Les institucions locals en temps de crisi: reforma institucional i gestió de recursos humans en els governs locals

Rafael Jiménez Asensio
Professor de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra.
Soci-director de l'Estudi de Consultoria Sector Públic SL

1. **Plantejament**
2. **Una crisi econòmica diferent i amb efectes a llarg termini sobre els nostres governs locals**
3. **Algunes referències comparades de la crisi i els seus efectes sobre el nivell local de govern**
4. **La crisi fiscal dels governs locals a Espanya: atenció especial a la situació financera dels municipis**
5. **Què fer? Com poden els governs locals enfrontar-se a una crisi fiscal que ha vingut "per quedar-s'hi" un llarg període de temps**
6. **Reformes institucionals en l'àmbit local per fer front a la crisi: algunes propostes**
   6.1. Mesures de reforçament institucional del sistema de govern local i del seu finançament
   6.2. Mesures de reforma estructural i organitzativa. Una aposta per la direcció pública professional
   6.3. Mesures de reforma de l'ocupació pública
7. **Bibliografia**

Resum

Aquest treball té per objecte analitzar l'impacte que té la crisi econòmica sobre les institucions locals. A aquest efecte, el centre d'atenció se situa en els aspectes relatius a la reforma institucional i a la gestió de recursos humans en els governs locals. Per tant, la finalitat d'aquest estudi és analitzar els efectes endògens de la crisi econòmica sobre el nivell local de govern.
L'estudi parteix d'examinar el tipus de crisi econòmica que afecta Espanya i les seves institucions, després presta atenció a les diferents respostes que per afrontar la crisi econòmica s'han posat en circulació a diferents països europeus, concretant, finalment, els efectes que la crisi està tenint sobre els governs locals espanyols.
L'estudi es tanca amb una valoració general sobre un catàleg de mesures que poden dur a terme els governs locals per afrontar la crisi econòmica des de la perspectiva de la reforma de la institució i dels recursos humans. La finalitat d'aquest estudi és, per tant, posar en valor la reforma institucional dels governs locals com a mitjà de sortir reforçats de la situació de crisi i prestar millors serveis als ciutadans.

Paraules clau: *Govern local; crisi econòmica; crisi fiscal; reforma de l'Administració; reforma institucional; recursos humans; organització; racionalització administrativa.*

Abstract

This article analyzes the impact of the economic crisis on local governments. In this context, the article pays attention to institutional reforms and the human resources management of local governments. Therefore, the purpose of this study is to examine the endogenous effects of the economic crisis on the local level of governance.
First, the article studies the type of economic crisis that affects Spain and its institutions. Second, the article explores several responses that have been launched in Europe in order to fight the economic crisis. Third, the article specifies the effects of the economic crisis on Spanish local governments.
Finally, the article includes a general evaluation of the catalogue of measures available to local governments in order to fight the economic crisis from the standpoint of institutional reforms and human resources. Therefore, the final aim of this article is to launch institutional reforms of local governments as a mean to overcome the economic crisis and improve public services in benefit of citizens.

Key words: local governments; economic crisis; public finance crisis; administration reform; human resources; organization; rationalization of administration.

1. Plantejament

Aquest treball pretén analitzar, des d'una perspectiva bàsicament institucional, quin és l'impacte que la crisi econòmica està tenint sobre el nivell local de govern, i, més en concret, presentar quines són les reformes institucionals, així com les mesures innovadores, que en matèria principalment d'organització i recursos humans haurien de posar en marxa els governs locals, per tal d'apuntalar aquestes institucions i reforçar així la seva legitimitat institucional en un context de marcada crisi fiscal.

És veritat, com es dirà immediatament, que la crisi econòmica té molts altres impactes (de naturalesa exògena) sobre l'àmbit local, als que les institucions locals mateixes pretenen donar una resposta complida, però aquí s'abordaran –sobretot al final d'aquest estudi– preferentment, tal com dèiem, les mesures relatives a organització i recursos humans, sense perjudici que aquestes mesures estan directament condicionades pel marc general del problema. No cal dir que aquest treball s'emmarca en la finalitat d'obrir un espai de reflexió davant la difícil conjuntura que travessaran els governs locals a Espanya, una vegada constituïts, després de les eleccions locals de maig de 2011.

Per analitzar aquesta problemàtica (governs locals i crisi econòmica) partiré d'un esquema molt simple. En primer lloc, faré unes breus consideracions sobre la naturalesa d'aquesta crisi econòmica, que ja ha estat enunciada com la "Gran Recessió" (a imatge i semblança de la "Gran Depressió" dels anys trenta del segle passat), i, en particular, sobre els trets que aquesta crisi presenta a Espanya, i especialment com es projecta sobre els governs locals.

En segon lloc, oferiré un ràpid quadre comparat de com ha afectat i està afectant la crisi econòmica als governs locals, amb especial atenció als dels països membres de la Unió Europea. Potser així siguem conscients que, malgrat les nostres pròpies peculiaritats (que, sens dubte, agreugen molt la situació dels nostres governs locals en relació amb la resta), hi ha alguns patrons comuns en el diagnòstic i en les solucions mateixes. Encara que, efectivament, la situació espanyola es veu especialment agreujada pel deficient marc institucional i el marcadament insuficient règim actual de finançament local.

Per tant, en tercer lloc faré un ràpid recorregut per la situació actual de fallida financera de bona part dels governs locals a Espanya, aturant-me en la situació d'alguns municipis. En veritat, el que interessa posar en relleu en aquest apartat és com els governs locals (municipis) s'estan veient contagiats per un model institucional i de finançament que ofereix signes evidents d'esgotament.

En quart lloc, ens aturarem en les mesures que han de (o poden) dur a terme els governs locals per afrontar, mitjançant instruments propis, la crisi econòmica. En aquest punt convé fer una distinció que és important: la crisi econòmica –com ha exposat bé Velasco (2010)– afecta els municipis de dues maneres: a) com a subjectes passius de la crisi (és a dir, com a entitats públiques amb dèficits d'ingressos i major demanda de despeses); i b) com a subjectes actius de la recuperació econòmica (és a dir, com a entitats de promoció econòmica). En resum, es pot parlar, en línia del que ja s'ha exposat, que la crisi econòmica es projecta sobre els municipis a través de dues dimensions: endògena i exògena.

Òbviament, en aquests moments centrarem l'atenció en les mesures de caràcter endogen que els governs locals han d'impulsar per fer front a una situació de crisi fiscal que sens dubte es projectarà durant diversos anys. És veritat que, normalment, tant a Espanya com als països de la Unió Europea, l'enfocament dominant per fer front a la crisi des de la perspectiva local ha estat –tal com es veurà– l'exogen, però no ho és menys que difícilment podran els nostres governs locals impulsar solucions anticrisi en determinats àmbits sectorials, si abans no han reordenat la seva arquitectura institucional interna i enfortit la seva organització i personal. Així, es tancarà aquest treball amb una breu reflexió sobre el paper institucional dels governs locals, i les mesures de reforçament institucional que cal adoptar per fer front a l'etapa de crisi fiscal.

Entre aquestes mesures, tal com deia, interessa en aquests moments prestar atenció a les reformes institucionals o als elements d'innovació local que es projectin sobre l'organització local i sobre les persones que hi treballen, ja que –com hi haurà temps de comprovar en detall– les polítiques d'ajust impulsades en aquesta primera etapa a les nostres administracions públiques han de trobar un just equilibri amb l'aposta per modernitzar les estructures i per la inserció de mesures d'innovació en el camp dels recursos humans. Si no, serà impossible afrontar els durs reptes que es presenten als nostres governs locals en els propers anys: intentar fer el mateix amb menys recursos i de manera més eficient.

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

2. Una crisi econòmica diferent i amb efectes a llarg termini sobre els nostres governs locals

No es tracta de narrar ara quines han estat les causes i quins els efectes immediats de la crisi econòmica en què ens trobem immersos, però aquesta és una matèria que ha estat analitzada profusament per un bon nombre d'autors de formació econòmica, i sobre la qual hi ha un relatiu consens. Algunes anàlisis acurades de la crisi són, per exemple, les de Stiglitz (2010) i de la Dehesa (2009). En aquest punt cal indicar que els economistes han millorat la seva debilitada posició, en la qual els va deixar l'esclat de la crisi –ja que molt pocs d'ells (es cita sempre l'excepció de Roubini) van intuir el que venia–, i sí que s'han mostrat "a posteriori" com uns bons analistes del que ha estat aquest autèntic *tsunami* economicofinancer, que va tenir el món civilitzat a la vora de l'hecatombe a la tardor del 2008. Tanmateix, les divergències entre ells tornen a florir quan es tracta de diagnosticar les possibles solucions i els escenaris de futur.

Tampoc cal aquí insistir en les mesures que s'han adoptat per part dels estats (i, pel que ara importa, per part del Govern espanyol) per fer front a aquesta situació. Les injeccions de capital públic a les entitats financeres han constituït una de les línies de defensa que s'han aplicat en la totalitat dels països desenvolupats per fer front als primers efectes de la crisi. Així mateix, les polítiques d'estímul fiscal han configurat un element important per fer front a aquest marc excepcional.

Tot això és àmpliament conegut, però el problema fonamental es situa en que tant les injeccions de capital públic com els estímuls fiscals han tingut com a conseqüència necessària el que s'ha anomenat: "*el ensanchamiento de los déficits públicos y un incremento de los niveles de endeudamiento del Estado*" (Viñals, 2010). En el nostre cas aquests efectes són més que evidents: les injeccions de capital a les entitats financeres i les polítiques d'estímul fiscal s'han dut a terme per mitjà de deute públic. És cert que hi ha opinions d'alguns famosos economistes (Krugman i Stiglitz, entre d'altres) que advoquen per continuar pel camí "keynesià", és a dir, per dedicar més recursos públics a activar el creixement econòmic, ja que les mesures de contenció –segons la seva opinió– estan hipotecant aquest creixement. Però el problema dels països de la Unió Europea (i, especialment, d'Espanya) és que ja no tenen marges de maniobra per reconsiderar aquesta política de reducció de la despesa pública, ja que sembla ser que fins i tot l'existència de l'euro està en perill.

És veritat que, com també s'ha dit, "*puesto que ha ocurrido lo impensable, las autoridades han reaccionado haciendo también lo impensable*". Però tot aquest *tsunami* ha deixat seqüeles marcades en el nostre sistema econòmic i, pel que ara interessa, en el nostre sistema institucional dels governs locals.

El dèficit públic s'ha disparat fins a un 11,2 per cent del PIB el 2009, el que ha fet encendre els llums d'alarma, i, juntament amb una altra sèrie de factors que ara no poden ser tractats (com el volum ingent del deute privat, que s'estima en un 300 per cent sobre el PIB), ha produït una reacció fortament negativa dels mercats (crisi del deute sobirà), conduint el nostre país a una situació límit que ha obligat el Govern central a canviar radicalment el seu full de ruta i a portar a terme una sèrie de mesures d'ajustament fiscal extraordinari (Reial decret llei 8/2010), a elaborar precipitadament una tèbia i discutible reforma del mercat laboral (Reial decret llei 10/2010 i, posteriorment, la Llei 35/2010), a impulsar una primera reforma (ajornada en el temps) del sistema financer de les caixes d'estalvi, a anunciar una nova reforma de molt més calat d'aquestes entitats financeres (i la seva més que previsible conversió en bancs), així com a pactar, just en el temps límit, la reforma del sistema de pensions amb els agents socials (gener de 2011), i, en fi, el que és més greu, a esbossar (encara que sense molt entusiasme) que possiblement aquestes mesures no siguin suficients per afrontar la crisi fiscal en què es troben immersos l'Estat i les seves administracions públiques. La "febre reformista" del Govern central s'ha vist accelerada en els últims temps (particularment durant el mes de gener de 2011) i contrasta seriosament amb uns anys d'inacció i, fins i tot, de negar l'evidència. Des del maig de 2010 es pot dir, sense risc a exagerar, que Espanya està "ballant" a la vora del precipici, i que només aquestes ingents dificultats són les que semblen haver activat la palanca d'algunes reformes estructurals que, pel que sembla, dormien el somni dels justos. En tot cas, els esdeveniments s'acceleren, i en poques setmanes o mesos l'escenari pot donar un tomb radical. Encara que és possible que el 2011 alguna cosa millorin (o no) les coses.

