
LA MANCOMUNITAT DE SERVEIS:

Alternativa a la gestió esportiva local

Andreu Camps Povill
Llicenciat en Dret. Estudiant de 5è de

de Barcelona

El gran interès que té actualment la població espanyola per poder realitzar activitats físico-esportives en el temps de lleure ha fet que les Corporacions Locals, dins les competències que la llei els atorga, intentin de buscar les fórmules més rendibles des de tots els aspectes, per tal de poder presentar una oferta accessible a tota la població.

Tot i això, hi ha grans nuclis de població, sobretot rurals, que necessiten un nou enfocament de la seva organització. L'única alternativa vàlida que la legislació ofereix a aquests municipis és la creació de Mancomunitats de serveis, amb el consegüent repartiment entre les diverses Corporacions de les despeses que això comporti.

Els problemes que actualment tenen els municipis, sobretot de tipus econòmic, per gestionar d'una manera coherent i correcta les activitats físico-esportives, dins del seu territori i per a la seva població, exigeixen idear vies alternatives que permetin superar la majoria dels obstacles amb què es troben.

Abans de poder proposar aquestes vies alternatives, cal conèixer, encara que sigui d'una manera concisa, quin és el marc dins el qual es pot moure el municipi, i, particularment quines són les seves competències sobre les activitats físico-esportives.

Fa poc que s'ha estrenat la llei 7/85 del 2 d'abril (reguladora de les Bases del Règim Local-LBRL), que ha suposat una ostensible variació en relació amb la legalitat anterior, perquè s'introdueixen altres criteris de distribució de competències i es depura la tècnica jurídica en molts aspectes.

Les competències municipals s'han de classificar en quatre grans apartats:

- 1.—Competències pròpies o institucionals. Són les netament municipals, les que corresponen al municipi com a ens públic i que només ell pot exercir.
- 2.—Competències impròpies. Són les que exerceix com a òrgan d'un altre ens. Per exemple, les Competències de la Comunitat Autònoma però que en la majoria dels casos se li atribueixen al Municipi per delegació.
- 3.— Funcions mixtes.

S'atribueixen simultàniament al municipi i a un altre ens, i solament poden ser exercides conjuntament per ambdós. Per exemple l'art. I de la llei de 22 de desembre de 1953 sobre construcció d'escoles públiques nacionals, segons el qual s'havien de realitzar principalment mitjançant la col·laboració de les Corporacions Locals i l'Estat.

- 4.— Funcions indistintes. Si bé poden ser exercides pel municipi com a ens públic, pel que tenen de caràcter municipal, també poden ser desenvolupades per l'Estat, la Comarca, la província o les Comunitats Autònomes, independentment d'aquell.

Evidentment, l'àrea d'activitats físico-deportives s'ha d'incloure dins d'aquest últim grup, ja que tenen funcions sobre aquesta matèria tant els Municipis com l'Estat, per mitjà del C.S.D. i les Comunitats Autònomes, així com les Federacions com a ens semi-públics.

Hem introduït voluntàriament el terme funcions en lloc de competèn-

cies perquè a partir del redactat de la nova llei de bases -que implica la necessitat d'un desenvolupament per part de l'Estat o en el seu cas de les Comunitats Autònomes dins de les lleis específiques de cada matèria, o en la mateixa llei de règim local de cada autonomia quan tinguin competència per fer-ho es limita considerablement l'autonomia municipal, ja que obliga a donar uns serveis segons els termes fixats per una llei comuna.

Segons García de Enterría, això no és fixar la competència de les entitats locals, sinó la seva capacitat. D'aquesta manera els Ajuntaments no tenen competència, com pot semblar després de la primera lectura de la llei de bases, sinó capacitat per gestionar activitats o instal·lacions culturals i esportives, i ocupació del temps de lleure (art. 25-2 p/m).

Aquest entramat terminològic significa que aquesta llei de bases no és aplicable directament, sinó que és necessari que en la llei estatal sobre esport (actual Ley General de la Cultura Física y Deportes) i en les lleis de l'esport de cada Comunitat Autònoma, dins de les seves competències, es fixin els termes en què s'haurà d'exercir aquesta funció, limitant lamentablement, com hem dit abans, l'autonomia municipal. És a dir, tindrà autonomia per organitzar aquelles activitats que cregui més oportunes, però sempre dins d'aquelles que la Comunitat Autònoma hagi fixat prèviament com a possibles.

