

**La Experiencia del Asociativismo en España: La Mancomunidad  
de la Costa del Sol Occidental**

José de Vicente García  
España

## **COOPERACIÓN, COMPROMISO Y COLABORACIÓN ENTRE ENTES Y ORGANISMOS PUBLICOS: EL EJEMPLO DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DE LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL-MALAGA (ESPAÑA)**

### **I- EVOLUCION DE UN MODELO EJECUTOR O TRADICIONAL DE GOBIERNO LOCAL HACIA UN MODELO RELACIONAL O DE GOBERNANZA LOCAL**

La particularidad de la Institución a la que sirvo, una Mancomunidad de Municipios, caracterizada por la asociación voluntaria de municipios, en nuestro caso 11 municipios que conforman la Costa del Sol Occidental de Málaga, hace que la respuesta a la cuestión sobre la evolución de un modelo ejecutor (tradicional gobierno local) hacia un modelo relacional (de gobernanza local o gobierno a través de redes), sea diferente para el caso que nos refiramos a un Ayuntamiento.

Y esto es así porque **la nueva dimensión relacional se desarrolla y convive mejor en un entorno de interacción y de cooperación, que es una de las características de una Mancomunidad de Municipios.**

En efecto, los fenómenos de conurbación y peri urbanización acaban generando una idea de territorio-red, donde el territorio no es solo una realidad física, sino también relacional, que indefectiblemente nos debe llevar a pensar en escalas y espacios y avanzar en configuraciones institucionales y de gobiernos más fuertes y al mismo tiempo más flexibles.

Así mismo, el espacio es también cada vez más una red de flujos y relaciones que vincula ciudades, pueblos y territorios, independientemente de las distancias físicas que los separen.

Esta configuración territorial, más integrada a la red, reclama y exige formas de gobierno que se adapten a las nuevas realidades y peculiaridades. Y una de estas formas de gobierno, que mejor conjuga dicha integración en red, es precisamente la fórmula representada por las Mancomunidades de Municipios.

No obstante lo expuesto, **esto no significa que todas estas fórmulas asociativas de municipios se hayan ajustado a lo largo de su historia política al modelo relacional.** Y esto es lo que ha ocurrido en la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental, que ha seguido una evolución lenta de un modelo ejecutor a un modelo relacional.

**Esta Mancomunidad se constituyó en 1972 y desde esa fecha hasta finales del siglo pasado (siglo XX), se ha caracterizado por parecerse más a un modelo tradicional de gobierno local, que a un modelo de gobernanza local.** Y esto lo podemos constatar observando cómo las cosas se

hacían con dedicación y voluntarismo, pero con descoordinación, falta de planificación, sin visión de futuro a medio y largo plazo. Los gestores locales se limitaban a gestionar servicios, concentrándose o preocupándose en su dimensión administrativa o instrumental y no en su naturaleza política. Son gestores con una dedicación muy intensa y casi exclusiva a la Administración Local que sirven, en detrimento de una relación con los ciudadanos, con sus asociaciones, con otras Administraciones o incluso con el propio partido político.

Pero **paulatinamente esas notas que caracterizaban el modelo tradicional han ido transformándose**, pudiendo señalar como fecha de inflexión los comienzos de este siglo (siglo XXI). En efecto, a partir de esa fecha se ha producido una tendencia de superación del estilo tecnocrático de actuación, para pasar a impulsar nuevas formas pluralistas y relaciones. Se está experimentando una **evolución del Concejal “burocrático” al Concejal “relacional”**, con más capacidad para establecer relaciones externas con otros actores de las políticas, colaborando mutuamente en el desarrollo de las mismas.

Esto se ha podido observar en mi Institución, donde se ha evolucionado de unos Concejales, representantes de los distintos municipios, que limitaban prácticamente su participación en la Mancomunidad la asistencia a los Plenos de ésta, pero su dedicación, actividad y su esfuerzo estaba centrado en su propio Ayuntamiento; a unos concejales, que sin perder el Mandato de su Ayuntamiento de origen, se involucran y participan directamente de las políticas de la Mancomunidad, en un entorno de interacción y de cooperación para desarrollar sus políticas y sus proyectos con una visión más a largo plazo, y sabiendo que esas inercias y esas economías de escala van a proporcionar a los ciudadanos de su entorno un mayor bienestar y una mayor calidad de vida, a unos costes más bajos.

