

## **LA MANCOMUNIDAD RÍO BODI6N EN EL PROCESO DE MANCOMUNIDADES INTEGRALES**

Las Mancomunidades de Municipios en Extremadura est6n viviendo uno de los momentos m6s importantes de su historia, pues son el centro de atenci6n de una iniciativa institucional de gran calado que ya figuraba como una de las principales competencias del Estatuto de Autonomía y que todavía no se había afrontado en toda su integridad: la Ordenaci6n Territorial de Extremadura.

En una primera etapa auton6mica, all6 por los ańos ochenta, los esfuerzos del gobierno se centraron en paliar carencias b6sicas en muchos de los municipios extremeńos, casi todos relacionados con la infraestructura: dotar de agua corriente a las poblaciones, asfaltar las calles, mejorar las vías de comunicaci6n. En la d6cada siguiente, los noventa, los esfuerzos de la comunidad aut6noma se dirigieron al empleo y la promoci6n industrial. El primer acuerdo de fomento del Empleo se firma en junio de 1987; en 1992 se renueva y comienza a denominarse Plan de Empleo. Ya el ańo anterior los grupos de acci6n local habían comenzado a implantarse en la comunidad aut6noma, y era el momento de conjugar fondos europeos y fondos propios para dinamizar la regi6n desde el punto de vista del empleo y la industria.

S6lo en este siglo, el XXI, se han abordado en la regi6n cuestiones m6s cualificadas como la sociedad de la informaci6n, con proyectos como el software libre (Linex), los nuevos centros del conocimiento o la informatizaci6n de las aulas de los centros de secundaria.

En esta misma década se ha potenciado la sociedad de la imaginación cuyo instrumento, el Gabinete de iniciativa joven, pretendía empapar de imaginación a Extremadura, generar un proceso de apoyo a las iniciativas más innovadoras de los y las jóvenes en los ámbitos empresarial, social, artístico o cultural. La apuesta por la sociedad de la imaginación, entendida como una fase más allá de la sociedad de la información y como un paso más hacia la sociedad del conocimiento, es el principal rasgo de este instrumento que ha generado novedosos proyectos en la sociedad extremeña.

En este proceso de desarrollo regional, el último gran proyecto que ha puesto en marcha la Junta de Extremadura es la reordenación territorial a través de las denominadas Mancomunidades Integrales.

La tarea no es fácil. Se trata de organizar el escalón intermedio entre el Municipio y la Comunidad Autónoma: la comarca como base territorial más racional para garantizar la igualdad de oportunidades y la calidad de vida de las personas sin importar si viven en zonas urbanas o rurales.

Las Comarcas constituyen hoy el punto de equilibrio entre las exigencias de reconocimiento de la identidad local y la racionalidad administrativa: refuerza y da una nueva dimensión a la identidad local que se reconoce en su contexto comarcal y también a la administración local para mejorar su capacidad para la prestación de servicios.

El Municipio y la Comunidad Autónoma tienen, desde hace tiempo, definiciones precisas de sus competencias y bien organizados

sus órganos de gestión: el Ayuntamiento para el Municipio, la Junta de Extremadura para la Comunidad Autónoma. Ahora es el turno de las Mancomunidades, órgano de gestión de las Comarcas.

En el 2003, coincidiendo con la creación de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura comienza a desarrollarse la idea de crear unas Mancomunidades más eficaces, más homogéneas, reduciendo su número y que después de un proceso de fortalecimiento se convirtieran en una fórmula de organización institucional para las zonas rurales. La Consejería de Desarrollo Rural había diseñado un proyecto de vertebración y ordenación territorial y para ello decide crear un “mapa” de Mancomunidades cuyos territorios coincidieran, en la medida de lo posible, con las zonas de los grupos de Acción Local que gestionan programas de desarrollo territorial como LEADER y PRODER .