Les funcions dels municipis

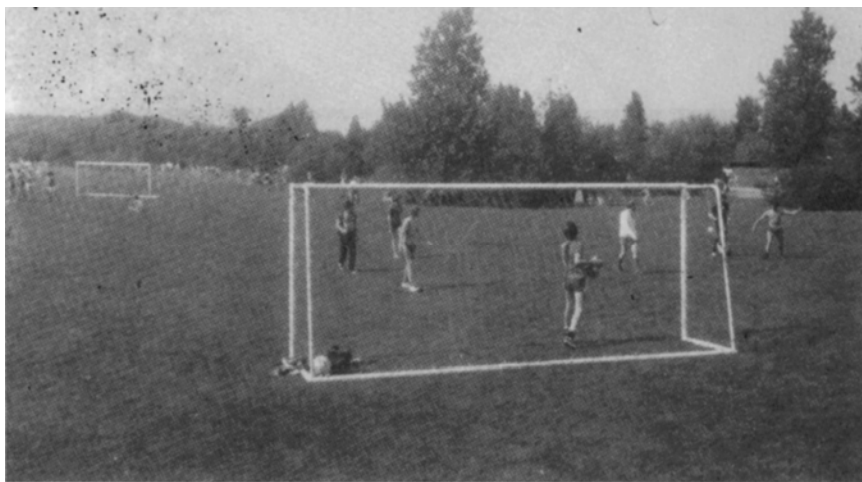
Encara que siguin totalment desfasades respecte a aquesta visió, mentre no hi hagi una nova legislació ens haurem d'atenir al que estipula l'article 3-5 de la LGCF i D, i a l'article 101 LRL, vigent en tot allò que no es contradigui amb l'actual llei de bases, per saber quines són les funcions concretes que s'encomanen als municipis.

Aquestes funcions es poden dividir esquemàticament en:

1.— Instal·lacions-Construcció de tot tipus d'instal·lacions, reserva de l'espai per a elles, gestió i realització del cens.

2.— Activitats-Actualment, i mentre no es legisli el contrari, a partir de la visió restrictiva de la llei de bases, se li encomana el desenvolupament de la política físico-esportiva i l'administració de qualsevol activitat que respongui a l'interès peculiar del poble.

Per poder portar a terme una política municipal racional, com a desenvolupament de les funcions que té encomanades, s'han de tenir presents una sèrie d'aspectes que nosaltres con-



Els ajuntaments tenen atorgada la capacitat de gestionar activitats o instal·lacions esportives i l'ocupació del temps de lleure

siderem molt importants i que en definitiva ens donaran l'oportunitat de trobar la via alternativa. Tots aquests aspectes, encara que en el seu estudi sistemàtic els hàgim dividit en apartats, som conscients que entre ells existeix una total interrelació i que es condicionen els uns als altres.

1.—*Política*— A partir de la Constitució del 78 les administracions públiques han de funcionar amb criteris descentralitzadors, i no tan sols descentralitzadors. La mateixa LBRL, en el seu article 2-1, reconeix als municipis l'atribució de les competències que els corresponen en atenció a les característiques de l'activitat pública de què es tracti i a la capacitat de gestió de l'Entitat Local, d'acord amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans.

Però quan els serveis es deixen de prestar apareix una tendència natural a la intervenció per part de les administracions centrals i es desvirtua totalment el principi descentralitzador. S'han de buscar les vies més idònies perquè, malgrat les dificultats, els municipis no es deixin escapar aquelles matèries en les quals poden incidir.

2.—*Planificació*.— Tot i la nostra proposta d'una major autonomia a nivell municipal, això no implica la total necessitat d'una planificació i una coordinació adequada a tots els nivells per evitar la publicitat d'esforços, afavorida per la varietat d'administracions implicades en el tema. Sobretot si tenim en compte que avui dia la planificació de les activitats físico-esportives no pot anar deslligada de la planificació conjunta del temps lliure. Així ens ho fa observar Martínez del Castillo quan diu: "esta concepció integral del tiempo libre es ya una práctica común en diversos países, que incluso planifican los equipa-

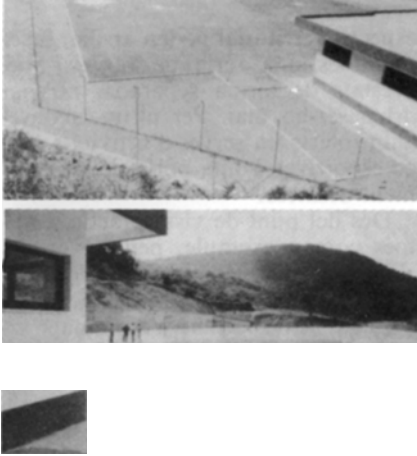


Hi ha una necessitat de planificació de les activitats esportives que obliga a la professionalització dels dirigents municipals

mientos, integrando todo género de actividades de tiempo libre, culturales, recreativas, deportivas, etc."

