

LA MANCOMUNIDAD DE SERVICIOS.

Alternativa a la gestión deportiva en la administración local

Andreu Camps Povill

Los problemas por los que actualmente pasan los municipios, sobre todo de tipo económico, para gestionar de una forma coherente y correcta las actividades físico-deportivas dentro de su territorio y para su población, exigen idear vías alternativas que permitan superar la mayor parte de los obstáculos a los que se ven sometidos. Antes de poder proponer estas vías alternativas, es preciso conocer, aunque sea de forma escueta cual es el marco en el que se puede mover el municipio, y, en particular, cuales son las competencias que se le encomiendan sobre las actividades físico-deportivas.

Recientemente se ha estrenado la ley 7/85 de 2 de abril (reguladora de las Bases del Régimen Local-LBRL), que ha supuesto una ostensible variación con relación a la legalidad anterior, ya que se introducen otros criterios de distribución competencial, y se depura la técnica jurídica en muchos aspectos.

Las competencias municipales se deben clasificar en cuatro grandes apartados:

1- Competencias propias o institucionales. Son las netamente municipales, le corresponden al municipio como ente público y sólo él puede ejercitarlas.

2- Competencias impropias. Son las que ejercita como órgano de otro ente. V. gr. Competencias de la Comunidad Autónoma pero se le atribuyen, en la mayoría de casos, por delegación al Municipio.

3- Funciones mixtas. Son simultáneamente atribuidas al municipio y a otro ente y sólo pueden ser ejercitadas por ambos conjuntamente. V. gr. el artículo 1 de la ley de 22 de diciembre 1953 sobre construcción

de escuelas públicas nacionales debían ser realizadas principalmente mediante colaboración de las Corporaciones Locales y el Estado. 4- Funciones indistintas. Si bien pueden ser ejercitadas por el municipio como ente público, a causa de su carácter municipal, también pueden ser desarrolladas por el Estado, la Comarca, la provincia o las Comunidades Autónomas, independientemente de aquél.

Ciertamente el área de actividades físico-deportivas se debe incluir dentro de este último grupo, puesto que sobre la misma materia tienen funciones tanto los Municipios, como el Estado, por medio del C.S.D. y las Comunidades Autónomas, así como las Federaciones como entes semi-públicos.

Nótese que voluntariamente hemos introducido el término funciones en lugar de competencias porque a partir del redactado de la nueva ley de bases, que implica la necesidad de un desarrollo por parte del Estado o en su caso las Comunidades Autónomas dentro de las leyes específicas de cada materia, o en la propia ley de régimen local de cada autonomía cuando tengan competencia para hacerlo, se limita considerablemente la autonomía municipal, ya que obliga a prestar unos servicios según los términos fijados por una ley común. Para García de Enterría esto no es fijar la competencia de los entes locales, sino su capacidad. De esta forma los Ayuntamientos no tienen competencia, según parece desprenderse de la primera lectura de la ley de bases, sino capacidad para gestionar actividades o instalaciones culturales y deportivas y ocupación del tiempo libre (artículo 25-2 p/m).

Este entramado terminológico significa que, esta ley de bases no es aplicable directamente, sino que es preciso que en la ley estatal sobre deporte (actual ley general de la Cultura Física y Deportes) y en las leyes del deporte de cada Comunidad Autónoma dentro de sus competencias, fijen los términos en los que se deberá ejercer esta función, limitando lamentablemente, como se ha dicho antes, la autonomía municipal, es decir tendrá autonomía para organizar aquellas actividades que crea más oportuno, pero siempre dentro de aquellas que la Comunidad Autónoma haya fijado como posibles previamente.

Las funciones de los municipios

Aunque estén totalmente desfasadas respecto a esta visión, deberemos estar atentos mientras no se legisle de nuevo, a la que estipula el artículo 3-5 de la LGCF y D, y al artículo 101 LRL, vigente en aquello que no se contradiga con la actual ley de bases, para saber cuáles son las funciones concretas que se

le encomiendan a los municipios. Estas funciones se pueden dividir esquemáticamente en:

1- Instalaciones-Construcción de todo tipo de instalaciones, reserva del espacio para las mismas, gestión y la realización del censo.

2- Actividades-Actualmente y mientras no se legisle en contrario, a partir de la visión restrictiva de la ley de bases, se la encomienda el desarrollo de la política físico-deportiva y la administración de cualquier actividad que responda al interés peculiar del pueblo.

Para poder llevar a término una política municipal racional, como desarrollo de las funciones que tiene encomendadas, se deben tener presentes una serie de aspectos que nosotros consideramos sobresalientes y que a la postre nos darán pie para buscar la vía alternativa. Todos estos aspectos aunque en su estudio sistemático los hayamos dividido en apartados, somos conscientes que entre ellos existe una total interrelación, condicionándose los unos a los otros.