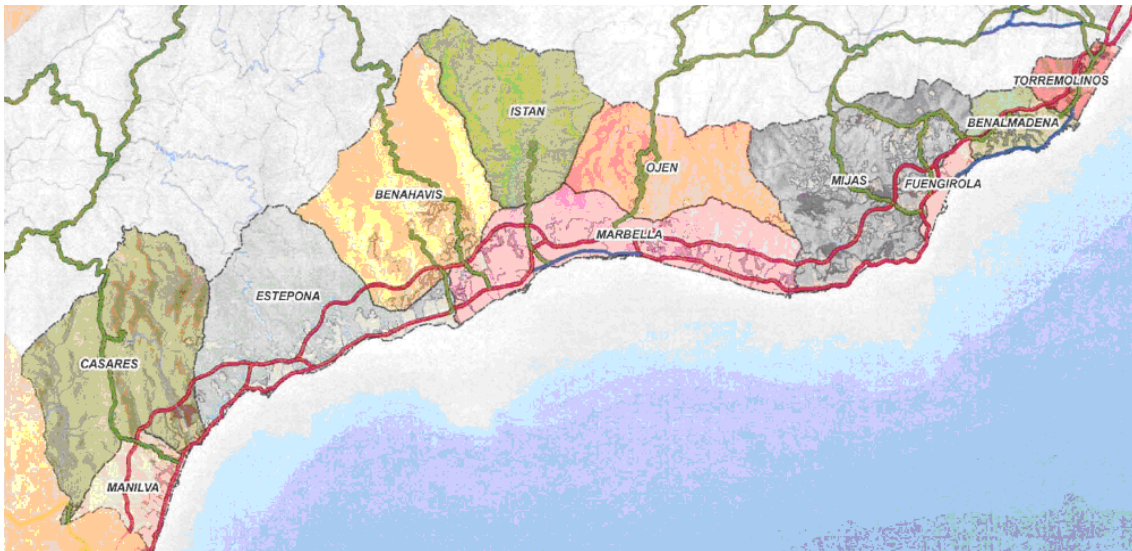
## **II- LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS COMO EJEMPLO DE ASOCIATIVISMO MUNICIPAL PARA LA PRESTACIÓN MAS EFICIENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES: EL CASO DE LA MMCSO.**

### **1.- Característica del Entorno.-**

La Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental (MMCSO), tiene su sede en el término municipal de Marbella (Málaga), con la intención de buscar el centro geográfico de una comarca que se extiende a lo largo de casi 100 kilómetros de litoral y engloba también a algunas localidades ubicadas en la cercana serranía.

El ámbito de la Costa del Sol Occidental queda integrado por 11 municipios con características específicas dentro de ese espacio. Los municipios son los siguientes:

Benahavís, Benalmádena, Casares, Estepona, Fuengirola, Istán, Manilva, Marbella, Mijas, Ojén y Torremolinos



El enclave de la Costa del Sol Occidental se sitúa a lo largo del litoral mediterráneo andaluz, por lo que el hecho litoral, en sí mismo, constituye un importante aspecto diferenciador, pero también lo es la potente dinámica económica y demográfica de las ciudades incluidas en ese ámbito y la particular configuración de su estructura territorial. Asimismo, es preciso considerar las particularidades del proceso de urbanización de estas ciudades y sus entornos (procesos expansivos que tienden a generar un continuo urbanizado que no necesariamente urbano, en el que quedan englobadas las ciudades históricas). Ello comporta problemas y oportunidades de ordenación territorial de carácter singular y específico para la zona.

La Costa del Sol Occidental concentra un importante **volumen de población (497.266 habitantes, IEA 2009)**, además de presentar una fuerte especialización funcional (turismo), lo que lo conforma como un ámbito de gran importancia para Andalucía debido a su intenso crecimiento demográfico y su contribución económica al conjunto del sector turístico regional, pero también soporta serios conflictos urbanísticos y ambientales, generados por el modelo de desarrollo seguido.

