

LOS GRANDES DESAFÍOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

(Asociacionismo municipal, mancomunidades, consorcios, redes)

Cuarta Jornada Hispano-Peruana para el fortalecimiento del proceso de descentralización.

Organizadas por la Fundación Humanismo y Democracia

Comunicación de José Atarés Martínez

Senador y exAlcalde de Zaragoza

LOS GRANDES DESAFÍOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

(Asociacionismo municipal, mancomunidades, consorcios, redes)

En primer lugar, quiero agradecer a la Fundación Humanismo y Democracia la oportunidad de dirigirme a Vds., dentro de estas "Cuartas Jornadas Hispano-Peruanas para el fortalecimiento del proceso de descentralización", financiado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en la que participan tan destacadas personalidades.

Soy un firme convencido de la oportunidad de promover estas iniciativas, y ya en mi anterior etapa de Alcalde de Zaragoza pude participar en varios Cursos Superiores de Dirección Pública Local para Gestores Iberoamericanos, además de poner en marcha la participación de Zaragoza en el proyecto Emplenet (proyecto de cooperación entre Europa y América Latina dirigido a reducir la tasa de desempleo en los países iberoamericanos mediante la utilización de las tecnologías de la información dentro de la Administración Local, como herramienta clave en la relación con los ciudadanos, y que cuenta con 15 socios europeos y latinoamericanos y está financiado por la Comisión Europea, a través de la red @lis).

Se me encomienda hablarles por unos 20 mn., para poder mantener un coloquio después, de los **nuevos retos que se nos presentan a los Gobiernos Locales, y de los instrumentos de los cuales servirnos** para alcanzar los objetivos previstos en la legislación y aquellos otros que nuestros municipios van **asumiendo de forma espontánea o inducida para completar las posibilidades de desarrollo** de nuestros territorios y generar las oportunidades de futuro deseables para nuestros vecinos.

Parece indudable que, de ser meros prestadores de servicios, los municipios nos hemos convertido en el primer escalón de la estructura económica de nuestros territorios, además de poder incidir de modo inmediato en materia social, educativa, etc. El paso de municipio servidor, o mero proveedor de servicios, a gobierno local se refleja no sólo en nuestra aspiración, sino en el papel cada vez más relevante de las ciudades en la integración de la

sociedad y en la configuración del territorio. Así, los municipios grandes potencian el territorio, en tanto los pequeños son factor indispensable para articular los mismos y objetivo de las políticas de ordenación.

Para alcanzar unos y otros fines, tanto en el nivel prestador de servicios, como en la dimensión de vertebración de territorios, hemos aprendido que los municipios se refuerzan en su papel si aceptamos como algo natural la asociación, en su más amplia concepción y sin limitaciones subjetivas u objetivas.

Voy a intentar generalizar la experiencia asociativa municipal, sin descender a cuestiones más concretas, e intentaré evitar referencias a la legislación aplicable y a los deseables cambios normativos, en el bien entendido de que **las distintas fórmulas de colaboración y cooperación municipal deben encontrar un marco legal amplio y flexible, que permita que la propia iniciativa local, en uso de su pretendida autonomía, pueda fijar objetivos e instrumentos adecuados al cumplimiento de sus fines.** El tiempo de los gobiernos locales exige saber superar las barreras de la acción vinculada a la territorialidad y al ejercicio excluyente de sus competencias, para actuar sumando esfuerzos tendentes a una mejor prestación de todos los servicios.

La cooperación entre los municipios, se basa en el principio general de la libertad asociativa de las entidades públicas. Este principio, presente en nuestros ordenamientos jurídicos, está, por ejemplo, especialmente presente en la Carta Europea de la Autonomía Local (*art. 10.1, "Las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar, y en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de las tareas de interés común"*).

Las futuras reformas del marco jurídico deben orientarse, en este aspecto, a la potenciación de la cooperación intermunicipal. Como punto de partida, diremos que **la asociación de los entes locales para hacer efectivos los principios de eficiencia y la prestación de los servicios públicos, es una necesidad** dada la estructura del mapa municipal en todos nuestros países.

