

MANCOMUNAR LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Elisa Docio Herrero

Ayuntamiento de Villamediana (Palencia)

La experiencia de la mancomunidad como entidad jurídica supramunicipal se mantiene con vigor, incluso aumenta sus contenidos competenciales, con el fin de que las entidades locales con escasa población y recursos puedan hacer frente de forma solvente al creciente número de competencias que junto a las propias, legalmente establecidas, van incrementando la carga municipal con las impropias y sobrevenidas, procedentes en unos casos de decisiones asumidas por los órganos locales ante necesidades apremiantes, de injustas asignaciones, o de la ineficiencia de gestión de las administraciones realmente competentes que dejan en manos de los ayuntamientos quehaceres residuales que acaban suponiendo un alto coste económico y generan dificultades de gestión.

Los entes locales se han convertido en frente de choque de las reivindicaciones y demandas de soluciones reclamadas por los ciudadanos. Con razón o sin ella, los habitantes de un municipio se dirigen directamente a su ayuntamiento como administración más cercana que debe dar respuesta de algún modo a las apremiantes cuestiones planteadas.

En contrapartida, los entes locales, no perciben una compensación suficiente al refuerzo competencial que recarga las arcas municipales sin que exista una correspondencia de recursos disponibles, bien procedentes de las asignaciones del Estado, bien de las comunidades autónomas, que suelen delegar sin recursos o éstos acaban quedando desfasados ante el aumento de la cobertura de los servicios a ritmo de la demanda ciudadana.

Esta financiación propia y suficiente que no haga sudar tinta china a los alcaldes cada vez que deben cuadrar su proyecto de presupuesto anual, se garantizaría con una participación directa en los ingresos tributarios de las autonomías, con la financiación total y absoluta de todos los gastos ocasionados por la prestación de competencias impropias y el recibo directo de las aportaciones que los entes locales perciban del Estado, evitando en la mayor medida de lo posible pérdidas por gestión intermedia.

Y en uno de los platos de la gran cascada de pérdidas de recursos por gestión intermedia, se encuentra precisamente la propia gestión administrativa del consistorio.

La organización territorial del Estado, contemplada en el artículo 137 de la Constitución Española, dice: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*

Sin duda el precepto expresa con precisión la autonomía municipal, pero para que esta llegue a ser una realidad efectiva, requiere una gestión administrativa adecuada, solvente, que optimice los recursos disponibles.

En la península, la población tendente a la dispersión en pequeños núcleos a medida que avanzamos hacia el norte y la despoblación creciente de los municipios de economía de entorno rural, provoca una descompensación entre el número de habitantes y el coste de los servicios administrativos que gestionan las competencias municipales. El fenómeno del éxodo rural no parece encontrar solución eficiente a medio plazo, y mientras la población se diezma, la complejidad administrativa se multiplica, lo que se traduce en que con los mismos o menores recursos hay que hacer frente al coste burocrático del cumplimiento de obligaciones legales y gestión de las decisiones de gobierno.

Las mancomunidades de municipios, unas más activas que otras, están dando muestras de representar una solución nada desdeñable y pacífica, de convivencia de autonomías municipales para colaboración mutua en la prestación de servicios dando cobertura a amplias áreas geográficas que comparten similares necesidades e idiosincrasia. Quedaron atrás los tiempos en los que solamente tenían por objeto la prestación de determinados servicios básicos: recogida de basuras, suministro de agua, etc. En su crecimiento funcional van incorporando funciones en materia de juventud, empleo, formación, promoción y apoyo al turismo, desarrollo de áreas industriales, actividades culturales, lúdicas y cuantas más pueda dar de sí la imaginación y voluntad de sus mancomunados.

Las diputaciones provinciales, por su parte, ofrecen muchas variantes según provincias, en cuanto al cumplimiento de su principal función de apoyo, asesoramiento y suplencia en los municipios con escasos recursos para cumplir sus cometidos. La experiencia nos dice que, en general, no asumen con decisión y amplitud esta función o su aportación es puntual y se denota del todo insuficiente. Los pequeños municipios sufren el desamparo y sus munícipes viven en la zozobra de sus responsabilidades.

Si las mancomunidades añadieran a su elenco funcional, unidades de gestión administrativa de adhesión voluntaria por parte de los ayuntamientos en razón de su proximidad o afinidades, podrían obtener múltiples ventajas a cambio del escaso inconveniente del desplazamiento mínimo del administrado, que por otra parte no duda en acercarse de continuo a las entidades bancarias, centros de salud, comercios, etc. del núcleo que aloja más prestaciones.