1- *Política-A* partir de la Constitución del 78 las administraciones públicas deben funcionar con criterios descentralizadores, y no sólo desconcentradores. La misma LBRL en su artículo 2-1 reconoce a los municipios la atribución de las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Pero cuando los servicios dejan de presentarse existe una natural tendencia a la intervención por las administraciones centrales, desvirtuándose totalmente el principio descentralizador. Se deben buscar las vías más idóneas para que a pesar de las dificultades los municipios no dejen escapar aquellas materias en las que pueden incidir.

2- *Planificación-A* pesar de nuestra propuesta de mayor autonomía a nivel municipal, ellos no implica la total necesidad de una planificación y coordinación adecuada a todos los niveles para evitar la duplicidad de esfuerzos, favorecida por la variedad de administraciones implicadas en el tema. Máxime si tenemos en cuenta que hoy en día la planificación de las actividades físico-deportivas no puede ir desligada de la planificación conjunta del tiempo libre. Así nos lo hace notar Martínez del Castillo cuando dice "esta concepción integral del tiempo libre es ya una práctica común en diversos países, que incluso planifican los equipamientos, integrando todo género de actividades de tiempo libre, culturales, recreativas, deportivas, etc."

Y esta misma idea ha querido plasmar el legislador al vincular directamente las actividades culturales, deportivas y ocupación del tiempo libre, junto al turismo en un mismo epígrafe, como si todas ellas debieran analizarse y desarrollarse en un tono global.

Esta necesidad de planificación también se ha hecho patente en esta nueva redacción de la ley local ya que sólo a título de ejemplo se pueden citar los artículos, 4-1 (a los municipios dentro de la esfera de sus competencias les corresponden en todo caso:...c) la potestad de programación o planificación) y el 7-2 (las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas).

3- *Económica-* La gestión de las funciones que tiene asignado implica, cada día más, unos costes muy elevados, sobre todo en la dotación de la infraestructura necesaria para su puesta en marcha, y lo que muchas veces se olvida y quizás sea más importante que lo anterior, es el elevado coste de mantenimiento que suelen tener las instalaciones deportivas, unido al precio desorbitante del material deportivo convencional.

Con relación a la primera fase de construcción de instalaciones hoy está bastante superado gracias a las ayudas de las Diputaciones y los gobiernos autonómicos, permitiendo una proliferación constante de todo tipo de instalaciones. Cada Ayuntamiento intenta lograr el máximo de instalaciones propias, sin reparar en la segunda fase de mantenimiento, que no siempre es fácil de conseguir. Los municipios ven mermaid sus arcas y para poder salvar la situación tienen que recurrir a la vía privada de gestión de instalaciones propias, vía desde nuestro punto de vista nada aconsejable ya que no siempre se siguen criterios claros de interés público y colectivo.

Es precisa una planificación adecuada en la que se tenga en cuenta el subsistema de la demanda y se reduzcan los costes al mínimo, siempre dentro del nivel de calidad óptimo.

4- *Social-Peró*, en un siguiente estadio, cabe preguntarse ¿a qué población va dirigida principalmente esta oferta generada?

Hoy por hoy prácticamente sólo se benefician aquellos núcleos de población denominada urbana, y dentro de esta no toda, sólo aquella en que el nivel socio-económico de su población en términos generales es más elevado.

Nuestra propuesta debe estar dirigida donde la demanda no es atendida, es decir a aquellos Ayunta-

mientos, sobre todo rurales, y por que no, en muchos casos urbanos, que tendrían que pasar muchos años antes que puedan construir y mantener en funcionamiento las instalaciones deportivas que necesitan para que las actividades físico-deportivas del tiempo libre sean un hecho en toda la población del país.

Es utópico pensar que en todos los pueblos podrá existir una piscina cubierta, o una pista de atletismo, pero más utópico es aún pensar que todos los municipios podrán ofrecer un servicio adecuado, con el suficiente personal técnico para llevarlo a cabo y con el material necesario. Un municipio con 1000 habitantes quizás, empeñando la hacienda local, pudiera construir una piscina, por decir un ejemplo, pero seguro que difícilmente la podrá mantener en funcionamiento, y aún menos sería capaz de hacer frente a todo el personal y medios necesarios para que llegase a toda la población una organización conjunta del tiempo libre que le ayude a su desarrollo integral.

