

Hacia una organización más eficaz de los servicios administrativos locales⁽¹⁾

Fernando Maestu
Letrado

1. Principios

Los principios de actuación se concretan en los siguientes postulados:

a) La resolución de los grandes problemas no puede acometerse de forma global mediante una única solución. Atajar el núcleo del problema puede permitir dar respuesta inicial a una gran parte del mismo (Regla de Pareto).

b) La voluntariedad de los Ayuntamientos es la clave para alcanzar el consenso necesario en la cooperación municipal y

ulterior utilización compartida de recursos.

c) Actuación con respeto a la autonomía municipal y búsqueda de la eficacia en la gestión y la eficiencia en el gasto.

d) Fomento económico y técnico desde el Gobierno de Navarra a las agrupaciones de servicios administrativos municipales.

2.-Misión

Consiste en establecer las bases para poder construir un mapa municipal de Navarra en el que los servicios administrativos obligatorios para todos los Ayuntamientos puedan ser prestados de forma compartida en municipios de escasa población y geográficamente cercanos, para alcanzar unas estructuras organizativas con aprovechamiento pleno de sus recursos, acordes con las nece-

sidades reales y que redunden en una atención a los ciudadanos de mayor calidad.

Conseguir la cooperación entre los municipios mediante el uso compartido de recursos técnicos y humanos en la prestación de servicios administrativos puede ser la semilla cuyo fruto podría dar lugar a mayores cotas de colaboración intermunicipal permitiendo, en última instancia, superar la excesiva atomización local y consecuentemente pérdida de economías de escalas y de atracción de inversión y riqueza.

FASE ANALÍTICA

Esta fase se dedicará a un doble análisis, uno de carácter interno, y otro de carácter externo. A efectos de delimitar el contenido y alcance de uno otro tipo de análisis, interesa señalar que cuando nos referi-

(1) Este artículo forma parte de un trabajo sobre el Plan Estratégico sobre Agrupaciones de Servicios Administrativos Municipales de Navarra, una comunidad de medio millón de habitantes y más de 700 entes locales. Su autor explica el plan de acción para conseguir una organización más eficaz de los servicios administrativos municipales.

mos al interno consideramos la actuación desde la Administración de la Comunidad Foral. El análisis externo, por tanto, atañe y se refiere al resto de instituciones y entidades que pueden tener intervención o están afectadas en alguna medida por la actuación del Plan Estratégico. Por razones de sistemática se sigue el método de análisis DAFO, pasando a continuación a señalar los elementos correspondientes.

1.-Análisis interno

a) Fortalezas:

- Disponibilidad de fondos de la Administración de la Comunidad Foral para impulsar el plan con medidas de fomento.
- Voluntad expresada mediante Ley Foral de mayoría absoluta en favor de la agrupación de servicios municipales, y encomienda al Gobierno de Navarra para que presente un proyecto.
- Recomendación permanente de la Cámara de Comptos al Gobierno de Navarra para que actúe en materia de agrupaciones de servicios municipales.
- Implantación desde la Administración de la Comunidad Foral de Planes Directores en materias de servicios de competencia municipal plenamente aceptada por los entes locales.
- La Administración de la Comunidad Foral cuenta con medios técnicos y profesionales cualificados.
- Existencia de relaciones permanentes de cooperación y asesoramiento a las entidades locales, que se

intensifican a medida que se incrementa el grado de exigencia de la gestión municipal.

- Facultad para proponer la prioridad de entidades agrupadas para acceder a fondos para infraestructuras.

b) Debilidades:

- Políticas públicas sectoriales con cierto grado de descoordinación territorial.
- Falta de liderazgo político para dirigir el proyecto.
- Desmotivación de los diferentes equipos porque todos los intentos resultan infructuosos.
- Agotamiento por la necesidad de consensuar con tanto interlocutor.
- Los distintos Gobiernos de Navarra cuentan con insuficiente respaldo en el Parlamento para actuar con cierta garantía.
- Dificultad para alcanzar grandes pactos en un Parlamento con representación política muy fragmentada.
- Carencia de estudios empíricos, datos e informes demostrativos de las ventajas e inconvenientes reales.

2.-Análisis externo

a) Oportunidades:

- Contar con la interlocución de la Federación Navarra de Municipios y Concejos como entidad aglutinadora de la defensa de los intereses locales.
- El ejemplo del Ayuntamiento de Baztán.
- El Colegio de Secretarios e Interventores de Navarra.

