

EL ASOCIACIONISMO LOCAL ANTE LOS RETOS DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS. LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN CATALANA DE MUNICIPIOS Y COMARCAS.

Josep Maria Matas Babón

Secretario general de *l'Associació catalana de municipis i comarques*.

1. Los pequeños municipios y la organización del territorio.

Sabido es que nuestra realidad municipal suele caracterizarse desde la afirmación de expresiones como el “minifundismo” o el “inframunicipalismo”, entre otras. Con ello se designa una situación marcada por la existencia de un gran número de entidades municipales de escasa población, a menudo debatida y enjuiciada desde parámetros de preocupación. Refiriéndonos solamente al territorio catalán, de los 946 municipios existentes en la actualidad, 746 tienen menos de 5.000 habitantes, y un total de 185 disponen de una población inferior a los 250 habitantes.

Desde una primera perspectiva, la existencia tradicional de un número abundante de municipios ha permitido la organización del territorio, a través de la afirmación de las distintas comunidades locales. De este modo, el municipio representa el primer círculo de intereses de la ciudadanía, en la medida en que nada le es ajeno si atañe al interés de sus habitantes, de la colectividad local. El Ayuntamiento obedece así al principio de representación democrática, constituye el primer nivel de participación política de la población. A menudo incluso más allá de sus competencias legales, el ciudadano suele tener la convicción apuntada que nada se escapa a la esfera de actuación municipal. Además, huelga insistir ahora en la aportación de los municipios, por pequeños que éstos sean, a la creación y al mantenimiento de la cohesión social. En este sentido, ante situaciones como la inmigración y la crisis económica, será esencial la adopción de políticas públicas locales que favorezcan la cohesión social, cultural y económica.

Particularmente en nuestro caso, además, la configuración política de Cataluña ha estado muy ligada a la actuación llevada a cabo por las entidades locales. Baste recordar que la primera instancia de autogobierno desde la supresión de la *Generalitat* medieval no fue otra que la *Mancomunitat de Catalunya*, creada el año 1911 voluntariamente por decisión de las cuatro diputaciones provinciales catalanas. Es más, tradicionalmente se ha entendido en Cataluña que la comunidad política catalana empieza en los municipios, desde la referida visión de organización principal del territorio. La propia *Mancomunitat* fue pionera en su tiempo en la organización de los primeros congresos municipalistas.

Ya en el ámbito estatal, la organización territorial de la administración local forma parte en la actualidad del entramado competencial del Estado autonómico. Atrás queda la contemplación de un régimen local enmarcado ordinariamente en un Estado centralizado en el que, más allá de los pronunciamientos nominalistas de las distintas regulaciones legales, el municipio se ha visto orillado de la toma de las grandes decisiones, incluso de aquéllas principalmente relevantes para su población.

Desde su creación en 1981, auspiciada por más de 100 Ayuntamientos de todos los rincones de Cataluña, la *Associació catalana de municipis i comarques* (Asociación catalana de municipios y comarcas; en adelante, ACM) ha impulsado la defensa de la autonomía municipal, de la personalidad intrínseca de cada municipio, sin atender al número de sus habitantes. “Un municipio, un voto” se ha convertido en un lema esencial de la ACM, expresando con ello la preocupación por dar cabida en nuestro seno a todas las entidades locales, independientemente de su población. A pesar del extraordinario crecimiento de la Asociación, que cuenta actualmente con más de 900 socios, y de su extensión a municipios catalanes de gran población, la ACM ha tenido desde sus orígenes y mantiene como una de sus notas principales la atención de las necesidades de los pequeños municipios.

La afirmación de la autonomía y las peculiaridades de los municipios no se entiende en la ACM en detrimento de la autonomía política catalana. Desde los primeros tiempos, la Asociación defiende la promoción de la cultura propia en la vida local, así como la competencia de la *Generalitat* en materia de régimen local y de organización territorial. A favor de las decisiones tomadas por el Parlamento catalán desde su reinstauración, la ACM ha tenido una presencia decidida en todas las fases de implantación de las comarcas como entidad local necesaria en el territorio catalán, ha participado en la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía de 2006 y está dispuesta a sumarse al desarrollo del nuevo modelo territorial. No compartimos con ello algunas visiones poco favorables al concepto de autonomía, según las cuales la afirmación de la posición de los municipios implica y exige la renuncia a las competencias que puedan ser propias de las Comunidades autónomas. Desde el principio de subsidiariedad, nuestra Asociación afirma la contemplación prioritaria de los intereses locales y de la cooperación con las instancias autonómicas.

