

Joan Romero y Andrés Boix (Eds.)

Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local

Andrés Boix, Javier Esparcia, Eduardo García de Leonardo,
Fernando Jiménez, José Manuel Luis-Hortolano, Lucía Martínez,
Reyes Marzal, Joan Noguera, Josep Maria Pascual,
María Dolores Pitarch, Joan Romero, José Vicente Sánchez,
Josep Sorribes, Xavier Uceda, José Veiga

Estudios y Documentos

17



Joan Romero y Andrés Boix (Eds.)

Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local

Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local

Andrés Boix, Javier Esparcia, Eduardo García de Leonardo,
Fernando Jiménez, José Manuel Luis-Hortolano, Lucía Martínez,
Reyes Marzal, Joan Noguera, Josep Maria Pascual,
María Dolores Pitarch, Joan Romero, José Vicente Sánchez,
Josep Sorribes, Xavier Uceda, José Veiga

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 17

Director: Joan Romero



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial-SinDerivar 4.0 Internacional. No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

© Del texto: los autores, 2015

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2015

Publicacions de la Universitat de València

<http://puv.uv.es>

publicacions@uv.es

Imágenes de la cubierta:

Ajuntament de les Alqueries, Plana Baixa, Joanbanjo

Manifestació del moviment 15-M a València, el 19 de Juny de 2011, Coentor

Manifestación en Valencia detonante del movimiento 15M, 15 de mayo de 2011, Sento

Poetry recital at The Elms, Old Bedhampton Just about the last event at the inaugural Havant

Literacy Festival, Basher Eyre

Edición digital

Índice

Lista de abreviaturas	7
Presentación	11
1. <i>Democracia, políticas públicas y gobierno local ante el nuevo ciclo político.</i> Joan Romero	17
2. <i>Introducción a una agenda alternativa al gobierno local valenciano: marco legal y posibilidades.</i> Andrés Boix	43
3. <i>La reforma local de 2013 y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos.</i> Andrés Boix	61
4. <i>Competencias y posibilidades de acción local para los municipios valencianos tras la reforma local de 2013 y en el marco de la ley de régimen local valenciana de 2010.</i> Andrés Boix	79
5. <i>Los ayuntamientos y la nueva gobernanza democrática. Nuevas propuestas para nuevas formas de gobernación.</i> Josep Maria Pascual	95
6. <i>La ventaja colaborativa.</i> Josep Sorribes	113
7. <i>La gestión de espacios metropolitanos. El área metropolitana de Valencia.</i> María Dolores Pitarch	123
8. <i>Políticas de gestión del territorio, ambientales y de paisaje.</i> José Vicente Sánchez	153
9. <i>Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica.</i> Eduardo García de Leonardo	181
10. <i>Servicios sociales municipales en la Comunidad Valenciana.</i> Xavier Uceda y Lucía Martínez (coords.)	207
11. <i>Educación, formación y aprendizaje permanente.</i> José Veiga	235
12. <i>Políticas culturales.</i> Reyes Marzal	265
13. <i>Polítiques d'habitatge.</i> José Manuel Luis-Hortolano	289
14. <i>Políticas de movilidad sostenible a escala local.</i> Andrés Boix y Reyes Marzal	305

15. <i>Promoción económica y empleo.</i> Joan Noguera	317
16. <i>Hacia nuevas políticas de desarrollo territorial en las áreas rurales de la Comunidad Valenciana: incentivos territoriales, servicios públicos y gobernanza.</i> Javier Esparcia (Coord.) y Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales (GATER)	355
17. <i>Una agenda local para combatir la desafección y la desconfianza.</i> Fernando Jiménez	383
Cuadro resumen de las propuestas respecto de la ubicación en niveles administrativos de ciertas acciones públicas	395
Bibliografía	401
Sobre los autores	411

Lista de abreviaturas

AEDL – Agente de Empleo y Desarrollo Local

AFIC – Agencias para el Fomento de la Innovación Comercial

AMV – Área metropolitana de Valencia

ATE – Actuación Territorial Estratégica

AVFGA - Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria

CCAA – Comunidades Autónomas

CE – Constitución Española de 1978

CITMA - Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente

CJC – Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

CPLR - Congreso de Poderes Locales y Regionales

CT – Catálogos de Protecciones

DIC – Declaración de Interés Comunitario

DOGV – Diari Oficial de la Generalitat Valenciana

EACV – Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana de 2006

EACV82 – Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982

EAE – Evaluación Ambiental Estratégica

ED – Estudio de Detalle

EIGE – Entidad de Infraestructuras de la Generalitat

ELoGE - Etiqueta Europea de Excelencia en la Gobernanza

EMPTRE – Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos

EMSHI – Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos

ETCV – Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana

FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias

FSE – Fondo Social Europeo

GAL – Grupo de Acción Local

GATER – Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales

GVA – Generalitat Valenciana

IBI – Impuesto de Bienes Inmuebles

IPREM – Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples

IVIE – Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas

IVIFA - Institut Valencià d'Investigació i Formació Agroambiental

IVVSA – Instituto Valenciano de la Vivienda S.A.