I, efectivament, la crisi econòmica sembla que comença a desaparèixer (almenys bastants països europeus, encara que sigui tímidament, ja estan do-

nant mostres de recuperació econòmica, el que no és el cas d'Espanya), però una vegada "gestada" la crisi, es tracta ara de fer "la digestió" d'aquesta crisi, tal com ha reconegut Tugores (2010). En efecte, com assenyala aquest autor, "*las consecuencias del gran volumen de deuda y déficit públicos puestos en marcha inicialmente, (han dado lugar al período) que denominamos de 'digestión' de la crisis y su factura, destinado a tener una duración y gravedad al menos similar a la propia 'gestión de la crisis'*".

Aquesta "digestió" serà particularment dura, difícil i prolongada en el temps pel que fa al sector públic. Com és conegut, la Unió Europea pretén que tots els països membres hagin reduït el dèficit públic a un 3 per cent del PIB per a l'any 2013. La situació de partida espanyola és molt dolenta (encara que en aquest tema no és la pitjor), ja que en menys de quatre anys hauríem de baixar el nostre dèficit públic més de vuit punts sobre el PIB, el que implica una política d'ajustaments pressupostaris enormement radical que sens dubte afectarà també els governs locals (encara que el percentatge de dèficit públic d'aquestes institucions es troba entre el 5 i el 7 per cent del total). De moment, les dades provisionals de 2010 sembla que arribaran als objectius marcats per a aquest any. Però tot i així faltaran per retallar més de sis punts percentuals en els tres propers exercicis. Sense un creixement raonable aquests objectius es tornen complexos, llevat que es retalli més encara en el ja sacrificat apartat de la despesa pública.

Efectivament, aquest fort ajustament pressupostari s'agreuja per les pobres dades de creixement previstes almenys per als dos pròxims anys (i que, depèn de l'evolució de la conjuntura, es poden prolongar durant diversos anys, fins i tot una dècada). Tot l'anterior revertirà sens dubte sobre una despesa pública amb poques capacitats de resposta davant l'anèmica situació dels ingressos públics. En aquest context, el fet de realitzar polítiques públiques exigirà una indubtable capacitat d'enginy i innovació, però sobretot dosis importants d'eficiència en tots els sistemes públics. I aquí les possibilitats, malgrat el que es pugui suposar, són moltes, ja que el "sòl" del qual es parteix és molt baix. Les reformes estructurals (i, pel que ara importa, les reformes institucionals) esdevenen, així, una necessitat objectiva de supervivència com a país.

De fet, ja als inicis de l'any 2010 era bastant evident que, amb nombrosos alts i baixos i no poques incerteses, l'economia mundial (i sobretot la d'alguns països) oferia símptomes evidents de recuperació. Però no era aquesta ni és ara la situació d'Espanya, on segueixen existint dubtes i incerteses creixents per part dels mercats sobre la possibilitat de fer front al pagament del deute sobirà, que s'han accentuat a partir del "rescat" d'Irlanda, i han obligat a realitzar un fort desplegament de mesures de reforma per tal de calmar aquestes inquietuds. Però res no ens indica que aquestes ombres no es tornin a projectar en els propers mesos sobre la credibilitat del nostre sistema per sortir de la crisi, més encara si Portugal és el següent de la llista. Sempre es diu que Espanya és massa gran per ser rescatada i que d'aquesta sort depèn fins i tot el futur de l'euro, de manera que les conseqüències d'aquest rescat tindrien efectes seriosos, no només sobre l'economia europea, sinó que es desplegarien per tota l'economia mundial. Però també hi ha opinions que difereixen d'aquest diagnòstic.

I és que, en efecte, la crisi financera internacional ha afectat de manera molt intensa el nostre sistema econòmic, però –com també s'ha dit– el que s'ha produït a Espanya és una "superposició de dues crisis" que ha conduït a la situació més greu dels últims trenta anys. Com ha estat exposat per Martín Quemada (2010), "*sobre esa crisis exterior (la crisis financiera internacional, aunque con tentáculos evidentes en el sistema financiero propio) se superpone otra crisis, con origen interior, derivada del agotamiento del patrón de crecimiento de los años anteriores*". Per tant, fins l'any 2006 el creixement econòmic va ser molt intens, però es va basar en "*un conjunto de factores que son irrepetibles: un alto endeudamiento con tipos reales bajos, una muy escasa aversión al riesgo de empresas y familias, un fuerte componente de inmigración que aportaba mano de obra barata y de escasa cualificación, un más que alto peso del sector inmobiliario, una baja productividad, poca dotación de I + D + i, beneficios altos con muy baja competitividad, etc., todo ello acompañado de flujos de fondos provenientes de los programas de ayudas de la UE*" (Martín Quemada, 2010). En fi, com reconeix aquest mateix autor, era un model de creixement econòmic de baixa qualitat i certament insostenible en el temps.

La crisi financera internacional, per tant, ha fet estralls a Espanya, però els efectes més forts, els està produint la convergència d'aquesta crisi amb la que és pròpia i específica del model productiu d'aquest país, que té per tant un caràcter intern i que actua com una

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

mena d'"ales de plom" en l'enlairament que l'economia espanyola hauria de tenir per sortir airosament d'aquesta crisi.

En aquest complex context és en el que cal llegir les encertades observacions de l'ex rector de la Universitat de Barcelona quan afirma el següent: "*Estos procesos de 'digestión' de los déficits y deudas pueden durar más que la propia fase de crisis*", ja que sens dubte requeriran temps i ajustaments. A més –afegeix– "*las interacciones de esta 'digestión' con la recuperación son complejas y van a marcar los próximos años*". I sobre aquestes mesures per fer front a la "digestió", s'ha de ser conscients que "*tanto la reducción de gastos como los aumentos de impuestos tienen delicadas consecuencias no neutrales en términos económicos y sociopolíticos, que pueden verse agravadas si la recuperación es lenta*" (Tugores, 2010).

I tot sembla apuntar que la recuperació a Espanya –llevat de sorpreses– serà lenta, molt lenta. A l'encavalcament dels dos processos de crisi (financera internacional i del sistema productiu), se li uneix com a conseqüència dramàtica l'enorme destrucció d'ocupació a Espanya (al voltant de dos milions), que ens ha situat com a líders europeus de la desocupació (encara que a hores d'ara aquesta situació de lideratge, per poques dècimes, l'ocupi Letònia, el que no ha de ser cap consol).

En un extraordinari article, Luis Gámir ens posa en relleu com Espanya és un país "addicte a l'atur", ja que, excepte en el període 1996-2007, en què entra en un període rècord de creació d'ocupació (només superada per Luxemburg i Irlanda), Espanya ha estat sempre al capdavant dels indicadors d'atur de la Unió Europea (abans, de la Comunitat Europea).

Evidentment la desocupació estructural afectarà inevitablement el creixement econòmic, ja que les taxes de creixement que es preveuen per als propers anys per part dels organismes internacionals (al marge del relatiu optimisme del Govern central) són certament baixes i, en qualsevol cas, insuficients a curt/mitjà termini per crear ocupació. Amb la qual cosa l'existència d'una bossa estructural al voltant del 20 per cent de desocupats i –el que és més greu encara– una desocupació juvenil que arriba a cotes estratosfèriques (del 40 per cent en menors de 25 anys), conformen un panorama desolador per tenir esperances fundades en un creixement econòmic a curt termini.

I si l'esperança decau, és obvi que també defalleix la confiança. Com va dir al seu dia el president dels Estats Units, Franklin Roosevelt, "*a lo que más hay que temer es precisamente al miedo*". És important que les nostres institucions funcionin bé i que afrontin la situació complexa que se'ns presenta amb valentia, realisme i persistència, ja que tots aquests atributs es necessitaran per reconduir les polítiques locals en els pròxims anys.

Ja que no hi ha dubte que tot aquest quadre exposat esquemàticament ens ofereix unes fortes limitacions –que seran analitzades immediatament– perquè els governs locals actuïn. No cal dir que la reducció dràstica del dèficit fiscal, l'esgotament d'un model productiu insostenible, així com la delicada situació financera per la que travessen totes les administracions públiques (estatal, autonòmiques i locals) i la caiguda d'ingressos fiscals com a conseqüència de la crisi, estan impactant amb una força inusitada sobre el sistema financer dels governs locals. Tal com veurem, la situació no és homogènia ni de bon tros, però els llums d'alarma ja fa temps que es van encendre a molts ajuntaments i altres entitats locals. A alguns municipis la situació és crítica.

Però el pitjor encara ha d'arribar. En termes financers, la situació fiscal més greu serà possiblement la que s'obri a partir de la constitució dels nous governs locals, després de les eleccions del maig de 2011. És llavors quan la digestió serà pesada i dura. I, sens dubte, ens hem de preparar, tal com es dirà, per a aquest moment: polítics locals, directius, empleats públics i ciutadans, han de començar a dissenyar el que serà un full de ruta molt diferent del que ens ha servit per governar les entitats locals fins als nostres dies. Res no tornarà a ser com abans. Amb la "digestió" d'aquesta crisi no es pot jugar a maniobres de distracció: els governs locals que surtin d'aquest llarg període d'ajust i de renovació hauran de ser molt diferents dels que hem conegut fins ara. O, si no, no sortiran vius institucionalment de l'esforç.

Resulta obvi subratllar, per tant, que cal que els governs locals (i, en concret, els polítics locals) prenguin consciència plena d'aquest estat de coses i de quines són les solucions institucionals per posar remei a aquests problemes. Són, en efecte, els representants locals que dirigeixin aquestes organitzacions els qui han de modificar substancialment els tradicionals (i ja esgotats) mètodes de fer política local que s'han desenvolupat a Espanya en els últims trenta-dos anys.

3. Algunes referències comparades de la crisi i els seus efectes sobre el nivell local de govern

La crisi financera internacional i els seus efectes letals sobre el sistema econòmic s'han estès també a la resta de països de la Unió Europea, així com als altres països europeus. És cert que els seus efectes han estat diferents segons els diferents entorns i latituds en què els governs locals s'enquadren.

El Consell d'Europa ha estat sensible a aquest problema. Així, el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell va dur a terme algunes reflexions sobre aquest problema en una publicació del 2009. En efecte, en la publicació institucional titulada *L'état du Congrès 2009*, s'afirma amb claredat que el crac financer del 2008 ha tingut efectes clars i directes sobre les ciutats i regions europees, de manera que el Consell d'Europa ha reaccionat davant aquests esdeveniments organitzant un debat sobre les conseqüències territorials de la crisi financera internacional.

En realitat, els problemes estan identificats, i sobre els mateixos hi ha un diagnòstic més o menys comú. La crisi ha produït una rebaixa generalitzada d'ingressos en els governs locals, i, alhora, ha obligat els ens locals a dedicar més recursos per fer front a les polítiques de cohesió social, tant pel que fa als col·lectius més fràgils de la societat (especialment els immigrants) com als aturats, ja que tots dos grups de persones són els més afectats pels efectes immediats de la crisi. Com va reconèixer de manera diàfana Günther Krugger, vicepresident del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, "els nostres recursos es redueixen en el moment que els nostres serveis haurien d'arribar a més persones".

