantes y muy inferior en ambos extremos del espectro, sobre todo en los Ayuntamientos de menor tamaño.

GRÁFICO 34

Atención sumistradas, según el tamaño del Municipio

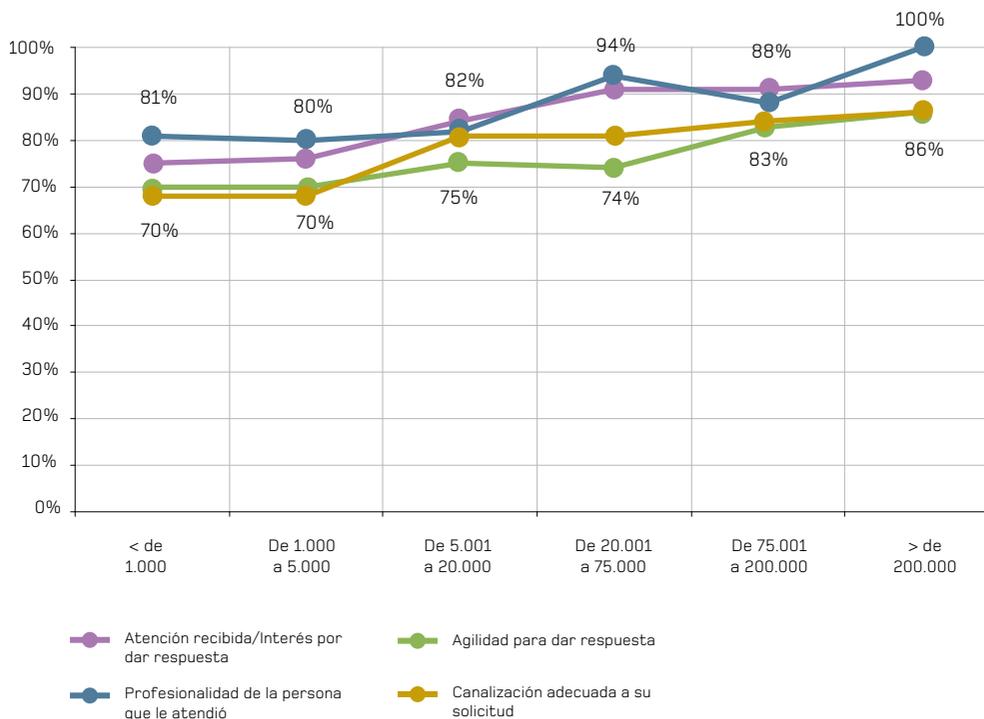


*Base: Total muestra; Menos de 1.000 (n= 316), De 1.001 a 5.000 (n=204).
De 5.001 a 20.000 (n= 170), De 20.001 a 75.000 (n=140), De 75.001 a 200.000 (n= 44), Más de 200.000 (n=27).*

Siendo la *valoración considerablemente alta en todos los aspectos medidos* y para todos los tipos de hábitat, ésta aumenta de forma prácticamente lineal a medida que se incrementa el tamaño del municipio, como puede observarse en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 35

% Satisfechos (puntuá de 7 – 10), según el tamaño del Municipio



Base: Ha solicitado información.

Fines y estrategias de la FEMP 2.3

Importancia y valoración de los fines estatutarios de la FEMP

Cualquier reflexión sobre la estrategia de la FEMP pasa, evidentemente, por el desarrollo de los fines de la Federación, aquéllos que se encuentran reflejados en sus bases fundacionales y sus estatutos. Cómo de importantes son cada uno de esos fines hoy para los Entes Locales: he ahí un ámbito fundamental de la consulta para el Plan Estratégico Siglo XXI. Hasta qué punto las actuaciones realizadas hasta ahora por la FEMP satisfacen las inquietudes de los responsables de las Entidades Locales consultados.

El resultado global de la consulta en este apartado es claro: *justamente en los ámbitos de mayor importancia es donde se valora de forma más positiva la actuación de la FEMP*, con valoraciones medias por encima de los 6 puntos.

En primer lugar, la **representación de los intereses generales** de los Entes Locales es, a juicio de la gran mayoría de Entidades consultadas (90%), la finalidad más importante de la FEMP.

En un segundo lugar, aunque muy próximos en importancia, comparten posición:

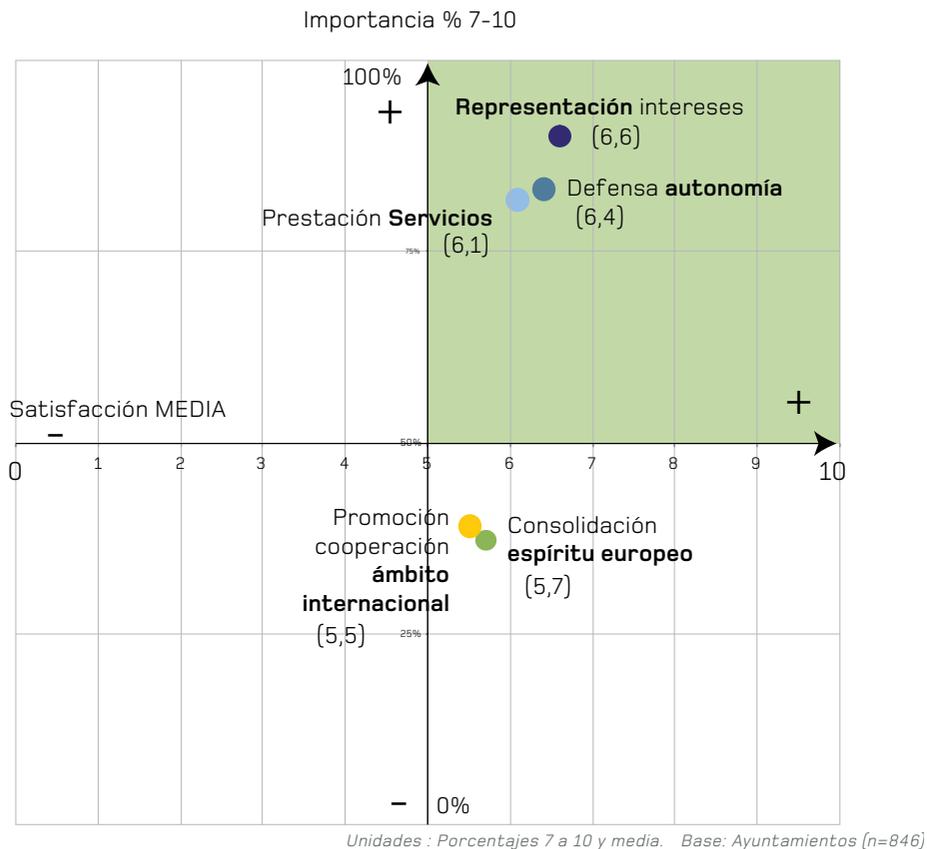
- El **fomento y defensa de la autonomía** de los Gobiernos Locales (muy importante para el 83%).
- La **prestación de servicios** las Corporaciones Locales (muy importante para el 82%). **GRÁFICO 36**

Y ya en tercera posición, a una distancia muy significativa de los fines anteriores, se mencionan los dos fines relacionados con relaciones exteriores:

- **Promoción de la cooperación** con organizaciones en el ámbito internacional (muy importante para el 39%)
- **Desarrollo y consolidación del espíritu europeo** en el ámbito local (muy importante para el 38%).

GRÁFICO 36

Importancia de los fines de la FEMP y valoración de actuaciones realizadas: Ayuntamientos



Nota: El eje vertical indica la importancia atribuida a cada fin, mientras que el horizontal indica la satisfacción media con la actuación de la FEMP en dicho aspecto. Se considera que el consultado atribuye importancia alta cuando, en una escala de 0 a 10, puntúa con valores iguales o superiores a 7. Cuanto más alto se encuentre un punto, significará que más entidades le han atribuido una alta importancia.

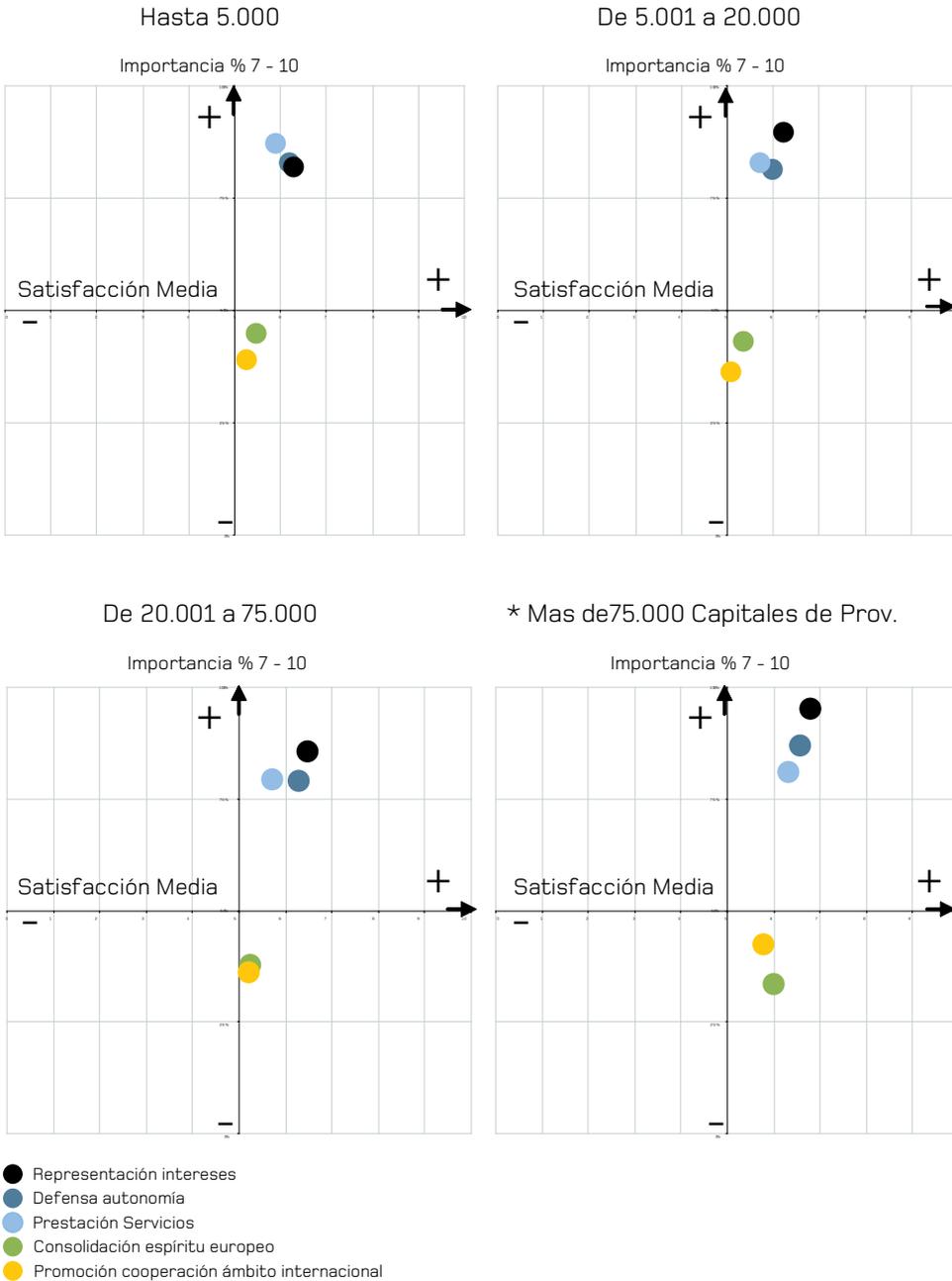
El tamaño del municipio no tiene una influencia determinante a la hora de establecer la jerarquía de cuáles deben ser los fines prioritarios de la FEMP.

No obstante, como podemos comprobar en los gráficos correspondientes, cabe destacar:

- la *anteposición de la importancia de la prestación de servicios* a cualquier otra finalidad en los municipios más pequeños;
- la *mejor valoración en todos los aspectos* por parte de los municipios de mayor tamaño.

GRÁFICO 37

Importancia de los fines de la FEMP y valoración de actuaciones realizadas, según el tamaño del Municipio



Resultados de la investigación

El *estatus* desempeñado dentro de la Entidad Local tampoco determina una jerarquía de importancia diferente en los fines esperados de la FEMP, pero sí algunos matices en las opiniones:

- *Ligera mejor valoración generalizada de todas las actuaciones de la FEMP* por parte de técnicos.
- *Mayor importancia atribuida* por parte de éstos a temas relacionados con contactos exteriores.

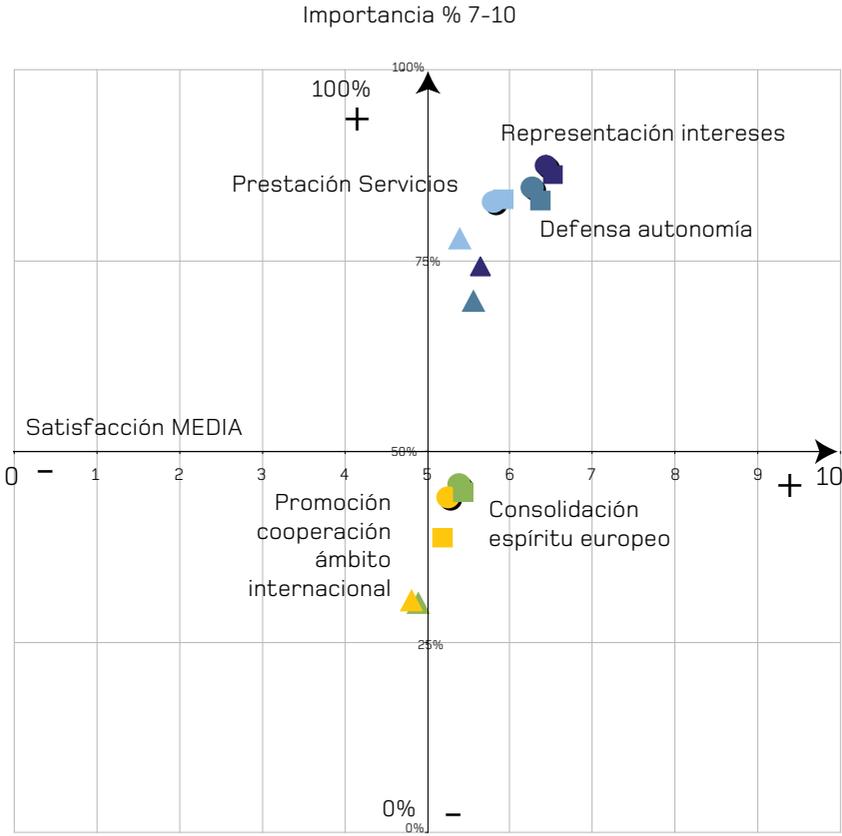
Las personas con una vinculación alta y media con la FEMP coinciden al señalar tanto la importancia de los diferentes fines de la FEMP como en la valoración de sus actuaciones en cada uno de ellos. Como se aprecia en la gráfica, los puntos se superponen.