GATER - Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales

LES - Ley 2/2011, de Economía Sostenible

LMCV - Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana

LOE - Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

LODE - Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación

LOTPP - Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje

LOTUP - Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana

LPAPAD - Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia

LRAU - Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana

LRBRL – Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local

LRLCV - ley 8/2010, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana

LRSAL – Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

LUV - Ley16/2005, de la Generalitat, Urbanística Valenciana

OCDE – Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

OMIC - Oficinas Municipales de Información al Consumidor

PAI – Programa de Actuación Integrada

PAT – Plan de Acción Territorial

PDR – Plan de Desarrollo Rural

PE – Plan Especial

PGE – Plan General Estructural

PNOT – Plan Nacional de Observación del Territorio

POP – Plan de Ordenación Pormenorizada

PP – Plan Parcial

PRI – Plan de Reforma Interior

SERVEF - Servicio Valenciano de Empleo y Formación

SIOSE – Sistema de Información de Ocupación de Suelo en España

UE – Unión Europea

UPV – Universitat Politècnica de València

UV – Universitat de València (Estudi General)

Presentación

El presente trabajo es el resultado de un notable esfuerzo colectivo impulsado desde el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de València (IIDL) y acometido por un grupo de profesores, investigadores y profesionales para poner en común y ordenar de forma estructurada un ambicioso abanico de propuestas de reforma del gobierno local. Trata de aportar el armazón de lo que podría ser una nueva agenda para el gobierno de las ciudades y los municipios que, además de reorientar las políticas públicas de forma profunda, permita hacerlo con una amplia participación ciudadana en su definición, contribuyendo así a construir una verdadera democracia desde abajo.

Los nuevos gobiernos locales salidos de las urnas en 2015, tanto en la Comunidad Valenciana como en el resto del Estado, se enfrentan a retos de indiscutible calado. Una crisis económica de dimensiones difíciles de evaluar, que está a punto de cumplir ocho años, ha sometido a una gran presión a todas las Administraciones públicas y muy especialmente a los entes locales, en tanto que responsables de la gestión de muchos servicios públicos y de todos los que se desarrollan en proximidad. Con menos recursos y afrontando en muchos casos situaciones de emergencia, la exigencia de eficiencia en el gasto público y acciones públicas no ha hecho sino quedar aún más realzada estos años. Así pues, el buen gobierno y el despliegue de las políticas públicas a escala local no puede estudiarse ya, ni programarse, sin tener muy presente un factor clave: que la subsidiariedad en que se basa siempre el hecho de radicar políticas a escala local no sólo tiene que ver con la democracia y el buen gobierno, o con los controles, sino también con la propia calidad de la prestación y con sus efectos para garantizar la cohesión social y territorial.

Junto a la crisis económica, en un entorno político nuevo tras las elecciones de 2015, con nuevos actores y la necesidad de poner en marcha nuevas políticas, muchas veces impelidos por la propia realidad inmediata, los cambios en el marco legal que estructura la acción pública a escala local, supramunicipal y municipal, operados por la intensa reforma del régimen local español acometida a finales de 2013, obligan a reflexionar no sólo sobre qué conviene hacer y desde qué nivel de gobierno es más conveniente hacerlo sino, también, a partir de qué mecanismos jurídicos y con arreglo a qué instrumentos legales pueden (o no) desarrollarse las propuestas en cuestión.

El presente libro es el resultado de este esfuerzo realizado por un extenso grupo de investigadores que pertenecen en su mayor parte al Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local (IIDL) de la Universitat de València, junto a otros académicos y profesionales. Por esta razón centra su análisis y las propuestas en la situación de la Comunidad Valenciana, si bien, las conclusiones de la mayor parte de los trabajos son perfectamente trasladables a cualquier otra Comunidad Autónoma o municipio. Una de sus virtudes es que son el resultado de una intensa labor de coordinación y puesta en común, tanto en el diseño inicial del objeto de estudio y de la búsqueda de soluciones como en la presentación de las mismas.

La obra se abre con un trabajo de Joan Romero sobre los retos a que se enfrenta el gobierno local en estos momentos. Las ciudades han ganado protagonismo como actores políticos, es en las ciudades y en los municipios donde se hacen visibles las consecuencias del desempleo y de los recortes en gasto público social y el autor defiende la idea de que desde las ciudades y desde los municipios, más allá de los intentos del gobierno central de reducir su autonomía local y sus capacidades, existe un amplio margen para impulsar políticas públicas e innovaciones democráticas de calado de existir voluntad política de hacerlo. A continuación, Andrés Boix realiza en primer lugar una somera exposición del modelo de reparto competencial en niveles administrativos en España con el fin de poder identificar a partir de qué competencias, y con sometimiento a qué reglas y condicionantes, desarrollan sus políticas los entes locales españoles. A continuación, expone las líneas básicas de la reforma local de 2013 y sus consecuencias competenciales y sociales. Por último, y a partir de un estudio tanto de la ley básica del régimen local español en sus contenidos actuales como de las normas valencianas en la materia, se incorpora un cuadro con la exposición del concreto techo competencial posible para los municipios y otros entes locales valencianos, explicando los diversos mecanismos de atribución de competencias o delegación de ciertas funciones que permiten el desarrollo de políticas públicas. Cerrando este primer bloque del libro, Josep Maria Pascual desarrolla una propuesta de nueva gobernanza democrática de gran intensidad participativa a partir de las actuales necesidades y exigencias de mayor calidad de la acción pública, que tan evidentes se han hecho. La cultura política y la formación de los servidores públicos municipales son esenciales para el buen gobierno, y esta propuesta está inspirada en esta necesidad. De este modo,

queda dibujado de forma completa el contexto sobre el que han de actuar las propuestas de rediseño de las políticas públicas locales a múltiples niveles.