El desarrollo turístico tan particular vivido en la Costa en las últimas décadas, ha incrementado el número de extranjeros residentes, tal como muestran los últimos datos del IEA 2009

Como consecuencia de este desarrollo, la Costa del Sol Occidental es un área singular dentro de la Comunidad Autónoma, con personalidad propia y de dimensión internacional, que desempeña un papel estratégico, actual y futuro, para el conjunto de la economía andaluza y española.

## **2.- Características Político – Administrativas MMCSO.-**

En base a la normativa local vigente, en 1.972 la MMCSO fue constituida de forma voluntaria por los municipios que actualmente la componen, para gestionar, de forma conjunta, una serie de servicios básicos, entre los que destacan los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos (basuras) y la gestión del ciclo integral del agua, tanto en lo que se refiere al suministro (para beber) como en lo relativo al saneamiento (depuración del agua ya usada).

La Mancomunidad está formada, conforme disponen sus Estatutos, por dos representantes de cada municipio, siendo uno de ellos el alcalde. Por tanto, los once alcaldes de los municipios de la comarca, más los once representantes elegidos por los distintos ayuntamientos conforman la Comisión Gestora (Pleno Corporativo).

La forma de elección de los delegados en la Mancomunidad depende directamente del resultado de las elecciones municipales, así, la renovación en los cargos y representantes del ente supramunicipal sucede cada cuatro años.

En la actual legislatura 2011-2015 el gobierno de la Mancomunidad está formado por: Grupo PP, que tiene mayoría absoluta y es el que gobierna, PSOE e IU, que están en la oposición.

### **Órganos de Gobierno:**

- **El Presidente**, que es sustituido por un Vicepresidente, en caso de ausencia del primero.
- **La Comisión Gestora (Pleno)**, compuesta por 22 miembros. Celebra sesión ordinaria una vez al mes, y con carácter extraordinario, cuando la convoque el Presidente o la propongan dos vocales.
- **Comisiones Informativas**. En la actualidad existen cinco y su misión es de informe y propuesta de los asuntos que han de ser sometidos a la Comisión Gestora.

### **3-Competencias.-**

La MMCSO tiene por objeto aunar los esfuerzos y posibilidades económicas de los municipios para la creación y sostenimiento de servicios que interesen a todos ellos, y en especial los que recogen los propios Estatutos de la Mancomunidad, entre los que destacan:

- **Oficina Técnica**
- **Abastecimiento, Agua y Saneamiento**
- **Residuos**
- **Turismo**
- **Playas**
- **Maquinaria**

**Otras Actividades**, se aprueba por ésta y los municipios interesados lo ratifican, en especial en materia de cultura, medio ambiente, deportes y otras de la competencia municipal.

En el marco de estas competencias la Mancomunidad ha sido capaz de desarrollar proyectos que han supuesto un gran aporte al desarrollo económico de la Costa del Sol y un ejemplo en la gestión pública de unos recursos que benefician al conjunto de la población. Tal es el caso de la empresa pública ACOSOL, S.A., creada en 1994, para la gestión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de los municipios mancomunados, para dar respuesta a la necesidad de flexibilizar y mejorar la gestión de dichos servicios.

Acosol se ocupa de llevar agua desde el pantano de La Concepción y la Desaladora de la Costa del Sol hasta los municipios o urbanizaciones que lo solicitan. También se encarga de limpiar (depurar) el agua ya usada, con la intención de que llegue al mar en perfectas condiciones o sea utilizada para el riego de campos de golf y jardines. Esta depuración se incluye dentro de lo que se conoce como Saneamiento Integral, un proyecto que engloba no sólo a la Costa del Sol Occidental sino a toda la provincia y, en el futuro, a todo el litoral costero español, de forma que se preserve el estado de nuestro mar y nuestras playas.

Los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento junto con el tratamiento de residuos, han sido hasta ahora los puntos fuertes en la gestión de la Mancomunidad. Sin embargo, el futuro que se plantea para esta entidad supramunicipal se dirige a la consolidación de ésta como principal instrumento para el desarrollo social y económico de la Costa del Sol con actuaciones que van más allá en el planteamiento de sus objetivos. La Mancomunidad se convierte en una entidad donde recoger las necesidades de los municipios mancomunados y así dar una respuesta eficaz y eficiente en la prestación de los servicios que cubrirán estas necesidades. A tal efecto, se constituyó el

Consejo Económico y Social de la Costa del Sol, como órgano consultivo de esta Entidad, y en 2008 se aprobó el Plan Estratégico de la Costa del Sol Occidental. En la actualidad, la implantación de dicho Plan está paralizada por falta de financiación de los proyectos.