I aquesta mateixa idea, el legislador l'ha volgut plasmar en vincular directament les activitats culturals, esportives i l'ocupació del temps lliure amb el turisme, en un mateix epígraf, com si tot plegat s'hagués d'analitzar i desenvolupar en un tot global.

Aquesta necessitat de planificació també s'ha fet patent en la nova redacció de la llei local ja que només com un exemple es poden citar els articles 4-1 (als municipis dins de



El manteniment de les instal·lacions esportives és el problema més greu al qual s'afronten els municipis petits

l'esfera de les seves competències els corresponen en tot cas:...)c) la potestat de programació o planificació) i el 7-2 (les competències pròpies s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la seva mateixa responsabilitat, atenent sempre en la seva programació i execució a la deguda coordinació amb les altres administracions públiques).

3.—*Econòmica.*—La gestió de les funcions que té assignades implica un costós cada dia més elevats, sobretot en la dotació de la infraestructura necessària per a la seva posada en marxa. Allò que moltes vegades s'oblida, i que potser sigui més important que tot el que s'ha dit anteriorment, és l'elevat cost de manteniment que solen tenir les instal·lacions esportives, a més a més del preu desorbitant del material esportiu convencional.

Respecte a la primera fase de construcció d'instal·lacions avui, està bastant superada gràcies als ajuts de les Diputacions i els governs autònoms, que permeten una proliferació constant de tot tipus d'instal·lacions.

Cada ajuntament intenta aconseguir el màxim d'instal·lacions pròpies, sense tenir en compte la segona fase de manteniment, que no sempre és fàcil d'aconseguir. Els municipis veuen minvats els seus cabals i per poder salvar la situació han de recórrer a la via privada per gestionar les instal·lacions pròpies, via que, segons el nostre parer, no és gens aconsellable perquè no sempre se segueixen criteris clars d'interès públic i col·lectiu.

Cal una planificació adequada en la qual es tingui en compte el subsistema de la demanda i es redueixin els costos fins al mínim, sempre dins de l'òptim nivell de qualitat.

4.—*Social.*—Però, en un següent estadi, ens podem preguntar quina po-

blació va dirigida principalment aquesta oferta? Ara per ara, pràcticament tan sols se'n beneficien els nuclis de població anomenada urbana, i d'entre aquesta no tota, només aquella en què el nivell socio-econòmic de la seva població, en termes generals, és més elevat.

La nostra proposta s'ha de dirigir cap on la demanda no és atesa, és a dir, cap aquells Ajuntaments, sobretot rurals, i per què no, en molts casos urbans, que haurien de passar molts anys abans no poguessin construir i mantenir en funcionament les instal·lacions esportives que necessiten perquè les activitats físico-esportives del temps de lleure siguin un fet en tota la població del país.

Es utòpic pensar que en tots els pobles hi podrà haver una piscina coberta o una pista d'atletisme, però és més utòpic encara pensar que tots els municipis podran oferir un servei adequat, amb prou personal tècnic per fer-se'n càrrec i amb el material necessari. Un municipi de 1.000 habitants potser podrà construir una piscina, per exemple, hipotecant la hisenda local, però difícilment la podrà mantenir en funcionament i menys encara podrà sostenir tot el personal i els mitjans necessaris perquè arribi a tota la població una organització conjunta del temps lliure que l'ajudi al seu desenvolupament integral.