La vía de la cooperación

Creemos que todo el mundo está de acuerdo en que se debe potenciar al máximo esta competencia municipal de organización y dirección de aquellas actividades por las que existía un interés dentro de su territorio, pero esta potenciación no debe buscarse a través de fórmulas autonómicas de autosuficiencia hoy superadas, sino por la vía de la COOPERACIÓN. Esta cooperación debe establecerse siguiendo dos líneas, por un lado la línea vertical, sin que con ello queramos expresar criterios de jerarquía, en la que se deberían coordinar las potestades que tiene el municipio con las que tienen el resto de administraciones. Y una segunda vía, actualmente inexistente y es la que a nosotros nos preocupa, la de cooperación de los municipios entre sí. Pocos municipios establecen acuerdos con sus vecinos para la promoción de campañas conjuntas o alquiler simultáneo de material, más bien al contrario, cada uno busca conseguir una actividad más sobresaliente con el fin de superar al pueblo vecino.

Nuestra propuesta está encaminada, como puede adivinarse, hacia la asociación de municipios limítrofes, la cuestión ahora será determinar qué mecanismos legales disponemos para que pueda ser una realidad.

Con la actual ley de bases existen dos posibilidades que podrían servir para nuestra idea: la comarca y la mancomunidad de servicios.

La comarca es una Entidad Local novísima, puesto que es a partir de esta ley de bases local cuando aparece con personalidad recono-

cida y con funciones administrativas propias. En este momento no se puede considerar una solución válida para nuestros propósitos, sin perjuicio de que en un futuro inmediato lo pueda llegar a ser, por dos motivos:

1- La Ley de Bases lo único que hace es reconocer la posibilidad de que existan, pero deberán ser las leyes de régimen local de cada Comunidad Autónoma las que determinen la amplitud, contenido y posibilidades de sus competencias. No podemos dar como solución válida una propuesta de la que actualmente sólo se conoce el nombre, deberemos esperar a su futura regulación para poder analizarla.

2- Al margen del desconocimiento actual de su contenido, también debe tenerse presente que la comarca no es una división natural imperante en todo el territorio español, y que únicamente serviría para aquellas regiones donde esta agrupación tenga realmente incidencia. En resumen la comarca podría ser un instrumento válido en aquellos territorios donde tenga tradición, siempre que las respectivas leyes autonómicas las doten de los mecanismos jurídicos necesarios para poder prestar servicios a nivel supramunicipal, y que no vaya en detrimento de las funciones asignadas a los municipios como propias.

La mancomunidad de servicios

El otro instrumento es la mancomunidad de servicios, destinado a la prestación de los servicios propios de los municipios que la forman. Esta solución permitirá ante todo una mejor planificación, y por tanto una disminución de costes, pudiendo llegar a toda la población con una oferta de mayor calidad. Somos conscientes que esta propuesta supone un cambio de mentalidad, puesto que supera viejos anhelos de autosuficiencia, tan extendidos en nuestro país. La existencia de unos intereses comarcales mucho más amplios, la posibilidad de una mayor esfera de planificación y desarrollo de los servicios, y los mayores medios económicos y técnicos son ventajas que nos ofrece la solución por nosotros propuesta. La creación de esta Mancomunidad de servicios, no implica que ella directamente deba prestar todos los servicios, puede valerse de la delegación administrativa del ejercicio de alguna de las funciones, en favor de aquel municipio que se encuentre en una situación más propicia para prestarlo. Una lectura superficial nos puede dar la idea, que con esta última solución en realidad lo que se propone es un camino de ida y vuelta, pero como dice Entrena Cuesta esto no es así, porque la planificación del servicio seguirá en manos de la mancomunidad, se estaría prestan-

do sobre una superior extensión territorial, aprovechándose de las ventajas que la producción a gran escala puede traernos para los costes de mantenimiento y por último que la delegación siempre produce el nacimiento de vínculos de subordinación jerárquica entre el delegante y el delegatario, de forma que éste estaría sometido a las directrices y control de la Mancomunidad.

Esta solución acarrea una serie de problemas o puntos que deben estar bien estructurados desde el principio para evitar conflictos entre los Municipios y eternas discusiones que impedirán su buena marcha.

La ley de bases exige que sean las leyes locales de cada comunidad autónoma las que regulen las condiciones para la constitución de las mancomunidades, siempre, según el artículo 44-3, la elaboración de los Estatutos corresponderá a los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en Asamblea, la Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas emitirán un informe sobre el proyecto de Estatutos, y por último deberán ser aprobados por los Plenos de todos los Ayuntamientos que lo formarán. En la actualidad mientras no se disponga lo contrario para la creación de una Mancomunidad es preciso el voto favorable de la mitad más uno de los miembros de cada una de las Corporaciones, por separado, que pretendan formarla. Conseguido este acuerdo válido en cada Corporación se tienen que aprobar los Estatutos por igual mayoría. Estos acuerdos se deben elevar al Ministerio de Administración Territorial, para que los presente a su aprobación al Consejo de Ministros, o en su caso serán las Comunidades Autónomas las que deban aprobarlo. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 declara que esta última fase de aprobación por el gobierno central o autonómico, sólo deberá consistir en un control de legalidad y nunca de oportunidad. Si en el plazo de tres meses desde su tramitación, el gobierno o la comunidad autónoma no se ha manifestado, se entienden aprobados por el efecto del silencio positivo.