Por el contrario, los más alejados en su contacto con la Federación se distinguen por:

- *Otorgar menor importancia a todos y cada uno de los fines.*
- *Anteponer la importancia de la prestación de servicios a cualquier otro fin.*
- *Valorar menos positivamente todas las actuaciones.*

GRÁFICO 38

Importancia de los fines de la FEMP y valoración de actuaciones realizadas, según el grado de vinculación con la FEMP



- ALTA (PERTENECE A COMISIÓN Y/O RED)
- MEDIA (UTILIZA SERVICIOS)
- ▲ BAJA (NO PERTENECE NI UTILIZA)

Vigencia actual de las metas de la Carta de Vitoria

La “Carta de Vitoria” sobre ciudadanía, ciudades y gobiernos locales, refrendada en 2004 por los responsables de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Forales, y Cabildos y Consejos Insulares, formula un nuevo rumbo, las metas a conseguir para el municipalismo español.

La consulta muestra que la mayor parte de esas metas siguen siendo de capital importancia en la actualidad para los responsables de las Entidades Locales, pudiéndose establecer tres niveles de relevancia:

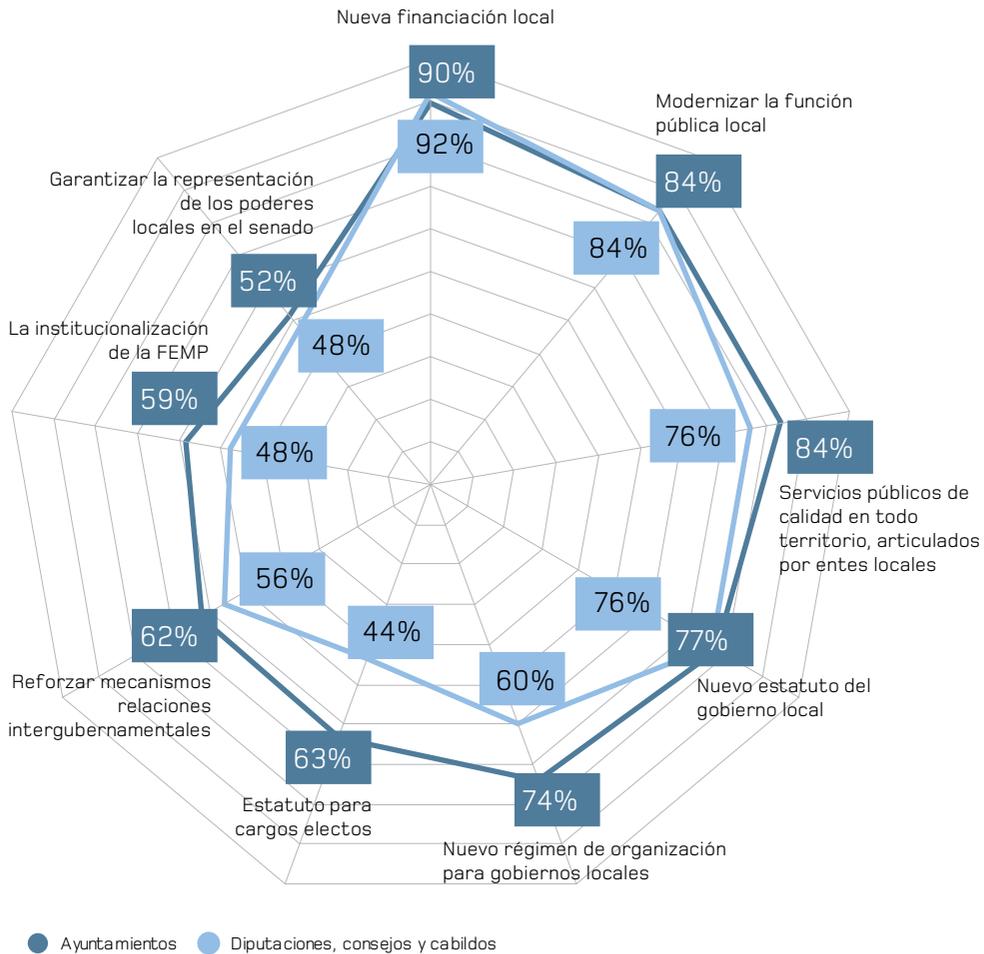
- **MÁXIMA IMPORTANCIA** (con un consenso superior al 75% de los consultados):
 - Nueva financiación local (90% lo considera muy importante)
 - Modernizar la función pública local (84%)
 - Prestación de servicios públicos de calidad en todo el territorio y articulados mediante los Entes Locales (84%)
 - Nuevo estatuto del gobierno local (77%)

- **IMPORTANCIA ALTA** (consenso entre el 60% y el 75% de los consultados):
 - Nuevo régimen de organización para los gobiernos locales (74% lo considera muy importante)
 - Estatuto para cargos electos (63%)
 - Reforzar los mecanismos de relaciones intergubernamentales (62%)

- **IMPORTANCIA MEDIA** (consenso entre el 50% y el 60% de los consultados):
 - La institucionalización de la FEMP (59% lo considera muy importante)
 - Garantizar la representación de los poderes locales en el senado (52%)

GRÁFICO 39

% que atribuye alta importancia: Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos



Unidades: Porcentajes Base: Ayuntamientos (n=846) Diputaciones (n=25*)

El tamaño de los municipios tiene una incidencia muy pequeña a la hora de influir en la importancia actual atribuida a las metas de la Carta de Vitoria.

En este sentido, sólo señalar que la creación de un **nuevo estatuto del gobierno local** cobra mayor relevancia en los municipios de mayor tamaño, así como también serían éstos los más proclives a la **institucionalización de la FEMP**.

Resultados de la investigación

Entre cargos *electos* y *técnicos*, las diferencias son de matiz, ya que coinciden al señalar las *cinco actuales metas prioritarias de la Carta de Vitoria*:

- Nueva financiación local
- Servicios públicos de calidad en todo el territorio, articulados por entes locales
- Modernizar la función pública local
- Nuevo estatuto del gobierno local
- Nuevo régimen de organización para gobiernos locales

Como diferencias, no obstante, se podría señalar:

- Mayor énfasis de los electos en **garantizar la representación de los poderes locales en el Senado** y en la creación de un **estatuto** propio de su cargo (57% y 58%)
- Mayor preocupación de los técnicos por **modernizar la función pública local** y **reforzar mecanismos de relaciones intergubernamentales** (80% y 60%)

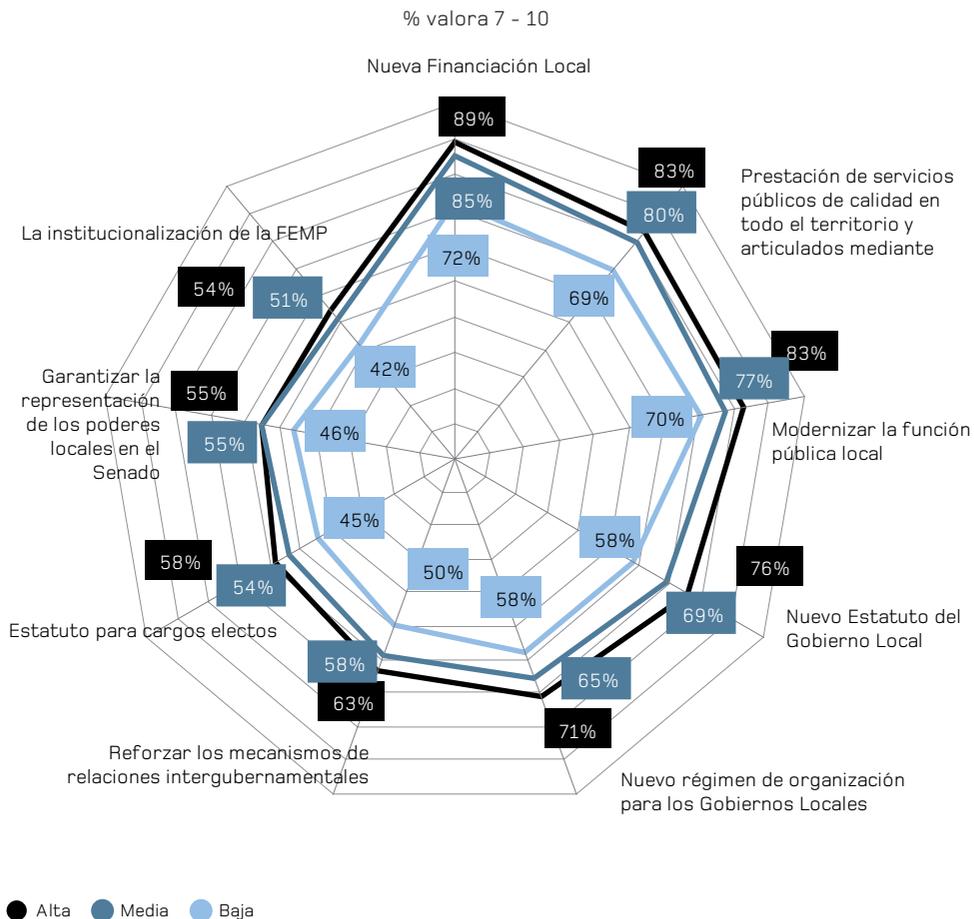
Por lo que se refiere al efecto en las opiniones que ejerce el grado de vinculación con la FEMP, se observa que, cuanto mayor es éste, mayor es también la importancia atribuida a todas y cada una de las metas establecidas por la Federación.

No obstante, hay que señalar una altísima coincidencia en las opiniones entre los grupos de alta y media vinculación. **GRÁFICO 40**

Dicho de otro modo: la intensidad en la participación activa en comisiones y/o Redes de la FEMP no hace diferir en gran medida las opiniones en cuanto a las metas a perseguir de las de los que se limitan a utilizar los servicios ofrecidos por la Federación, pero crea una mayor identificación con ellas, ya que observamos que aquellos cuyo contacto con la institución es muy escaso tienden a atribuirles menor importancia a todas y cada una de dichas metas.

GRÁFICO 40

% atribuye alta importancia, según grado de vinculación con la FEMP



Medidas prioritarias en la reforma de la financiación local

La financiación local es un tema cuya importancia los representantes de los gobiernos locales resaltan en todos los foros. La consulta plantea a los responsables locales que indiquen el grado de importancia que otorgan a las diferentes medidas prioritarias para la reforma de la financiación local.

Como hemos visto, en efecto, contar con una **nueva financiación local** es la meta prioritaria de la inmensa mayoría de Entidades Locales, pero: ¿Cuáles son las medidas que se consideran de mayor urgencia para conseguirlo?

El cuestionario de la consulta propone ocho medidas. Y las ocho medidas propuestas se consideran como altamente importantes: en todos los casos, más del 70% de los consultados así lo señalan.

Desde el punto de vista de los Ayuntamientos, las tres medidas prioritarias serían:

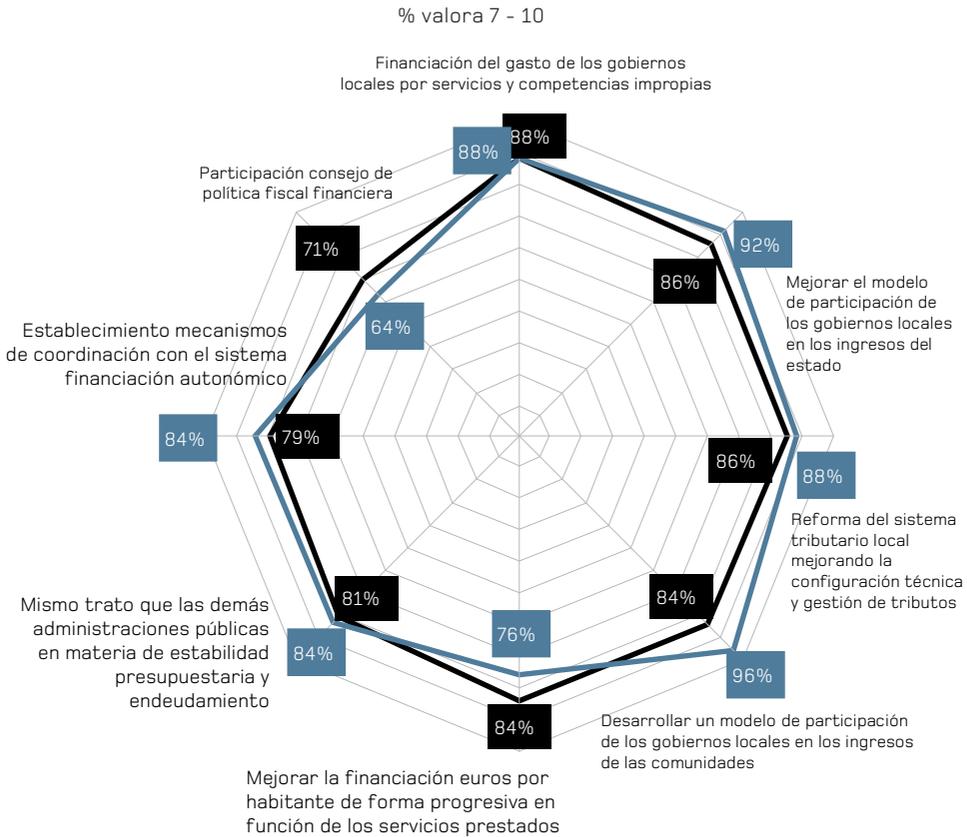
- Financiación del gasto de los gobiernos locales por **servicios y competencias impropias**.
- Mejorar el **modelo de participación de los gobiernos locales en los ingresos del estado**.
- Reformar el **sistema tributario local** mejorando la configuración técnica y gestión de tributos.

Mientras que para las Diputaciones, Cabildos y Consejos, el orden de actuación sería:

- Desarrollar un **modelo de participación de los gobiernos locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas**.
- Mejorar el **modelo de participación de los gobiernos locales en los ingresos del estado**.
- Financiación del gasto de los gobiernos locales por **servicios y competencias impropias**.