2. Las dificultades en la prestación de servicios por los pequeños municipios.

Desde una segunda perspectiva, a pesar de la referida importancia del municipio en la vertebración del territorio, el minifundismo fácilmente provoca la falta de eficacia y de eficiencia en la prestación de servicios locales, pudiendo contribuir a la situación de desequilibrio territorial, a la desarticulación de las zonas más alejadas de los núcleos de mayor población.

El llamado inframunicipalismo suele generar gobiernos locales ineficaces por falta de la dimensión adecuada. Ello significará a menudo que la toma de decisión se traslada a instancias políticas y administrativas superiores. No sólo en el ámbito estrictamente local, sino particularmente en el plano autonómico y estatal. A ello han contribuido a menudo las Comunidades autónomas, especialmente durante los primeros tiempos de ejercicio de sus nuevas potestades, así como también el propio Estado, que raramente se limita a su papel de regulador básico o general.

En suma, a menudo se habla de la superación del ámbito municipal por economías de escala, especialmente en el caso de los pequeños municipios. Si ello ya es así de ordinario, mayores serán sin duda las dificultades en la prestación de servicios en tiempos de crisis económica. La nueva situación exige austeridad y responsabilidad a los Ayuntamientos, pero también hace necesaria su presencia en la adopción de políticas sociales de proximidad. No dejaría de ser un contrasentido si el Gobierno de Estado y los gobiernos autonómicos proclamasen, como hacen, el mantenimiento de las prestaciones sociales en esta difícil coyuntura y, a la vez, obligaran a los Ayuntamientos a dejar de prestar buena parte de ellas, por falta de recursos para financiar los múltiples servicios de atención a las personas que acaban garantizando la cohesión y la buena convivencia.

Por otro lado, las nuevas oportunidades generadas por el crecimiento constante de las nuevas tecnologías deben extenderse a la totalidad de la población. De este modo, el acceso al conocimiento se convierte en un elemento básico para asegurar la igualdad entre las personas, con independencia de su lugar de residencia.

Conscientes de la capacidad de representación de la ACM de los municipios de Cataluña, por escasa que sea su población, y en la medida en que nuestros asociados provienen de la práctica totalidad del territorio catalán, nuestra Asociación ha intentado ser siempre un instrumento de cooperación que ayude a los entes locales al cumplimiento de sus obligaciones y les permita la adopción de políticas públicas adecuadas. Ello es particularmente notorio en el caso de los pequeños municipios, en un intento de superar las dificultades impuestas por su reducida dimensión y su escasa financiación.

En un primer orden de cosas, me referiré a continuación a la función de asistencia técnica y jurídica que tradicionalmente presta la Asociación desde sus orígenes. Nuestros servicios técnicos atienden las consultas provenientes del mundo local, con independencia de tamaño y la población del ente en cuestión. Junto a la prestación directa de asistencia, la Asociación ha desarrollado un amplio conjunto de Comisiones sectoriales en materias del máximo interés local (Acción social y Ciudadanía, Cultura y Deportes, Mujer y Municipio, Educación, Forum comarcal, Haciendas locales, Innovación tecnológica, Medio Ambiente, Seguridad y Justicia, Trabajo y Promoción económica...). Coordinadas por personal técnico de la ACM, estas Comisiones están integradas y presididas por representantes de nuestros asociados. Me permito destacar la Comisión de Pequeños

Municipios, en muestra de la atención de la Asociación a sus especiales preocupaciones y dificultades de prestación.

Asimismo contribuyen a la mejora de la información de nuestros asociados las publicaciones de la Asociación. Se trata de revistas y monografías de temática variada, siempre desde una dimensión esencialmente práctica, con la finalidad de permitir la solución efectiva de los principales problemas.

Al lado de las mencionadas manifestaciones de asistencia a la actividad municipal y comarcal, la ACM ha desarrollado en los últimos tiempos diversas actuaciones de carácter novedoso, a las cuales me referiré a continuación.