A més, es detecta que la crisi suscita incertesa i pessimisme. Davant aquest estat de coses es tracta d'actuar de manera positiva. Els responsables locals han d'insuflar optimisme, diagnosticar quines són les mesures que s'han d'adoptar i exercir lideratge, per tal que el Govern local pugui contribuir –encara que sigui en petita manera– a la millora de la situació econòmica.

La veritat és que bona part de les ciutats europees han vist com el seu deute creixia de manera exponencial, i en aquest punt les recomanacions del Congrés de Poders Locals van en la direcció de la prudència: es tracta de garantir la capacitat d'inversió dels governs locals, però també de dur a terme un exercici de responsabilitat en la mesura que no es pot hipotecar el futur de les generacions futures. Les entitats locals –afirma el Consell d'Europa– han de sanejar les seves finances locals, anticipant-se així a la sortida de la crisi.

En tot cas, la caiguda de l'activitat econòmica ha influït directament en les finances públiques dels governs locals a Europa. Però les diferències són molt elevades entre uns i altres països. Hi ha municipis d'alguns països com Alemanya, Suècia o Polònia, que han aguantat bé la crisi. Alguns altres, com els d'Holanda o el Regne Unit, s'han vist en ocasions "tacats" pel fet de disposar de part dels seus recursos a entitats financeres (Islàndia) afectades directament pel crac financer. A altres països com Àustria o Holanda la desocupació ronda el 4 per cent, de manera que els problemes de cohesió social, tot i ser importants, no arriben a les magnituds d'altres Estats com Espanya, on l'atur ha assolit cotes del 20,3 per cent de la població activa.

Sí que sembla obvi que aquesta baixada dràstica dels recursos financers dels governs locals repercutirà inevitablement sobre la despesa, i gairebé amb total seguretat exigirà dels governs locals una pujada dels impostos per tal de fer front a les necessitats locals, una decisió complexa en termes polítics i que pot obrir serioses dificultats de comprensió entre la població que ha de fer front a aquests nous tributs.

El problema fonamental se situa al voltant de les polítiques socials, ja que la reducció dràstica d'ingressos afectarà els recursos dedicats per fer-hi front, i produirà com a efecte derivat la reducció dels estàndards de cohesió social i la major fragilitat de determinats grups de població, especialment els immigrants. L'alcalde de Saint-Etienne (França) ja expressava la por que li produïa la dada que, com a conseqüència del major deute que tenien els estats, sobre els municipis recaiguessin noves "càrregues" sense compensació econòmica, i que tot això fes inevitable un augment dels impostos locals o un increment del deute públic. En tot cas, per regla general, el pes del deute públic descansa en la seva major part en els governs centrals, mentre que l'endeutament local representa un percentatge nimi (a Espanya, el 2,5 per cent del total).

És veritat –i convé ressaltar aquesta dada– que els governs locals a Europa no disposen ni de les mateixes competències ni tampoc dels mateixos instruments fiscals. L'heterogeneïtat a l'hora de configurar l'estructura institucional dels governs locals europeus és la nota dominant. Hi ha entitats locals que tenen àmplies competències (poders) al camp de la promoció econòmica i l'ocupació, mentre que a altres països aquestes atribucions estan situades a les mans dels governs regionals.

Algunes ciutats europees han impulsat determinades polítiques locals d'èxit per tal de fer front a la crisi

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

des d'una perspectiva essencialment exògena. Això ha tingut lloc perquè aquests ens locals disposen d'atribucions en matèria d'ocupació, promoció econòmica, formació, etc., el que ha donat lloc al fet que els governs locals hagin treballat estretament amb les empreses i hagin aconseguit posar en marxa determinades accions dirigides a pal·liar la desocupació (per exemple, a les ciutats d'Aalborg i Slagelse, a Dinamarca; o a Arvika, a Suècia). A la ciutat d'Essex, al Regne Unit, s'ha creat un banc municipal amb la finalitat de proveir de liquiditat els petits empresaris.

D'altra banda, l'OCDE ha fet seus els "Principis de Barcelona", i en recomana l'aplicació a les autoritats locals per tal de fer front a la recuperació econòmica. Aquests principis són els següents:

1) Impulsar un lideratge local de caràcter col·laboratiu.

2) Impulsar la inversió pública.

3) Mantenir una estratègia local a llarg termini que es basi en ocupacions amb futur, la innovació i la iniciativa emprenedora.

4) Reforçar una estratègia a curt termini basada en la retenció de llocs de treball productius, ingressos empresarials i projectes d'inversió.

5) Construir les eines per atraure i retenir inversió exterior.

6) Reforçar i construir plataformes de relació publicoprivades, pactes amb els agents socials i altres actors clau.

7) Garantir la sostenibilitat i productivitat de les infraestructures públiques i de grans esdeveniments de la ciutat.

8) Els líders locals han d'impulsar actuacions de suport als ciutadans més afectats per la crisi.

9) Les economies locals s'han de mantenir obertes i acollidores per als immigrants i el capital internacional.

10) Mantenir alts nivells de coordinació amb els altres nivells administratius.

Excepte l'últim d'aquests principis (i, incidentalment, algun altre), el que sembla obvi és que aquest receptari contra la crisi amb prou feines presta atenció a les dades endògenes o a l'estructura organitzativa i al personal, que són les qüestions que aquí tractem. Però, en tot cas, ens donen una idea precisa de la necessitat de sensibilització que han de tenir els líders locals sobre tota aquesta complexa situació generada a partir de la crisi.

Així mateix, en un altre document (*Cities and the economic crisis. A survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities*, abril, 2010) s'analitzen les conseqüències de la crisi econòmica sobre determinades ciutats europees, a través principalment de quatre ítems: negocis, ocupació, condicions socials i pressupostos i projectes municipals. I allà se'ns indica com el marge de maniobra de les ciutats per desenvolupar iniciatives, en un context de fortes limitacions pressupostàries, depèn en gran manera del percentatge de finançament dels pressupostos locals mitjançant transferències nacionals o per mitjà de tributs propis. També s'hi afirma que els poders legals (competències) varien molt d'un lloc a un altre, i especialment s'hi insisteix que les competències de desenvolupament econòmic i ocupació són pròpies dels governs locals en uns casos, mentre que en altres corresponen als nivells regionals de govern.

En aquest mateix document es recull un ampli ventall d'accions que estan duent a terme diferents municipis en el camp de la recuperació econòmica, principalment a determinats municipis del Regne Unit i d'Alemanya en què hi ha una llarga tradició d'estímul econòmic i de l'ocupació per part dels governs locals.

Però dins de l'ampli catàleg d'accions que els municipis europeus estan impulsant per fer front a la crisi econòmica, apareixen algunes "respostes defensives" que tenen per finalitat reforçar la pròpia Administració municipal amb l'objectiu d'enfrontar-se millor a la crisi econòmica. I dins d'aquestes respostes defensives destaquen els anomenats "plans d'austeritat", que advoquen –en determinades ciutats– per retallar despeses o aturar el creixement de salaris dels empleats públics, així com per limitar les despeses d'inversió, tot això dirigit a fomentar l'estalvi pressupostari.

Però un dels apartats més suggerents del document esmentat és el que s'enquadra com a segon pilar del Pla europeu de recuperació econòmica, i que té per objecte "la necessitat d'implantar accions a curt termini que tinguin per objecte assolir la sostenibilitat a llarg termini".

En la línia de la Recomanació 281 (2010) del Congrés de Poders Locals i Regionals (*Après Copenhague, les villes et les régions relèvent le défi*), que té per objecte fer front al repte del reescalfament climàtic per part de les ciutats, encara que anant una mica més enllà, el document fa una aposta encesa pel creixement intel·ligent, sostenible i inclusiu (*smart growth*, *smart sustainable*, *smart inclusive*), i posa com a exemple un bon nombre de ciutats europees que estan duent a terme accions en aquesta direcció (curiosament no es troba entre aquestes cap ciutat espanyola).

4. La crisi fiscal dels governs locals a Espanya: atenció especial a la situació financera dels municipis

La crisi financera internacional i els seus efectes sobre el teixit econòmic, tal com hem vist, s'han projectat sobre la pràctica totalitat dels governs locals a Europa, si bé la seva intensitat i efectes han estat molt variables. L'objecte d'aquest apartat és abordar en breus línies quines han estat les conseqüències sobre el sistema institucional local i, més concretament, sobre els municipis espanyols.

Des de fa diversos mesos els mitjans de comunicació s'estan fent ressò, un dia sí l'altre també, de la situació crítica per la qual travessen els ajuntaments espanyols. Per exemple, el 13 de setembre de 2010 el diari *La Vanguardia* recollia un editorial i un llarg reportatge sobre la situació financera dels municipis. El mes d'agost passat va ser el diari *El País* el que es va fer ressò en diversos reportatges de la situació d'autèntica fallida en què es trobava bona part dels municipis espanyols. Des de fa diversos mesos, un dia sí l'altre també, la premsa escrita o la resta de mitjans de comunicació es fan ressò de les dificultats financeres per les quals travessen diferents municipis espanyols.

Sens dubte el debat mediàtic s'ha multiplicat per "les anades i vingudes" del Govern central al voltant de la prohibició d'endeutar-se a llarg termini dels municipis espanyols: primer prohibició absoluta a partir de l'entrada en vigor del Reial decret llei 8/2010, després prohibició "ajornada" a l'any 2011 ("correcció d'errades"), i, finalment, prohibició "relativa" –que ha estat sancionada per la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2011– només per als municipis el deute dels quals no superi el 75 per cent dels seus ingressos ordinaris, i sempre que sigui per a despeses d'inversió (el que ha deixat fora un bon nombre de municipis espanyols, i, entre aquests, ciutats com Madrid, València i Saragossa).

En fi, els titulars dels diferents diaris no deixen cap dubte: alguns ajuntaments espanyols estan en una situació financera crítica. I el que és pitjor, les expectatives dels propers anys no auguren res de bo en aquest apartat.

Es va arribar, fins i tot, a afirmar que "a finals del 2010 més del 30 per cent dels ajuntaments d'Espanya es declararan en situació de 'suspensió de pagaments'". Aquestes auguris no s'han materialitzat. Però sí que és cert que centenars d'ajuntaments estan tenint problemes de tresoreria per pagar els serveis més bàsics, el mateix llum i el telèfon, i, fins i tot, en alguns casos (no pocs ja) tenen problemes per pagar les nòmines als seus empleats públics. Algun Ajuntament, com el de Madrid (el deute del qual puja a gairebé 7.000 milions d'euros), ha impulsat un pla de sanejament que permetrà un estalvi de més de mil milions (tancament del canal local de televisió, paralització d'obres, supressió d'organismes públics, reduccions de sous, etc.).

Diferents ajuntaments espanyols ja han presentat expedients de regulació d'ocupació (Jerez, Almensilla, Gáldar, etc.). I possiblement, a curt o mitjà termini, alguns municipis amb un alt percentatge de funcionaris s'hagin de plantejar l'elaboració de plans d'ocupació. Els ingressos municipals s'han reduït entre un 30 i un 70 per cent, i els problemes de tresoreria comencen a ser moneda corrent. Hi ha problemes per pagar les factures als proveïdors (on en alguns casos els pagaments es retarden diversos mesos i, fins i tot, anys), cosa que ha conduït alguns municipis a garantir aquestes operacions mitjançant el *confirming* amb determinades entitats financeres (Lleó, Vitoria-Gasteiz, encara que aquest municipi paga les seves factures als proveïdors en una mitjana de 57 dies). L'aplicació gradual i diferida de la Llei 15/2010 (que reforma la Llei 3/2004) permet temporalment aquest retard en el pagament a proveïdors. Sens dubte, fer front als reptes que planteja la regulació sobre la morositat per part de les entitats locals serà un desig piadós si no millora substancialment la situació financera d'aquestes entitats.