GRÁFICO 41

% atribuye alta importancia, Ayuntamientos y Diputaciones, Cabildos y Consejos



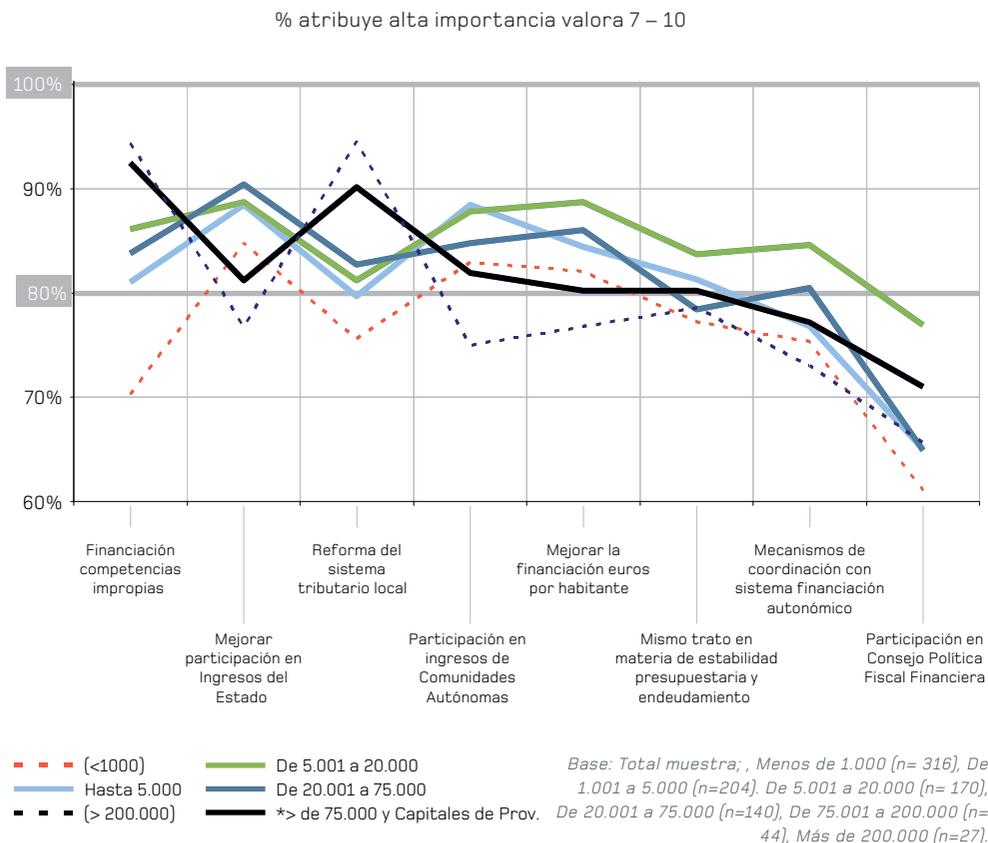
● Ayuntamientos ● Diputaciones

Unidades: Porcentajes. Base: Ayuntamientos (n=846) Diputaciones (n=25*)

Dada la enorme importancia que se atribuye a todas y cada una de las medidas propuestas, las diferencias en términos de tamaño de municipio son poco significativas, no sólo porque en casi todos los casos los valores se sitúan por encima del 80% de consenso, sino también porque el mayor o menor apoyo no muestra, salvo excepciones, una correlación significativa con el tamaño poblacional del municipio:

GRÁFICO 42

Importancia medidas prioritarias, según tamaño del Municipio



Como en ocasiones anteriores, un grado de vinculación con la FEMP mayor lleva, no a un cambio de signo o de jerarquía en relación con las opciones propuestas, sino a una identificación aún mayor con las que resultan mayoritarias. Así, los que tienen un vínculo más fuerte con las actividades de la FEMP también atribuyen una importancia más grande a cada una de las medidas a emprender en la reforma del modelo de financiación local.

Valores que se esperan de la FEMP

Una serie de atributos, la transparencia, la colaboración institucional, la independencia, la innovación, el consenso, la solidaridad, representan valores que pueden y deben asociarse con mayor o menor fuerza a la identidad de la propia FEMP.

La consulta ha permitido establecer cual es el nivel de asociación de la FEMP con cada uno de los valores propuestos, basándonos en la importancia que otorgan los representantes locales que han respondido a cada uno de ellos y hasta qué punto creen que la FEMP los tiene ya incorporados.

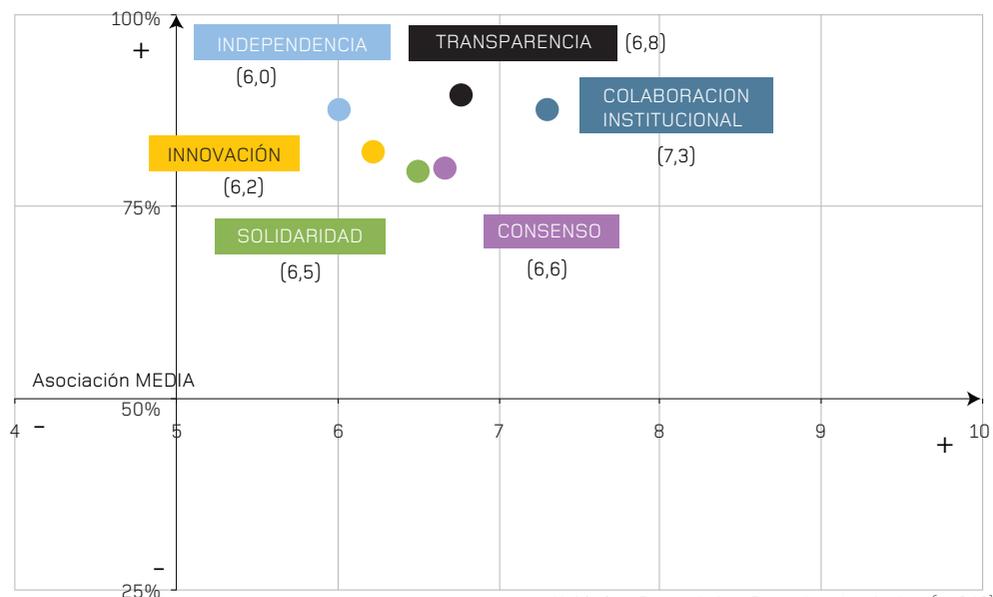
Si bien todos los valores propuestos se sitúan en la parte más alta de la escala, la **transparencia**, la **colaboración institucional** y la **independencia** deben ser, a juicio de la mayoría de las Entidades Locales, los rasgos de personalidad fundamentales de la FEMP.

Aunque el grado de incorporación actual de cada uno de ellos por parte de la Federación supera el "aprobado", en opinión de los consultados, la fortaleza mayor de la FEMP es su *colaboración institucional*, mientras que los rasgos más claramente a mejorar serían los de *independencia* e *innovación*.

Las opiniones de Ayuntamientos y Diputaciones, Cabildos y Consejos coinciden en este sentido.

GRÁFICO 43

% de Importancia (7-10) y asociación media con cada valor



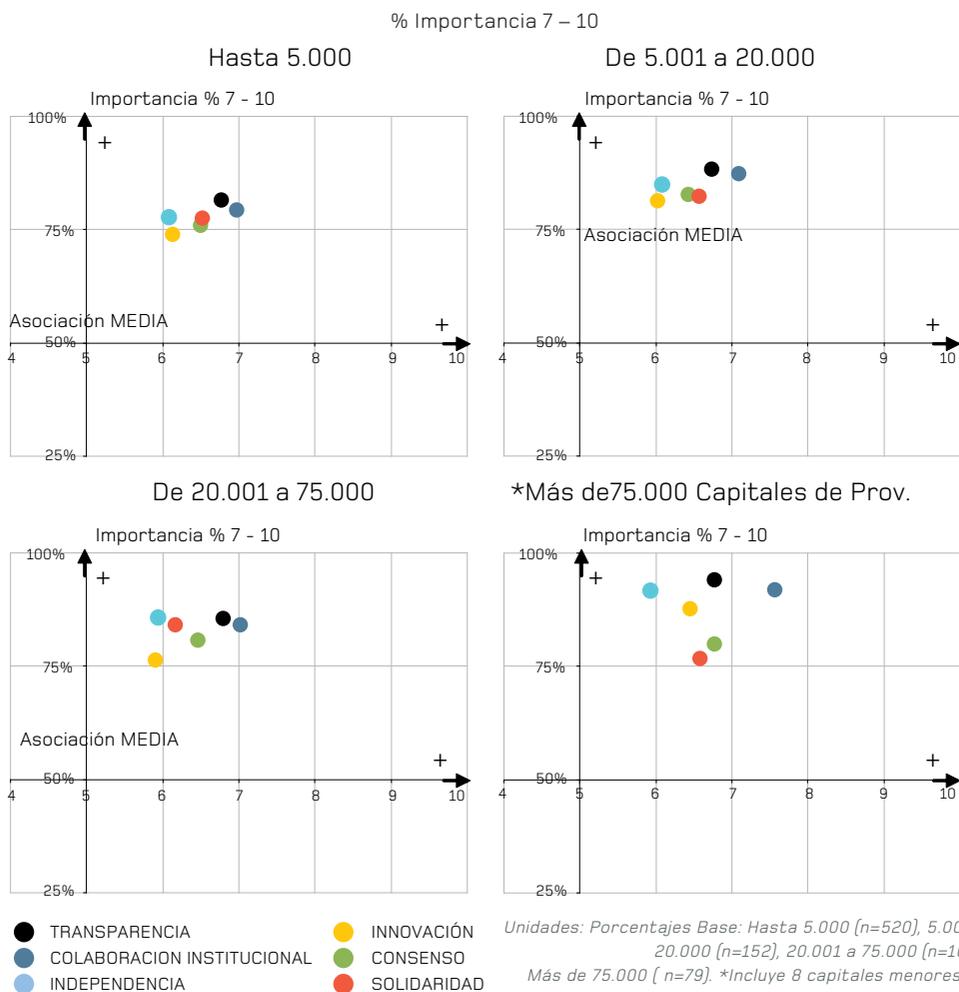
Resultados de la investigación

Como se puede ver en los siguientes gráficos, esta percepción de la identidad de la FEMP no sufre cambios significativos en términos de tipología municipal, puesto que no se aprecian grandes diferencias de opinión ni en cuanto a los valores que deben regir la FEMP ni sobre el grado de asociación a los mismos que actualmente se le atribuye.

Sólo en el caso de los municipios de mayor tamaño se aprecia una gradación clara de importancia, quedando relegados los aspectos *consenso* y *solidaridad* a un segundo plano, al tiempo que se aprecia una valoración levemente más crítica de la *independencia*.

GRÁFICO 44

Importancia y asociación con cada valor, según tamaño del Municipio



Por una parte, los *técnicos* y los *electos* comparten en general los atributos identificativos de la FEMP y la asociación actual de valores. No obstante, cabe resaltar una diferencia relevante en los valores demandados a la FEMP: mayor importancia atribuida por parte de técnicos al aspecto *innovación*, aunque ya manifiestan una leve mayor percepción de asociación de este rasgo a la Federación.

Por otra, también se constata que el ranking de importancia de los valores que deben definir la personalidad de la FEMP se mantiene prácticamente idéntico entre los grupos definidos por la vinculación a la Federación, una vez más se observa que cuanto mayor es el nivel de vinculación *mayor es también la importancia que se otorga a todos y cada uno de los valores propuestos* y mayor también *la asociación de valores con la FEMP*.

Valoración global de la FEMP

Como hemos ido viendo, la consulta ha permitido valorar servicios y actuaciones de manera individualizada y sopesar la asociación de valores importantes con la identidad de la FEMP. Pero, para complementar la evaluación de la labor de la FEMP, el cuestionario permitía a los responsables locales enjuiciar globalmente la importancia y satisfacción frente a esa labor.

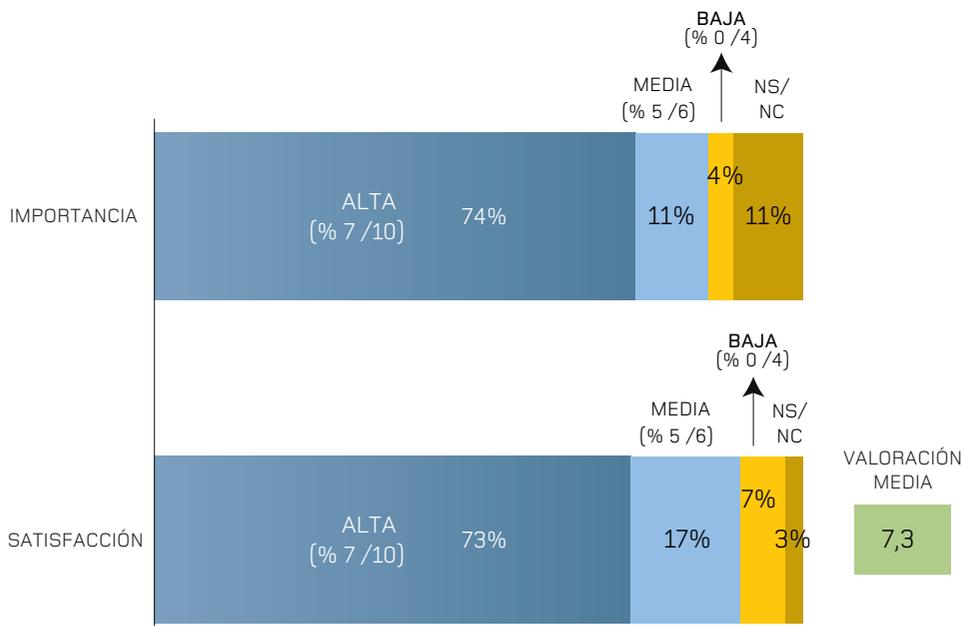
Estos son, pues, los dos aspectos valorativos enfocados de manera global:

- **Importancia** atribuida a la labor desempeñada por la FEMP.
- **Satisfacción** global con sus actuaciones.

Como podemos ver, el gráfico siguiente refleja una evaluación positiva por parte de los consultados.

GRÁFICO 45

Valoración global en importancia y satisfacción con la FEMP

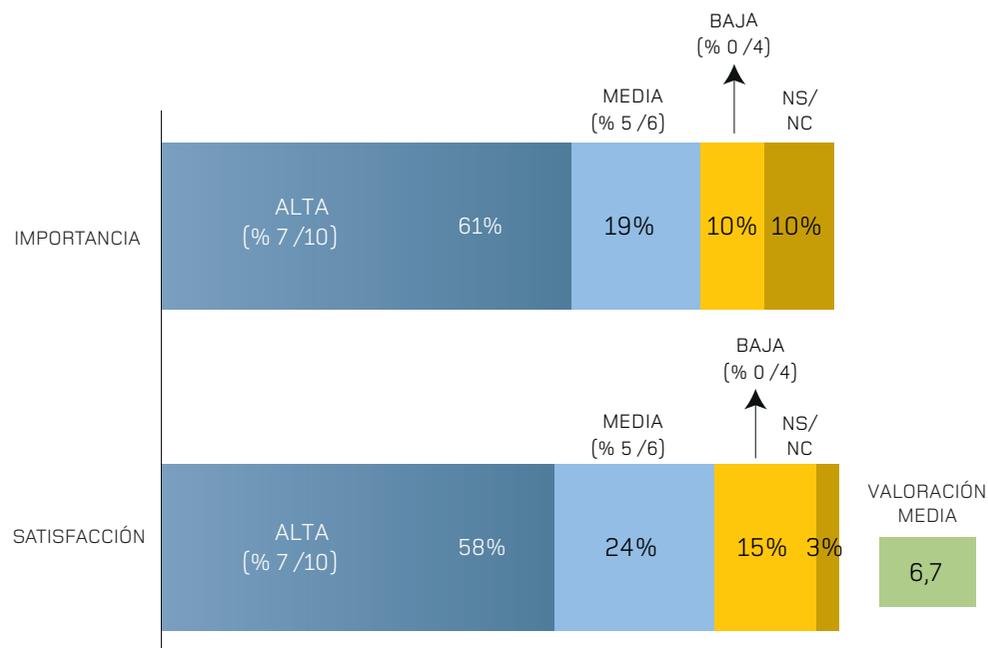


Unidades: porcentajes y Medias ; Base: Ayuntamientos (n=846)

En esta ocasión, es especialmente importante destacar la perspectiva de los electos que expresan una posición más crítica, que queda reflejada en los siguientes gráficos.