En un segundo bloque de trabajos, un grupo de expertos que tienen como denominación común no sólo su pertenencia o proximidad al IIDL sino también su reconocida competencia y experiencia en sus respectivos campos, analizan estas diversas políticas públicas sectoriales que componen la acción pública local. Lo hacen a partir de una pregunta inicial similar y de un modelo de análisis común. La pregunta inicial a la que los distintos equipos se han enfrentado es la siguiente: constituidos los gobiernos autonómico y locales, sin necesidad de tener que aguardar a cambios legislativos, partiendo del marco legal actualmente vigente, tanto estatal como autonómico, ¿qué posibilidades existen para impulsar una nueva agenda de políticas públicas en la escala local en caso de existir voluntad política de hacerlo? En cuanto al modelo de análisis, en primer lugar se estudia la situación concreta de cada sector desde una perspectiva amplia y también en cuanto a la distribución competencial, tanto la anterior a la reforma local de 2013 como la derivada de los posibles cambios en esa materia introducidos por la misma. A continuación, y tras haber realizado también un análisis más detallado de la situación prestacional en la Comunidad Valenciana, se analizan las alternativas y análisis comparados de buenas prácticas conocidas en España o en otros países de nuestro entorno, prestando atención tanto al modelo de gestión como al contenido de las políticas. Con todo este bagaje analítico, todos los capítulos se cierran con una serie de propuestas concretas que persiguen la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, de la eficiencia de las políticas públicas y de la cohesión social y territorial.

Son propuestas que aspiran a ser detalladas y precisas, hasta el punto de que puedan constituirse en una guía para aquellas nuevas administraciones locales y autonómicas que compartan el diagnóstico expresado en estas páginas, que confiamos quede suficientemente justificado. Estas propuestas, además, son desarrolladas tanto en su vertiente finalista (qué hacer para mejorar) como funcional y orgánica (desde dónde conviene hacer en cada caso qué cosas), con el fin de dotar de contenido las diversas escalas de intervención pública. Cada capítulo incorpora un cuadro-resumen final donde se ordenan las diversas propuestas identificando el nivel competencial en que se considera más adecuada la prestación con la idea de facilitar cierta homogeneidad y hacer más sencilla la consulta de las sugerencias realizadas.

Por medio de este procedimiento se han analizado las ventajas de la colaboración entre distintos actores políticos, sus retos e insuficiencias (Josep Sorribes) y la necesidad de incorporar la escala metropolitana, en este caso con especial incidencia en el área metropolitana de Valencia, en la formulación de políticas (María Dolores Pitarch); las políticas de gestión del territorio, ambientales y de paisaje (José Vicente Sánchez) y sus derivadas en materia de planeamiento y gestión urbanística (Eduardo García); los retos en materia de gestión de servicios sociales y la mejor forma de abordarlos (por medio de un equipo coordinado por Xavier Uceda y Lucía Martínez); las políticas locales en materia educativa y de formación y aprendizaje permanente (José Veiga); la acción local en materia cultural (Reyes Marzal); las políticas de vivienda (José Manuel Luis-Hortolano); y la intervención a escala local en la movilidad sostenible como acción sobre el espacio público urbano (Andrés Boix y Reyes Marzal).

Toda la reflexión se cierra con un trabajo del Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales coordinado por Javier Esparcia centrado en la situación actual y la necesaria atención específica a los municipios rurales. Se trata de singularizar muchas de las propuestas para aquellas zonas del interior de la Comunidad Valenciana que combinan menor población y menores densidades y una estructura productiva claramente diferenciada, que hace que ciertas soluciones defendidas para otros casos hayan de singularizarse para este tipo de zonas rurales. Algo, por lo demás, plenamente coherente con la línea defendida en el resto de trabajos y que se ha convertido por ello en uno de los principios rectores de las presentes propuestas, que es la de fomentar la flexibilidad y adaptabilidad de las soluciones a las necesidades de cada parte del territorio y de sus ciudadanos, sin pretender generalizar un esquema de prestación o de servicios y soluciones que se deba imponer necesariamente a todos los municipios por igual. Este modelo flexible permite una articulación más idónea de las necesidades sociales, así como una exportación de las soluciones aquí apuntadas más allá de la Comunidad Valenciana. Y además plantea retos muy atractivos que tienen que ver con las políticas de mejor gobierno de lo público con las que acaba este libro colectivo, a partir de un estudio de Fernando Jiménez sobre qué medidas pueden y deben ser adoptadas, de forma transversal, para combatir la desafección y la desconfianza ciudadanas, para entender y ejercer la democracia de otra manera y para dar sentido a la idea de buen gobierno en la escala local.

El libro, en su vocación de ser de utilidad y de constituir un trabajo conjunto y colectivo, contiene también unos breves resúmenes en los que se pergeña un rediseño de los niveles competenciales autonómico, intercomunal y local indicando en cada uno de ellos las propuestas muy concretas que se hacen y que se ubican en los mismos, con especial atención a las que implican un cambio de escala -bien por trasladar competencias “hacia arriba”, como ocurre con algunos controles; bien por hacerlo “hacia abajo” o hacia estructuras colaborativas, como es más frecuente en muchos casos-. Este cuadro permite una lectura rápida y muy clara de cómo podría ser la estructura de gobierno local multinivel que aquí se sugiere, aunque para conocer al detalle las propuestas y sus desarrollos es necesario en todo caso ir al capítulo correspondiente. Contiene, además, una somera indicación respecto del anclaje jurídico que permite, en cada caso, ubicar la competencia y la acción pública en ese concreto nivel de gobierno, relacionando cada medida con el esquema de ordenación que se desarrolla al principio de la obra.