Uno de los objetivos del proyecto era reducir las más de ochenta mancomunidades existentes en ese momento a veinticuatro. De las mancomunidades iniciales se retomó alguna para asentar las nuevas entidades. La Serena, Tajo Salor, Jerte, La Vera, Tentudía, Campiña Sur, entre otras, pasaron, con pequeños ajustes, al grupo de integrales. Un segundo grupo de mancomunidades (Trujillo, Tierra de Barros, Zona Centro, Guadiana) tuvo que comenzar desde cero y un tercero tenía que desaparecer. Se inició un proceso lleno de negociaciones y en el que fue preciso, por un lado convencer a los alcaldes de la bondad del proyecto y por otro comenzar a tejer la red de mancomunidades.

Al tiempo que se negociaba políticamente en cada una de las comarcas, la Consejería de Desarrollo Rural firmó convenios con las “24 futuras mancomunidades” para dotarlas de la figura de gerente. Así fue como el 1 de septiembre de 2004 nos incorporamos 24 gerentes, con perfiles profesionales de lo más diversos (desde trabajadores sociales, a maestros pasando por licenciados en filosofía y letras o en ciencias económicas), Hoy, cuatro años después, estamos convencidos y convencidas de que es un proyecto de futuro para el mundo rural y un medio imprescindible para **mantener a los municipios en los territorios.**

Cuando nos incorporamos a las gerencias, todavía no se hablaba de “Mancomunidad integral”. Se hablaba de elaborar el mapa de mancomunidades, de las futuras mancomunidades... y en las múltiples reuniones que teníamos las Mancomunidades con el Consejero de Desarrollo Rural, con la Directora de Administración Local o los jefes de servicio, se nos iban dando las pautas del proyecto.

El 22 de enero de 2005 se publicó el Decreto 196/2004, de 29 de diciembre, por el que se establecía un Fondo de Cooperación para las Mancomunidades de Municipios de Extremadura. En él se precisaba que el objetivo era *potenciar el desarrollo integral de las Mancomunidades de Municipios legalmente constituidas* y entendiendo por **desarrollo integral** *aquel desarrollo que implique, no sólo la prestación de los servicios mínimos obligatorios, recogidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, sino*

*además la prestación efectiva mediante gestión directa de servicios o actividades y la calidad de vida y el bienestar social de sus ciudadanos.*

El nuevo modelo de mancomunidad pretende “ordenar” el caos existente en las mancomunidades y paliar los múltiples inconvenientes que el modelo tradicional de mancomunidad planteaba. En aras de este nuevo orden se considera mancomunidad aquéllas que además de poseer plantilla de personal propio al servicio de la Mancomunidad y con dedicación plena a la misma prestan, en un territorio homogéneo, al menos cinco servicios de gestión directa, relacionados con:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable y/o depuración, saneamiento, vertidos y tratamiento de aguas residuales.*
- b) Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y/o protección del medio ambiente.*
- c) Planeamiento, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.*
- d) Servicios Sociales.*
- e) Gestión de actividades deportivas, culturales, y/o de información a consumidores y usuarios.*
- f) Mantenimiento y conservación de vías y caminos públicos y parque de maquinaria para dichas finalidades.*
- g) Fomento del desarrollo local, económico y/o promoción de empleo y de la formación.*

*h) Guardería rural y/o servicio de prevención y extinción de incendios en el ámbito geográfico de la Mancomunidad.*

De un plumazo deja de considerar mancomunidad a las entidades que, aun cumpliendo todos los requisitos legales, estatutarios, presupuestarios, etc... no prestan ningún servicio o no mantienen ningún proyecto o actividad.

El Decreto supone el pistoletazo de salida. A partir de ese momento se añade y generaliza el término de *Mancomunidad Integral* y el lento proceso de las Mancomunidades se convierte ahora en una carrera para conseguir adecuar la realidad de cada entidad local a la norma dictada, no tanto por eso de la obediencia debida, sino porque no cumplir los requisitos supone quedarse sin posibilidad de acceder a la única subvención que desde la Junta de Extremadura se prevé para el mantenimiento de estas entidades locales.