La situació és tan complexa que ha obligat en molts casos a una retallada dràstica dels pressupostos en matèria de festes patronals, de despesa corrent, d'inversions i, en menor manera, de despeses socials. Les despeses de personal també han entrat en aquesta lògica de l'ajust necessari, com veurem posteriorment.

Però no hi ha dubte que a Espanya (i sobretot a determinades comunitats autònomes) els alcaldes s'enfronten a una situació molt més difícil que a altres llocs. L'atur estructural i creixent està provocant la necessitat de dedicar amplis recursos municipals a la despesa social i les inversions. Però en aquest últim punt, finalitzats com estan ja els plans d'inversió local i de l'ocupació i la sostenibilitat, que es van posar en marxa per als exercicis 2009 i 2010 (Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, del Fons estatal d'inversió local, i Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, del Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local), sembla obvi subratllar que la delicada situació econòmica

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

financera per la que travessen les arques de l'Estat ha conduït al fet que, en l'exercici 2011, aquests plans no tinguin reedició. Sens dubte aquesta absència d'aquestes canals de finançament local (encara que dirigida més aviat al teixit econòmic i a la reactivació de l'ocupació) revertirà en un empitjorament progressiu i greu de la situació financera de bona part dels ajuntaments. Aquesta inversió local que va tenir lloc durant dos exercicis pressupostaris, va rebre l'aplaudiment de determinades organitzacions internacionals (Consell d'Europa i OCDE), perquè representava la posada en marxa d'una sèrie d'accions anticícliques, que no només pretenien pal·liar l'impacte d'una economia deprimida i reactivar l'ocupació, sinó que també injectaven uns recursos necessaris als governs locals. No obstant això, la imperiosa necessitat de reduir el dèficit públic ha frenat en sec aquesta iniciativa.

A tot això s'afegeix –com detallaré després– l'ajornament fins després del 2013 (així ho ha manifestat el ministre de Política Territorial, Manuel Chaves) de l'anhelada i necessària reforma de la Llei d'hisendes locals, que abordi definitivament la sempre esperada modificació del sistema de finançament dels governs locals a Espanya.

La caiguda d'ingressos fiscals propis dels ajuntaments és evident en aquests moments. L'esclat de la bombolla immobiliària i la paralització en sec de l'activitat de construcció, han suposat un autèntic cop a les arques municipals dels municipis amb ingressos molt vinculats a aquestes activitats. La crisi econòmica i la seva afectació a determinats àmbits de la societat (amb el conseqüent empitjorament del poder adquisitiu de moltes famílies o, el que és pitjor, la caiguda en la pobresa o la marginalitat), han erosionat l'ingrés de determinats tributs, i han carregat els municipis amb una sèrie de responsabilitats assistencials que els ajuntaments no poden desatendre en nom de la cohesió social.

Per si això no fos un quadre prou ombrívol, l'obligació que penja sobre els governs locals de retornar a la Hisenda estatal més de 15 mil milions d'euros corresponents a l'exercici del 2008, és una pesada llosa que caldrà gestionar amb prudència, ja que el gener de 2011 ha vençut el primer termini que es deduirà de les transferències corresponents. Per tant, molt menys diners per via de transferència estatals, que només s'alleuja parcialment per la participació dels municipis en els ingressos de la Comunitat Autònoma que preveu alguna Llei autonòmica (Andalusia), però que, igual que en altres casos (País Basc i Navarra, pel règim especial), no deixa de ser una excepció en el panorama general.

Amb aquest complex escenari, no hi ha dubte que els governs locals s'enfronten els propers anys a una situació d'autèntica crisi fiscal, que pot derivar si no s'adopten les mesures oportunes (i d'això ens farem ressò en el següent epígraf d'aquest treball) en una crisi institucional de magnituds considerables.

La "digestió" de la crisi serà especialment aguda en el sector públic local, ja que –tal com s'ha reconegut (Bosch, 2010)– les administracions locals tenen uns instruments molt limitats de política econòmica per fer front a la crisi, encara que, no obstant això, hagin de dur a terme també polítiques anticrisi amb l'objectiu de millorar l'entorn econòmic i social, modernitzar les seves pròpies estructures de gestió i, en fi, sanejar les seves finances públiques.

Però s'hi adverteixen anys molt difícils. La política de reducció del dèficit públic és –segons que ha expressat el Govern central– l'eix prioritari d'actuació financera en els propers anys, el que conduirà a unes restriccions de la despesa pública importants, i, en conseqüència, a una disminució radical de les transferències als municipis, llevat que la situació econòmica millori de manera ostensible i es produeixi un increment ràpid dels ingressos fiscals. En qualsevol cas, queda encara pendent l'ajustament derivat del retorn que els governs locals hauran d'aportar a la Hisenda estatal pel que correspon a la transferència a compte de l'exercici de 2009, unes deduccions que poden acabar amb l'escàs marge de maniobra que encara puguin tenir alguns municipis.

La situació és crítica. Ens trobem davant un moment en què es recapta menys (i tot apunta que seguirà sent així en els propers anys) i les despeses socials es disparen. Però no només les despeses socials: la implantació de l'*e-Administració*, els processos de simplificació administrativa com a conseqüència de la incorporació de la Directiva de serveis, la necessitat d'invertir per dinamitzar l'economia local i l'ocupació, el manteniment de molts equipaments municipals que s'han construït aquests darrers anys amb els plans d'inversió (centres d'adults, centres juvenils, poliesportius, biblioteques, etc.), exigeixen fortes quantitats de diners públics que, en aquests moments, no es poden treure d'altres partides.

A més, i això no és un tema menor, un bon nombre de municipis espanyols tenen fortament hipotecats els seus pressupostos per les despeses de personal i

despeses corrents, de manera que el marge de maniobra per alliberar recursos per tal de fer front a altres fins és molt reduït. És cert que les noves mesures anunciades pel Govern central en matèria d'endeutament alleugen una mica l'ombrívol panorama descrit, però no canvien en res el substancial del problema.

A partir del 2011 s'obre un llarg i complex període per als governs locals, que hauran d'afrontar una situació estructural de crisi fiscal amb una nova política i, sobretot, amb una nova manera de fer les coses (dit en altres termes, de gestionar eficientment recursos escassos). A aquest objectiu dediquem l'últim epígraf d'aquest breu treball. Possiblement, en línia amb el que es dirà immediatament, la política local (i, sobretot, "la manera de fer política local") haurà de patir un gir radical en els propers anys, i, fins a cert punt, s'haurà de "reinventar". No n'hi haurà prou amb dur a terme una política d'austeritat, d'ajust o de contenció. S'hi requereix una mica més, o, millor dit, molt més: caldrà fer les coses millor amb menys recursos. L'eficiència, com ens recorden determinats documents de l'OCDE, ha de passar necessàriament a primer pla de l'agenda. No hi ha solucions alternatives (OCDE, *Réformes économiques. Objectives croissance*, 2009).

5. Què fer? Com poden els governs locals enfrontar-se a una crisi fiscal que ha vingut "per quedar-s'hi" un llarg període de temps

La crisi financera internacional, sumada a la crisi del model productiu espanyol i les seves baixes taxes de creixement, així com al context institucional en el qual desenvolupen la seva tasca, ha impactat amb força en els governs locals, i es pot afirmar sense risc a equivocar-nos que s'ha instal·lat entre nosaltres amb vocació de quedar-s'hi (almenys durant alguns anys).

La lenta recuperació econòmica que s'espera a Espanya, juntament amb les explosives dades de l'atur (especialment de l'atur juvenil, on aquí sí que som "líders" europeus: al voltant del 40 per cent), vaticinen un llarg període de crisi fiscal per als governs locals a Espanya. Com a mínim es pot afirmar que el mandat 2011-2015 en els governs locals serà, sens dubte, un "mandat de crisi fiscal" o, si es prefereix, un mandat carregat d'ombres i de baixes expectatives de reforma.

És cert, a més, que l'estructura local de govern ha estat pràcticament fora de l'agenda política dels darrers anys. Una vegada més el nivell autonòmic de govern ha acabat per fagocitar les inicials i tímides empentes de l'anomenada "segona descentralització", que no ha passat més enllà de la seva formulació retòrica o merament programàtica. Realment, els governs locals segueixen sense superar gairebé el 14 per cent de la despesa pública en el seu conjunt, encara que han anat assumint progressivament una àmplia (i cada vegada més diversificada) cartera de serveis, la sostenibilitat de la qual, en aquests moments, cal posar en dubte.

La percepció de la crisi ha estat tardana en el nostre sector públic. Es pot afirmar que, fins a l'elaboració dels pressupostos per a l'exercici 2010, no s'ha tingut (o no s'ha volgut tenir) una idea clara de l'abast del problema, i no hi ha dubte que la confecció dels pressupostos per al 2011 ha estat –ja de manera definitiva– un "bany de realisme" davant d'un futur més que incert. En qualsevol cas, no serà fins a la celebració de les futures eleccions municipals, i la conformació ulterior dels governs locals, quan la percepció del problema que es té sobre la taula arribarà a la seva veritable dimensió. I això té una explicació com cal, ja que la proximitat de la cita electoral (22 de maig de 2011) ha suposat que els governs locals hagin ajornat les seves decisions més crítiques al moment ulterior a la celebració d'aquests comicis, el que representarà, sens dubte, diferir la solució de determinats problemes a un moment posterior, amb totes les dificultats que això suposa.

Alguna cosa es conjectura en l'ambient. Fa alguns mesos un mitjà de comunicació es feia ressò de la notícia que molts partits polítics estaven tenint problemes per garantir la permanència dels seus alcaldes en les llistes com a futurs candidats, ja que la crítica situació financera per la que travessa bona part dels municipis espanyols no ajuda a realitzar una política expansiva de despesa pública, que senzillament és impensable en aquests moments i en un bon nombre d'anys (*El Economista* de 8 de setembre de 2010: "Alcaldes a la fuga: renuncias masivas a repetir por la ruina de los municipios"). Sens dubte, la Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (13 de juliol de 2010) dictada en execució de sentència, que admet la possibilitat d'imposar multes coercitives sobre el patrimoni personal d'un alcalde i del secretari general en el cas d'inexecució d'una sentència per deutes municipals, no ajuda en excés al fet que proliferin aquestes "vocacions polítiques".

Certament, els governs locals poden fer front a la crisi econòmica i fiscal de moltes maneres, i les accions

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

dependran òbviament del tipus d'entitat local de què es tracti i del seu particular context economicofinancer (millor dit, de si la seva situació financera és crítica o no). És diferent l'anàlisi del problema des de la perspectiva dels ajuntaments o dels governs locals intermedis (diputacions provincials o comarques). En les línies que segueixen em referiré exclusivament als municipis, encara que algunes d'aquestes propostes també puguin ser traslladades als governs locals intermedis.

D'acord amb el que s'ha exposat al començament, cal tenir en compte que els municipis es poden enfrontar a la crisi econòmica des de dues dimensions o perspectives: la primera, de caràcter "exogen", té a veure amb les accions o mesures de dinamització del sector productiu , de l'ocupació i dels programes socials que s'hagin d'impulsar, així com amb les inversions que calgui realitzar per incentivar el desenvolupament econòmic del territori: mentre que la segona, és la dimensió exquisidament "endògena", que es projecta principalment en el pla institucional, organitzatiu i de gestió de persones en el respectiu Govern local.