La pretensión que anima este trabajo colectivo es mostrar cómo, en la práctica, es posible con el actual marco jurídico promover y desarrollar, ya sea por una vía o por otra, casi cualquier propuesta de mejora del gobierno local que se quiera impulsar o que desde la ciudadanía se pueda sugerir o reclamar. Es decir, de existir voluntad política en los equipos de gobierno local se puede impulsar la práctica totalidad de las propuestas contenidas en esta agenda sin necesidad de esperar a cambios profundos en la normativa básica o autonómica que podrían demorar la puesta en marcha de muchas medidas e incluso comprometer casi toda una legislatura. Se trata, entendemos, de situar los problemas de los ciudadanos en el centro de atención y de no demorar muchas de las cuestiones que puedan tener solución en aquella escala más próxima a los problemas y a las inquietudes de las personas. Naturalmente, ello no debe impedir promover, en su caso, desde las Cortes Valencianas todas aquellas reformas que el nuevo parlamento elegido estime conveniente. Como también reclamar la derogación de una legislación básica sobre administración local, aprobada en diciembre de 2013, que entendemos va en la dirección opuesta a la que los procesos y la forma de entender hoy el gobierno aconsejan.

El resultado final de todo este esfuerzo colectivo que ahora ponemos a libre disposición de quienes tengan interés es, a nuestro juicio, muy sugerente y plantea muchas alternativas e ideas que, llevadas a la práctica, serían de una enorme potencia. Nuestra

ilusión es que resulte al menos tan útil e instructivo a los actores locales y autonómicos como ya lo ha sido para nosotros durante su proceso de discusión y elaboración y, sobre todo, que pueda reportar tantas satisfacciones a la hora de trabajar a quienes puedan tener en él una herramienta como lo ha sido para nosotros, a la hora de coordinar esta obra en la que han participado una veintena de investigadores y expertos. A todos ellos, a todas ellas, nuestro profundo agradecimiento por su implicación entusiasta y desinteresada, por su generosísimo esfuerzo y por su vocación de servicio público. Pero, sobre todo, confiamos en que pueda servir a aquellos y aquellas que han de tomar decisiones para la consecución de mejores condiciones de vida para todos, especialmente para quienes afrontan las acometidas más duras de la actual situación social y económica. Porque, a fin de cuentas, esencialmente para esto ha de servir un buen gobierno: para conseguir que mejoren las condiciones de vida de las personas, para que nadie pueda pensar que ha sido abandonado en el camino por los poderes públicos, para que se instale la idea de que nuestras decisiones y nuestras elecciones cuentan, para que la mayoría pensemos que nuestra democracia es de calidad, que formamos parte de una auténtica comunidad política y que tenemos responsables de gobiernos que hacen de la equidad, la transparencia y la decencia sus principios rectores.

Joan Romero y Andrés Boix

(Campus dels Tarongers, ciutat de València, maig de 2015)

1. Democracia, políticas públicas y gobierno local ante el nuevo ciclo político

Joan Romero (IIDL. Universitat de València – Estudi General)

1.1. Las ciudades como actores políticos en una nueva era

Las ciudades han recuperado autonomía y visibilidad como actores políticos en esta nueva era. Tiempo y espacio han cambiado radicalmente su significado tradicional y el Estado-nación soberano que emergió en Westfalia también ha visto modificados sus límites y sus capacidades, experimentando un proceso de transformación extraordinario. Otros poderes, legítimos e ilegítimos, han emergido o se han consolidado durante este tiempo. Otros actores se mueven con más agilidad en este contexto globalizado e interdependiente en el que los Estados tienen dificultades de adaptación. Las ciudades se encuentran entre esos actores políticos.

La economía, en especial el sistema financiero, hace tiempo que piensa en global. La política tiene más dificultades para hacerlo y sigue pensando preferentemente a escala estatal. De ahí que se hable con propiedad de Economía 2.0 (incluso 3.0) y de Política 1.0. Para evitarlo, los Estados exploran nuevas formas de cooperación no siempre eficaces. En ocasiones, es el caso de Europa, inauguran formas originales aun con las evidentes dificultades y tensiones precisamente entre la escala estatal y supraestatal. En otros casos, finalmente, se impulsan diferentes formas de cooperación regional nuevas y a veces eficaces; sea en Asia, América Latina o en África. Pero nadie discute hoy que en menos de dos décadas el Estado ha dejado atrás su perfil tradicional porque estamos asistiendo a un hecho realmente nuevo y de consecuencias tan desconocidas como imprevisibles: ni más ni menos que un proceso de nuevo reparto del poder en un tiempo nuevo.

La paradoja de este proceso, marcado por la incertidumbre, la inseguridad, la complejidad, el conflicto y la velocidad de los cambios, es que en la medida en la que el Estado soberano se transforma y ve cómo se difuminan sus contornos tradicionales, las ciudades han cobrado nuevo protagonismo como actores políticos en todas las escalas, desde la local a la global. No es la primera vez que ocurre, como es bien sabido. En otros momentos de la historia de Europa las ciudades tuvieron un protagonismo indiscutible cuando los Estados aún no habían desarrollado plenamente sus capacidades.