GRÁFICO 46

Valoración global en importancia y satisfacción con la FEMP de Electos



La valoración global de los *electos* sigue siendo positiva, pero se destaca una visión más crítica o matizada por parte de un 10% de consultados que no “aprueba” (concede notas inferiores a 5) y considera, de manera global, no suficientemente *importante* la labor de la FEMP. La *satisfacción* “insuficiente” también reúne al 15% de los electos consultados.

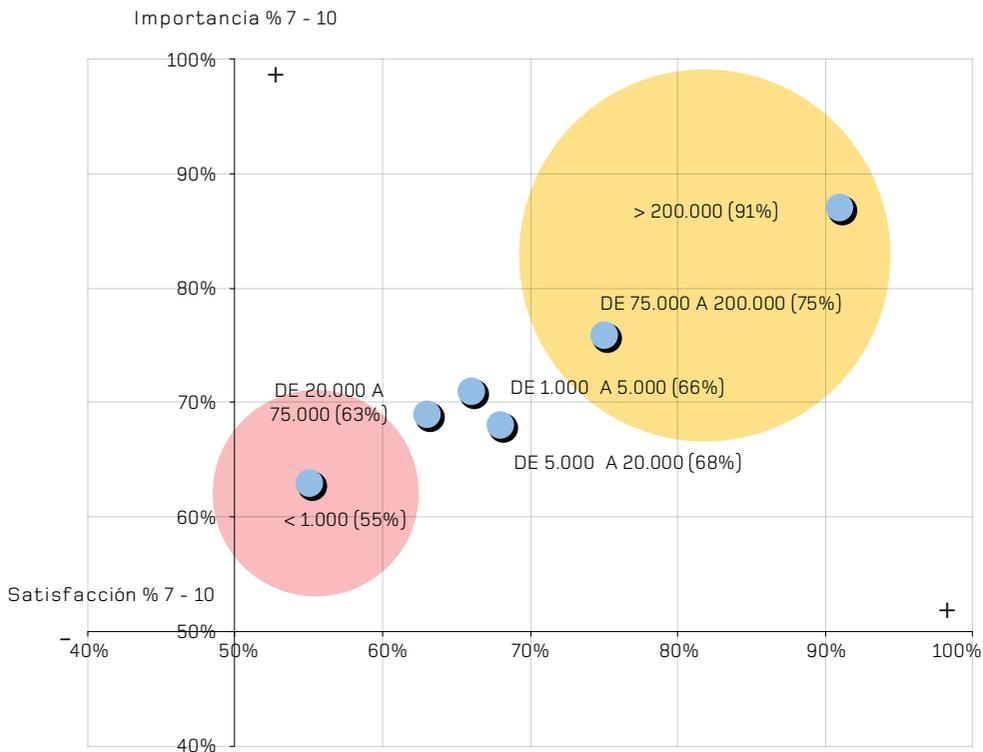
Las valoraciones, tanto en *importancia* como en *satisfacción*, expresadas por Diputaciones, Cabildos y Consejos son prácticamente idénticas: la importancia media sube hasta 7,7 puntos y la satisfacción media hasta 7,2 puntos.

A la vista de los resultados, resulta patente que ambos aspectos (*importancia* atribuida globalmente a la labor de la FEMP y *satisfacción* con su labor) se encuentran íntimamente ligados en la mente de los representantes de las Entidades Locales.

Dicho de otro modo: *la consideración de una alta importancia de la labor desempeñada por la FEMP se asocia en la opinión a un alto nivel de satisfacción con sus actuaciones*. De igual forma, cuanto menor importancia se le atribuye, menor es también la aprobación de sus actuaciones.

GRÁFICO 47

Importancia y satisfacción con la labor de la FEMP, según tamaño del Municipio



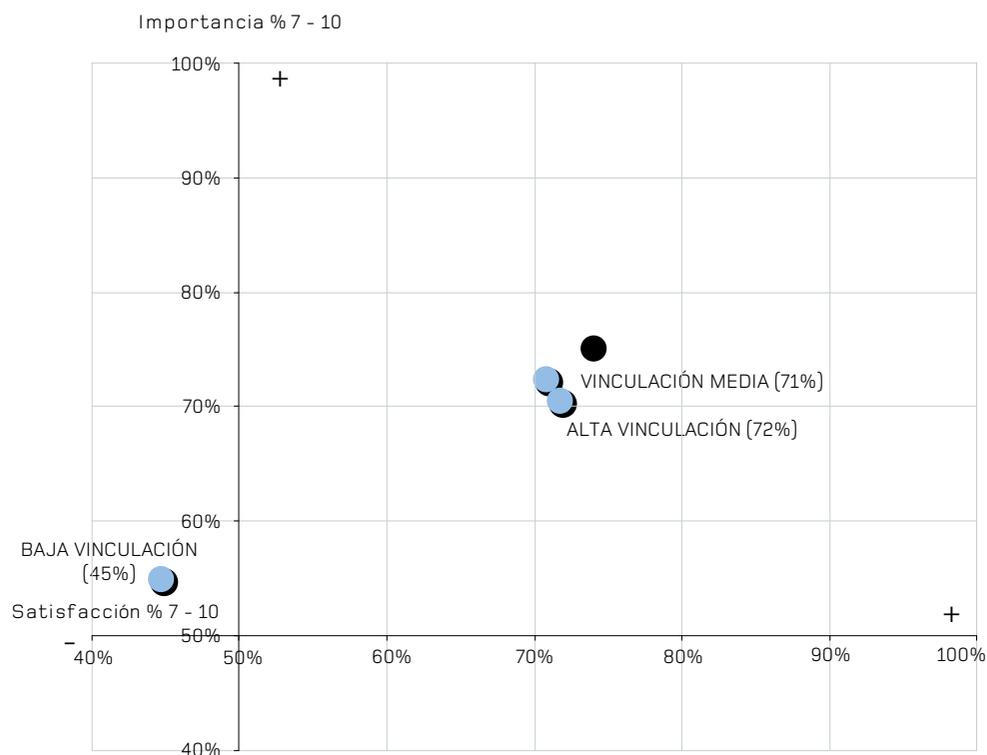
El % entre paréntesis indica la proporción de satisfechos en cada segmento.

Si bien las opiniones en todos los segmentos de hábitat se sitúan mayoritariamente en el cuadrante superior derecho (alta importancia + alta satisfacción), se observa una distancia entre las Entidades Locales más grandes, con una visión globalmente más positiva y las de menor tamaño, sobre todo las de menos de 1.000 habitantes que, comparativamente, conceden una importancia menor a la labor de la FEMP y, paralelamente, se manifiestan relativamente menos satisfechas con su actuación.

De igual forma, como vemos en el gráfico siguiente, se observa una considerable diferencia de opiniones entre los consultados con una vinculación alta y media con la FEMP y los que mantienen una vinculación baja con la Federación.

GRÁFICO 48

Importancia y satisfacción con la labor de la FEMP, según tamaño del Municipio



Unidad Porcentajes Base: ALTA (n=420), MEDIA (n=488), Y BAJA (n=240)

Las diferencias de valoración según el grado de vinculación con la FEMP son aún más significativas en cuanto al nivel de satisfacción.

Estos resultados autorizan, sin duda, una lectura razonablemente positiva de la participación en la medida en que el acercamiento y vinculación con el trabajo de la FEMP permite a *electos* y *técnicos*, evidentemente, contribuir a orientar su labor y, al mismo tiempo, identificarse más con ella y valorarla en mayor medida de manera positiva.

Expectativas de futuro para la FEMP 2.4

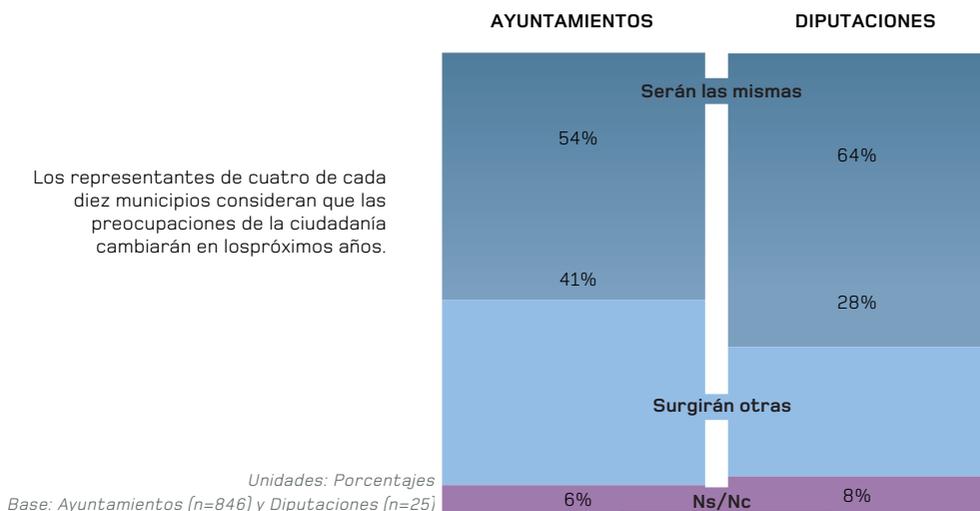
La visión de los Gobiernos Locales sobre la evolución del entorno

De cara a fundamentar más sólidamente un Plan Estratégico es, evidentemente, esencial precisar los escenarios que se contemplan en relación con la posible evolución del entorno. En el presente capítulo se precisan esos escenarios a través de la visión de los responsables municipales sobre la evolución del entorno del mundo local y el conjunto de expectativas manifestadas sobre los cometidos y servicios de la FEMP.

Hasta este momento hemos ido viendo las respuestas a todas las preguntas referidas a la realidad actual. ¿Hasta qué punto los responsables de los gobiernos locales ven cambios en los próximos años? La visión más frecuente, como vemos en el histograma siguiente, sobre la transformación del entorno y, en particular, sobre los cambios de las preocupaciones ciudadanas, es de estabilidad. No obstante, una parte muy significativa de responsables auguran cambios. Y los cambios en las preocupaciones de los ciudadanos se ven más frecuentemente desde los gobiernos municipales (41%) que desde los gobiernos provinciales o insulares (28%).

GRÁFICO 49

Percepción de cambios en las preocupaciones ciudadanas para los próximos años



Resultados de la investigación

La percepción de futuros cambios es más frecuente en los municipios más grandes, como vemos en el histograma siguiente. No es extraño comprobar que entre los municipios del entorno rural, en los de menos de 5.000 habitantes, la percepción de que las preocupaciones de los ciudadanos seguirán siendo las mismas es claramente mayoritaria (66%). A medida que crece el tamaño y la densidad poblacional de los municipios, la percepción de cambios en las preocupaciones ciudadanas se hace más frecuente, hasta llegar a ser mayoritarias entre los responsables de los municipios de más de 75.000 habitantes y de las ciudades más grandes (50%).

GRÁFICO 50

Percepción de cambios en las preocupaciones ciudadanas, según tamaño del Municipio



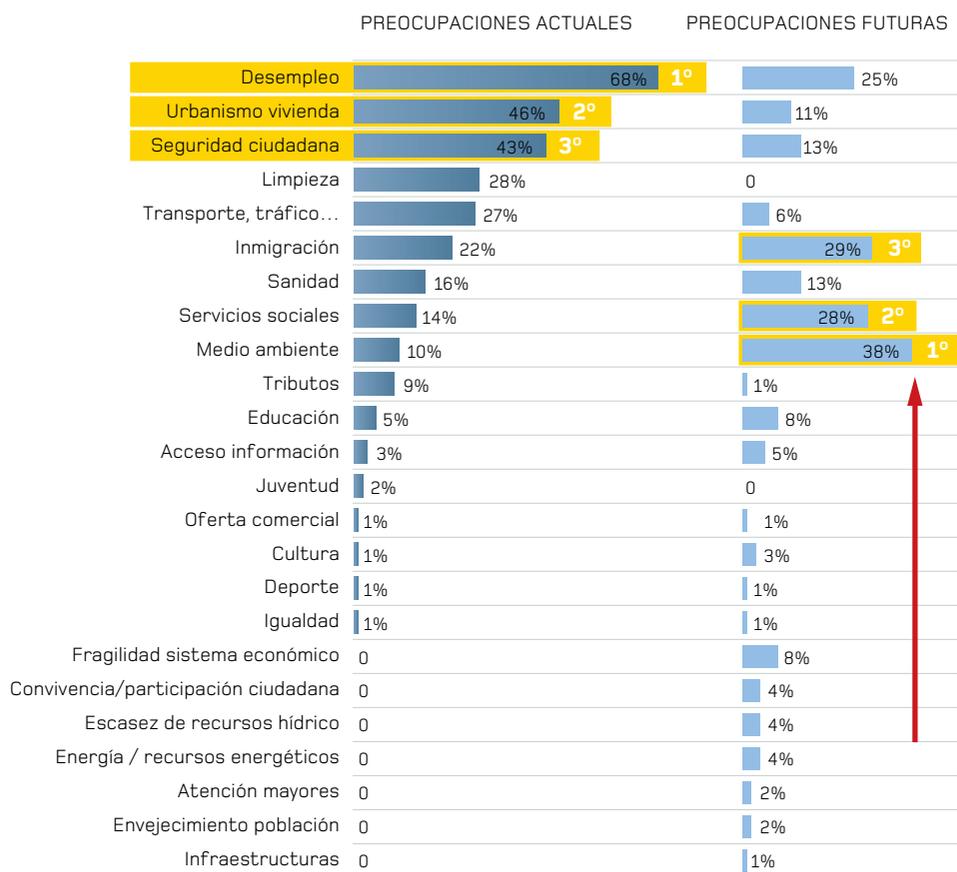
Base: Total muestra; Menos de 1.000 (n= 316), De 1.001 a 5.000 (n=204). De 5.001 a 20.000 (n= 170), De 20.001 a 75.000 (n=140), De 75.001 a 200.000 (n= 44), Más de 200.000 (n=27).

Sobre los ámbitos de posible evolución de prioridades, es muy destacable que la opinión mayoritaria es que el **medio ambiente** ocupará la primera posición en la escala de las preocupaciones ciudadanas, seguida de los **servicios sociales** y la **inmigración**. La **seguridad ciudadana** y la **sanidad** también aparecen como preocupaciones que crecerán.

Corroborar la importancia de la preocupación medioambiental que, entre los temas manifestados espontáneamente, se mencione la **escasez de recursos hídricos** y de **recursos energéticos** como preocupaciones que irán creciendo en los próximos años.