Tal com s'indicava al començament d'aquest treball, en aquestes pàgines ens interessa posar l'accent en la segona d'aquestes dimensions (és a dir, l'endògena), però no és menys cert que cal fer alguna referència –encara que sigui breu– a la dimensió "exògena" del problema. En aquest àmbit, per exemple, s'han proposat diferents mesures. Núria Bosch (2010), recentment, ha dibuixat una sèrie de mesures que els governs locals poden posar en marxa per fer front a la crisi: mesures de foment econòmic, amb un paper destacat en la gestió de les polítiques actives d'ocupació (inserció laboral, intermediació, plans de formació) que alguns municipis ja estan desenvolupant (encara que les seves competències substantives puguin ser discutides); inversions i altres mesures de foment en les activitats empresarials i de servei; i mesures de caràcter social, que han de pivotar sobre les polítiques d'habitatge i en accions per a col·lectius desfavorits (ajudes, bonificacions fiscals, etc.). Al costat d'aquestes mesures es proposa també millorar la gestió del patrimoni municipal, traient-li major rendibilitat; i altres aspectes de millora que es projecten sobre l'àmbit intern o endogen.

Manuel Pimentel, en un treball publicat en la Revista *Metrópolis* (2008-2009), partia de la dada que la crisi econòmica serà prolongada i dura, però no eterna, que calia començar a treballar per superar-la, i que els ajuntaments haurien de fer ús de les fórmules clàssiques: "*Contención del gasto municipal hasta donde sea posible, refinanciación de la deuda, mejora en la gestión de los tributos y tasas, enajenación del suelo residencial y patrimonio municipal ocioso (...)*". Però aquest mateix autor advertia que aquestes mesures, tot i ser importants, no seran suficients, i que els ajuntaments, com a agents econòmics de primera magnitud, s'haurien d'esforçar més: "*por ejemplo, llegando a un gran acuerdo con los servicios públicos de empleo para colaborar en la gestión de las políticas activas de empleo (...) Los municipios también pueden colaborar con la actividad económica facilitando trámites, arbitrando suelos industriales y manteniendo un diálogo permanente con empresarios y sindicatos*". Però la solució més raonable a aquests problemes, segons aquest autor, partia per plantejar propostes imaginatives i innovadores, obrint el debat de la privatització de determinats serveis públics.

Un altre autor, Francisco Velasco (2010), fa èmfasi també en la "*supresión de las licencias municipales de actividad o de apertura*", que, com a conseqüència de la incorporació de la Directiva 123/2006/CE, relativa al mercat interior de serveis, suposa un incentiu important per al desenvolupament de l'activitat econòmica. Aquest autor advoca per analitzar les llicències no des de la perspectiva urbanística o ambiental, sinó "econòmica", i des d'aquesta òptica convé superar el "*notable* déficit ejecutivo *que empaña las licencias municipales de actividad o apertura*" (i, si s'escau, també, l'anomenada "llicència de funcionament").

Però no ens interessa tant en aquests moments aturar-nos en l'anàlisi d'aquestes mesures "exògenes" o de projecció externa per fer front a la crisi, com en plantejar una sèrie de mesures o accions de caràcter "endogen" o "intern", que tendeixin a reforçar la institució local com a Administració eficaç i eficient, que presta serveis de proximitat al ciutadà, transparent, participativa i amb una utilització racional dels recursos públics.

No deixa de ser curiós com aquesta crisi financeroeconòmica i després fiscal, a penes ha donat lloc a grans propostes de reforma o modernització de l'Administració. És ben cert que, en els últims mesos, diferents documents s'han fet ressò de la necessitat imperiosa de dur a terme una reforma estructural de l'Administració Pública com a mitjà de fer front a aquest cicle i reanimar així el nostre sistema institucional i, fet i fet, el nostre sistema econòmic. Cal citar aquí, per exemple, l'Informe "Everis": *Transforma España* (2010), o alguns altres documents de la mateixa OCDE. Però el cert és

que pocs comentaristes, i encara menys acadèmics, han proposat una reforma estructural de l'Administració Pública com un dels eixos bàsics de les mesures a adoptar per sortir reforçats d'aquesta crisi en què és immers el sector públic.

En un article periodístic publicat fa ja més d'any i mig, el professor Francisco Longo defensava la necessitat d'afrontar, de manera immediata, la reforma de l'Administració Pública, com una de les mesures estructurals urgents per fer front a la crisi econòmica ("Crisis, empresarios i funcionarios ", *El Periódico de Catalunya*, 21 d'abril de 2009). Sobre aquest mateix tema ha tornat aquest autor en un altre article publicat a *La Vanguardia* el 15 de novembre de 2010. Comença a haver-hi algunes altres reflexions que caminen en aquesta direcció. Com ha reconegut l'OCDE, les situacions de crisi són un marc apropiat per impulsar reformes estructurals, també en el camp de l'Administració Pública i l'Ocupació Pública.

No cal insistir aquí en els processos de modernització i reforma que es van dur a terme durant la dècada dels vuitanta i noranta del segle passat. Però potser convingui recordar que va ser el "declivi econòmic" (que no suposava un enfonsament) el que va impulsar i va activar les reformes que van tenir lloc al Regne Unit en aquesta època. És cert que la persistència de la crisi va representar un desafiament polític, acompanyat de la pèrdua d'"autoconfiança" de la mateixa classe política. Així, Keraudren (1994) ha dit que "*el descubrimiento súbito de un 'declive' británico abre un debate emocional muy vivo sobre las capacidades de la clase política inglesa de conducir al país hacia el desarrollo económico*". És possible que aquestes paraules siguin premonitòries del que ja està passant entre els nostres ciutadans i la classe política en aquests darrers anys.

Però el realment important és, en efecte, que la reforma estructural de l'Administració Pública, a diferència del que va passar a altres països durant els anys esmentats (Regne Unit, Nova Zelanda, Austràlia, Holanda, Dinamarca, Bèlgica, etc.), no està tenint per ara un protagonisme entre les mesures que advoquen per fer front a la crisi. La política de retallada de despesa (o "de tisora": menys empleats públics, menys serveis, etc.) s'està imposant a tot Europa, i no s'hi entreveu de moment una aposta decidida per les reformes estructurals del sistema públic. Aquesta absència no pot ser objecte d'anàlisi en aquestes pàgines, únicament poso en relleu que la nostra classe política (tant estatal, com autonòmica o local) està sent fins ara absolutament insensible sobre la importància que té la reforma estructural de les nostres organitzacions públiques. Tot això denota una concepció molt pobra i instrumental de l'Administració Pública i, el que és igualment preocupant, un dèficit de lideratge manifest.

En canvi, a Espanya s'està imposant una lògica de llançar, sense solta ni volta, una sèrie de propostes de reforma del marc institucional, poc meditades i sense estudis seriosos que avalin aquestes iniciatives. La retòrica vàcua, una certa simplificació i algunes dosis de demagògia s'estan imposant en el debat públic del nostre sistema institucional (limitació del paper de les comunitats autònomes, supressió radical de municipis o qüestionament, per posar alguns exemples).

En el camp de les reformes institucionals el camí que queda per recórrer és molt ampli. Les administracions públiques espanyoles, amb honroses excepcions, segueixen estant en la seva major part inspirades en el model burocràtic d'organització i gestió, tot el més amb algunes insercions de tècniques o instruments aïllats del *New Public Management*. Però certament, llevat de les excepcions esmentades, la cultura del *Management* està molt lluny d'arrelar en les nostres administracions públiques. Menys encara (o, almenys, amb molta menys intensitat) han arribat els "nous" vents de la governança, que a tot estirar s'han projectat en nostres governs locals a través del disseny dels processos de participació ciutadana.

Tal com va reconèixer al seu dia Luis F. Aguilar (2008) la governança inclou com a peça teòrica central la pèrdua d'autonomia i centralitat, de la qual es deriva una insuficiència directiva que requereix un "*pluricentrismo directivo, una dirigencia compuesta, un sistema, en fin, de gobernanza*". En paraules d'aquest autor: "*(…) la nueva gobernanza permite superar las limitaciones y defectos del gobierno tradicional, particularmente cuando una élite político-técnica centralizada y socialmente distante toma decisiones directivas, y que sitúa al Gobierno en mejores condiciones para cumplir su responsabilidad de dirigir la sociedad por el hecho de movilizar y conjugar las capacidades existentes en una sociedad".*

Però la governança en el pla local no suposa l'arraconament de la nova gestió pública, sinó que aquesta complementa aquella. La responsabilitat per la gestió i la conformació d'una estructura de directius públics executius, designats per criteris professionals, no ha perdut ni una mica de vigor, com veurem immediatament. Com va exposar al seu dia l'*Informe Picq* (1995), "*no hay*

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

organización eficaz sin descentralización de las decisiones a personas responsables que han de rendir cuentas de su acción". El *management*, malgrat l'equívoc que l'acompanya, és –com va recordar Keraudren (1994)– *"una manifestación discursiva del personal político y no realmente un discurso de los altos funcionarios; es un discurso nuevo sobre la Administración, pero nuevo sobre todo porque no es de la Administración*".

Potser aquesta sigui una explicació com cal del seu escàs arrelament a Espanya: la classe política en general (amb algunes excepcions singulars en els governs locals) ha estat escassament receptiva a aquest tipus de discurs, sent empesa la seva implantació per directius i alts funcionaris, mentre que l'escepticisme sobre les seves virtuts feia efecte sobre uns polítics impacients, que volen resultats a curt termini i són incapaços d'esperar que la llavor produeixi els seus fruits. Convé reiterar una vegada i una altra que els grans processos de canvi en les organitzacions públiques, els han fet unes forces polítiques, conservadores o socialdemòcrates, però han tingut posteriorment continuïtat independentment del color polític que els hagi impulsat al seu dia. La lliçó britànica, o les lliçons d'altres països (Nova Zelanda, Holanda, Bèlgica, etc.), són evidentment il·lustratives.

Què es pot fer per fer front a la crisi des d'una perspectiva endògena? Aquí el receptari és molt abundant i, al costat de mesures tradicionals d'ajust, cal afegir altres de més calat. Com ha reconegut Koldo Echebarría en una interessant i recent aportació (2010), els models de transformació del sector públic en etapa de crisi són bàsicament quatre:

a) Ajustament fiscal sense reforma, basat en la lògica de l'estabilització i en mesures de reducció de despesa o de simplificació d'estructures;

b) Reforma eficientista, que té l'autoritat pressupostària i el cicle de despesa com a eixos de la reforma;

c) Reforma de mercat, mitjançant el desplaçament de funcions del sector públic al privat (venda d'actius, externalització de serveis, cobrament per serveis, etc.); i

d) Reforma gerencialista, que advoca per una transformació dels incentius de les organitzacions públiques.

Aquest receptari de solucions per fer front a la crisi s'hauria d'incrementar amb una òptica o dimensió nova, com és la perspectiva "institucional", que és –tal com es veurà– per la que s'opta aquí de manera decidida. Sense perjudici que s'utilitzin alguna o totes aquestes solucions per fer front a la crisi fiscal, l'òptica institucional –tal com es veurà– afegeix un valor substancial als processos de reforma, ja que al capdavall és sobre les institucions on descansa un dels pressupòsits bàsics de garantir un desenvolupament econòmic i social durador en el temps.