Las ciudades (y no sólo las grandes ciudades globales) y las regiones urbanas y metropolitanas han ganado posiciones en este contexto globalizado y disponen de unas oportunidades

extraordinarias para situarse en esta nueva realidad. Para ocupar (o no) un lugar destacado o singular en esta realidad cambiante en la que las fronteras de los Estados son menos determinantes que hace veinte años. Las regiones urbanas, las ciudades, y desde luego también las ciudades intermedias, compiten y cooperan entre ellas (Pike; Rodríguez-Pose, Tomaney, 2006). En el caso de España, las más de las veces, apostando por modelos de crecimiento desequilibrados y adoptando enfoques y formas de gestión importadas de la esfera privada, con motivación de beneficios apropiables, olvidando mientras tanto su condición esencial de espacio público, de ciudadanía, convivencia y derechos. Ante este progresivo proceso de dualización, de “escisión”, con el aumento de la segregación y la precariedad, no son pocas las voces que ahora comprueban las consecuencias sociales, agravadas por la recesión, y reclaman un mayor empoderamiento ciudadano, más democracia y buen gobierno.

En este nuevo contexto hay regiones metropolitanas y ciudades que ganan y otras que pierden. Y ya no depende tanto de la capacidad o tamaño de su propio Estado, sino de la capacidad de los actores públicos y privados concernidos, de su inteligencia para acordar estrategias compartidas, de su voluntad de construir proyectos movilizadores, de su habilidad para encontrar puntos fuertes en torno a un propósito colectivo, renunciando incluso al tótem de la competitividad globalizada y optando por un nuevo modelo de desarrollo o, más modestamente, por una economía basada en la prestación de servicios básicos y de interés general (económico, social, ecológico...) que aseguren el mantenimiento de la calidad de vida de la población del lugar. Para ello la cultura y la inteligencia territorial son hoy fundamentales, y la escala adecuada para desplegar todo el potencial es la escala de la ciudad y la región urbana y metropolitana. De hecho, el mundo puntiagudo que refleja Richard Florida (2006) en su conocida cartografía, es en realidad un mundo de ciudades y regiones urbanas y metropolitanas y no de Estados. Porque es ahí donde ocurren las cosas, donde se concentran poder, recursos, capacidad de innovación y talento. Pero también donde se hacen visibles las crecientes desigualdades y los procesos de fractura y segregación social.

Por esa razón no hay mejor laboratorio que las ciudades y las áreas metropolitanas para conocer en profundidad la verdadera dimensión de los cambios. Para analizar el verdadero alcance de las transformaciones de una economía globalizada y su impacto en los mercados de trabajo locales. Para evaluar en toda su dimensión el creciente proceso de segmentación, precarización y aumento de las desigualdades en nuestras sociedades y analizar sus consecuencias políticas, sociales y culturales. Para saber elaborar algún tipo de alternativa para poblaciones mayoritariamente urbanas que expresan un grado de inseguridad, vulnerabilidad, incertidumbre y desconcierto respecto del futuro como nunca en las últimas décadas. Para anticiparse y abordar las causas profundas que explican el creciente malestar urbano. Para poner remedio a los sentimientos de repliegue, hoy generalizados en la sociedad europea, que dificultan el

reconocimiento al Otro y hacen extremadamente difícil la construcción de sociedades multiculturales hacia las que, por otra parte, tendremos que transitar siquiera sea por razones estrictamente demográficas, si es que queremos mantener lo esencial de nuestro modelo socioeconómico. Para imaginar en definitiva una nueva agenda. Una nueva generación de políticas públicas adecuadas a un contexto geopolítico, económico, social, cultural y ambiental muy diferente y en gran medida nuevo (Romero; Farinós, 2012).

Estos procesos nos han de interesar como ciudadanos preocupados y como comunidad política. Porque hoy, más que nunca, se hace necesario dar contenido pleno al término desarrollo sostenible, especialmente en ciudades y regiones urbanas. Es decir, procurar que exista un adecuado equilibrio entre tres pilares básicos: competitividad económica, cohesión social y gestión prudente de los recursos. Evitando desequilibrios muy marcados entre ellos, ya que en ese caso se desequilibra el conjunto. Pero, además, incorporando los enfoques estratégicos en la escala adecuada, que ya no puede ser otra que la de la ciudad real; es decir, aquella que integra una región urbana o metropolitana definida por redes y flujos cotidianos entre varios núcleos y donde además hace tiempo han desaparecido los límites entre urbano y rural

1.2. El impacto de la Gran Recesión en las ciudades y en las regiones urbanas

El modelo de crecimiento español durante el periodo 1996-2007 ofrece dos paradojas que tras el desplome del sector inmobiliario y el consiguiente efecto arrastre sobre el conjunto de la economía, se hicieron muy llamativas: nunca hemos construido más viviendas nuevas y jamás ha habido tantos ciudadanos sin posibilidad de acceder a una vivienda en condiciones aceptables, y en segundo lugar, mientras se urbanizaban nuevos espacios, en muchas ciudades españolas el número de viviendas vacías en mal estado supera el 15% del total y una parte desproporcionada del patrimonio inmobiliario construido ha desaparecido (Naredo, Montiel 2011) sucumbiendo a los embates de la especulación, la banalidad y una supuesta modernidad mal entendida.