En primer lugar, hago especial mención de la formación de cargos electos locales. En el marco de una sociedad compleja que tiende a la globalidad, los electos locales han de ser capaces de dirigir eficazmente organizaciones modernas y flexibles que puedan adaptarse a la sociedad cambiante de nuestros días. Por ello, ante la responsabilidad que supone la condición de alcalde o regidor, y con la voluntad de reforzar el liderazgo y la formación de nuestros representantes en un amplio abanico de competencias y habilidades, la Asociación entendió que era necesario apostar por este tipo de formación, ante la inexistencia de otras ofertas formativas similares.

Así fue como nació, el año 2001, el *Aula d'Alts Estudis d'Electes* (Aula de Altos Estudios de Electos), en colaboración con la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). El éxito de los primeros cursos motivó la creación, en el año 2002, de la *Fundació Privada Aula d'Alts Estudis d'Electes* (Fundación Privada Aula de Altos Estudios de Electos), por parte de la ACM, la UAB y la *Escola d'Administració Pública de la Generalitat* (Escuela de Administración Pública de la Generalidad; EAP). Son patronos de la Fundación, la EAP, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y las diputaciones de Lleida, Girona y Tarragona.

La principal oferta de la Fundación consiste en el *Diploma de postgrau en gestió i administració local* (Diploma de Postgrado en gestión y Administración local), del cual se han realizado 5 ediciones en Barcelona, 2 en Tarragona, 2 en Girona y 1 en Lleida, habiendo obtenido el diploma correspondiente más de trescientos cargos electos catalanes, desde la primera edición hasta la actualidad. El diploma de Postgrado se organiza conjuntamente con las diputaciones de Tarragona, Lleida y Girona y es otorgado por la UAB con la *Universitat Rovira i Virgili* (URV), la *Universitat de Lleida* (UdL) y la *Universitat de Girona* (UdG). Entre otras, los programas del Postgrado abordan cuestiones como la toma de decisiones, las relaciones con los medios de comunicación, la planificación y ejecución de presupuestos, la organización territorial, la aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito local, los servicios públicos y el urbanismo, oratoria y gestión del tiempo...

Completan la oferta formativa de la Fundación los *Tallers* (talleres), cuyo objetivo consiste en proporcionar ,de forma rápida y eficaz, conocimientos sobre temas puntuales de gran interés para los electos locales, así como los Cursos de introducción al derecho urbanístico de Cataluña, a las haciendas locales y a la organización y régimen jurídico local, igualmente de corta duración.

Visto el éxito que ha tenido durante estos últimos años la oferta formativa de la Fundación, la ACM ha apostado claramente por su consolidación y crecimiento, con el ánimo de seguir encabezando la formación de cargos electos en Cataluña.

Con carácter igualmente novedoso, la ACM ha impulsado decididamente un conjunto de convenios-marco con otras empresas prestadoras de servicios, para ofertarlos posteriormente a nuestros asociados. Se trata con ello de conseguir determinados productos de sumo interés para los municipios a un coste claramente beneficioso. Siempre pensando de un modo especial en la satisfacción de necesidades especialmente existentes en los municipios pequeños, hasta el momento destacan los Acuerdos-marco logrados para la suscripción de una Póliza de responsabilidad por parte de los Ayuntamientos, de un Plan de Pensiones dirigido a su personal, así como infinidad de Convenios con empresas de servicios sectoriales, en cualquiera de los ámbitos de actuación municipal.

Tal como sucede en el terreno de la formación de cargos electos, la Asociación pretende seguir impulsando la cooperación con otras empresas prestadoras de servicios, en el convencimiento que ello contribuye a paliar las dificultades de prestación de los municipios catalanes, especialmente de aquellos que tienen una dimensión reducida y no disponen de acceso. Sin duda, el marco del asociacionismo voluntario de las entidades locales permite el desarrollo de programas y actuaciones imaginativas, ante los problemas estructurales de la organización territorial o las nuevas necesidades de cada momento.

Afirmando todo lo anterior, la Asociación intenta ser fiel a los postulados originales de la entidad, dando igualmente repuesta a los nuevos retos del municipalismo de nuestros días.