#### **4-Presupuesto y RRHH**

El Presupuesto Consolidado de 2012 asciende a 112.062.441,93 Euros, de los cuales 89.062.441.93 corresponden a ACOSOL y 23.000.000 al Ente matriz.

#### **RRHH**

Conforman la plantilla total de la MMCSO **480 empleados**, distribuidos de la siguiente forma:

**Ente Matriz:** Funcionarios 31 (Laborales 8 y P. Eventual 28)

**Acosol:** Laborales Fijos 383; Laborales Eventuales 30

### **III-EVOLUCION HACIA UN NUEVO MODELO DE SOCIEDAD**

Para analizar la cuestión referente a ejemplos de política de desarrollo económico y de bienestar social en el ámbito de mi Institución, me referiré brevemente, por un lado, al Consejo Económico y Social (CES) de la Costa del Sol Occidental, y, por otro, al Plan Estratégico, aprobado por esta Mancomunidad, como instrumento que va a dinamizar el desarrollo económico de este territorio (Costal del Sol) y a incrementar el bienestar social de sus habitantes.

El 30 de noviembre de 2005 se constituyó el **Consejo Económico y Social de la Costa del Sol Occidental (CES)**, como órgano consultivo de participación de los agentes socioeconómicos de la Costa del Sol Occidental con un total de 22 representantes.

Uno de los OBJETIVOS del Consejo Económico y Social fue elaborar un **plan estratégico de la Costa del Sol** basado en un diagnóstico previo de problemas desde una perspectiva integral basada en un análisis amplio de la problemática del territorio.

El Plan Estratégico de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental pretende ser un elemento catalizador que genere sinergias entre el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental, el Plan de Marketing Turístico, el plan de Competitividad Turística y cualesquiera otras iniciativas institucionales de carácter sectorial.

Asimismo, el Plan Estratégico se concibe como una apuesta ambiciosa para situar y consolidar el territorio de la Mancomunidad en el contexto autonómico, nacional, europeo e internacional que se merece.

**La Misión del Plan Estratégico** de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol, es la de ser un impulsor de los procesos de transformación, en un marco inter-municipal de cohesión territorial, fomentando la corresponsabilidad de todos los agentes públicos y privados hacia un mejor modelo de equilibrio social, económico y ambiental.

Para lograr su cumplimiento se definió el marco metodológico de Mapa Estratégico, que ha permitido enunciar los objetivos para las diferentes dimensiones del territorio, implicando a todos los actores en la ejecución de los Planes de Acción, más allá de señalar únicamente, como tantas veces ocurre en la Planificación tradicional, responsabilidades ajenas. Así se ha llegado a un proceso de reflexión colectiva sobre:

- Necesidades de infraestructuras, equipamientos y mejora del medio físico.
- Dinámica social, económica y demográfica del territorio y su contexto.
- Identificación de las iniciativas ciudadanas, empresariales y sociales, que constituyen el eje central objetivo relevante del plan.

La Costa del Sol Occidental debe convertirse en un modelo de sostenibilidad, excelencia, innovación, sociedad abierta y buen gobierno, donde la calidad de vida, el bienestar de sus ciudadanos y la cohesión social sean sus principales rasgos definitorios.

Todo ello supone la **evolución hacia un nuevo modelo de sociedad más participativa y cohesionada territorial y socialmente**, que permita a los ciudadanos configurar y decidir su propio futuro.

El dinamismo, la capacidad emprendedora y la innovación incorporada a las iniciativas será el **mejor marco de cooperación entre las administraciones públicas y la iniciativa privada en el cambio de modelo de crecimiento de la Costa del Sol Occidental**.

La **“Visión”** se enuncia como elemento nucleador de un proyecto que genere ilusión colectiva en torno a una constelación de ideas fuerza, como son: El ciudadano como centro del Plan Estratégico, otro modelo de desarrollo económico, políticas activas de empleo, políticas medioambientales activas y exigentes, participación democrática y gestión pública.