El círculo vicioso de la especulación inmobiliaria en España y sus devastadores efectos en el plano político, económico, social y territorial responde a una secuencia bien conocida: a) canalización del abundante ahorro, nacional e internacional, hacia el sector inmobiliario como inversión y como especulación, favorecido por la incorporación al euro y por los bajos tipos de interés y una fiscalidad favorable a la adquisición de vivienda en propiedad; b) existencia de entidades financieras sobredimensionadas que se sumaron a la fiebre especulativa con escasa profesionalidad y sin reparar en las consecuencias; c) ausencia de mecanismos de gobernanza adecuados, tanto en el plano de la supervisión de la autoridad monetaria competente como en el

plano territorial; d) legislación sobre suelo muy flexible; e) creciente necesidad de ingresos para las administraciones públicas, f) la generalización del llamado “efecto riqueza” o de “ilusión monetaria”, típicos de las burbujas especulativas, acabaría por atraer y atrapar a amplios sectores sociales que vieron en la inversión inmobiliaria amplias expectativas de revalorización de forma rápida y con rentabilidades imposibles de obtener en otra parte. Esta corriente fue alimentada de forma no siempre responsable desde entidades financieras, ofreciendo préstamos hipotecarios a bajo interés en un contexto de abundante liquidez, y g) la codicia, siempre presente en el comportamiento humano y a la que tan poca atención se ha prestado desde las ciencias sociales

Como en su momento se advirtió de forma reiterada, se trataba de un patrón de crecimiento desequilibrado al concentrar gran parte del esfuerzo inversor en activos inmobiliarios, tanto residenciales como no residenciales, aunque también se mantuviera un cierto nivel en inversión productiva y más intensa en capital humano. Esta inversión propició la creación de 8,1 millones de nuevos empleos, de los cuales en torno al 20% lo fueron directamente en el sector de la construcción y más del 50% en actividades de baja productividad y baja cualificación. Esos datos de creación de empleo fueron esgrimidos durante esa década por gobiernos de diferente orientación para avalar los éxitos de sus respectivas políticas económicas. Unos y otros no supieron sentar las bases de un modelo de crecimiento más equilibrado, ni corregir las distintas señales que evidenciaban la existencia de preocupantes derivas y sus fenómenos asociados de mala política, ni anticiparse a tiempo a las consecuencias del estallido de una burbuja inmobiliaria que la crisis financiera global precipitó abruptamente pero que se habría producido igualmente.

El territorio sería el gran sacrificado. En mitad de una abundante retórica sobre desarrollo sostenible y protección del paisaje, lo cierto es que el territorio, salvo excepciones muy contadas, solamente ha sido considerado como un recurso y como un soporte físico susceptible de recalificación o reclasificación o para albergar actividades económicas. No se ha considerado como un activo digno de ser preservado siquiera fuere porque de su calidad dependiera en gran medida el futuro de una parte muy importante de la actividad económica y el de generaciones que aún no han nacido. Por el contrario, la urbanización desbocada y anárquica ha sido consentida, tolerada, amparada, legalizada y auspiciada, cuando no deliberadamente promocionada, en muchos casos sin distinción de adscripción política ni de esfera de gobierno. Y no es seguro que en la actualidad, con las visibles y dramáticas consecuencias del proceso, el conjunto de la sociedad haya asumido que es necesario transitar hacia formas de gobierno del territorio completamente distintas.

Las políticas territoriales en muchas ocasiones no pasaron de meros marcos normativos orientados a facilitar la especulación por parte de promotores inmobiliarios. Numerosos episodios incluso han superado con creces aquellas referencias tradicionales al desarrollismo de la década de los sesenta del siglo XX. Con la diferencia de que entonces no existían mecanismos democráticos y en esta etapa partimos de un marco democrático consolidado e integrado en una realidad geopolítica europea, de unas visiones culturales supuestamente más elaboradas, de unas concepciones del territorio y el paisaje supuestamente más cultas y de un grado superlativo de cobertura normativa. Esta es la paradoja: de una parte profusión normativa, textos formalmente correctos, y de otra descoordinación y desgobierno del territorio.

Las consecuencias de apostar por un modelo tan desequilibrado como insostenible, en un país con escasa capacidad institucional y carente de mecanismos de regulación y supervisión son bien conocidas: más de una década perdida y un incierto escenario de futuro para un país atenazado por la crisis de la deuda, una profunda crisis de crecimiento y la mayor crisis política e institucional de las últimas tres décadas; aumento súbito y desorbitado del desempleo; entidades financieras en crisis bloqueadas por el crédito al promotor; empresas y familias sobreendeudadas y situación crítica de las cuentas públicas. Algunos datos sirven para ilustrar la difícil situación: en torno a cinco millones de desempleados, de los cuales más de dos millones lo eran de larga duración en el segundo trimestre de 2013; una deuda global que ascendía a más de 3 billones en 2012, con un endeudamiento del sector privado que se elevaba a 1,8 billones de euros; una deuda pública que según datos del propio Banco de España ascendía en junio de 2013 a 943.702 millones y asciende al 100% del PIB en 2015; la morosidad oficial de la banca ascendía en esas mismas fechas a 176.420 millones de euros (un 11,6%). Aunque si a esta cantidad se suma la morosidad sacada del sistema en diciembre de 2012 y traspasada a Sareb, el llamado banco malo, no sería aventurado estimar que la morosidad total debía superar en junio de 2013 los 200.000 millones de euros (cercano al 14%), un máximo desde que existe información oficial.