De forma paralela, la Consejería de Desarrollo Rural, que ha previsto potenciar a las 24 mancomunidades con una serie de proyectos, comienza a ponerlos en marcha:

- Se inicia prácticamente en todos los territorios, ya sean auspiciados por la Consejería o por las Diputaciones las Agendas 21 comarcales y las Cartas de servicios. La Agenda 21 Comarcal además de elaborar el diagnóstico de cada mancomunidad sirve para movilizar a la población, para dinamizar el territorio, inicia procesos participativos y promueve el proyecto de

mancomunidad integral en la zona, haciendo que la ciudadanía empiece a ser conocedora del proyecto de Mancomunidades.

- Las cartas de servicio incorporan los est6ndares de calidad a las entidades locales y provocan el an6lisis del funcionamiento interno de la Mancomunidad. La R6o Bodi6n, de la que soy gerente, llevaba funcionando desde 1993 con una administrativo y una secretaria con un funcionamiento basado en la mera inercia. La carta de servicios propicia la reflexi6n sobre la propia instituci6n y es uno de los pilares en los que se asienta el cambio de cultura que poco a poco se da en la instituci6n.
- Se elabora un programa formativo para el personal t6cnico de las Mancomunidades, que sirve tanto para la formaci6n como para la coordinaci6n y el trabajo grupal de los territorios. El Plan formativo se renueva a6o a a6o y los y las gerentes tenemos la capacidad de dise6nar los contenidos de los cursos, siempre tutelados por las dos Diputaciones y por la propia Consejer6a.
- Se dise6na una web [www.desarrolloruralextramadura.com](http://www.desarrolloruralextramadura.com) en la que se abre un foro espec6fico para mancomunidades y otro para los grupos de acci6n local.
- Diversas Consejer6as comienzan a formular convenios para trabajar directa y 6nicamente con las mancomunidades, pues eso garantiza que las acciones y

los servicios llegan a todas las localidades de Extremadura sin importar el tamaño de éstas.

Y mientras, en cada Mancomunidad se entra en una vorágine de negociaciones para conseguir objetivos diferentes. De esta vorágine no se libra la Mancomunidad Río Bodión, lugar en el que trabajo y cuyo proceso he vivido con intensidad, lo cual me permite apasionarme al hablar de ello y me dificulta el distanciarme lo suficiente para elaborar el análisis. Por ello la reflexión que inicio a partir de este momento, he de referenciarla a la realidad que conozco, es decir a la Mancomunidad Río Bodión.

La Mancomunidad Río Bodión estaba compuesta en el 2004, por 10 localidades (Alconera, Atalaya, Burguillos del Cerro, Calzadilla de los Barros, La Lapa, Los Santos de Maimona, Puebla de Sancho Pérez, Valencia del Ventosos y Valverde de Burguillos) y **tenía que anexar 5 nuevos municipios** para cumplir con el mapa (Feria, Fuente del Maestro, La Morera, La Parra y Zafra con ayuntamientos de diversos signos políticos). Los cinco nuevos municipios aportaban 26.000 habitantes, la Mancomunidad Río Bodión pasó de 20.000 a 46.000 habitantes.

**Había que cumplir los servicios** En esa fecha prestábamos los Servicios Sociales de Base, Dinamización Deportiva, Parque de Maquinaria y Recogida de RSU, externalizado con una cooperativa. En el 2005 se pone en marcha el servicio de medio ambiente (1 trabajador) y el de desarrollo local, empleo y formación (2 agentes de empleo y desarrollo local) y de este modo se cumplían los cinco

servicios de gestión directa que exigía el decreto y por fin conseguimos entrar en el grupo de Mancomunidades integrales.