GRÁFICO 51

Preocupaciones actuales y preocupaciones futuras de los ciudadanos



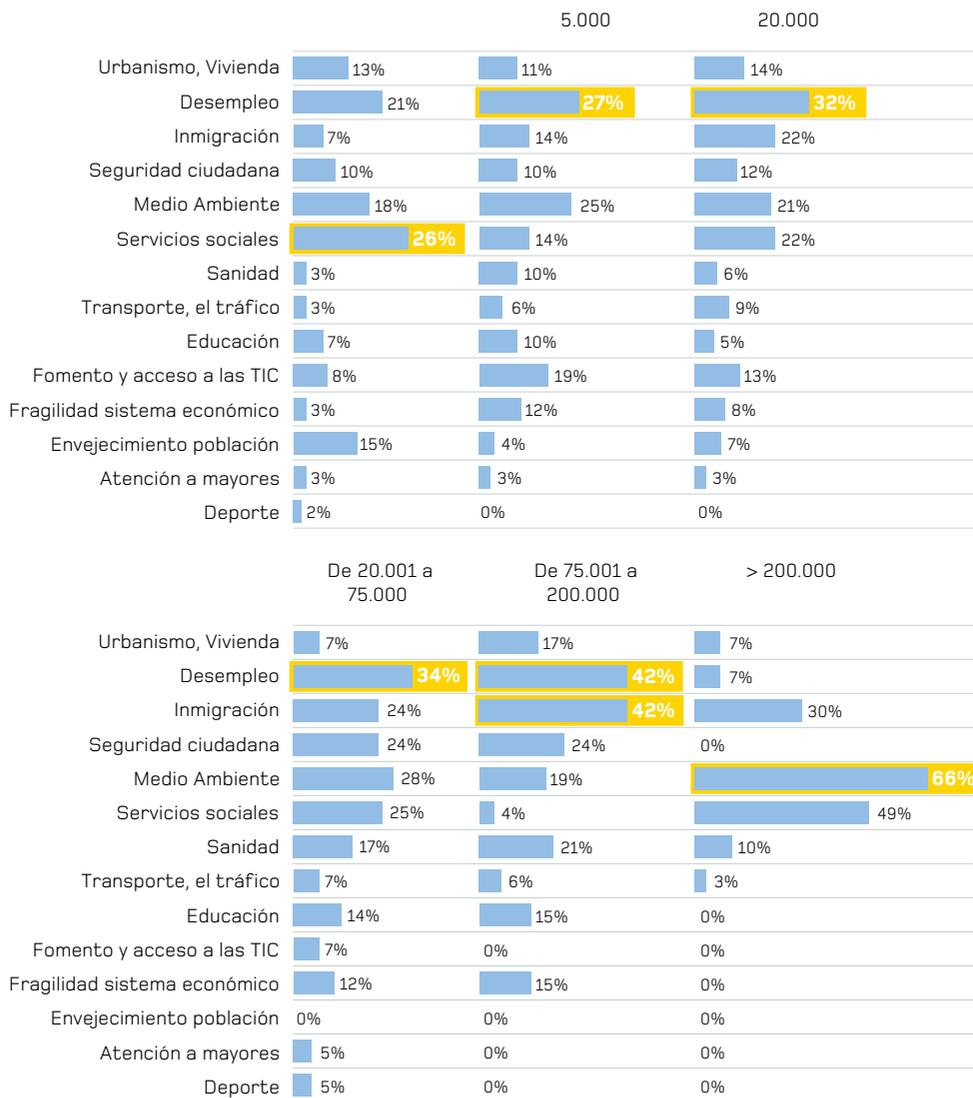
Unidades: Porcentajes. Base: Surgirán nuevas preocupaciones (n=239)

La diferencia observada en la convicción más frecuente de cambio en las ciudades, frente a una visión de mayor estabilidad en las preocupaciones de los pequeños municipios, se traslada a una diferencia también en los contenidos de los cambios que se perciben en un contexto y en otro.

Mientras que las grandes urbes prevén serios problemas de *medio ambiente*, la preocupación por el *desempleo* y la *inmigración* cobra fuerza en el resto de los segmentos. Los *servicios sociales* y el *envejecimiento* de la población se refuerzan como las preocupaciones futuras más importantes de los municipios más pequeños.

GRÁFICO 52

Percepción de cambios en las preocupaciones ciudadanas, según el tamaño del Municipio



Base: surgirá nuevas preocupaciones.

Cuanto mayor es la vinculación con la FEMP, mayor es también la percepción de cambios para el futuro, aunque ello no implique grandes diferencias de opinión en cuanto al contenido de las futuras preocupaciones, sino más bien en la importancia relativa de cada una de ellas.

Retos Futuros de la Gestión

De manera más concreta, importa saber en qué medida se perciben cambios o se plantean retos en el ámbito de la gestión. Así, el cuestionario pregunta a los consultados hacia dónde creen que han de ir enfocados los recursos de las Entidades Locales de cara al futuro y cuáles van a ser sus objetivos principales en el ámbito de la gestión.

¿Hasta qué punto los responsables de los gobiernos locales ven cambios en los próximos años también en el ámbito concreto de la gestión? Con vistas a los próximos años, la mayor parte de las Entidades Locales opina que los retos y mejoras de gestión a los que habrán de enfrentarse serán los mismos que en la actualidad. Una parte de los responsables consultados percibe la necesidad de cambios en la gestión, pero aquí, más claramente que en la percepción de cambios en las preocupaciones ciudadanas, domina la idea de “estabilidad” en los retos para los próximos años.

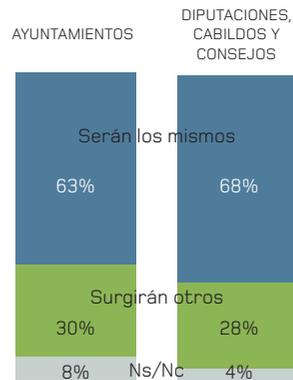
Es probable también que sea mayoritario el sentimiento de que los cambios necesarios en el ámbito de la gestión no “serán” cambios únicamente porque se trata de aquéllos que “son” los retos que “ya” están en marcha actualmente, referidos concretamente a una **gestión más eficiente y a un mayor control presupuestario**.

GRÁFICO 53

Retos futuros de la Gestión, según tamaño del Municipio



¿SURGIRÁN NUEVOS RETOS EN LA GESTIÓN LOCAL?



Unidades: Porcentajes

Base: Menos de 1.000 (n=316), 1.000 a 5.000 (n=204), 5.001 a 20.000 (n=152), 20.001 a 75.000 (n=103), 75.001 a 200.000 (n= 44). Más de 200.000 (n=27).

Base: Ayuntamientos (n=846) y Diputaciones (n=25)

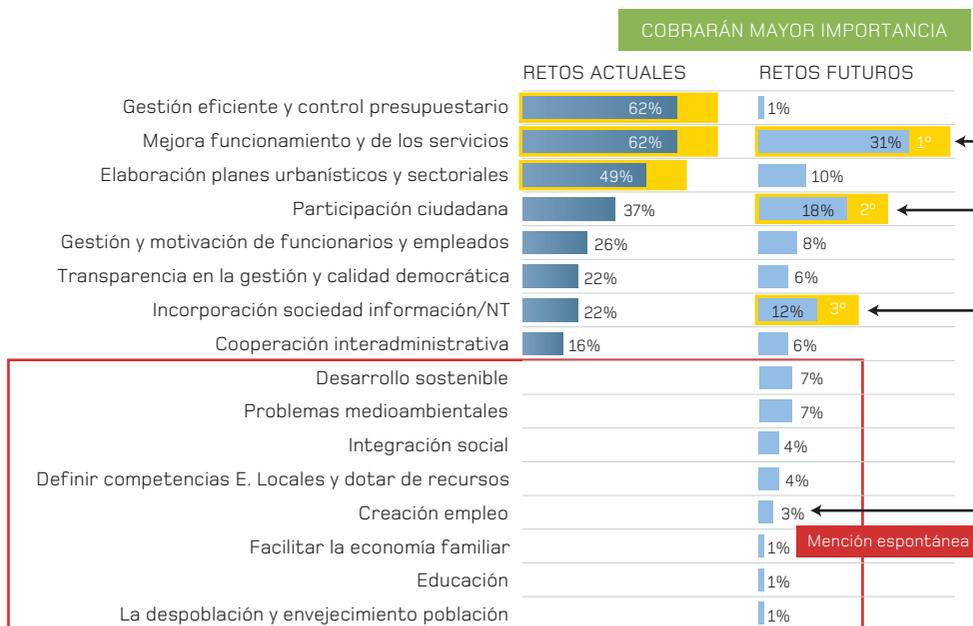
Resultados de la investigación

No obstante, entre los responsables municipales se manifiesta una leve mayor percepción de cambio también en los retos de gestión. Y, siguiendo la lógica general de la percepción de la necesidad de cambios, aunque en este caso en tono menor, es en los municipios de mayor tamaño donde se manifiesta más frecuentemente el sentimiento de que en los próximos años surgirán otros retos.

En opinión de aquellos que prevén nuevos retos en el futuro, la gestión eficiente y el control presupuestario “deja paso” a la **mejora del funcionamiento y de los servicios** y a la **participación ciudadana** como principales retos. Hay que señalar que, de forma espontánea, han surgido retos futuros como el **desarrollo sostenible**, los **problemas medioambientales**, la **integración social** y la **definición de competencias locales**, entre otros.

GRÁFICO 54

Los Retos de Gestión actuales y futuros



Unidades: Porcentajes
Base: Surgirán nuevos retos: (n=252)

Como en muchos otros casos, la perspectiva de *electos* y *técnicos* coincide también en la visión de los retos de gestión. Y tampoco el *grado de vinculación* con la FEMP altera de forma significativa la perspectiva de futuro en este ámbito.

Las respuestas de los consultados sobre hacia dónde van a estar enfocados los retos de las Entidades Locales de cara al futuro están lógicamente *correlacionadas con la percepción que se tiene de la evolución de las preocupaciones ciudadanas.*

Las respuestas a las cuestiones sobre evolución del futuro nos hacen concluir que los responsables de las Entidades Locales *pronostican una evolución pero no prevén una transformación drástica* de la situación. De alguna manera, se encuentra extendida la conciencia de que los cambios que vienen son una continuidad de la lógica de modernización socioeconómica ya en marcha desde hace tiempo. Es muy significativo de este estado de conciencia que se considere como el primer reto de futuro *el adecuado funcionamiento de los servicios ya generados hasta el momento actual.*

■ Aceptación e interés por nuevos servicios

Dentro del ámbito de oferta de servicios desde la FEMP, se deseaba conocer la posible demanda de otro tipo de prestaciones a las Entidades Locales. Para ello, el cuestionario incluía una pregunta con objeto de recoger el posible interés sobre tres nuevas actividades:

- Asesoramiento sobre subvenciones y programas europeos
- Organización de eventos para las Entidades Locales
- Desarrollo de software/aplicaciones informáticas

Además, se dejaba la posibilidad de manifestar otras sugerencias de nuevos servicios por parte de los consultados.

Interés por los servicios propuestos

Como principales resultados, en primer lugar, hay que señalar una buena aceptación de los tres servicios sugeridos. En segundo lugar, se produce una mención minoritaria de nuevas posibles prestaciones. No obstante, las sugerencias hacen mención, en muchos casos, a actividades ya desarrolladas por la FEMP

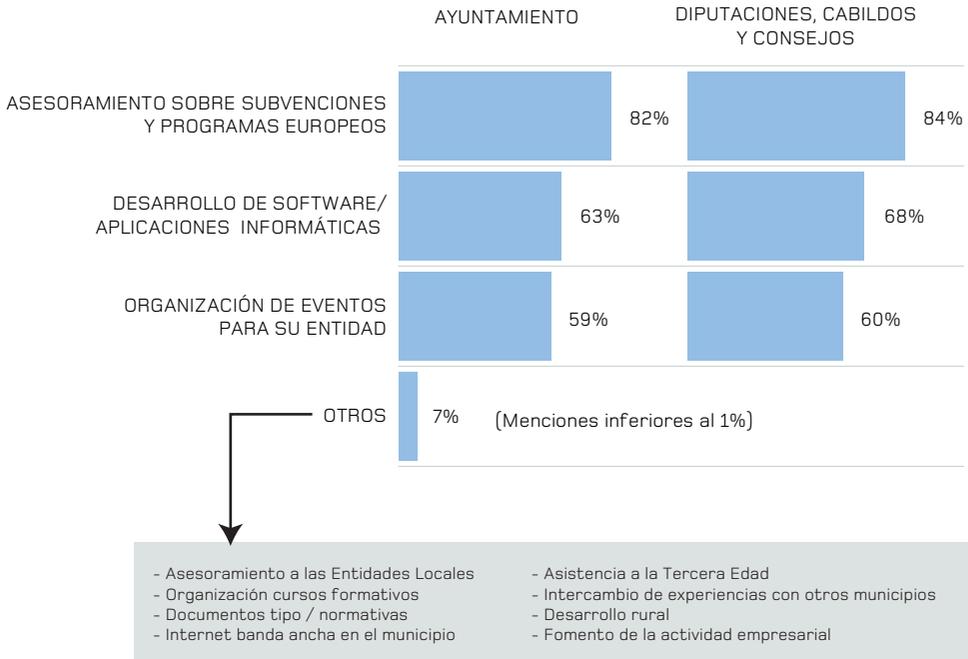
En cuanto a cada uno de los servicios propuestos en la consulta, independientemente del tipo de Entidad, tamaño de hábitat, cargo o grado de vinculación con la FEMP, la estructura de valoraciones ha sido la misma. **GRÁFICO 55**

Hay que destacar que *la acogida de los tres servicios sugeridos es positiva*, ya que, han sido considerados de interés (puntuaciones 7-10) por, al menos, seis de cada diez consultados.