No menos importantes han sido las consecuencias políticas y sociales. De ahí la conveniencia de prestar atención al contexto político e institucional que explican el proceso y ayudan a entenderlas. Y conviene reparar en ello si queremos entender las razones por las que un país con instituciones y élites políticas y económicas “extractivas” fracasa (Acemoglu; Robinson, 2012). De forma resumida, pueden enumerarse las siguientes: consolidación de una “difusa opacidad” y una “permisiva complicidad” entre amplios sectores sociales partícipes del juego “todos ganamos”, una cultura y unas prácticas que van mucho más allá de la esfera de partidos y gobiernos; desaparición de “protocolos” básicos del Estado de derecho, abandono de las formas y falta de respeto a los procedimientos, síntomas muy preocupantes de deterioro del sistema democrático; relajación de mecanismos eficaces de control externo y de rendición de cuentas

(en especial en la escala local); crecimiento innecesario y descontrolado de la administración y de redes de empresas y fundaciones en la esfera pública; procesos de “captura del Estado” y establecimiento de “reglas informales” de funcionamiento; desarrollo de la llamada cultura del “despilfarro” y del “saqueo” a las instituciones en un contexto rayano en la impunidad; percepción de que la justicia no funciona igual para todos; deterioro de la reputación y la imagen de España y de la Comunidad Valenciana desde fechas muy tempranas; corrupción política y administrativa, pérdida de confianza en el funcionamiento del sistema democrático y un creciente y muy preocupante descrédito de las instituciones y de sus actores políticos y sociales (Romero; Jiménez; Villoria, 2012).

Como en otros casos próximos donde han proliferado expresiones de “democracia autoritaria”, las élites políticas se ven a sí mismas o son percibidas como ‘constitucionalmente inmunes’, “sustrayéndose en la práctica a cualquier forma de control eficaz y sobrepasando impunemente los límites que les imponen las normas fundamentales” (Vitale, 2012). Por otra parte, el proceso de gestación de la formidable burbuja especulativa inmobiliaria ha evidenciado también la ausencia de lo que Antón Costas define como “virtudes institucionales” que todos ya presuponían en democracias consolidadas como la española (Costas, 2010), cuando realmente se trata de patologías institucionales que no solo afectan a países menos desarrollados.

En definitiva, una quiebra del modelo (bancarrota económica, pérdida de autonomía política, desaparición de la “industria financiera” regional, grave daño a la reputación de la Comunidad Valenciana, reducción del margen de maniobra y de acción de gobierno y crisis institucional. Una auténtica “quiebra moral” y una ruptura sistemática de la ética y la rendición de cuentas. Con el añadido de la dimensión política de la corrupción sistémica asociada al urbanismo. España vio cómo la corrupción se disparó durante el periodo de crecimiento de la burbuja especulativa inmobiliaria (Romero, 2009; Naredo, Montiel 2011; Pérez, Martín, Pérez, 2012). En especial en tres campos: gobiernos locales, gobiernos regionales y partidos políticos. Y la Comunidad Valenciana ha participado de forma destacada de estos procesos y graves patologías institucionales.

1.3. La agenda neoliberal para gestionar la recesión

La hoja de ruta seguida por los gobiernos conservadores es bien conocida: recortes de gasto público social, más espacio para la gestión privada de servicios públicos, austeridad a ultranza y devaluación interna frente a políticas de estímulo del crecimiento, con el resultado de contracción del consumo interno, y justificación política para reclamar más centralización. La amplia y dilatada hegemonía conservadora consolidada en la Comunidad Valenciana ha

permitido durante décadas hacer de muchas de nuestras ciudades auténticos laboratorios privilegiados para impulsar sin restricciones ni contrapesos una amplia agenda de políticas de inspiración neoliberal. El núcleo central de esa estrategia ha consistido en introducir importantes recortes en servicios públicos fundamentales, en especial en sanidad, educación y algunos servicios sociales. Después de casi una década las consecuencias son especialmente visibles, en especial en las ciudades, donde los procesos de segregación social y funcional se han acentuado y donde las fracturas sociales y los niveles de desigualdad y de exclusión social han aumentado.

Estos procesos no son fruto de la casualidad, sino la consecuencia sabida de un conjunto de decisiones que, con base en la reforma del artículo 135 de la CE en 2011, forman parte de un conjunto de compromisos concretos de reducción del gasto público asumidos por el Reino de España ante las instituciones internacionales y socios comunitarios. La Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (Ministerio de Hacienda, 2013) prevé reducir el peso del gasto en el PIB desde un 45,2% de 2010 al 39,7% en 2017, situando a España casi un 25% por debajo de la media europea en tamaño relativo del sector público y -en consecuencia- en dimensión y prestaciones de su Estado de Bienestar (cuadro 1). Es una decisión política que situará al sector público español por debajo de la dimensión que le corresponde de acuerdo con su nivel de riqueza. Esta opción de política económica que excluye la alternativa de incremento de la presión fiscal atacando la enorme bolsa de fraude (en especial del “gran fraude”) y revisando la reducida tributación de grandes empresas y grupos, condiciona la dimensión mínima del Estado del Bienestar. Como demuestran los objetivos de gasto establecidos en el citado Programa de Estabilidad para las distintas funciones en el horizonte 2017 el gasto en educación y sanidad y políticas sociales será significativamente menor, alterando de forma radical los grandes consensos en torno al Estado de Bienestar alcanzados hace cuatro décadas.