La via de la cooperació

Creiem que tothom està d'acord que s'ha de potenciar al màxim aquesta competència municipal d'organització i direcció d'aquelles activitats per les quals existeixi un interès dins del seu territori, però aquesta potenciació no s'ha de buscar a través de fórmules autonòmiques d'autosuficiència, avui superades, sinó per la via de la cooperació. Aquesta cooperació s'ha d'establir seguint dues línies, d'una banda la línia vertical, sense que amb això vulguem expressar criteris de jerarquia, en la qual s'haurien de coordinar les potestats que té el municipi amb les que tenen les altres administracions. I una segona via, actualment inexistente, que és la que a nosaltres ens preocupa, la de cooperació dels municipis entre si. Pocs municipis estableixen acords amb els seus veïns per a la promoció de campanyes conjuntes o lloguer simultani de material; més aviat al contrari, cadascú busca d'aconseguir una activitat més sobresortint amb el fi de superar el poble veí.

La nostra proposta va encaminada, com es pot veure, vers l'associació de municipis limítrofs; la qüestió, ara,

serà determinar amb quins mecanismes legals compten perquè això pugui ser una realitat.

Amb l'actual llei de bases existeixen dues possibilitats que podrien servir per a la nostra idea: la comarca i la mancomunitat de serveis.

La comarca és una Entitat Local novíssima, perquè és a partir d'aquesta llei de bases local quan apareix amb personalitat reconeguda i amb funcions administratives pròpies. Ara° per ara no es pot considerar una solució vàlida per als nostres propòsits, sens perjudici que, en un futur immediat, ho pugui arribar a ser, per dos motius:

1— La llei de bases, l'únic que fa és reconèixer la possibilitat que existeixin, però hauran de ser les lleis de règim local de cada Comunitat Autònoma les que determinin l'amplitud, contingut i possibilitats de les seves competències. No podem donar com a solució vàlida una proposta de la qual actualment només es coneix el nom; hem d'esperar la seva futura regulació per analitzar-la.

2— Al marge del desconeixement actual del seu contingut també s'ha de tenir present que la comarca no és una divisió natural que imperi en tot el territori espanyol, i que únicament serviria per aquelles regions on aquesta agrupació tingui realment incidència.

En resum, la comarca podria ser un instrument vàlid en aquells territoris on tingui una tradició, sempre que les respectives lleis autonòmiques les dotin dels mecanismes jurídics necessaris perquè puguin prestar serveis a nivell supramunicipal i que no vagin en detriment de les funcions assignades com a pròpies als municipis.

La mancomunitat de serveis

L'altra instrument és la mancomunitat de serveis, destinat a la prestació dels serveis dels municipis que la formen.

Aquesta solució permetria, sobretot, una planificació millor i, per tant, una disminució de costos, i podria arribar a tota la població amb una oferta de qualitat millor. Som conscients que aquesta proposta suposa un canvi de mentalitat, ja que supera vells afans d'autosuficiència, tan estesos al nostre país. L'existència d'uns interessos comarcals molt més amplis, la possibilitat d'un àmbit major de planificació i desenvolupament dels serveis i de més mitjans econòmics i tècnics són avantatges que ens ofereix la solució proposada per nosaltres.

La creació d'aquesta mancomunitat de serveis no implica que hagi de

prestar tots els serveis directament; pot fer-ho a través de la delegació administrativa de l'exercici d'alguna de les funcions, preferentment a través d'aquell municipi que es trobi en una situació més propícia per presentar-los. Una lectura superficial ens pot donar la idea que amb aquesta última solució, en realitat el que es proposa és un camí d'anada i tornada. Però, com diu Entrena Cuesta, això no és així, perquè la planificació del servei continuaria a mans de la mancomunitat, i s'estaria prestant sobre una extensió territorial superior, aprofitant-se dels avantatges que la producció a gran escala pot portar-nos per als costos de manteniment. Per últim, perquè la delegació sempre produeix el naixement de vincles de subordinació jeràrquica entre el delegant i el delegatari, de manera que aquest estaria sotmès a les directrius i el control de la mancomunitat.

Aquesta solució comporta una sèrie de problemes o punts que han de ser ben estructurats des de el principi per evitar conflictes entre els Municipis i eternes discussions que impediran la seva bona marxa.

La llei de bases exigeix que siguin les lleis locals de cada comunitat autònoma les que regulin les condicions per a la constitució de les mancomunitats, i sempre, segons l'article 44-3, l'elaboració dels Estatuts correspondrà als Consellers de la totalitat dels Municipis promotors de la Mancomunitat, constituïts en assemblea; la Diputació o Diputacions Provincials interessades emetran un informe sobre el projecte d'Estatuts, i per últim hauran de ser aprovats pels Plens de tots els Ajuntaments que la formaran.