No cal dir que tots aquests models estan dissenyats com a "tipus ideals", i es poden barrejar donant lloc a processos de reforma mixtos. Però el realment important en aquests moments és que, tant a l'Administració de l'Estat com a les comunitats autònomes (i en menor manera, com a "eco" d'aquestes accions, a algunes administracions locals), s'ha dut a terme un procés d'"ajustament fiscal sense reforma", consistent en una reducció de salaris d'alts càrrecs i d'empleats públics, una reducció de la mida de l'organització mitjançant supressió de determinats nivells de responsabilitat o la seva "degradació jeràrquica", una simplificació i racionalització d'estructures administratives mitjançant la supressió, fusió o canvi de forma jurídica de determinades, així com unes polítiques de reducció de despesa corrent.

No hi ha dubte, doncs, que a Espanya, després d'un canvi copernicà de la política econòmica, s'ha imposat el "model d'ajustament fiscal", gairebé sense fer proposta de reformes estructurals de les administracions públiques a mig/llarg termini. En efecte, al març de 2010, l'Administració de l'Estat ja va procedir a un procés de simplificació d'estructures i de reducció d'alts càrrecs, que pot ser qualificat d'irrisori o purament cosmètic, ja que la reducció del dèficit es va quantificar en la xifra de 16 milions d'euros. Posteriorment es va anunciar, encara que no s'ha fet efectiva, una reducció dràstica del nivell de subdirectors a l'Administració de l'Estat (el que hauria tingut forts efectes de desmotivació sobre l'estructura de l'alta funció pública) i una reducció de ministeris. Però en aquests temes els marges de maniobra són molt petits i els efectes sobre la reducció del dèficit poden ser qualificats d'anecdòtics.

L'Administració de la Generalitat de Catalunya –arran d'una Resolució del Parlament de Catalunya– va constituir una Comissió d'experts, i va procedir a l'aprovació d'un ambiciós Pla de racionalització del sector públic de la Generalitat de Catalunya, que pretenia una simplificació d'estructures, principalment en el que es pot denominar el sector públic instrumental. El problema fonamental era que aquesta proposta de racionalització i simplificació sorgia al final del mandat, quan les possibilitats de fer efectives les previsions de

supressió d'estructures administratives eren difícilment viables. Tanmateix, el Govern de la Generalitat va aprovar recentment el Decret llei 4/2010, de 3 d'agost, de mesures de racionalització i simplificació d'estructures del sector públic de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 5685, de 4 d'agost de 2010). Més recentment, el nou Govern de la Generalitat (CiU) ha dut a terme una retallada important del nombre d'alts càrrecs i de personal eventual, i ha anunciat també un procés de reordenació del sector públic dependent de la Generalitat de Catalunya.

No cal dir que altres comunitats autònomes han dut a terme també accions d'aquest mateix tipus, és a dir, de racionalització i simplificació d'estructures. En aquest procés s'observa un cert mimetisme institucional del que ha fet (per cert, molt poc) l'Administració de l'Estat. Ha estat paradigmàtic el cas de la Llei de la Regió de Múrcia, 5/2010, de 27 de desembre, de mesures extraordinàries per a la sostenibilitat de les finances públiques, que conté un dur paquet de mesures dirigides a redreçar el sector públic en una etapa de forta crisi fiscal, i que han estat rebudes amb una forta animadversió per part dels sindicats i d'un bon nombre d'empleats públics; però la situació realment era (i és) crítica. És veritat que a les comunitats autònomes, i a un bon nombre d'ajuntaments, el sector públic instrumental ha crescut de manera desordenada i caòtica, i aquest procés ha tingut efectes seriosos sobre la despesa pública i la coherència institucional dels models de gestió de polítiques públiques.

Algunes administracions locals han dut a terme mesures de racionalització i d'ajust. Unes vegades obligades pel fort deute que arrosseguen (cas de Madrid) o simplement per la necessitat d'ajustar-se a una "política d'austeritat en moments de crisi" (cas, per exemple, de Barcelona). Però queda molt camí per recórrer. Al marge de les mesures exigides pel Reial decret llei 8/2010, així com les derivades d'una política d'"imatge institucional d'austeritat" (congelació de sous d'alts càrrecs), s'ha fet molt poc en el pla de proposar reformes d'estructures de caràcter organitzatiu als municipis espanyols.

És cert, tal com dèiem, que el moment (últim any de mandat) no ajuda per formular propostes audaces en aquest terreny, però res no hauria d'impedir que els responsables polítics locals anessin preparant (encara que només fos com a disseny) un nou esquema d'estructuració de la Administració local corresponent i del seu sector públic instrumental, per tal de fer-lo menys onerós per a les arques públiques, més racional, però sobretot més eficient.

No obstant això, cal subratllar que el model d'"ajustament fiscal" té, com es va posar de manifest al seu moment (Echebarría, 2010), limitacions serioses en la seva aplicació i en els seus resultats. Per només portar algunes a col·lació, cal recordar algunes implicacions d'aquesta política d'"ajustament fiscal sense reforma": en primer lloc, pot exacerbar les disfuncions de l'organització preexistent; en segon pla, també pot produir efectes sobre la desprofessionalització de l'ocupació pública (envelliment de plantilles i desmotivació); també, en tercer lloc, pot debilitar les capacitats de resposta de l'Estat a noves necessitats; i, en fi, en quart lloc, les limitacions mateixes del model poden conduir a replantejar-se la necessitat objectiva d'una reforma estructural (una conseqüència, en tot cas, positiva d'aquest model).

Aquestes limitacions, convé tenir-les sempre presents quan es tracta d'impulsar una política d'ajustament. Efectivament, ningú no posa en dubte que davant un quadre fiscal tan desfavorable no calgui adoptar determinades mesures d'ajustament (algunes possiblement dures), però s'equivocarà qui pensi que amb aquestes mesures ja s'han resolt pràcticament tots els problemes, ja que si no s'adopten mesures d'innovació i canvi difícilment s'haurà avançat, sinó que possiblement s'hagi retrocedit. Sobre aquest tema tornem al final d'aquest treball.

6. Reformes institucionals en l'àmbit local per fer front a la crisi: algunes propostes

Ningú no posa en dubte a hores d'ara la importància que tenen les institucions per al desenvolupament econòmic, i per a la mateixa estabilitat política i social d'un país. Des que el premi Nobel d'Economia Douglas North en un conegut llibre (1993) va posar en valor aquesta idea, la mateixa s'ha anat interioritzant gradualment a tot el món desenvolupat i als països en vies de desenvolupament. Segons aquest autor, Anglaterra va deure l'èxit econòmic en els segles XVIII i XIX "a unes millors institucions".

En un esplèndid i recent llibre, Daniel Cohen (2010) ens recorda que per produir riquesa cal capital, capital humà i institucions eficaces. I afegeix: "Ara bé, dos d'aquests termes (el capital humà i les institucions), els produeix l'Estat, i constitueixen el que els

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

economistes denominen *les infraestructures socials de la nació*".

Per tant, no es pot dubtar que la "capacitat institucional" és un valor que s'ha de reforçar en el nostre sistema de govern local, sobretot si es vol fer front a aquesta llarga i profunda crisi fiscal que afectarà aquest nivell de govern. I per fomentar un desenvolupament institucional es requereixen, tal com va recordar Francis Fukuyama (2004), quatre grans aspectes: projecte i gestió de l'organització; projecte de sistema polític; base de legitimació; i factors culturals i estructurals. Òbviament, per raons d'espai aquí no poden ser tractats tots aquests punts de vista, i només en seran abordats alguns (marc legal institucional; estructura organitzativa; i sistema d'ocupació pública). Però com adverteix aquest mateix autor, perquè una reforma institucional pugui ser empresa es requereix sobretot i abans que res que hi hagi una demanda, la qual cosa exigeix una interiorització per part de la nostra classe política de la necessitat d'aquests canvis institucionals.

I és en aquest punt on, efectivament, "ensopeguem en un escull". La perspectiva a curt termini de bona part de la classe política, i la seva escassa visió estratègica, estan conduint el nostre sistema politicoinstitucional a un procés accelerat de descomposició i de fractura, sense adonar-se del valor intangible que tenen les institucions per al funcionament de l'Estat i de la societat mateixa. És cert que hi ha excepcions al diagnòstic descrit, però no deixen de ser això: excepcions. I, malauradament, el món local no és aliè a aquest diagnòstic.

Els nostres governs locals són "administracions de proximitat" molt properes a les necessitats i inquietuds dels ciutadans i que, normalment, han gaudit de bona salut pel que fa a legitimació social. No obstant això, l'abandonament polític i financer que estan patint aquestes institucions locals, així com els nombrosos (mals) exemples de corrupció que han proliferat recentment a l'entorn local, estan conduint el municipalisme a un desgast institucional d'enorme magnitud, que pot acabar –si no es repara urgentment– amb el distanciament i la desafecció ciutadana dels seus propis governs locals, que es poden veure impotents per atendre la cartera de serveis públics que demanden els ciutadans.

Aquesta desafecció seria particularment greu, ja que tot i la debilitat del sistema institucional local i el seu fràgil sistema de finançament, els governs locals (i, especialment, els municipis) gaudeixen d'una àmplia acceptació per part de la ciutadania, a diferència del relatiu distanciament que els provoca el sistema de relacions amb la Comunitat Autònoma o amb l'Administració General de l'Estat.

La tesi que es defensa aquí és que aquesta crisi serà de llarga durada i amb efectes molt seriosos sobre el sector públic: possiblement res no tornarà a ser com abans quan això algun dia acabi. I si el sector públic local no sap extreure les lliçons pertinents d'aquest procés, és molt possible que es vegi abocat a un procés gradual de desgast institucional i, fins i tot, en alguns casos al seu propi qüestionament. En una crisi econòmica estructural tan profunda com en la que ens trobem, els poders públics locals han d'apostar per afegir valor institucional, ja que si no es veuran efectivament posats en qüestió. En moments d'inquietud i amb unes necessitats de reducció de la despesa pública apressants, poden aparèixer –de fet, ja estan apareixent– propostes arbitristas sense un fons seriós de reflexió que advoquen per "mesures fàcils" de formular i difícils de portar a la pràctica, com ara una "simplificació radical" del mapa de governs locals (reducció de municipis, supressió de diputacions, etc.).

Les entitats locals es juguen el futur com a institucions al servei de la ciutadania en els propers anys. I és per això que, en aquests moments, el focus d'atenció s'ha de dirigir cap a un clar procés de reforçament institucional dels governs locals per fer front a la llarga nit de crisi fiscal que s'acosta. Es tracta, en conseqüència, de "fer més o fer el mateix amb menys recursos, i fer-ho a més de manera més eficient". Es pot fer. S'ha de fer.

Tanmateix, aquest procés requereix un canvi de mentalitat de la nostra classe política local, dels directius locals i dels mateixos empleats públics al servei de les entitats locals, així com dels ciutadans (als quals caldrà explicar molt bé, de manera pedagògica i clara, quin és el nou i complex context).

En un suggerent llibre, Lluís Recoder i Jordi Joly (2010), fan una aposta encesa per una redefinició del paper de la política en l'àmbit del Govern local, advocant per la creació de valor públic i la superació de la immediatesa que tant tenalla els nostres polítics locals. En definitiva, sota la idea de "projecte" els autors manegen la necessitat d'una visió estratègica per part de la política per afrontar els innombrables reptes que se susciten en la societat del coneixement i de la informació. Però, òbviament, aquest replantejament del paper de la política situa també el seu

camp d'actuació en una correlativa reducció de l'espai actual que ocupa: com diré immediatament, la idea de "projecte" (polític) està acompanyada de la d'"executivitat", el que condueix a una defensa encesa de la figura del "directiu públic professional", al qual cal exigir una confiança executiva i mai una confiança política. L'interès d'aquesta important reflexió transcendeix del pla merament acadèmic (en el qual alguns portàvem anys posicionant-nos sense cap tipus d'èxit), i se situa en el pla empíric o pràctic, ja que els seus destinataris són principalment els polítics locals i autonòmics. Que almenys prenguin nota.