En la actualidad la Mancomunidad tiene, además de los servicios antes citados, una oficina de gestión urbanística con cinco trabajadores; una oficina técnica donde desarrolla sus funciones un arquitecto técnico; un área de empleo, formación y desarrollo local con 12 técnicos y dos plazas más de AEDLs solicitadas; un servicio de medio ambiente en el que trabaja un técnico ambientalista; una oficina por la Igualdad en la que dos agentes de igualdad asesoran a las poblaciones mancomunadas. Se pasa pues de cuatro a nueve servicios y se cuadriplica el personal de la Mancomunidad, pasando de diez a cuarenta trabajadores y trabajadoras.

El proceso nos obliga a **modificar los estatutos**, para incluir los nuevos servicios y dar cabida a la adhesión de nuevas localidades. Estamos trabajando para adecuar la realidad –la Mancomunidad de Municipios Río Bodión- al deseo –ser una mancomunidad integral.

Si bien es cierto que nuestra vida mancomunada se convierte en una carrera de obstáculos, también es cierto que se vive una época intensa, en la que los territorios demuestran una capacidad de trabajo impresionante, se trabaja de forma coordinada y al unísono. No importa que haya mancomunidades muy consolidadas, ya sea por tradición asociativa o por “visión política”. Otras como la Río Bodión, que a pesar de llevar años de funcionamiento se limitaba a gestionar, con escaso dinamismo, cuatro servicios y un tercer grupo de entidades

de nueva creaci6n, todas se sienten parte de un proyecto com6n y eso no s6lo se siente, sino que adem6s se trasmite.

Se trabaja en red, con un foro virtual en el que se intercambia informaci6n, se pregunta, se debate e intervienen tanto las y los gerentes, como el Consejero de Desarrollo Rural, la Directora de Administraci6n local o los jefes de servicio, se tiene la capacidad de participar en la vida de los territorios y en el proyecto de Mancomunidades desde todas y cada una de ellas y bajo la tutela de la Junta de Extremadura se va perge6nando un proyecto de **“Mancomunidades integrales”** que consiste principalmente en convertir unas entidades locales, en su inmensa mayor6a con un funcionamiento de mera inercia y con escasa incidencia en los territorios, **en un instrumento de ordenaci6n territorial** de Extremadura, un **instrumento de gesti6n y de articulaci6n efectiva de los sistemas p6blicos**, un instrumento **para la cooperaci6n horizontal y la descentralizaci6n**, al tiempo que se **convierten los espacios en territorios para ejercer la solidaridad entre los municipios mancomunados y para la participaci6n ciudadana**.

Desde el inicio de la puesta en marcha del proyecto hasta hoy han pasado cuatro a6os que, en nuestra mancomunidad, quedan reflejados en una serie de datos cuantitativos, como el aumento de municipios mancomunados, de poblaci6n atendida, de servicios implementados, de trabajadores y trabajadoras en plantilla, haber cuadruplicado el presupuesto pasando de 300.000€ al 1.200.000€.

Pero la Mancomunidad de Municipios Río Bodión y creo que un buen número de Mancomunidades en Extremadura, gracias al proyecto de Mancomunidades Integrales, ha conseguido mucho más que una serie de números y cifras. **Participar** en el proyecto nos ha permitido **generar recursos para todo nuestro territorio**: nuevos servicios, nuevas actividades que llegan directamente a la ciudadanía; participar, con los Ayuntamientos mancomunados, en **proyectos de dotación o de adecuación de infraestructuras** y **conseguir que la población** hable de comarca, superando poco a poco las demarcaciones locales, sin perder el reconocimiento institucional ni la autonomía de cada identidad local.

La superación de lo local obliga a una **nueva articulación de los sistemas establecidos**, y los ayuntamientos mancomunados demandan que, para una buena gestión de los recursos, los sistemas públicos supralocales se organicen en torno al territorio de la Mancomunidad. Este es un paso en el que se está trabajando. Así desde la propia Mancomunidad hay solicitudes para que todos los municipios mancomunados dependan de los mismos centros de empleo, o desde la Junta de Extremadura se trabaja para adecuar mapas de servicios con el de mancomunidades.