El **asesoramiento sobre subvenciones y programas europeos** ha sido, como vemos en el gráfico, claramente la propuesta mejor valorada, seguida de **desarrollo de software**. La **organización de eventos para su entidad** ha despertado un interés relativamente menos entusiasta. **GRÁFICO 56**

GRÁFICO 55

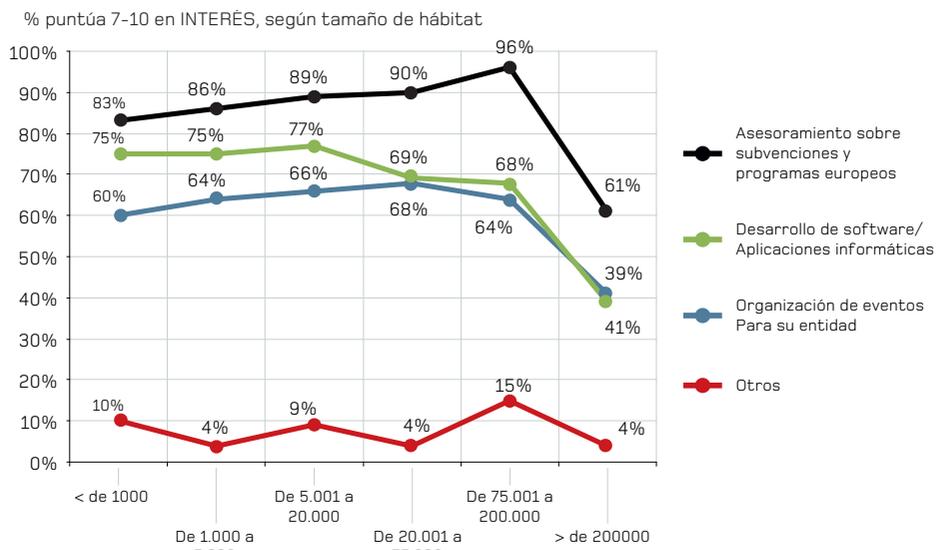
Interés por nuevos servicios, según tipo de Corporación



Unidades: Porcentajes. Base: Ayuntamientos (n=846) Diputaciones (n=25*)

GRÁFICO 56

Interés por nuevos servicios, según tamaño del Municipio



Unidades: Porcentajes. Base: Ayuntamientos (n=846) Diputaciones (n=25*)

Resultados de la investigación

El *asesoramiento sobre subvenciones y programas europeos* se revela como un servicio que sería de interés muy alto para todas las Entidades Locales, aunque alcanza su grado de máximo interés en las ciudades de 75.000 a 200.000 habitantes, descendiendo de forma drástica en las ciudades más grandes, en cuyos Ayuntamientos existen recursos suficientes para “desinteresarse” de los servicios que podría prestar la FEMP en estos ámbitos. El *desarrollo de software* interesa en mayor medida a las Entidades Locales de menos de 20.000 habitantes, mientras que la posible *organización de eventos* para su Entidad por parte de la FEMP mantiene una cota importante de interés en todos los municipios de menos de 200.000 habitantes.

Interés por nuevas acciones formativas

En cuanto al servicio de Formación, cuya oferta, como hemos visto, está muy positivamente valorada, de las nuevas y diferentes actividades formativas propuestas en la consulta, gozarían de un interés, siempre importante, pero desigual, como vemos en el gráfico.

GRÁFICO 57

Nuevas acciones formativas: nivel de interés



Unidades: Porcentajes muy interesados (valora 7 a 10) y media. Base: Total muestra (n=846)

En suma, podemos ordenar en una escala las propuestas de nuevas acciones formativas, en acciones de:

- **Máximo interés** (por encima del 70% de los consultados):
 - La difusión de nuevas herramientas organizativas y tecnológicas
 - El intercambio de experiencias y nuevas prácticas
 - Competencias directivas de los gestores públicos locales
- **Interés alto** (entre el 60% y el 70% de los consultados):
 - Actualización de novedades legislativas
 - Desarrollo/formación de cargos electos
- **Interés moderado** (el 50% de los consultados):
 - Mejorar la cualificación de cuerpos de seguridad dependientes de la Administración Local

En el gráfico siguiente podemos ver la distribución del interés de las diferentes propuestas de nuevas acciones formativas, según el tamaño poblacional del municipio.

TABLA 12

Interés por nuevas acciones formativas, según tamaño del Municipio

% Importancia 7 – 10

	TOTAL	Hasta 5.000	De 5.000 a 20.000	De 20.001 a 75.000	+ 75.000 y capitales	< 1000	De 1.000 a 5.000	De 75.000 a 200.000	Más de 200.000
Base: TOTAL	(846)	(520)	(152)	(103)	(79)	(316)	(204)	(44)	(27)
Actualización en novedades legislativas	70%	60%	60%	66%	77%	63%	58%	71%	83%
Competencias directivas de los gestores públicos locales	76%	60%	70%	72%	82%	54%	65%	77%	91%
Desarrollo/Formación de cargos electos	64%	65%	72%	77%	56%	63%	67%	72%	42%
Difusión de nuevas herramientas organizativas y tecnológicas	80%	68%	76%	81%	84%	64%	70%	80%	87%
Intercambio de experiencias y nuevas prácticas	79%	61%	73%	78%	87%	59%	62%	85%	91%
Mejorar la cualificación de cuerpos de seguridad dependientes de la Administración Local	50%	42%	61%	57%	43%	32%	49%	65%	30%

Resultados de la investigación

En general, observamos que la mayor parte de las acciones formativas propuestas despierta más interés cuanto mayor es el tamaño del municipio al que pertenece quien responde. De forma excepcional, el desarrollo de una formación para cargos electos y mejorar la cualificación de cuerpos de seguridad dependientes de la Administración Local resultan propuestas más interesantes para los municipios de tamaño intermedio, de entre 5.000 y 75.000 habitantes.

Si centramos nuestra atención en la opinión de los electos, la jerarquización de acciones formativas de mayor relevancia se muestra en el siguiente cuadro.

GRÁFICO 58

Interés de los electos por nuevas acciones formativas



Unidades: Porcentajes. MUCHO INTERÉS (Puntuación de 7 a 10); Base: Total Muestra

De cara a una nueva oferta formativa, la mayor vinculación con la FEMP ejerce una influencia positiva y “genera” un interés aún más alto por la mayoría de las propuestas.

Criterios de orientación

Más allá de la valoración pormenorizada o global de la labor de la FEMP y más allá de la propuesta de servicios nuevos, la consulta plantea una reflexión sobre la importancia de una serie de criterios básicos u orientadores de la acción de la Federación.

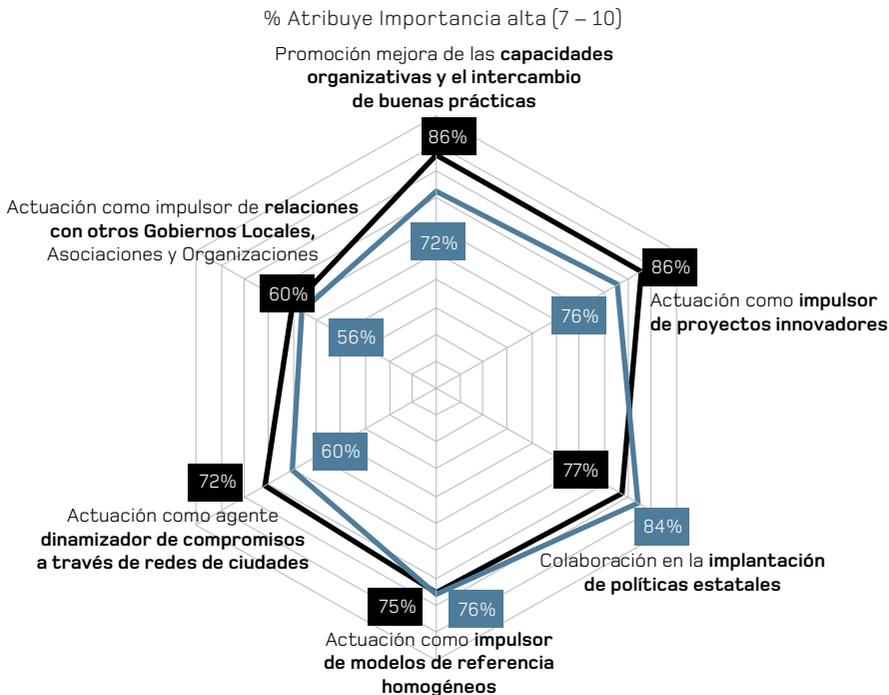
En este sentido, la promoción de la mejora de las capacidades organizativas y el intercambio de buenas prácticas, así como la actuación como impulsor de proyectos innovadores y la colaboración en la implantación de políticas estatales son, desde el punto de vista de la mayoría de los Ayuntamientos, los principales criterios de orientación que deben regir a la FEMP.

Las Diputaciones, Cabildos y Consejos sitúan en las primeras posiciones la importancia de la colaboración en la implantación de políticas estatales.

En cualquier caso, hay que señalar que los seis criterios propuestos en la consulta se valoran como relevantes por un número importante de Entidades Locales y que incluso el menos mencionado (la actuación como impulsor de relaciones con otros Gobiernos Locales, Asociaciones y Organizaciones) resulta importante para seis de cada diez consultados.

GRÁFICO 59

Criterios de orientación

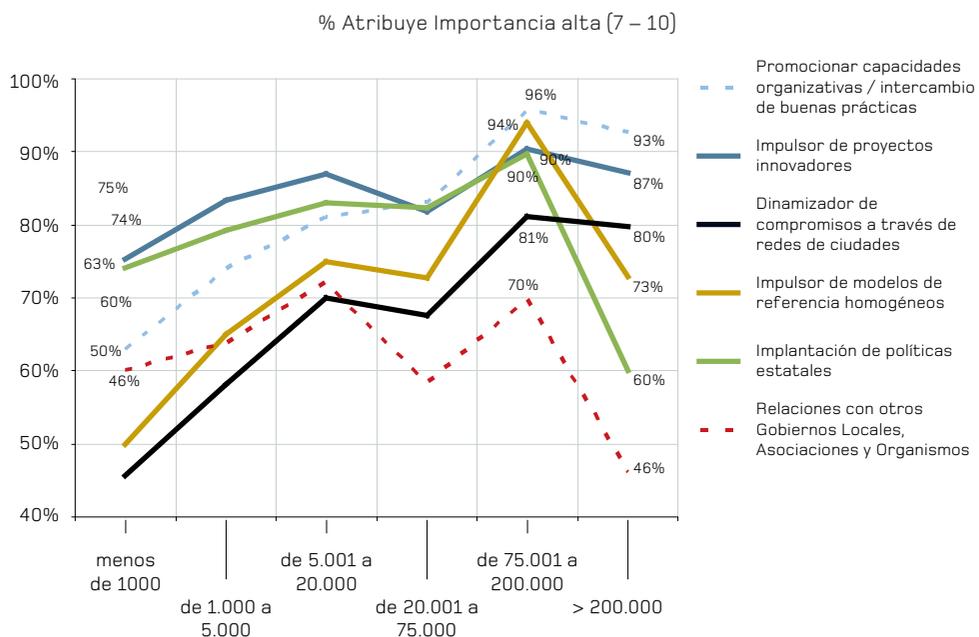


Resultados de la investigación

El papel demandado a la FEMP parece modularse en relación con el tamaño de los municipios, pero más en el *nivel de exigencia* que a la hora de determinar su línea de actuación: cuanto mayor es el municipio, mayor importancia se atribuye a todos los criterios, alcanzando su punto álgido en las Entidades de 75.000 a 200.000 habitantes. A partir de ese punto, el nivel de exigencia se mantiene o incluso decrece, como podemos observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 60

Los criterios de actuación, según tamaño del Municipio

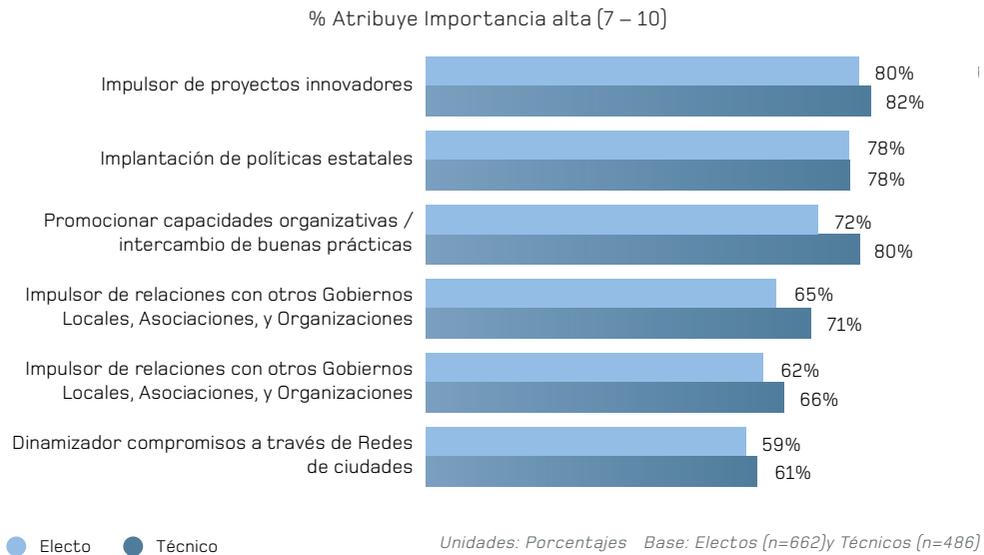


Base: < 1.000 (n= 316), De 1.000 a 4.999 (n=204), De 5.001 a 20.000 (n= 152), De 20.001 a 75.000 (n=103), De 75.001 a 200.000 (n= 44), > 200.000 (n=27).

Como viene siendo habitual a lo largo de toda la investigación, la coincidencia de opiniones entre cargos *electos* y *técnicos* es prácticamente total aunque en este aspecto son *los técnicos quienes otorgan mayor importancia* a todos los criterios de orientación de la FEMP propuestos.

GRÁFICO 61

Los criterios de actuación, según estatus



Y, también nuevamente, comprobamos que *la mayor participación y vinculación con la FEMP determina un mayor nivel de atribución de importancia a los criterios* que deben orientar la actuación de la FEMP, con un paralelismo importante entre los grupos de vinculación alta y media y un mayor distanciamiento de los menos implicados.

Expectativas sobre nuevos fines

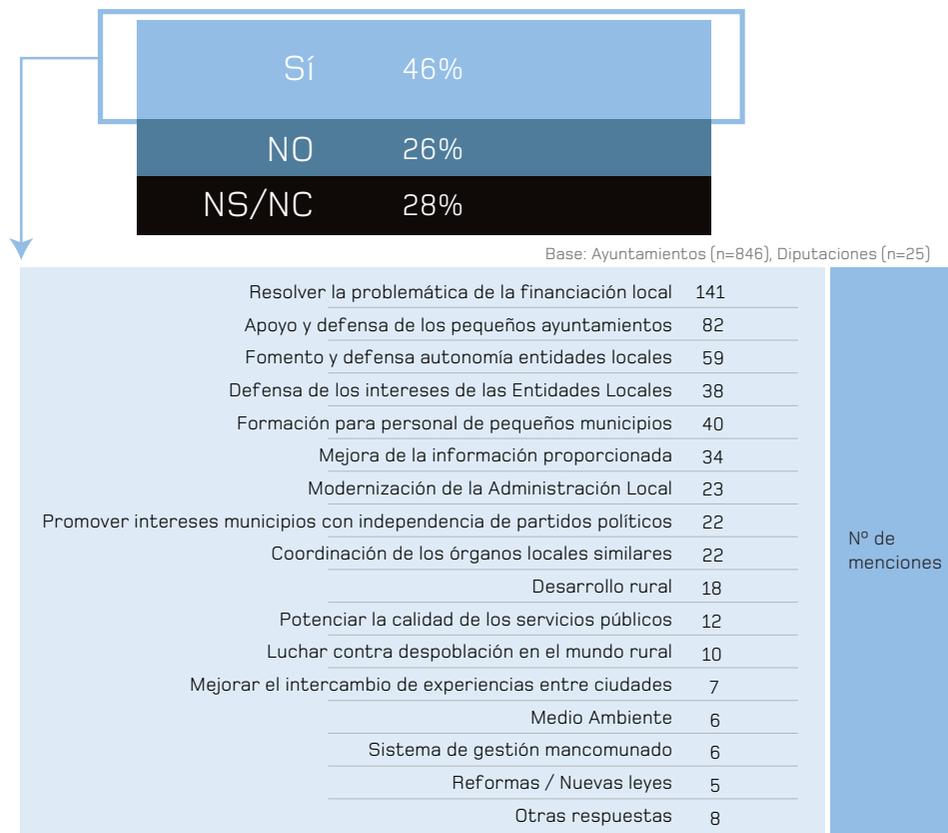
Finalmente la consulta plantea las expectativas relacionadas con la inclusión de nuevos fines. En general, el porcentaje de respuestas afirmando que la FEMP debería acometer algún otro fin, meta o actuación ronda el 50%, como vemos en el gráfico.