Y una acción necesaria para el reforzamiento del sistema de gobiernos locales.

En todo caso, es evidente la necesidad de **ofrecer soluciones a amplias zonas rurales donde el fraccionamiento municipal y la escasez de recursos** de los pequeños municipios ha sido incapaz de atender las demandas de los ciudadanos y de retener la población en amplias áreas rurales. Estos espacios necesitan **articular políticas propias y disponer de gobiernos locales que merezcan tal denominación, con capacidad gerencial mínima para articular su propio desarrollo** con voz propia. En el ámbito local la cooperación se convierte en **una cuestión de supervivencia**, sobre todo para pequeños municipios que no podrían prestar servicios básicos si no llegaran a **acuerdos de cooperación horizontal** con otros municipios de sus entornos.

Pero no hay que pensar sólo en esas circunstancias, sino en **que la colaboración y cooperación municipal abren nuevas expectativas de proyección municipal**, saltando, incluso, la proximidad de los territorios. Una vez más, se vuelve a poner de relieve el **pragmatismo municipal** de unirse para defender intereses compartidos.

Conforme se refleja en varios Libros Blancos del Municipalismo, a la hora de abordar las soluciones problemática de las estructuras territoriales locales, hay que empezar cabalmente por el nivel municipal.

En Europa se han seguido dos políticas para ofrecer solución al **problema de la gran fragmentación municipal**. La primera y más dura ha consistido en la supresión pura y simple de los pequeños municipios (Países nórdicos, Reino Unido, Bélgica, Grecia si bien manteniendo los antiguos municipios como entidades puramente representativas-, Alemania en menor medida).

La otra, más flexible, y de la que Francia con España constituyen un ejemplo, consiste en **fomentar un asociacionismo municipal de nueva generación, una intermunicipalidad que busca un espacio pertinente para el desarrollo de las**

políticas locales mediante un proceso negociado entre el Estado y los municipios, estimulado mediante medidas de fomento (más participación en los tributos del Estado, esencialmente, o participación en proyectos supramunicipales atendidos con Fondos Europeos, etc.). Las agrupaciones así creadas **deben desarrollar un mínimo común competencial de funciones proactivas que permitan su visibilidad institucional** y que permitan ir consolidando un espacio político percibido por los ciudadanos de las comunidades integradas como en espacio adecuado para el desarrollo de un proyecto de vida en común.

Bien, pues para dar respuesta a esta necesidad, vamos a analizar someramente algunas de las figuras ya aplicadas y otras emergentes que pueden complementar la acción local:

- Mancomunidades
- Comunidad de Municipios
- Comarcas
- Consorcios
- Sociedades Empresariales
- Areas Metropolitanas
- Convenios
- Gestión en Red

MANCOMUNIDADES

Una asociación entre iguales, aunque distintos en territorio, población y recursos, que está suficientemente acreditada en la gestión de servicios de carácter básico prestadas en sus municipios. Cada uno de sus miembros tiene **idéntico rango administrativo y competencial**, y constituyen mancomunidad, con órganos distintos e independientes de cada una de sus estructuras. Las experiencias acreditan su funcionalidad, en recogidas de residuos, abastecimiento de agua, servicios deportivos, asistencia social, educación de adultos, etc. Muchas veces las dificultades que encuentran

requerirían participación de otras instituciones, que a su vez pueden tener competencias reguladoras y determinantes de la financiación.

COMUNIDAD DE MUNICIPIOS

Figura de aparición reciente, como nueva forma de asociacionismo municipal: se trata de una forma especial de asociación entre municipios destinada a gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, que puede tener carácter temporal o indefinido, y que se caracteriza por **carecer de personalidad jurídica propia** y no suponer, por lo tanto, la creación de ninguna administración pública nueva. La principal ventaja de esta figura reside en que para los municipios de escasa capacidad técnica y económica la creación de nuevas personas jurídicas conlleva costes que no pueden fácilmente soportar. De esta forma, sin especiales costes y con una organización sencilla para obtener agilidad, los municipios de menor capacidad pueden acometer tareas comunes que pudieran consistir en la gestión de servicios públicos.