Las redes locales, actualmente en progresiva implantación bajo el objetivo de una total cobertura, servirían de instrumento válido para mantener una cercanía virtual al ciudadano, que con la creciente alfabetización cibernética, podría llegar a acceder a un importante número de gestiones que no requerirían una solicitud presencial.

En éstas unidades administrativas mancomunadas se realizarían de forma individualizada las funciones administrativas de todos y cada uno de los entes agrupados, sean ayuntamientos o entidades locales menores (Presupuestos, liquidaciones, ordenanzas fiscales, padrón de habitantes, gestión contable, expedientes de urbanismo, medioambientales, aprovechamientos, bienes, etc. de cada uno de los ayuntamientos) con la ventaja de mayor calidad, especialización y prontitud.

Estas unidades concentrarían en la misma dependencia al personal administrativo, actualmente disperso y anárquicamente funcional (Habilitados nacionales, técnicos, administrativos y/o auxiliares, etc.). Se podrían racionalizar con casi precisión las necesidades según características del entorno (medioambiental, industrial, residencial) que sean precisos para atender debidamente y con una formación adecuada todos los trámites administrativos que requiera la gestión política y competencial de los entes locales agrupados.

La complejidad legal que se multiplica cada día, aumenta las dificultades de observancia y aplicación adecuada de las leyes en los pequeños municipios por falta de recursos técnicos y especialización del funcionariado que los sirve ante la multiplicidad de las tareas que desempeña. Las leyes se elaboran igual para los grandes que los pequeños, y los mismos trámites e informes comprende un expediente para una pequeña instalación que para una inmensa.

Si el funcionario especialista, y remunerado según su categoría y escalafón profesional, se dedica íntegramente a su función, no estará dilapidando conocimientos y tiempo en funciones que deben ser desempeñadas en otros puestos de trabajo. Si éste especialista no tiene que desplazarse para atender varios ayuntamientos, en el caso de la agrupaciones locales, podrá destinar su jornada completa a todos ellos sin pérdidas de gestión.

Por otro lado ésta especialización de funciones y el desarrollo más preciso y riguroso del procedimiento administrativo, redundará en seguridad jurídica y atención profesional para el administrado que deja pendientes de su ayuntamiento importantes aspectos de su vida y bienes.

Del mismo modo, resultaría tranquilizador para los ediles y responsables políticos de los entes locales, que los funcionarios que los asisten jurídica y técnicamente, ofrezcan un alto nivel de confianza profesional, tanto en el asesoramiento como en la tramitación de los expedientes.

La progresiva judicialización de la vida pública administrativa, en la que la exigencia de responsabilidades, con razón o sin ella, va "*in crescendo*", arredra cada vez en mayor medida, la voluntad de desempeñar los cargos públicos locales, en los que personal y económicamente no se gana, más bien se pierde.

El caso de Palencia, por ejemplo, es el que mejor conozco (26 años al servicio de la admón. local palentina). La provincia tiene 190 municipios sin contar la capital, y 224 entidades locales menores con población de entre cinco y doscientos habitantes.

Hay 25 mancomunidades de servicios en funcionamiento. Es cierto que su funcionalidad es mínima y se reduce en la mayoría de los casos a la prestación de servicios básicos. Algunas, las más aventajadas y “vanguardistas”, incorporan un servicio de asesoramiento urbanístico.

La Diputación provincial de Palencia dispone de un mínimo servicio de Cooperación y Asesoramiento a los municipios de atención muy limitada en cuanto a materias y amplitud de contenidos.

Existen ochenta plazas de secretarios-interventores para cubrir los ciento noventa municipios, muchos de ellos agrupados de dos, tres y hasta cuatro ayuntamientos. En estas agrupaciones los consistorios permanecen cerrados casi todos los días o al menos las horas de servicio son mínimas. Si tenemos en cuenta que en el mejor de los casos, el Secretario-Interventor es un licenciado en derecho con una difícil oposición ganada y una razonable formación, porque debe conocer todas las materias a las que debe dar respuesta, se produce un derroche de medios mientras se pasa media laboral viajando de un a otro pueblo, y haciendo fotocopias o compulsas para los vecinos que esporádicamente aparecen de visita.

Si en la provincia de Palencia se pusiera en marcha un plan de centralización administrativa a nivel de las mancomunidades ya existentes, los 191 ayuntamientos y las 224 E.L.M. podrían funcionar con muchas menos plazas de habilitados nacionales, administrativos y técnicos especialistas, con mayor operatividad, eficiencia y garantías para ciudadanos y munícipes.

* Se podrían añadir en la presentación, en su caso, gráficos generales de municipio españoles mancomunados y estudios económicos de viabilidad de la propuesta.