No obstante, al profundizar en cuáles deberían ser estos fines o metas nuevas, la mayoría de las respuestas, como vemos, incide o coincide de manera redundante en objetivos ya adoptados estatutariamente por la FEMP: debemos considerar seguramente que se está enfatizando en la importancia de los fines ya establecidos en los estatutos más que apuntando nuevos objetivos.

La mayor parte de las menciones provienen de grandes municipios y de cargos electos.

GRÁFICO 62

¿Hay algún otro fin que deba ser acometidos por la FEMP en los próximos años?



Todo parece indicar que está ampliamente extendida la convicción de que la FEMP debe acometer nuevos fines y metas, pero las menciones más frecuentes o repiten los existentes ya en los estatutos o no aciertan a precisar cuáles habrían de ser esos nuevos grandes objetivos. Posiblemente la actualidad y vigencia de los objetivos perseguidos desde hace tiempo frena la emergencia de nuevas metas.

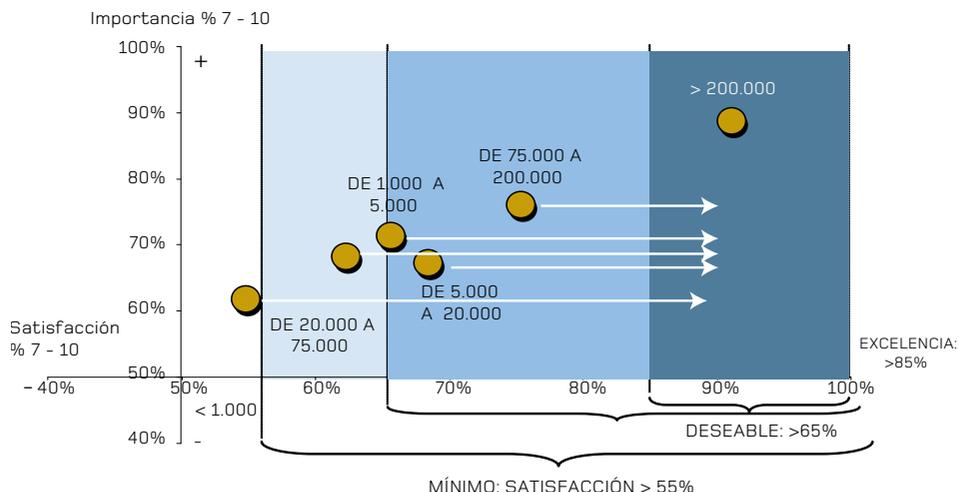
En cualquier situación o haciendo frente a cualquier novedad, parece que la Federación Española de Municipios y Provincias podría marcarse objetivos de superación, especialmente, en el cumplimiento de su razón de ser, es decir, debe buscar un mayor grado de valoración de sus asociados y de reconocimiento en el conjunto de la sociedad.

Proyección de mejora de resultados

Así, para finalizar, se ha realizado en el siguiente cuadro una proyección de mejora de resultados globales.

GRÁFICO 63

Proyección de mejora de resultados globales



Será un trabajo de todos los involucrados en la elaboración del Plan Estratégico de la FEMP siglo XXI, encontrar las estrategias y proyectos adecuados al fin de aportar mayor valor al conjunto de los Gobiernos Locales españoles y obtener así un reconocimiento superior.



3^a *parte*

.....

Anexos

.....

Relación de ponentes, participantes
y organizadores del encuentro
“Los retos del municipalismo en un Estado cooperativo”

Metodología detallada, ficha técnica y responsables
de la Consulta estratégica a Entidades Locales

Listado de tablas

Listado de gráficos

Relación de ponentes, participantes y organizadores del encuentro “Los retos del municipalismo en un Estado cooperativo”

Ponentes por orden de aparición en el programa

- **Pedro Castro Vázquez.** Alcalde de Getafe. Presidente de la FEMP.
- **Gabriel Álvarez Fernández.** Secretario General de la FEMP 2006-2009.
- **Eduardo Crespo Suárez.** Coordinador Cursos de Verano. Universidad Complutense.
- **José Francisco Rivas Cid.** Alcalde de Talavera de la Reina (Toledo). Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Presidente de la Federación de Municipios de Castilla-la Mancha.
- **Antonio Díaz Méndez.** Director Técnico del Plan Estratégico y del Área de Estudios, Estrategias y Formación de la FEMP.
- **Joan Subirats i Humet.** Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración. Universidad Autónoma de Barcelona.
- **Manuel Baena Cobos.** Alcalde de Puente Genil (Córdoba). Presidente de la Comisión de Empleo de la FEMP.
- **Manuel Robles Delgado.** Alcalde de Fuenlabrada (Madrid). Vocal del Consejo Federal de la FEMP. Vicepresidente de la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- **Joaquín Peribáñez Peiró.** Alcalde de Calamocha (Teruel). Vocal del Consejo Federal de la FEMP. Presidente de la Comisión de Mancomunidades.
- **Juan Carlos Aparicio Pérez.** Alcalde de Burgos. Vicepresidente de la Comisión de Patrimonio Histórico.
- **Iñigo de la Serna.** Alcalde de Santander. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Miembro de la Comisión Política del Plan Estratégico.
- **Blanca Olias de Lima Gete.** Catedrática de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Complutense de Madrid.
- **Carmen Oliver Jaquero.** Alcaldesa de Albacete. Vocal del Consejo Federal de la FEMP.

- **Francisco Javier León de la Riva**. Alcalde de Valladolid. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP.
- **Ángel Ros i Domingo**. Alcalde de Lleida. Vocal del Consejo Federal de la FEMP. Presidente de la Comisión Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías.
- **Andrés Ocaña Rabadán**. Alcalde de Córdoba. Vicepresidente Segundo de la FEMP. Miembro de la Comisión Política del Plan Estratégico.
- **Esther Díaz García**. Alcaldesa de Langreo (Asturias). Presidenta de la Comisión de Función Pública y Recursos Humanos.
- **Carmen Gómis Bernal**. Secretaria de Estado de Función Pública. Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España.
- **Javier Suárez Pandiello**. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo.
- **Pedro Arahuetes García**. Alcalde de Segovia. Vocal del Consejo Federal de la FEMP. Presidente de la Comisión de Haciendas Locales.
- **Ana María González Pescador**. Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Santander. Miembro de la Comisión de Haciendas Locales.
- **Francisco Tejada Gallegos**. Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Córdoba. Miembro de la Comisión de Haciendas Locales.
- **Lluís Guinó y Subirós**. Alcalde de Besalú (Girona). Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Miembro de la Comisión Política del Plan Estratégico.
- **Isaura Leal Fernández**. Secretaria General de la FEMP.
- **Tamyko Ysa Figueras**. Profesora adjunta del Departamento de Políticas de Empresa. ESADE.
- **Manuel Bustos Garrido**. Alcalde de Sabadell (Barcelona). Vocal de la Comisión Ejecutiva. Vicepresidente del Consejo Territorial de la FEMP. Presidente de la Federación de Municipios de Cataluña.
- **José María Gasalla Dapena**. Consultor Internacional. Profesor de ESADE y de la Universidad Autónoma de Madrid.
- **Francisco de la Torre de Prados**. Alcalde de Málaga. Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Presidente de la Comisión de Movilidad y Accesibilidad.
- **María Antonia Pérez León**. Presidenta de la Diputación de Guadalajara.

- **Miguel Ángel García Nieto.** Alcalde de Ávila. Vocal del Consejo Federal de la FEMP. Presidente de la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Presidente de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León.
- **Rafael Bañón i Martínez.** Catedrático. Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración II. Universidad Complutense de Madrid.
- **Lluís Corominas Díaz.** Secretario Ejecutivo de Territorio, Acción Municipal y Militancia de CIU.
- **Julio Setián Martínez.** Alcalde de San Fernando de Henares (Madrid). Vocal del Consejo Federal. Miembro de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Salud Pública.
- **Rafael Merino López.** Diputado en el Congreso por la circunscripción de Córdoba. Portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Administraciones Públicas.
- **Ramón Ropero Mancera.** Alcalde de Villafranca de los Barros (Badajoz). Vocal de la Comisión Ejecutiva de la FEMP. Portavoz del PSOE.
- **Javier Rojo García.** Presidente del Senado.

Listado de asistentes/ participantes

- **Antonio Alcaraz García.** Concej. Ayuntamiento de Aledo (Murcia).
- **M^a Pura Arranz Cabestrero.** Alcaldesa. Ayuntamiento de Saldaña de Burgos (Burgos).
- **José Luis Blanco Fomperosa.** Alcalde. Ayuntamiento de Rivamontan Almonte (Cantabria).
- **Alfredo Blanco Monero.** Concej. Ayuntamiento de Valladolid.
- **Enrique Bretones Palencia.** Alcalde. Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo (Cantabria).
- **Montserrat Caldeira Cidre.** Alcaldesa. Ayuntamiento de Talavera la Real (Badajoz).
- **Italia Canna Castro.** Concejala de Educación y Cultura. Ayuntamiento de Portugalete (Vizcaya).
- **Félix Caperos Elosua.** Alcalde. Ayuntamiento de Casalarreina (La Rioja).
- **Saturnino Castanedo Sáiz.** Alcalde. Ayuntamiento de Cartes (Cantabria).
- **Raúl Cardoso Bonilla.** Concej. Ayuntamiento de Isla Cristina (Huelva).

- David Castro Valero. Concejala de Hacienda, Economía y Comercio. Ayuntamiento de Getafe (Madrid).
- Ignacio Castroviejo Puentes. Teniente de Alcalde. Ayuntamiento de Ezcaray (La Rioja).
- Laura Cillero Perfecto. Concejala. Ayuntamiento de Parla (Madrid).
- Juan José Corrales Monequín. Alcalde. Ayuntamiento de Siero (Asturias).
- Maria Elena Diego Castellanos. Alcaldesa. Ayuntamiento de Villamayor (Salamanca).
- Francisco Escobedo Valenzuela. Alcalde. Ayuntamiento de Alhama de Granada. (Granada).
- Belén Esteve Pina. Alcaldesa. Ayuntamiento de Montaverner (Valencia).
- José Manuel Fernández Díaz. Alcalde. Ayuntamiento de Peñamellera Baja (Asturias).
- Germán Fernández González. Alcalde. Ayuntamiento de Reocín (Cantabria).
- Dominga Fernández Rodríguez. Concejala. Ayuntamiento de Valladolid.
- Antonio García Blázquez. Concejala de Hacienda y Patrimonio. Ayuntamiento de Leganés (Madrid).
- Alberto García García. Alcalde. Ayuntamiento de Catoira (Pontevedra).
- Salvador García Muñoz. Universidad Politécnica de Madrid.
- Ángel Guerra García. Diputado. Diputación Provincial de Burgos.
- Begoña Larrainzar Zaballa. Concejala. Ayuntamiento de Madrid.
- Joseph Marí Ribas. Alcalde. Ayuntamiento de San Joseph de sa Talaia (Ibiza).
- Juan José Martín Cilleros. Alcalde. Ayuntamiento de Carbajosa de la Sagrada (Salamanca).
- Jordi Moltó Biarnés. Alcalde. Ayuntamiento de Sallent (Barcelona).
- Natalio José Navarro Pellicer. Alcalde. Ayuntamiento de La Pobla del Duc (Valencia).
- Mercé Perea Conillas. Concejala. Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llogregat (Barcelona).
- Margarita Pérez Peralta. Concejala Portavoz. Ayuntamiento de Lalueza (Huesca).

- **Eduardo Ramonde Rodríguez**. Secretario General. Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) (A Coruña).
- **Vicente Robisco López**. Alcalde. Ayuntamiento de Navares de las Cuevas (Segovia).
- **Isabel Rodríguez González**. Teniente de Alcalde. Ayuntamiento de Palencia.
- **Ignacio Rodríguez Jorge**. Alcalde. Ayuntamiento de la Matanza de Acentejo (Santa Cruz de Tenerife).
- **Rafael Roig Milà**. Diputado. Diputación Provincial de Barcelona.
- **Francisca Rosa Romero**. Alcaldesa. Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros (Badajoz).
- **Juan Carlos Sánchez Álvarez**. Presidente. Mancomunidad de Aguas del Condado (Huelva).
- **Guadalupe Santa Hernández**. Concejala. Ayuntamiento de Yecla (Murcia).
- **Cristina Santos Cardoso**. Concejala. Ayuntamiento de Talavera la Real (Badajoz).
- **Alfonso Soriano Benítez de Lugo**. Concejal. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.
- **Oscar Soto Palencia**. Alcalde. Ayuntamiento de Tudela de Duero (Valladolid).
- **José Manuel Tofiño Pérez**. Presidente. Diputación Provincial de Toledo.
- **Joseph María Tost i Borràs**. Alcalde. Ayuntamiento de Ruidecanyes (Tarragona).
- **Juan Carlos Usero López**. Presidente. Diputación Provincial de Almería.

Asistentes FEMP

- **Ignacio Alarcón Mohedano**. Subdirector de Seguridad Ciudadana.
- **Gabriel Alvarez Fernández**. Secretario General 2006-2009.
- **Ana Belén Carrio Martínez**. Asesora de Relaciones Institucionales.
- **Joaquín Corcobado Romo**. Subdirector de Convivencia Ciudadana
- **Jesús Díez Lobo**. Director Coordinador del Área de Comunicación
- **Ana Estebaranz Berzal**. Subdirectora de Acción Territorial
- **Isaura Leal Fernández**. Directora General

- Juana López Pagán. Directora de Internacional y Cooperación
- Juan Carlos Martín Barreno. Asesor de Comunicación
- Carlos Prieto Martín. Asesor de Haciendas y Financiación Local
- Gema Rodríguez López. Directora de Desarrollo Sostenible
- Rosa Romero Peña. Técnico
- Mónica Serrano García. Directora Coordinadora del Área de Servicios Jurídicos y Políticas Locales
- Juan Manuel Serrano Quintana. Gerente de Organización y Recursos
- José María Velázquez Andrés. Director de Acción Territorial

Técnicos y expertos municipales

- Albert Galofré Isart. Consultor Administraciones Públicas. Colaborador Académico de ESADE
- Diego Molero Alonso. Asesor Concejalía de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid
- Mercé Rovira i Regás. Proyectos de Innovación en la Administración Local. Universidad de Girona
- Enrique Sacanell Berrueco. Consultor Administraciones Públicas. Plan Estratégico FEMP
- Manuel Serrano. Jefe de Servicio de Calidad y Modernización del Ayuntamiento de Málaga.