Al mismo tiempo desde varias Consejerías se ha empezado a firmar convenios directamente con las Mancomunidades, (Oficinas de gestión urbanística, oficinas por la igualdad...). De este modo se garantiza la presencia de los servicios en toda Extremadura, una atención más cercana a las necesidades de cada localidad y una

mayor capacidad de resolver las necesidades de la ciudadanía. La firma de convenios con Mancomunidades atiende, sin lugar a dudas a **la exigencia de racionalidad y eficacia de cualquier administración moderna.**

Para ilustrar esta exigencia de racionalidad basta el siguiente ejemplo: la Junta de Extremadura elabora 28 expedientes. Con sólo 28 convenios (siempre hace siete más para atender a las grandes poblaciones) tiene cubierta toda la comunidad autónoma. Antes del proyecto de Mancomunidades para llegar a todas las localidades era preciso elaborar casi 400 convenios, con sus cuatrocientas firmas de alcaldes, acuerdos plenarios... y sin garantías de que las poblaciones más pequeñas pudieran asumir los retos establecidos en cada programa.

El convenio con la Mancomunidad **garantiza un reparto más equitativo de los recursos públicos.** Jamás antes un Ayuntamiento como La Lapa o Valverde de Burguillos con poblaciones inferiores a los 400 habitantes, podían pensar en tener a su disposición a un arquitecto superior, una agente de empleo y desarrollo local, un técnico de informática,... y nunca antes la ciudadanía de la Lapa o de Valverde había podido participar en acciones como los Talleres de empleo o alcanzar subvenciones para las que se requería la colaboración de técnicos específicos. Ahora el personal técnico de la Mancomunidad, con atención presencial en cada localidad, facilita la consecución de recursos para las entidades locales.

Trabajar con las Mancomunidades facilita la **coordinación de los servicios**. En zonas rurales como la nuestra los y las técnicos a veces tienen el síndrome de *“la soledad del trabajador público”*. Pertenecer a una Mancomunidad, sentirse parte de un equipo de trabajo más amplio, tener estipulado una parte del horario semanal para trabajar en equipo con el resto de las compañeras y compañeros, no sólo elimina el aislamiento sino que además ayuda a la motivación del personal, al autoaprendizaje, al aumento de la productividad, al intercambio de las buenas prácticas y, en fin, a la mejora del trabajo y del servicio.

Esta facilidad para la coordinación no finaliza en los límites de la Mancomunidad, sino que las mancomunidades, como nudos de una red territorial, son facilitadoras de la coordinación de la Junta de Extremadura con las administraciones locales. A través de una convocatoria de 28 personas, se puede tener coordinadas todas las oficinas de gestión urbanística de Extremadura, o las oficinas por la Igualdad. La última sesión de trabajo sobre el futuro de estas oficinas la mantuvimos con la Directora del IMEX el día 7 de noviembre, Trabajamos 4 horas los/las gerentes con la directora y trabajadoras del IMEX sobre el futuro de las Oficinas y sobre la política de igualdad que la Junta de Extremadura desea aplicar en la autonomía. Al día siguiente se estaban aplicando en todo el territorio los compromisos adquiridos.

La Mancomunidad garantiza, por lo tanto, la **coordinación horizontal** entre instituciones, mucho más ágil y eficaz que la

coordinación vertical que, quizás sin desearlo, generan las macro-instituciones. La Junta de Gobierno de la Mancomunidad, 15 alcaldes y alcaldesas reunidos, es un número perfecto para configurar un grupo de tarea, reunir los/as agentes de empleo y desarrollo local de la comarca para un programa comarcal es fácil, trabajar mancomunadamente los programas evita duplicidades y genera sinergias. Decidir desde la comarca qué caminos hay que arreglar, llegando a acuerdos para comenzar por ese que vertebra un nudo de caminos o por la vía de la plata que atraviesa la comarca de sur a norte, son ejercicios de participación y de decisión con un bajo coste técnico y personal.