COMARCAS

Una agrupación, casi siempre de origen legal (a veces con oposición de los municipios integrados), que **mantiene continuidad territorial y un marco jurídico competencial y financiero propio**. Actúan, o podrían hacerlo, con fines estratégicos, más que de prestaciones de servicios. La planificación de iniciativas o acciones de desarrollo sería su ámbito adecuado, así como la participación en políticas de ordenación del territorio. La valoración de su eficacia es discutida.

CONSORCIOS

Los consorcios se han revelado como un **instrumento útil de cooperación institucional**, especialmente en el ámbito local, en áreas de protección civil, saneamiento y distribución de agua, recogida y gestión de residuos, promoción y difusión de la cultura, comunicaciones, turismo, transportes, promoción empresarial, gestión de espacios naturales protegidos, etc.

También se han creado para la gestión de programas y proyectos de alcance territorial supramunicipal e incluso para la puesta en marcha de nuevos procesos de participación pública. Su adaptabilidad a los distintos fines y objetivos permite la integración de distintas organizaciones administrativas, cada cual con sus niveles competenciales y sus propias estructuras de recursos económicos.

SOCIEDADES EMPRESARIALES

En el ejercicio de la autonomía municipal, los Gobiernos Locales pueden aprovechar la constitución de Sociedades Empresariales, Públicas o Mixtas, con otros Municipios o con otras Administraciones o con otros socios particulares. Sus ámbitos de actuación son absolutamente abiertos: desde sociedades de promoción económica o turística, a plataformas de distribución comercial.

AREAS METROPOLITANAS

El tratamiento de las estructuras territoriales locales debe abordar en todo caso la **existencia de importantes conurbaciones o áreas metropolitanas funcionales**, que si bien ocupan en términos geográficos un espacio reducido, concentran en él, sin embargo, a una parte muy importante de la población. Es **necesario articular los espacios metropolitanos como territorios coherentes, buscando su integración espacial y social**.

Las áreas metropolitanas deben ser una **forma específica de intermunicipalidad estratégica** para el desarrollo de los territorios metropolitanos. Existen en Europa diferentes modelos de arquitectura institucional que responden a las peculiaridades institucionales de los diferentes países, a las características del territorio en cuestión, y a los fines prioritarios que la institución resultante pretende abordar, y en definitiva a las características del gobierno (o gobiernos) impulsores del área metropolitana.

La variedad de modelos hace que no exista una receta general sobre cómo deben organizarse las necesarias áreas metropolitanas españolas. Sí parece,

en cambio, que se puedan señalar los factores críticos de cara a la utilidad de estos gobiernos; entre otros, señalaríamos la *necesidad de que haya voluntad de cooperación entre los municipios implicados, la aplicación de mecanismos de solidaridad territorial, la definición clara y precisa de unas competencias acompañadas de recursos financieros suficientes, la eficacia y la eficiencia en la respuesta a los problemas y retos del área, y un liderazgo institucional o territorial del gobierno impulsor de la institución. Y esto enlazaría con la definición de los...*

CONVENIOS

Las grandes conurbaciones, singularmente, exigen a la vez la coordinación de todos los actores territoriales que inciden en ellas, y la articulación de todas las políticas sectoriales que las afectan, para lograr las sinergias necesarias y avanzar por la senda de la cohesión territorial y social. A estos efectos, se considera que procede la introducción en la legislación básica de régimen local de los "convenios metropolitanos", como instrumentos voluntarios flexibles de colaboración entre el Estado, los niveles intermedios y las áreas metropolitanas institucionales o los municipios de las áreas metropolitanas funcionales-, con la finalidad de desarrollar un proyecto metropolitano común mediante la planificación de las inversiones y la coordinación de las grandes políticas públicas que afectan a la metrópoli: planeamiento urbanístico, grandes infraestructuras de transporte, movilidad, vivienda, medio ambiente (incluyendo los ciclos hidráulico y de los residuos), seguridad ciudadana, desarrollo económico local, ... Estos convenios podrían incorporar a otros actores institucionales y sociales relevantes, como las universidades, las cámaras de comercio, y los sindicatos y las organizaciones patronales más representativos.