Molt breument, passem revista ràpidament a quins són alguns punts a través dels quals es pot dur a terme un procés de reforma institucional del Govern local a Espanya, que ajudi a enfrontar-se amb una crisi fiscal llarga, profunda i, possiblement, dolorosa. Òbviament, ens interessa especialment dedicar una atenció final a les polítiques de reforma, modernització o innovació en matèria de recursos humans, tal com avançava l'enunciat d'aquest estudi.

6.1. Mesures de reforçament institucional del sistema de govern local i del seu finançament

Disposem d'una legislació bàsica en matèria local (Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local) que està absolutament inadaptada per a les necessitats dels governs locals en la segona dècada del segle XXI. Després de vint-i-cinc anys de vigència (i encara que hagi estat "apedaçada" en diverses ocasions), és obvi que es requereix repensar aquest marc normatiu institucional, i definir millor quins són els àmbits de poder (competències) dels governs locals i quin és, així mateix, el sistema de finançament. La Llei d'hisendes locals també està necessitada d'una reforma de gran calat, sempre anunciada i mai duta a terme. S'ha de repensar profundament el sistema de tributs locals i el sistema de finançament local en el seu conjunt.

El Govern central ha anunciat l'aprovació en el mes de març de 2011 del Projecte de Llei bàsica del Govern i de l'Administració local, que ha de substituir la legislació bàsica del 1985, però el seu "recorregut polític" (atesa la situació d'incomunicació i d'enfrontament absolut de les forces polítiques majoritàries) es torna més aviat complex. Però aquest anunci té pocs indicis de materialitzar-se, ni tan sols en la seva primera fase (aprovació del Projecte de Llei per part del Consell de Ministres i remissió a les Corts Generals). També s'ha anunciat que la Llei d'hisendes locals (o el finançament local) no s'abordarà, com a mínim, fins al 2013. I això en un càlcul certament optimista. Amb la qual cosa el panorama de reforma institucional del Govern local a curt termini pot ser caracteritzat com desolador.

Per la seva banda, els governs locals han sofert un procés d'interiorització en el si de les comunitats autònomes. I, per tant, seria molt important que els quadres normatius autonòmics que regulen el Govern local s'adaptessin així mateix als nous temps. Però aquest procés és complex, si abans el legislador bàsic no actua i remou algunes de les limitacions pròpies del marc actual. Tot i així, hi ha algun recorregut per innovar en aquest camp. Així ho ha fet la recent Llei d'autonomia local d'Andalusia (Llei 5/2010), però no deixa de ser una excepció en un sistema normatiu bastant inert o continuista (per exemple, la recent Llei valenciana de règim local). La Llei andalusa, encara que amb les limitacions exposades i dins el marc estatutari de la configuració dels governs locals, fa una aposta clara i determinant per reforçar l'autonomia local, sobretot en el pla d'una delimitació precisa de les competències.

Catalunya, per la seva banda, tot i les importants previsions estatutàries sobre el Govern local, ha estat incapaç d'elaborar una Llei integral de governs locals, de la qual només va existir un esborrany. Sí que s'han aprovat algunes lleis "parcials" (Llei del Consell de Governs Locals, Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Llei de vegueries), però encara falta un marc normatiu que posi ordre i racionalitat a l'estructura territorial de Catalunya, una tasca sempre ajornada i sempre pendent. Aquesta inacció estatal i autonòmica denota el paper de "secundarietat" que per part de les forces polítiques (siguin del signe que siguin) s'atribueix al Govern local. Hi ha, en efecte, un marcat desinterès per l'àmbit local, que només s'esmena parcialment quan s'acosten els processos electorals municipals.

Amb aquest precari marc normatiu institucional no es pot sinó dur a terme una política de "supervivència institucional", ja que no es pot esperar a curt termini –llevat sorpreses d'última hora– que la reforma institucional i financera del Govern local entri en l'agenda política, de la qual va caure fa molt de temps, i els nostres governants (aclaparats pels problemes immediats) són materialment incapaços de visualitzar els seus rèdits sobre el creixement econòmic.

Així les coses, la institucionalitat dels governs locals a Espanya es troba sumida en una etapa de llanguiment i

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

de qüestionament del seu propi paper. La feble posició del nivell local de govern en el conjunt de la despesa pública, no ha estat obstacle per a la seva forta legitimació entre la ciutadania. Aquesta pot baixar molts punts si l'actual marc normatiu financer segueix incòlume. El nostre "esport nacional" de carregar-nos institucions (en aquesta actitud "caïnita" que, segons sembla, forma ja part del nostre ADN) sembla que tindrà continuïtat amb una tasca de setge als municipis i províncies. Esperem que el municipalisme doni una resposta contundent a aquesta amenaça.

Cal elevar la veu sobre la necessitat imperiosa de reordenar institucionalment (i financerament) el sistema local de govern a Espanya, ja que els ciutadans –més encara en una situació de crisi econòmica aguda i perllongada en el temps– es dirigeixen moltes vegades cap a la Administració que tenen més propera, com és el cas dels ajuntaments, i aquests es veuran impossibilitats de satisfer, encara que sigui mínimament, les seves necessitats immediates. La legitimació de l'Estat social està en joc si no es presta l'atenció deguda a l'arquitectura institucional de les entitats locals a Espanya i al seu necessari enfortiment.

6.2. Mesures de reforma estructural i organitzativa. Una aposta per la direcció pública professional

En aquest segon apartat s'enquadren determinades mesures que sí que poden ser adoptades pel mateix Govern local, fent ús de les seves potestats d'autoorganització i de la seva autonomia política. Aquí les possibilitats d'innovació són amplíssimes, i depenen de la visió política i de la voluntat que mostri cada Govern local i, en particular, de l'exercici de lideratge que es faci en cada cas.

Sens dubte en aquest camp cal enquadrar mesures d'ajustament fiscal, però que s'haurien d'inserir en un Pla de reforma, modernització o innovació de l'entitat respectiva. Aquest Pla hauria d'incloure reformes de caràcter pressupostari, de gestió (processos), organitzatives, de "mercat" (privatitzacions, si s'escau), de (re) plantejament de la cartera de serveis, així com les que es denominen "gerencials" (gestió per resultats i direcció pública professional). En síntesi, una Administració més flexible, més eficient i més innovadora.

No és moment de desenvolupar aquí tot aquests eixos, perquè aquesta qüestió desborda amb molt els objectius d'aquest text. Però sí que convé advertir que cal anar repensant tota l'estructura de govern municipal per tal de racionalitzar-la i simplificar-la, prescindir de bona part d'aquest "exèrcit d'assessors" que nia a bona part dels governs locals (és a dir, fer un ús prudent i justificat de la figura del "personal eventual"), simplificar procediments i tràmits (per exigències de la Directiva de serveis, però anar fins i tot més enllà), millorar tots els sistemes i processos de gestió, apostar per un reforçament i desenvolupament de l'Administració electrònica, racionalitzar i simplificar (suprimint o fusionant) el dens i complex sector públic empresarial de les entitats locals, i, en fi, desenvolupar de manera definitiva la figura del directiu públic professional a les entitats locals, que acabi definitivament amb el desenvolupament d'aquestes funcions per part del personal eventual (figura absolutament inadequada per a aquests menesters i definitivament desplaçada per la legislació bàsica vigent en aquests moments).

Sobre aquest últim punt, no m'hi resisteixo a reproduir unes interessants reflexions de dos polítics locals catalans abans esmentats (Recoder-Joly, 2010), quan expressament afirmen el següent:

"*Queda expuesto que la política necesita incorporar un elemento nuevo, fuerte y potente, una nueva concepción del directivo público, un directivo ejecutivo con las mismas competencias o más que el directivo de la empresa privada (...)*"

"*La 'confianza ejecutiva' tiene que prevaler por encima de la 'confianza política' que actualmente se pide al directivo público (...) La prevalencia de la confianza política actual sobre los cargos de dirección pública genera un mercado de directivos públicos ineficiente, nada transparente ni competitivo".*

I conclouen:

"*En cualquier caso, los directivos actuales se entienden como 'eventuales' vinculados a los políticos electos y fundamentados en la confianza política, es decir son personas en su mayoría de partido, la misma norma legal los identifica en mucho casos como políticos, como cargos políticos que están ejerciendo de directivos públicos. Esto es terriblemente nocivo e inapropiado para disponer y conformar escenarios ejecutivos y rigurosos con la gestión, es terriblemente contrario a crear climas de confianza tan necesarios dentro de cualquier organización para su buen funcionamiento".*

Es podia dir més alt, però possiblement no més clar. Alguns portem no pocs anys intentant demostrar la necessitat i el valor institucional que aquesta "institu-

ció de mediació" que és la direcció pública professional representa. Crec que aquests dos responsables polítics locals (encara que un d'ells hagi assumit responsabilitats autonòmiques recentment) han tocat el punt feble i, definitivament, han obert un debat entre la classe política local que s'hauria de tancar assumint el reforç de la competitivitat institucional que aquesta opció per la professionalització dels directius públics representa.

6.3. Mesures de reforma de l'ocupació pública

L'ocupació pública és, així mateix, una institució cabdal a l'Estat constitucional democràtic. No obstant això, és una institució que es troba en crisi. En un encertat i suggerent estudi (per cert, de lectura obligada), el professor Sánchez Morón (2010) ha posat el focus d'atenció sobre quins són els problemes actuals que afecten la funció pública. No puc en aquests moments desenvolupar el diagnòstic i les seves interessants propostes, però cal afirmar que l'ocupació pública es troba actualment sumida en una crisi existencial de primera magnitud.

L'EBEP va suposar en els seus inicis un "canvi de paradigma" sobre com configurar la institució de l'ocupació pública a les administracions públiques del segle XXI. No obstant això, els seus elements més innovadors "dormen el somni dels justos" a l'espera que algú els desenvolupi.

Incapaç d'incorporar la "saba" nova que representava el canvi de paradigma de l'EBEP (avaluació de l'acompliment, carrera professional, directius públics professionals i codi ètic en l'ocupació pública), la institució transita per un sender de reforçament del seu estatus de drets (amb clares connotacions de privilegi enfront de la resta d'empleats no públics) i per un manteniment del seu *statu quo*, que els sindicats del sector públic defensen "a peu i a cavall", el que produeix una inadaptació brutal d'aquesta ocupació pública davant les necessitats del sector públic en l'actualitat.

Un sindicalisme que advoca per un "igualitarisme" de factura barata per als empleats, però cara per als ciutadans, una productivitat escassa o pírrica de vegades, una presència al centre de treball (física, que no mental en ocasions) que ofereix els estàndards més baixos dels països de l'OCDE, així com una "desmotivació" generalitzada que es mostra en un feble sentit de pertinença a la institució, conformen un quadre desolador.

L'ocupació pública local no és aliena a res d'això. Però el més preocupant és que els "funcionaris" ("empleats públics") estan en aquests moments en l'"ull de l'huracà" de l'opinió ciutadana. Davant la precarietat del mercat laboral, l'increment desmesurat de les xifres d'atur, la caiguda en la pobresa o en la marginalitat de no pocs ciutadans, la ruïna d'innombrables emprenedors o autònoms, l'ocupació pública ha esdevingut "l'illa" on tothom vol recalar.