Actualment, i mentre no es disposi el contrari, per a la creació d'una mancomunitat cal el vot favorable de la meitat més un dels membres de cadascuna de les Corporacions, per separat, que pretenguin formar-la. Un cop aconseguit aquest acord vàlid en cada Corporació, s'han de aprovar els Estatuts per igual majoria. Aquests

acords s'han d'elevat al Ministeri d'Administració Territorial perquè els presenti per a la seva aprovació al Consell de Ministres, o en el seu cas seran les Comunitats Autònomes les que hauran d'aprovar-los. La sentència del Tribunal Constitucional del 2 de febrer de 1981 declara que aquesta última fase d'aprovació pel govern central o autònom, només haurà de consistir en un control de legalitat i mai d'oportunitat. Si en el termini de tres mesos, des de la seva tramitació, el govern o la comunitat autònoma no s'han manifestat, s'entenen aprovats per l'efecte del silenci positiu.

Els Estatuts normalment són redactats per una Comissió integrada per un representant de cada Ajuntament, i en ells haurà de constar, obligatòriament, com a mínim:

—Els municipis que compondran la mancomunitat.

—El lloc on radicanen els seus òrgans de govern i administració.

—El nombre i forma de designació dels representants dels municipis que han d'integrar la Comissió gestora de la Mancomunitat.

—L'objecte i finalitats per al quals es constitueix.

—Els recursos econòmics. La Hisenda serà formada per las aportacions dels seus membres.

—Termini de vigència.

—Procediment que s'haurà de seguir per modificar els Estatuts i els casos de dissolució.

Al marge d'aquests mínims, com és lògic, es poden incloure tots aquells acords a què arribin les parts i que serveixin per a un funcionament millor.

Amb aquesta figura podem salvar bastants dels obstacles que havíem enunciat al principi, perquè des del punt de vista polític els Ajuntaments segueixen controlant les funcions que tenien encomanades, evitant que les administracions superiors les subroguin en el seu lloc; i perquè tenim una planificació coordinada en un ampli

espectre territorial poden arribar a ser rendibles una sèrie de serveis que, prestats de forma separada, no podrien ser-ho mai. Per últim, aconseguim oferir un servei d'activitats físico-esportives a una població generalment desatesa.

Des del punt de vista pràctic, i només com a exemple, pensem en els avantatges que pot suposar la contractació, per part de la Mancomunitat, d'un o dos llicenciats/diplomats en educació física per a l'organització de les activitats físiques. Un ajuntament de 2.000 habitants no pot tenir contractat un professor perquè treballi quatre hores diàries, però si que pot fer-ho la Mancomunitat perquè el professor podrà treballar quatre hores en un poble i tres més en un altre. O la impossibilitat material de construcció de la famosa piscina en cadascun d'ells.

Aquesta figura ofereix l'avantatge de saber que, en el moment que alguns o tots els municipis han arribat a una situació favorable per prestar per si mateixos el servei, poden sortir-se'n o dissoldre la Mancomunitat segons el procediment fixat en els Estatuts.

Aquests serien tipus de Mancomunitats d'agrupació voluntària per a obres, serveis i altres finalitats de la competència municipal, amb personalitat jurídica pròpia, diferents dels ajuntaments que la formen, i tindrien caràcter d'administració local, amb tot el que això implica, sobretot de cara a les subvencions per a la construcció d'instal·lacions.

Aquesta figura també pot configurar-se quan siguin unes quantes Diputacions provincials les que desitgin mancomunar-se.

Creiem que si es vol arribar a un servei públic ben dotat i amb els mínims indispensables perquè tota la població hi pugui accedir, s'haurà d'arribar a una Mancomunitat de serveis, mentre esperem veure com es configuren les comarques, i oblidar-nos de sentiments paternalistes i d'autosuficiència que no ens condueixen enlloc.

Bibliografia

- ENTRENA CUESTA, R. *La competencia municipal, ámbitos más cualificados*.
11 Ponencia del IV Congreso hispano-luso-americano-filipino de municipios.
Barcelona Octubre 1967
- GARCIA DE ENTERRIA, E. *Curso de derecho administrativo*
Madrid, Civitas, 1981
- VILASECA I MARCET, J.M. "L'administració territorial local"
Revista Jurídica de Catalunya, n°. 1 de 1985