- Los avances en el sistema de comunicaciones telemáticas permite nuevas fórmulas de relación.
 - La concentración de la población en la Comarca de Pamplona y en el corredor del Ebro, y la progresiva despoblación de los municipios objeto de agrupación.
 - Disminución del gasto por habitante imputable a las áreas de administración y servicios generales.
 - Racionalización de los recursos técnicos y materiales.
 - Posibilidad real de incrementar la profesionalización y especialización del personal.
 - Redistribución y racionalización del uso de inmuebles.
 - Mayor accesibilidad de los ciudadanos a la Administración.
 - Provisión de plazas por funcionarios y derecho de movilidad horizontal, en los términos ordinarios previstos inicialmente por la normativa.
 - Establecer un modelo pionero que pueda servir de paradigma.
 - Debilidad y carencia de peso específico de los municipios pequeños ante otras instancias administrativas.
- #### **b) Amenazas.**
- Excesiva fragmentación de la representación política en el Parlamento de Navarra y en las Corporaciones Locales.

- Enfrentamientos y discrepancias históricas entre municipios limítrofes.
- Recelo de los políticos locales por posible pérdida o merma de poder.
- La reacción o posición de la Federación Navarra de Municipios y Concejos ante una hipotética pérdida de peso político.
- Los secretarios e interventores interinos.
- La suficiencia financiera de las entidades locales.
- Redes viarias de comunicación inadecuadas.
- Falta de consenso entre municipios sobre emplazamiento o distribución de dotaciones y recursos compartidos.
- Falta de visión de futuro de los responsables políticos locales.

- Existencia de Concejos que mantienen diferencias y rivalidades con los propios municipios en los que están integrados.
- Población rural envejecida y, en consecuencia, más reacia a cualquier cambio o innovación.

FASE OPERATIVA

1.-Objetivos

a) Objetivo principal

Implantar un mapa de agrupaciones de servicios municipales que garantice plenamente la cobertura de los servicios obligatorios con mayor calidad y de acuerdo con el incremento del grado de exigencia establecido para la gestión municipal.

b) Objetivos intermedios

- Poner de manifiesto empíricamente las ventajas que

puede conllevar la utilización compartida de recursos para los pequeños municipios, que deben servir como instrumento de persuasión que convenza a los políticos locales y al resto de actores implicados sobre la necesidad real de cambio.

- Obtener el máximo grado de consenso en la necesidad de avanzar en el proceso de agrupaciones de servicios y en la forma en que haya de hacerse.

2.-Estrategias

- a) Desarrollo de una red telemática corporativa para todas las Administraciones Públicas de Navarra.
- b) Puesta en marcha de experiencias piloto sobre agrupaciones de servicios administrativos.



- c) Desbloqueo de la provisión de plazas de Secretaría e Intervención.
- d) Establecimiento de medidas de apoyo financiero a entidades agrupadas.
- e) Confeccionar un Plan integral de Formación Continua para empleados municipales.
- f) Formación de un equipo multidisciplinar.

3.-Programas y planes de acción

Las acciones que se exponen a continuación, por razones de sistemática y para su correcto encuadre, se enmarcan dentro de cada una de las estrategias señaladas en el punto anterior.

a) Desarrollo de una red telemática corporativa para todas las Administraciones Públicas de Navarra

1. Creación de un hipercentro de información administrativa para las entidades locales de Navarra con funcionamiento inspirado en la tecnología de Internet.
2. Organización, normalización y establecimiento de sistemas de acceso de las entidades locales a dicho centro.
3. Elaboración de un modelo de datos de las áreas de actividad administrativa y normalización de la estructura de información y protocolo de transferencia de datos.

b) Puesta en marcha de experiencias piloto sobre agrupaciones de servicios administrativos

1. Determinación de las áreas geográficas específicas de actuación, teniendo en consideración, entre otros elementos, su cohesión interna, las

singularidades o el potencial ejemplificador de la zona.

2. Intercambio de información y negociación entre la Administración de la Comunidad Foral y los distintos grupos de interés de la zona para obtener la involucración de todos los implicados en el proceso.

3. Realización de estudios por profesionales independientes para la obtención de los datos empíricos y contrastados sobre las necesidades reales y posibilidades, con la pretensión de ofrecer un modelo organizativo y de funcionamiento en la prestación compartida de los servicios administrativos de la zona agrupada.

4. Alcanzar el consenso entre los actores implicados para poner en marcha las actuaciones derivadas de los resultados de los trabajos.

c) Desbloqueo de la provisión de plazas de Secretaría e Intervención

1. Información y negociación con el Colegio de Secretarios e Interventores, con el colectivo de Secretarios e Interventores Interinos y con la Federación Navarra de Municipios y Concejos para proceder al levantamiento de la suspensión de la provisión en propiedad de plazas en Ayuntamientos con más de 2.000 y 3.000 habitantes en caso de Secretarios e Interventores, respectivamente, como medida prioritaria para clarificar la situación del mapa municipal.

2. Alcanzar un consenso político sobre dicha actuación, puesto que requeriría ser tramitada cualquier iniciativa de esta naturaleza ante el Parlamento de Navarra, y se precisaría mayoría absoluta para su aprobación.

3. Convocatoria y provisión de las plazas correspondientes.

d) Establecimiento de medidas de apoyo financiero a entidades agrupadas

1. Constituir un fondo específico para las infraestructuras necesarias para la implantación de servicios agrupados.

2. Incluir coeficientes de priorización que valoren la generación o incremento del grado de cohesión de las zonas agrupadas para la aportación de financiación de infraestructuras locales básicas.