Organización FEMP

- Antonio Díaz Méndez. Director Coordinador del Área de Estudios, Estrategias y Formación
- Carmen Mayoral Peña. Subdirectora del Departamento de Estudios y Estrategias
- José Luis Garrote González. Subdirector del Departamento de Formación
- Daniel Fernández Rodríguez. Técnico
- Jesús Vargas Huertas. Técnico

Metodología detallada, ficha técnica y responsables de la Consulta estratégica a Entidades Locales

Organización de la consulta

Carácter universal de la consulta

La consulta se plantea con una voluntad de universalidad, pero también con el objetivo de lograr una muestra representativa.

- La muestra representativa se seleccionó articulando criterios de estratificación poblacional y distribución territorial, partiendo de un *mailing* exhaustivo a l@s president@s de las Corporaciones Locales y se facilitaron diversas vías de comunicación y respuesta. Se realizaron numerosos contactos de seguimiento.
- La ampliación de la muestra, además, se orientó a conseguir respuestas que reforzaran estadísticamente determinadas características de la muestra, consiguiendo la participación de más responsables políticos y técnicos participantes en instancias de trabajo de la FEMP y/o utilizadores de sus servicios.
- En el marco de esta ampliación, y para dar a la consulta el carácter más abierto posible, se admitió que pudiera haber más de una respuesta por Corporación.

Tamaño de la muestra

- **Respuestas representativas de las Corporaciones Locales:** forman parte de la muestra representativa 871 cuestionarios de Ayuntamientos (846) y de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares (25), con una única respuesta por Corporación, tomando como representativa la del Presidente, o la del responsable más próximo jerárquicamente.
- **Total de respuestas a la consulta:** se acopiaron en total 1.148 cuestionarios válidos y dentro de plazo: (871)+ampliación de muestra (277).

Los diferentes bloques de análisis del Informe se abordan desde la perspectiva más adecuada según su temática, haciendo constar en cada caso la base muestral desde la que se analiza, siendo ésta:

- Ponderada en las tabulaciones y gráficos de la muestra representativa, según las tipologías de Corporaciones Locales y la distribución por tamaño poblacional de los municipios.
- No ponderada en los desgloses de la muestra total o muestra ampliada por cargo electo/técnico y nivel de vinculación con la FEMP o por Comunidad Autónoma.

La mecánica de campo

Se ha hecho llegar el cuestionario en diversos soportes y por diversas vías:

- En *papel*, por correo postal, con sobre de respuesta y adjunto a “Carta Local”.
- En formato *on line*, enviando por correo electrónico un link personal para acceder al cuestionario.
- También, la FEMP habilitó en su página Web un *banner* para que, quien lo deseara, solicitara el envío del cuestionario
- y, adicionalmente, se puso a disposición de los consultados:
 - Un número de teléfono 900 para que, quien lo deseara, pudiera responder por este medio y aclarar posibles dudas.
 - Un fax donde poder remitir el cuestionario en soporte papel.
- Se contactó telefónicamente con 3.815 municipios para animar a la respuesta y lograr las cuotas de la muestra representativa, según los diferentes criterios de estratificación: territorial, tipo de entidad y tipología municipal.

La base de datos

Todos los cuestionarios, recogidos por las diferentes vías previstas (588 en papel, 560 on line):

- Se grabaron en un fichero único.
- Se completó y/o comprobó cada registro con información de fuentes secundarias relativas al municipio: número de habitantes (datos INE, Revisión Padrón de enero 2008), Provincia, Comunidad Autónoma, independientemente de la pertenencia o no a la FEMP y del Partido Político del Gobierno Local.
- Estas variables, complementaron las contenidas en el propio cuestionario y sirvieron para la segmentación y análisis de los resultados.

Descripción de la muestra

TABLA 1

Distribución tipológica

Ayuntamientos				
Intervalo Habitat	Municipios Universo	%	Municipios Muestra	%
Hasta 5.000	6.822	84%	520	61%
De 5.001 a 20.000	906	11%	152	18%
De 20.001 a 75.000	292	4%	95	11%
Más de 75.000	92	1%	79	9%
Total General	8.112	100%	846	100%

Intervalo Habitat	Nº Habitantes Universo	%	Habitantes Muestra	%
Hasta 5.000	6.055.001	13%	592.495	2%
De 5.001 a 20.000	8.855.578	19%	1.632.378	7%
De 20.001 a 75.000	10.219.397	22%	3.424.253	14%
Más de 75.000	21.027.846	46%	19.125.780	77%
Total General	46.157.822	100%	24.774.906	100%

Diputaciones, Cabildos y Consejos	
Entidades Universo: 52	Entidades Muestra: 25
Nº Habitantes Universo: 35.719.041	Nº Habitantes Muestra: 17.908.039

TABLA 2
Distribución territorial

CCAA	Municipios Universo	%	Municipios Muestra	%
Andalucía	770	9%	89	11%
Aragón	731	9%	62	7%
Asturias	78	1%	22	3%
Canarias	89	1%	16	2%
Cantabria	102	1%	18	2%
Castilla y León	2.247	28%	183	22%
Castilla-La Mancha	919	11%	90	11%
Cataluña	946	12%	81	10%
Comunidad Valenciana	542	7%	95	11%
Extremadura	383	5%	53	6%
Galicia	315	4%	27	3%
Islas Baleares	67	1%	9	1%
La Rioja	174	2%	11	1%
Madrid	179	2%	49	6%
Murcia	45	1%	11	1%
Navarra	272	3%	18	2%
País Vasco	251	3%	11	1%
Ceuta y Melilla	2	0%	1	0%
Total	8.112	100%	846	100%

TABLA 3

Ficha técnica

Universo	Conjunto de Corporaciones Locales de España (8.112 Ayuntamientos)+ (52 Diputaciones, Cabildos y Consejos); total 8.164
Técnica de investigación	Entrevista auto administrada: soporte papel y <i>on line</i>
Tamaño de la muestra	Se han recibido un total de 1.148 cuestionarios válidos y dentro de plazo, de los cuales: <ul style="list-style-type: none"> • 1.046 pertenecen a Ayuntamientos y proceden de 846 municipios diferentes • 48 son de Diputaciones, Cabildos y Consejos y provienen de 25 Corporaciones diferentes • 54 no vinculadas directamente a las Corporaciones, proceden de otros grupos de interés
Técnica de muestreo	La consulta se basa fundamentalmente en los envíos descritos, dando, para la muestra representativa, igual probabilidad de respuesta a todas las Corporaciones
Error muestral	El <i>error muestral</i> máximo para la muestra representativa, con un nivel de confianza del 95% y en el supuesto más desfavorable, cuando $p=q=0,5$ (según fórmula para Universos finitos), es de $\pm 3,32\%$
Ponderación	La ponderación W de las respuestas, para un cuestionario q , del estrato e , W_{qe} , se determina en función de la relación entre el número de habitantes P' del conjunto de municipios $q'e'$ del estrato homólogo e de U y de la población de las Corporaciones representadas por los cuestionarios q_e , de la forma siguiente $W_{qe} = P'(Uq'e')/\partial\partial(q_e)$, evidentemente con $q \leq 520$
Fecha de campo	El trabajo de campo se ha llevado a cabo entre Noviembre de 2008 y Febrero de 2009

Relación de responsables de la Consulta estratégica a entidades locales

DIRECCIÓN: Federación Española de Municipios y Provincias

- Antonio Díaz Méndez. Director de Estudios, Estrategias y Formación
- Carmen Mayoral Peña. Subdirectora de Estudios y Estrategias
- Fernando Porto Vázquez. Asesor de Estudios
- Jesús Vargas Huertas. Técnico Dpto. Estrategias.
- Rosa Romero Peña. Técnico Dpto. Estudios.

Empresa colaboradora : GFK- Emer

- Angeles Bacete: Directora estudios
- Almudena Lucas: Directora estudios estratégicos
- Jose Luis Garcia: Técnico

Agradecimientos: Secretarios Técnicos de las Comisiones de Trabajo de la FEMP y a Borja Marcos Suárez. Subdirector de Organización y Recursos

Listado de tablas

1ª PARTE		
Tabla	Título	Pág.
1	Innovación y transversalidad en las Agendas de Políticas Locales	49
2	Encuesta Calidad de los Servicios Públicos del CIS, 2007. Comparación entre administraciones públicas	81
3	Funciones Liquidación 2006 (miles de euros)	116
4	Características de los sistemas de gobernanza	139
5	Cuestiones sobre motivación de la participación de los socios en la FEMP	144
2ª PARTE		
M. A	El universo y la muestra representativa del estudio	216
M. B	Otros aspectos del conjunto de la consulta ampliada	216
1	Tipología de los Ayuntamientos, según la población del municipio	217
2	Los proyectos prioritarios de los Ayuntamientos, según el tamaño el Municipio	236
3	Conocimiento de Actividades, según tamaño del Municipio	246
4	Participación de Actividades, según tamaño del Municipio	248
5	Los ámbitos de actividad más útiles	249
6	% puntúa 7 – 10 en Utilidad: Tamaño del Municipio	251
7	% puntúa 7-10 en Utilidad: Según vinculación con la FEMP	252
8	Conocimiento en Redes y Secciones, según el tamaño del Municipio	255
9	Participación en Redes y Secciones, según el tamaño del Municipio	256
10	Utilidad de los servicios según el grado de vinculación con la FEMP (punt. media)	263
11	Contribución de la oferta formativa, según el tamaño del Municipio	275
12	Interés por nuevas acciones formativas, según tamaño del Municipio	309
3ª PARTE		
1	Distribución tipológica	327
2	Distribución territorial	328
3	Ficha técnica	329

Listado de gráficos

1ª PARTE		
Gráf.	Título	Pág.
1	La gobernanza de proximidad como espacio político	47
2	Elementos de "local"	51
3	Retos actuales de la gestión	82
4	Evolución de los Gastos Corrientes de los Municipios	119
5	Evolución de los Ingresos Fiscales de los Municipios	120
6	Evolución de las Transferencias Corrientes Recibidas por los Municipios	120
7	Clasificación de redes	140
8	Diagnóstico FEMP en variables clave en gestión en red	146
2ª PARTE		
1	Preocupaciones actuales de la ciudadanía, según los responsables de los Ayuntamientos	222
2	Preocupaciones actuales de la ciudadanía, según el tamaño del Municipio	223
3	Preocupaciones actuales de la ciudadanía: Pequeños Municipios vs Grandes Municipios	225
4	Problemas sociales de sus territorios: Ayuntamientos	226
5	Problemas sociales de sus territorios, según el tamaño del Municipio	227
6	Problemas sociales de sus territorios: Pequeños Municipios vs. Grandes Municipios	229
7	Retos actuales de la gestión: Ayuntamientos	230
8	Retos actuales de la gestión, según el tamaño del Municipio	232
9	Retos actuales de la gestión	233
10	Retos actuales de la gestión, según el grado de vinculación con la FEMP	234
11	Los proyectos prioritarios de los Ayuntamientos	235
12	Percepción de los factores de éxito	237
13	Percepción de los factores de éxito, según el tamaño del Municipio	238
14	Percepción de los factores de éxito: Pequeños Municipios versus Grandes Municipios	240
15	Percepción de los factores de éxito: Grado de Vinculación con la FEMP	241
16	Conocimiento y participación en Comisiones: Ayuntamientos	244

2ª PARTE (cont.)

Gráf.	Título	Pág.
17	% de conocimiento y participación en Comisiones: Diputaciones, Cabildos y Consejos	245
18	% puntúa 7-10 en Utilidad: Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos	250
19	Conocimiento y Participación en Redes y Secciones: Ayuntamientos	253
20	% puntúa 7 – 10 en Utilidad: Ayuntamientos y Diputaciones	257
21	% puntúa 7 – 10 en Utilidad, según el tamaño del municipio	258
22	% puntúa 7 – 10 en Utilidad: Ayuntamientos	260
23	Conocimiento y uso de Servicios, según el tamaño del Municipio	261
24	Conocimiento y uso de Servicios, según el grado de vinculación a la FEMP (%)	262
25	Servicios de mayor interés para su Entidad: Ayuntamientos y Diputaciones, Cabildos y Consejo	264
26	El interés por los distintos servicios, según el tamaño del Municipio	265
27	Conocimiento y Participación en las actividades formativas, según estatus, vinculación y CCAA	267 y 268
28	Conocimiento y Participación en las actividades formativas, según el tamaño del Municipio	269
29	Valoración de la oferta formativa: Ayuntamientos	270
30	% usuarios satisfechos (puntúa el aspecto entre 7 y 10)	271
31	% usuarios satisfechos (puntúa el aspecto entre 7 y 10)	272
32	% usuarios satisfechos (puntúa entre 7 y 10) y media de satisfacción	273
33	Contribución de la oferta formativa: Ayuntamientos	274
34	Atención sumistradas, según el tamaño del Municipio	276
35	% Satisfechos (puntúa de 7 – 10), según el tamaño del Municipio	277
36	Importancia de los fines de la FEMP y valoración de actuaciones realizadas: Ayuntamientos	280
37	Importancia de los fines de la FEMP y valoración de actuaciones realizadas, según el tamaño del Municipio	281
38	Importancia de los fines de la FEMP y valoración de actuaciones realizadas, según el grado de vinculación con la FEMP	283
39	% que atribuye alta importancia: Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos	285

2ª PARTE (cont.)		
Gráf.	Título	Pág.
40	% atribuye alta importancia, según grado de vinculación con la FEMP	287
41	% atribuye alta importancia, Ayuntamientos y Diputaciones, Cabildos y Consejos	289
42	Importancia medidas prioritarias, según tamaño del Municipio	290
43	% de Importancia (7-10) y asociación media con cada valor	291
44	Importancia y asociación con cada valor, según tamaño del Municipio	292
45	Valoración global en importancia y satisfacción con la FEMP	294
46	Valoración global en importancia y satisfacción con la FEMP de Electos	295
47	Importancia y satisfacción con la labor de la FEMP, según tamaño del Municipio	296
48	Importancia y satisfacción con la labor de la FEMP, según tamaño del Municipio	297
49	Percepción de cambios en las preocupaciones ciudadanas para los próximos años	299
50	Percepción de cambios en las preocupaciones ciudadanas, según tamaño del Municipio	300
51	Preocupaciones actuales y preocupaciones futuras de los ciudadanos	301
52	Percepción de cambios en las preocupaciones ciudadanas, según el tamaño del Municipio	302
53	Retos futuros de la Gestión, según tamaño del Municipio	303
54	Los Retos de Gestión actuales y futuros	304
55	Interés por nuevos servicios, según tipo de Corporación	307
56	Interés por nuevos servicios, según tamaño del Municipio	307
57	Nuevas acciones formativas: nivel de interés	308
58	Interés de los electos por nuevas acciones formativas	310
59	Criterios de orientación	311
60	Los criterios de actuación, según tamaño del Municipio	312
61	Los criterios de actuación, según estatus	313
62	¿Hay algún otro fin que deba de ser acometidos por la FEMP en los próximos años?	314
63	Proyección de mejora de resultados globales	315