GESTIÓN EN RED

Las redes son diversas en su estructura, funciones y objetivos (Agranoff, 2003). Hay *redes informativas*, en las que los *partners* se juntan para intercambiar políticas y programas, información y tecnología, y soluciones

posibles. Hay redes de *desarrollo*, en las que el intercambio de información se combina con la educación y el servicio en otras organizaciones para aprender cómo hacerlo en casa. Hay *redes expansivas* en las que no sólo se intercambia información, sino que, además, se ponen en común los contactos con clientes, se programan acciones, se mejoran oportunidades de acceso a fondos, y se abren vías para nuevos programas; incluso se implantan los programas diseñados en el marco de la red. Y *hay redes de acción*, en las que, desde la experiencia de trabajar ya en común, se realizan ajustes interorganizativos, se adoptan formalmente cursos de acción colaborativos y se prestan servicios mientras se comparte información y tecnología.

Así, dentro de las denominadas redes de acción, como iniciativas participativas innovadoras o de exploración de nuevos ámbitos de cooperación, encontramos el modelo denominado "Gestión en Red". Encontramos una gran variabilidad tanto en cuanto a las iniciativas, municipios, población y superficie, como en cuanto a la naturaleza o a los objetivos planteados; eso sí, todas *suponen una nueva concepción de los procesos de desarrollo territorial, en la que tiene cabida la participación de la población local y la introducción de estrategias concretas para alcanzar objetivos.*

En definitiva, se trata de una búsqueda de nuevas fórmulas de cooperación entre municipios, orientadas y articuladas en la apertura hacia la participación efectiva de agentes sociales para la puesta en marcha de puntos de encuentro, discusión, gestión y elaboración de estrategias. Dentro de esta categoría aparecen proyectos y programas de colaboración entre ciudades integradas en redes creadas con fines concretos, ya sean dentro del contexto nacional o internacional: ya no requiere la proximidad territorial, por lo que estamos ante una nueva fórmula de cooperación, basada en el conocimiento y en la intención de trabajar coordinadamente generando sinergias a través de la búsqueda de soluciones ante problemas y retos comunes.

CONSIDERACIONES FINALES

El modelo de organización pública de **calidad** exige **actuar complementariamente**, promueve una **cultura de la colaboración** y de **superación de las fracturas competenciales**, y establece **relaciones fructíferas con otras instituciones u organizaciones**.

Cuando hablamos de Calidad en la Gestión Local, más allá del principio de subsidiariedad, utilizamos el "**criterio de conectividad**" que supone que la Administración Local ha de contemplar en sus objetivos la **superación de las fracturas competenciales entre administraciones** y la eliminación de zonas de sombra entre unidades de la misma organización; y también se han de **evitar solapamientos que produzcan gastos innecesarios, duplicidades e interferencias en las competencias o actuaciones de otras organizaciones**. *La cooperación es, no ya una necesidad, sino una exigencia de calidad.*

Unas últimas consideraciones: la cooperación y participación es una necesidad sentida desde los gobiernos locales, garantizando la prestación de servicios obligatorios o ampliando las expectativas de prestación de servicios de utilidad para sus vecinos. Allí donde se detecte el interés público o social, no deben cercenarse las modalidades de asociacionismo o participación. Eso sí, tampoco debemos olvidar nunca que **somos Administraciones Públicas** y que, como tales, **la transparencia y la fiscalización de la gestión no se ejercen sólo en orden interno dentro de cada organización constituida ad hoc, sino que deben proyectarse con nitidez ante los ciudadanos**. La eficacia y la eficiencia no pueden nunca alegarse en detrimento del principio de legalidad y de responsabilidad del ejercicio público.

Muchas gracias por su atención.

Madrid, 17 de octubre de 2.005.

(

<ENDNOTE>(Documentación consultada: "Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación Territorial en España", de F.Rodríguez Gutiérrez, R.Menéndez Fernández y A.Cadenas Nevado, proyecto de investigación del 'Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003'. Asimismo, documentación aportada para la elaboración del "Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España".