3. Marcar los criterios para la asignación de transferencias corrientes a las agrupaciones.

e) Confeccionar un Plan integral de Formación Continua para empleados municipales

1. Desarrollo de acciones formativas en el uso de Internet y Correo electrónico, así como en las diferentes aplicaciones informáticas precisas para el desenvolvimiento más eficaz de la actividad.

2. Divulgación de protocolos de normalización y estandarización de información administrativa.

3. Complementar las acciones con el resultado que se obtenga del establecimiento de procedimientos de recogida de las necesidades de formación.

4. Cursos específicos de formación para Secretarios e Interventores interinos valorables como mérito para el acceso a las plazas en propiedad.

f) Formación de un equipo multidisciplinar

1. Selección por el Gobierno de Navarra de un Director responsable del proyecto, con peso político y capacidad de negociación y propuesta para poder llegar a acuerdos con los distintos agentes implicados en

el proceso. Será responsable de conformar el resto del equipo, y su configuración sería la de staff, no involucrado en la responsabilidad de la gestión diaria de expedientes. Este equipo sería el encargado de liderar el proyecto.

2. Satisfacer las necesidades y superar las expectativas de los Ayuntamientos a agrupar.

3. Canalización de sugerencias, quejas y reclamaciones, y consecuente ajuste de planes y estrategias a las nuevas necesidades surgidas.

FASE DE EVALUACIÓN Y CONTROL

La responsabilidad de impulso y ejecución del plan debe corresponder a instancias de carácter dinámico y sistema de trabajo ejecutivo, razón por la cual se considera apropiado que se realice a través de un equipo multidisciplinar con dedicación plena a la consecución de resultados, en los términos anteriormente expuestos.

Sin embargo en lo que respecta al proceso de evaluación y control, parece oportuno residenciarlo en un órgano diferenciado para garantizar la objetividad, poder enriquecer con perspectivas diferentes los resultados que se vayan alcanzando, y reconducir las posibles desviaciones o rediseñar las estrategias discordantes.

De esta manera, y teniendo en consideración que existe un órgano de las características requeridas, la Comisión de Delimitación Territorial, a la que nos hemos referido al tratar de la situación legal dentro de la Fase de Diagnóstico de este trabajo, entre cuyas facultades, precisamente, se encuentra la materia de agrupaciones de servicios municipales, parece sumamente oportuno prove-

char la concurrencia de todas estas circunstancias para establecer la labor de evaluación y control como muy apropiada para que sea ejercida por esta Comisión.

Entrando ya a la determinación de la forma, alcance y materialización del ejercicio de estas funciones, se estima que debería establecerse una metodología capaz de no sustraer a la citada Comisión de Delimitación Territorial de los elementos necesarios para el correcto conocimiento de las cuestiones, a la par que como permitir el desarrollo de los trabajos con la flexibilidad y dedicación suficiente para no crear sensación de intervencionismo agobiante.

En esta línea, la actuación podría llevarse a cabo según el siguiente procedimiento:

1.-Control

Reunión trimestral de la Comisión con los responsables de la ejecución del Plan, en las que se dará cuenta de:

- Actuaciones realizadas.
- Grado de cumplimiento de las acciones programadas.
- Desviaciones producidas y sus causas.
- Implicaciones de las desviaciones de los objetivos, necesidad o no de reelaboración de los mismos, y planes futuros.
- Sugerencias de mejoras para aumentar el grado de eficiencia de los actuales procesos para la consecución de resultados acordes con los objetivos predeterminados.

2.-Evaluación anual

- Revisión y evaluación de los resultados obtenidos durante el año y desde una perspectiva de conjunto.

- Preparación de las bases para el proceso de definición de las etapas posteriores y la articulación de propuestas de dotaciones presupuestarias.

3.-Evaluación "ex ante" de las experiencias piloto de agrupaciones de servicios municipales

- Recursos económicos y personales previstos.
- Grado de consenso alcanzado.
- Mejoras cualitativas y cuantitativas que reportaría el servicio a Corporativos, empleados municipales y ciudadanos.

4.-Evaluación "ex post" de experiencias piloto de agrupaciones de servicios municipales

- Análisis de recursos económicos y personales utilizados y contraste con las previsiones establecidas.
- Grado de satisfacción de Corporativos, empleados municipales y ciudadanos.
- Grado de mejora de la calidad del servicio.
- Valoración comparada de los tiempos de resolución de demandas de los vecinos y ciudadanos.
- Adecuación de las expectativas a los resultados obtenidos.

5.-Evaluación global

Una vez constituidas las distintas agrupaciones de servicios municipales, se revisarán y valorarán los resultados finales del conjunto desde una perspectiva integral y se procederá a la elevación de una propuesta sobre el mapa municipal ■