Los Estatutos normalmente se redactan por una Comisión integrada por un representante de cada Ayuntamiento que la formará y en ellos deberá constar como mínimo obligatorio:

- Los municipios que componen la Mancomunidad.
- El lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración.
- El número y forma de designación de los representantes de los

municipios que han de integrar la Comisión gestora de la Mancomunidad.

- El objeto por el que se constituye o fines de la misma.
- Los recursos económicos. La Hacienda está formada por las aportaciones de sus miembros.
- Plazo de vigencia.
- Procedimiento a seguir para modificar los Estatutos y los casos de disolución.

Al margen de estos mínimos, como es lógico, se pueden incluir todos aquellos acuerdos a los que lleguen las partes y sirvan para un mejor funcionamiento.

Con esta figura podemos salvar bastantes de los obstáculos que habíamos enunciado en un principio porque desde el punto de vista político los Ayuntamientos siguen controlando las funciones que tenían encomendadas, evitando que las administraciones superiores se subroguen en su lugar, tenemos una planificación coordinada en un amplio espectro territorial, pueden llegar a ser rentables una serie de servicios que prestados de forma separada no podrían serlo jamás y por último conseguimos ofrecer un servicio de actividades físico-deportivas a una población generalmente desatendida. Desde el punto de vista práctico y sólo como ejemplo pensemos en las ventajas que puede suponer la contratación por parte de la Mancomunidad de uno o dos Licenciados/Diplomados en educación física para la organización de las actividades físicas. Un Ayuntamiento de 2000 habitantes no puede tener contratado a un profesor para que trabaje cuatro horas diarias, pero sí puede la Mancomunidad porque podrá trabajar cuatro horas en un pueblo y tres más en otro. O la imposibilidad material de construcción de la famosa piscina en cada uno de ellos. Esta figura ofrece la ventaja, además, de saber que en el momento en que alguno o todos los municipios han llegado a una situación favorable para prestar por sí mismos el servicio, pueden salirse o disolver la Mancomunidad según el procedimiento fijado en los Estatutos.

Tipológicamente serían Mancomunidades de agrupación voluntaria para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal, con personalidad jurídica propia distinta de los Ayuntamientos que la forman, teniendo la naturaleza de administración local, con todo lo que ello implica, sobre todo de cara a las subvenciones para construcción de instalaciones.

Esta figura también puede configurarse cuando sean varias Diputaciones provinciales las que deseen mancomunarse.

Creemos que si se quiere llegar a un servicio público bien dotado y

con los mínimos indispensables para que toda la población pueda acceder a él, se tendrá que llegar a una Mancomunidad de servicios, en espera de ver como se configuran las comarcas, y olvidarnos de sentimientos paternalistas y de autosuficiencia que no nos conducen a ningún lugar.

Programa del desarrollo de las clases teóricas del curso

En base a la misma definición de navegación dividimos el programa en 6 partes.

La primera de ellas responde a las cuestiones de nomenclatura y funciones de cada una de las partes principales del buque, así como de la terminología a usar; y obedece a la necesidad de conocer el vehículo que nos transporta si deseamos que ese transporte se haga con seguridad.

La segunda parte desarrolla de una forma divulgativa pero correcta y precisa la base científica en la que se apoya la técnica de la navegación a vela. Y así, entre otras cosas, da la explicación del por qué un buque a vela puede avanzar en casi todas las direcciones por efecto del viento. Además, analiza minuciosamente todas las fuerzas y pares de fuerzas que intervienen en la navegación a vela y que atañen a la estabilidad, flotabilidad y maniobrabilidad del buque.

En la tercera parte se exponen los procedimientos a seguir para maniobrar el buque, razonando en cada momento dicha maniobra, y como aplicación de todo lo explicado en la parte anterior.

La cuarta parte responde más que ninguna de las restantes a la búsqueda de la seguridad de la travesía, haciendo referencia a las normas más elementales que se deben conocer sobre preferencia de paso, señales de peligro, etc., actualmente en vigor.

Se interesa la quinta parte por el estudio de los procedimientos para ir de un sitio a otro por el camino más conveniente, así como de los principales métodos de orientación indispensables para situarse en todo momento.

En la última parte enfocamos el tema de las ciencias náuticas en su aspecto deportivo-recreativo haciendo mención del reglamento que rige para las competiciones deportivas. Aludimos al placer que causa la práctica de la navegación a vela. Dejamos, por último y como colofón del programa, un hueco para apuntar una breve reseña histórica de la navegación a vela. Si queda tiempo y en vistas a hacer menos árido el estudio de la nomenclatura y partes del buque, se recomienda, a modo de sugerencia, la construcción de una maqueta de buque a vela.