Però aquesta crisi tindrà (està tenint ja) efectes importants sobre l'ocupació pública. També sobre l'ocupació pública local. Les plantilles dels governs locals estan, normalment, inflades, principalment a causa de l'ampliació de la cartera de serveis i, en no poques ocasions, atès el sistema de finançament via subvencions (que un cop acabades deixen els ajuntaments amb el personal incrustat en les seves plantilles). L'ocupació pública s'ha de "reinventar" i sobretot "reivindicar" davant la societat. Caldrà "alleugerir" el pes de les despeses de personal sobre els pressupostos dels governs locals. En alguns casos les rescissions de contractes seran necessàries, però l'aposta hauria d'anar per un Pla de racionalització d'efectius que advoqui pel manteniment (quan sigui factible) de les plantilles actualment existents, encara que en alguns casos caldrà un ajustament de salaris o, si és el cas, pactar reduccions de jornada (amb les corresponents reduccions de salaris). Però, això sí, exigint un increment de la productivitat quantificable, sostingut i incrementat en el temps.

Evidentment cal recórrer als plans de recursos humans per poder gestionar persones en un entorn de crisi fiscal. La legislació de funció pública no ajuda en excés. Els plans d'ocupació es van incorporar durant la crisi de 1992-1993 (Llei 22/1993) i encara estan inserits en la legislació bàsica i en la normativa autonòmica de desplegament. Sobre això no s'ha innovat res, i caldrà recórrer a aquest quadre normatiu si es vol avançar una mica en aquesta línia. En particular, les entitats locals (igual que les comunitats autònomes) disposen de l'interessant instrument dels plans de racionalització que preveu la disposició addicional vint-i-unena de la Llei 30/1984 (que va ser incorporada en la reforma del 1993). Però el problema per racionalitzar o reassignar recursos humans no és tant el marc normatiu com les dificultats procedimentals de dur a bon port aquestes polítiques, sobretot per l'escassa (per no dir nul·la) sensibilitat sindical davant d'aquest tipus de problemes: la configuració estrictament "defensiva" i "conservadora" dels sindicats del sector públic, serà possiblement una de les rèmores majors per fer front amb polítiques intel·ligents de recursos humans a una crisi fiscal que amenaça amb ser llarga.

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74

En tot cas, tal com dèiem, el marc normatiu dels plans d'ocupació no deixa de ser notablement confús i disfuncional. Efectivament, la idea de plans d'ocupació s'incorpora a la legislació espanyola de funció pública per fer front el 1993 al procés de convergència europea que havia d'acabar en la moneda única. I la seva concepció es vincula, per tant, amb una perspectiva de reassignació d'efectius o, fins i tot, de reducció de personal. Aquesta concepció serà un llast, ja que la reassignació d'efectius pot ser necessària per abordar un procés de racionalització de plantilles a les entitats locals, però en vincular-se a aquest procés una sèrie de situacions administratives (excedència voluntària incentivada, expectativa de destinació o excedència forçosa), algunes de les mateixes de contingut "traumàtic" (excedència forçosa), han acabat per identificar els processos de "reassignació" amb una mena d'"expedients de regulació d'ocupació de tipus funcionarial" (Palomar, 1997).

Sens dubte caldrà amortitzar algunes places, s'han de reassignar efectius, caldrà acostumar-se als recursos escassos, i caldrà disciplinar amb molta pedagogia uns sindicats del sector públic que pretenen mantenir –parafrasejant Longo– "estancades les aigües de l'ocupació pública". Però el temps corre en contra seva. Si el sindicalisme en el sector públic és incapaç de visualitzar que els seus caps (la seva "empresa", com els agrada dir) són els ciutadans i no els polítics, molt poc es podrà avançar en la línia d'innovar i de modernitzar l'ocupació pública local, i potser un dia s'adonin de com els mateixos ciutadans els deixen de banda definitivament i, el que és pitjor, comencen a aplaudir algunes mesures extemporànies que algunes "dames de ferro" o "cirurgians" del mateix metall adoptin en relació amb l'ocupació pública com a institució, amb els seus empleats públics i amb els propis representants sindicals.

No se m'hi escapen les enormes dificultats que, en un context de crisi fiscal, suposa una opció per la reforma institucional de l'ocupació pública, sobretot pels costos que pot comportar a curt/mitjà termini el fet de posar en marxa determinats instruments i, sobretot, reforçar les unitats de recursos humans de les organitzacions locals. Però no hi ha dubte que aquesta és una inversió que haurà de ser detectada pels polítics locals amb visió estratègica.

En tot cas, les innovacions en matèria de recursos humans poden ser moltes i de diferent calat. L'important és fer coses i caminar en la direcció de professionalitzar més l'ocupació pública local, dotar de millors competències professionals els empleats públics i, sobretot, incrementar qualitativament els índexs de productivitat, amb la finalitat última de servir millor els ciutadans. Si es comença a caminar en aquesta direcció els resultats, més tard o més d'hora, s'aniran assolint. Però que ningú no s'enganyi: una reforma estructural d'aquest tipus requereix temps, lideratge, sostenibilitat i certes dosis de tenacitat. No són reptes per a polítics pusil·lànimes o de perspectives a curt termini. La impaciència no casa bé amb aquest tipus de reformes.

Els anys vinents en matèria d'ocupació pública local han de ser els anys de la innovació i de la gestió del canvi. S'ha d'invertir en desenvolupar les eines de planificació de recursos humans també a l'Administració local, el que implica necessàriament optar per instruments de planificació estratègica, difícils de concretar en un marc de tanta incertesa, però que resulten un exercici necessari per poder fer front, amb garanties d'èxit, als problemes amb què s'enfronta l'ocupació pública.

Sens dubte, les mesures d'ajust seran imprescindibles, però al costat de les mateixes s'han d'enviar "llums positives" que reforcin la institucionalitat de l'ocupació pública local a través d'una sèrie d'instruments i mitjançant la configuració d'una política integral d'ocupació pública. Així, a manera de ràpid inventari, cal impulsar un canvi profund en una sèrie d'àmbits, com ara: a) desenvolupar instruments d'organització i gestió de l'ocupació pública (monografies de llocs, anàlisis funcionals, àrees funcionals); b) reforçar els instruments de selecció per captar talent; c) impulsar polítiques formatives adequades a les noves necessitats de l'estructura del personal i de les plantilles; d) implantar sistemes d'avaluació de l'acompliment, si més no com a experiències pilot, a fi de millorar l'instrument amb el pas del temps; e) articular sistemes de carrera professional sense cost fiscal (o amb impacte fiscal diferit), que permetin desenvolupaments de competències professionals dels empleats públics i expectatives de promoció professional a les organitzacions locals; f) instaurar la direcció pública professional en l'àmbit local; g) professionalitzar el sistema de negociació col·lectiva pel que fa a la representació local. Moltes d'aquestes propostes no podran ser abordades per bona part dels nostres municipis, ateses les seves limitacions pel que fa a capacitat de gestió, però han de ser reforçats i recolzats pels governs locals intermedis. A aquest efecte, s'ha d'apostar perquè totes les polítiques d'innovació de l'ocupació pública local s'impulsin des d'aquests governs locals intermedis, però per iniciativa dels

mateixos municipis. És una tasca complexa, dilatada en el temps, però imprescindible si es vol millorar la qualitat institucional dels governs locals a Espanya.

En fi, concloc. La transcendència del sistema institucional és indubtable a un Estat constitucional, però així mateix les institucions tenen un paper importantíssim en el desenvolupament econòmic i, pel que ara interessa, com a instrument per superar el llarg cicle de crisi fiscal en què estan sumits els nostres governs locals. Enfortir les institucions, enfortir la capacitat institucional, millorar els nostres sistemes institucionals, modernitzar, reformar i innovar constantment, haurien de ser la guia dels polítics locals que tinguessin visió estratègica.

Però no ens enganyem. Com ha exposat de manera clarificadora Hugh Heclo (2010), "el nostre actual perill no rau tant en l'excés de pensament institucional com en la seva insuficiència. La ment moderna ha perdut l'equilibri pel que fa a les institucions". I, malauradament, els nostres polítics locals, els nostres directius, els nostres sindicalistes i els nostres empleats públics, no són una excepció a aquesta regla.

Queda, per tant, un treball ingent per fer. Posemnos-hi, doncs. Preparem ja el difícil camí que s'acosta per als propers anys en l'àmbit del Govern local. El llibre citat d'Heclo acaba amb una reflexió que no em resisteixo a reproduir:

"Hem de caminar pendent amunt tota l'estona? Sí, fins al final. Però no hi ha cap raó per al desànim. El camí de pujada pot ser també un camí de sortida (...) cap a alguna cosa millor".

7. Bibliografia

Aguilar, L. F.: *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones,* ESADE, Barcelona, 2008.

Cohen, D.: *La prosperidad del mal. Una introducción (inquieta) a la economía*, Taurus, 2010.

Congrés de Poders Locals i Regionals (Consell d'Europa): "Les collectivités territoriales font face à la crise", *L'état du Congrès 2009*.

Dehesa, G. de la: *La primera gran crisis financiera del siglo XXI*, Alianza Editorial, Madrid, 2009.

Echebarría, K.: "Crisis y empleo público en España", *Congrés Internacional de Recursos Humans*, Vitoria-Gasteiz, juny de 2010.

European Union/Urbact II: *Cities and the Economic Crisis. A survey on the impact of the economic crisis and the responses of Urbact II cities,* abril, 2010.

Fukuyama, F: *State Building. Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, La Table Ronde, París, 2004.

Gámir, L.: "España: ¿adicta al paro?", *Lecciones de la Crisis: Revista del IEE*, núm. 1, 2010.

Heclo, H.: *Pensar institucionalmente*, Paidós, Barcelona, 2010.

Jiménez Asensio, R.: "Dirigir el sector públic a Catalunya: reptes pendents", en X. Pont i J. Oriol Prats, *Reformes més enllà dels tòpics: com pot Catalunya sortir reforçada de la crisi*, Fundació Rafael Campalans, Barcelona, 2010.

Keraudren, P.: *Les modernisations de l'Etat et le Thatchérisme*, IEAP/EIPA, Bruylant, Bruselas, 1994.

Marín Quemada, J. M.: "La crisis financiera internacional, las dos crisis de la economía española y algunas recomendaciones de política económica", *Lecciones de la Crisis: Revista del IEE*, núm. 1, 2010.

North, D. C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Osborne, D., Plastrik, P.: *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1998.

Picq, J.: *Il faut aimer l'État*, Flammarion, París, 1995.

Pimentel, M.: "Los ayuntamientos y la crisis económica", *Barcelona Metrópolis. Revista de Información y pensamiento urbanos*, *otoño-invierno 2008-2009*, Barcelona.

Pröl, M., Heichlinger, A.: *Taking the pulse of European Public Administration. Key Findings of the European Public Sector Award 2009,* EIPA, Maastricht, 2009.

Recoder, LL., Joly, J.: *La política que ve. Competitivitat pública per afrontar els reptes del segle XXI*, Proa, Barcelona, 2010.

Sánchez Morón, M.: "Situación actual del empleo público", *El Cronista*, núm. 1, 2010.

Stiglitz, J. E.: *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, Barcelona, 2010.

Tugores Ques, J.: *Crisis: lecciones aprendidas… o no*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

Velasco, F.: "Crisis económica y Derecho Local", *Anuario de Derecho Municipal 2009*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

Viñals, J.: "Reflexiones sobre la crisis financiera internacional", *Lecciones de la Crisis: Revista del IEE*, núm. 1, 2010. ■

Fundació Democràcia i Govern Local, p. 55 a 74