Y la Mancomunidad, un territorio que, como es el caso de Río Bodión, de norte a sur tiene 50 kilómetros y de este a oeste 26, es el territorio idóneo para la **participación**. Las agendas 21 comarcales fueron el precedente, ahora los consejos comarcales de la mujer o los de juventud, potenciados desde el IMEX o desde el Consejo de la Juventud de Extremadura, están tomando como demarcación la de las mancomunidades, por varios motivos:

- 1. Es una fórmula para que las asociaciones de los municipios pequeños tengan representación comarcal y supracomarcal. Los Consejos locales de juventud están formados por un mínimo de tres asociaciones juveniles. Tres asociaciones en poblaciones de 1000 habitantes es imposible de reunir. Si es posible que 10 poblaciones pequeñas, cada una aportando su asociación, forme un*

*consejo comarcal, en el que participen todas las localidades y cuyos representantes puedan ser miembros de pleno derecho de los Consejos Regionales.*

- 2. Es un instrumento para superar lo local, para tomar conciencia de la nueva dimensi3n comarcal, para el intercambio de conocimientos y experiencias y para el trabajo en com6n*
- 3. Es un medio para acceder a fondos p6blicos, sobre todo para las asociaciones de los pueblos m6s peque1os.*
- 4. Facilita que las asociaciones tengan personal especializado para las diversas acciones.*

Pero sobre todo y aqu6 radica el verdadero valor de las Mancomunidades es que son **espacios para la solidaridad intermunicipal**. El crecimiento, el desarrollo local de una localidad no puede nunca hacerse a costa del estancamiento o decrecimiento de la localidad vecina. Establecer criterios de solidaridad territorial, de reparto solidario de los bienes y servicios, criterios compensatorios, alianzas para el desarrollo comunitario son elementos intr6nsecos de las Mancomunidades.

Y para terminar qu6 mejor que hacerlo con un cuento.

*Hac6a mucho tiempo que los animales deseaban averiguar a qu6 sab6a la luna. 1Ser6a dulce o salada? Tan s3lo quer6an probar un pedacito. Por las noches, miraban hacia el cielo. Se estiraban e intentaban cogerla, alargando el cuello,*

*las piernas y los brazos. Pero fue en vano, y ni el animal m1s grande pudo alcanzarla.*

*Una noche la tortuga se subi6 a una mont1a1a muy alta y se puso de puntillas pero no pudo alcanzar la luna. La tortuga le pidi6 al elefante que se subiera encima de ella y que intentara toca la luna pero no lo consigui6. Una jirafa de largo cuello, una cebra, un le6n y un zorro que, concentrados como est1n en la tarea com6n, no se dan cuenta del mont6n de comida sobre el que se encuentran, pero ninguno de ellos llega a alcanzar la luna, que divertida con la escena, les complicaba la tarea alej1ndose un poco cada vez. La torre de animales fue creciendo: el rat6n subi6 por encima de la tortuga, del elefante, de la jirafa, de la cebra, del le6n, del zorro, del mono se puso de puntillas y la luna pens6 que aquel diminuto animal no podr1a tocarla y se qued6 quieta, ... de un mordisco, el rat6n arranco un trozo peque1o de luna, lo sabore6 complacido y despu6s fue d1ndole un pedacito de luna a cada uno los animales de aquel extra1o grupo.*

*Y la luna les supo exactamente a aquello que m1s le gustaba a cada uno. Aquella noche todos los animales descansaron juntos y felices.*

Como la luna, hay proyectos que a primera vista son inalcanzables, pero con cooperaci6n, con una adecuada coordinaci6n de los recursos, contando con todos y todas sin importar su tama1o y

creyendo con firmeza en la uni6n como factor de fuerza podremos, cada una y cada uno de nosotros, tener nuestro trocito de luna.