Como resultado de los enunciados del PE se establece la vinculación de todas las dimensiones de la Costa del Sol, con la necesaria formulación de objetivos, que quedan expresados en forma de **Objetivos Estratégicos 2008- 2015**.

Uno de los grandes problemas de la Costa del Sol en los últimos años ha sido, en relación al ámbito de la gestión pública y sus interrelaciones con los intereses privados, el menosprecio a la ciudadanía y el deterioro de los espacios públicos. Y aunque ello no se haya producido en toda la Costa de forma generalizada, ha originado, además de una evidente repercusión negativa sobre la imagen proyectada al exterior, desmotivación y desarraigo en la ciudadanía respecto de las iniciativas del ámbito público. En este sentido es notable la desafección bien visible en las últimas consultas electorales.

El Plan Estratégico establece entre sus prioridades un compromiso serio, intenso y decidido por acabar con esta situación y consecuentemente con el deterioro de la imagen pública que conlleva. En ese sentido, el Plan Estratégico propone el desarrollo de líneas de actuación que fomenten las buenas prácticas y excelencia, la ética y la transparencia, en todos los procesos de gestión pública. El Plan Estratégico aspira, además, a situar como una de sus ideas fuerza el establecimiento y experimentación de **mecanismos de participación activa de los ciudadanos en la gestión pública de los ayuntamientos y de la Mancomunidad de Municipios**. Para ello sería oportuno contar con la implantación de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito de la Mancomunidad; éstas deberían permitir el desarrollo de mecanismos innovadores de participación de los ciudadanos y su incidencia sobre las políticas locales. Una de las iniciativas a considerar sería la participación de los ciudadanos, aunque tan sólo fuera en el margen, en los procesos de asignación presupuestaria o en la toma de decisiones de las políticas públicas en el ámbito local.

Pese a no estar hoy regulado en el ordenamiento de la Costa del Sol Occidental, el Área Metropolitana sería también una solución deseable para cohesionar el territorio, generar espacios nuevos para la participación ciudadana, para relacionarse con otras administraciones y para una gestión más eficaz.

El nuevo modelo de Gobernanza antes enunciado contempla la **corresponsabilidad entre las diferentes administraciones central, autonómica y local, implicando además a entidades públicas y privadas** para poder incidir desde el ámbito territorial en las políticas y en su desarrollo. **La Mancomunidad de Municipios es un ámbito idóneo para el desarrollo de estas estrategias**. Para que el desarrollo de las propuestas del Plan Estratégico logre alcanzar con éxito los objetivos trazados, se deberá contar con un claro liderazgo político, basado en el consenso y los acuerdos estratégicos mutuamente ventajosos. De esta forma se podrán reivindicar y conseguir los recursos financieros, sociales y políticos necesarios para llevar a buen puerto el Plan diseñado.

La búsqueda de un gran consenso es no sólo un instrumento, sino un objetivo en sí mismo. Debe tenerse en cuenta que los efectos de las políticas propuestas en el Plan Estratégico requieren una perspectiva temporal a largo plazo, por lo que la estabilidad y continuidad de las mismas exige un amplio consenso y una participación activa de los ciudadanos y de los diferentes agentes políticos y sociales. El desarrollo del Plan Estratégico ha venido utilizando como instrumentos la participación y la discusión en grupos de trabajo dónde han participado profesionales de cada sector, instituciones públicas, empresas privadas, organizaciones sociales y ciudadanos en general. A su vez se han abierto foros públicos para conseguir una amplia participación e implicación de los distintos agentes sociales. Entre ellos destacamos la creación de la **“Mesa Permanente del Comercio”**, en la que se reúnen puntualmente todos los sectores implicados en el área de comercio de este territorio. Uno de los rasgos característicos específicos y definatorios del Plan en las fases ejecutadas ha sido precisamente su metodología participativa y democrática.

Por último, destacar también las distintas convocatorias de ayudas públicas en materia de **cooperación, tanto nacional como internacional**, que concede esta Mancomunidad, con el fin de premiar aquellos proyectos cuyo objetivo sea potenciar la cooperación. Así mismo destacamos, como instrumento de cooperación internacional, la **pertenencia de esta Mancomunidad a la Red de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), en la que participa muy activamente.**