Cuadro 1. Desglose de funciones de gasto. Programa de Estabilidad del Reino de España (2011-2016)

Funciones de gasto público	2011 (% PIB)	2016 (% PIB)	% Variación del peso del gasto en el PIB
1 Servicios públicos generales	5,7	6,1	7,2
2 Defensa	1,1	0,8	-20,6
3 Orden público y seguridad	2,2	1,7	-22,4
4 Asuntos económicos	5,3	3,3	-38,0
5 Protección del medio ambiente	0,9	0,6	-30,6
6 Vivienda y servicios comunitarios	0,6	0,4	-42,4
7 Salud	6,3	5,4	-15,6
8 Actividad recreativas, cultura y religión	1,5	1,0	-36,1
9 Educación	4,7	4,0	-15,7
10 Protección social	16,9	16,6	-1,8
Gasto total	45,2	39,7	-12,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016, 26 de abril de 2013

La mayor parte de los recortes en políticas sociales que ha asumido el Reino de España en el Programa de Estabilidad ante las autoridades europeas corresponde a las Comunidades Autónomas al tiempo que el gobierno central les exige mayor porcentaje de reducción del déficit público. Por si eso no fuera suficiente, parte fundamental de la estrategia política del gobierno conservador, que niega a las Comunidades Autónomas y a los municipios la condición de actores políticos mayores de edad, es hacer que se instale la idea de que ellos son los principales responsables del incremento desbocado del gasto público, por lo que la reducción del tamaño del sector debe hacerse a su costa. En nombre de la eficiencia y de un Estado más racional asistimos a la mayor ofensiva política contra el proceso de descentralización de todo el periodo democrático. Se defiende un proceso de recentralización y uniformización de las políticas argumentando que la actual recesión tiene como causa principal el déficit y este se deriva directamente del desarrollo del Estado Autonómico.

Esta situación descrita no quedó resuelta tras el acuerdo de 31 de julio de 2013 del Consejo de Política Fiscal y Financiera impuesto por el gobierno central a las Comunidades Autónomas. La posibilidad de que algunas CC.AA. puedan tener un déficit superior al 1,3% del PIB en 2013 (Comunidad Valenciana (1,6%), Murcia (1,59%) y Cataluña y Andalucía (1,58%)), debe compensarse con ajustes del déficit inferiores al 1,3% en otras, sin alterar por tanto el objetivo de déficit autonómico establecido por el gobierno central en el plan de estabilidad.

El gobierno conservador español está cumpliendo con su compromiso de recortes del gasto público social. Las políticas del Estado de Bienestar representaban en 2012 entre el 65,2 y el 67,1% % del presupuesto inicial de las Comunidades Autónomas. En los presupuestos presentados en 2013 ya se observa una notable reducción en las partidas más significativas: sanidad se reducía un 6,5%, educación un 8,4% y servicios sociales un 14,4% respecto al presupuesto de 2012 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013:55-59). Los datos más recientes evidencian que el gasto en educación y en sanidad de 2013 ha retrocedido a niveles similares a los del año 2007 (Pérez, 2015:64-82). En conjunto, el gasto público por habitante en sanidad y educación se ha reducido casi un 21%, con recortes que han sido particularmente notables desde 2009, en especial en algunas Comunidades Autónomas de régimen común entre las que destaca la Comunidad Valencia con reducciones de gasto de más de 1.100 millones de euros (20,5 %) en educación y de otros mil millones de euros (13 % en sanidad. (Cuadro 2 y Gráficos 1 y 2).

Cuadro 2. Distribución territorial del gasto en educación y sanidad (2009-2013)
(miles de euros corrientes)

	<u>Educación</u>		<u>Sanidad</u>	
	<u>2009</u>	<u>2013</u>	<u>2009</u>	<u>2013</u>
Andalucía	8.732.451	8.046.307	11.034.454	9.915.168
Aragón	1.385.920	1.240.044	2.305.277	1.984.907
Asturias, P. de	1.030.193	1.133.689	1.942.520	1.821.980
Balears, Illes	1.035.628	924.421	1.561.131	1.418.212
Canarias	2.073.128	1.783.977	3.413.809	2.808.891
Cantabria	634.888	590.343	922.593	900.746
Castilla y León	2.633.192	2.232.112	3.988.647	3.652.035
C.- La Mancha	2.228.566	1.789.369	3.589.770	2.780.027
Cataluña	8.232.888	6.624.784	11.811.887	9.845.881
C. Valenciana	5.490.533	4.305.093	7.460.203	6.462.532
Extremadura	1.208.839	1.106.758	1.960.117	1.607.673
Galicia	2.906.744	2.518.898	4.422.455	3.936.797
Madrid, C. de	6.095.816	5.054.907	9.734.909	8.804.002
Murcia, R. de	1.666.623	1.453.660	2.509.864	2.123.713
Navarra, C.F. de	789.033	705.009	1.103.340	944.557
País Vasco	3.088.871	2.656.220	3.943.096	3.518.483
La Rioja	313.242	282.080	520.037	452.899
Ceuta, c.a. de	70.217	53.075	139.497	128.961
Melilla, c.a. de	67.229	52.255	141.486	114.534
Total CC. AA.	49.692.000	42.626000	72.939.00	63.222.000

Fuente: Pérez, F. (Dir.) (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, Valencia, IVIE/BBVA, pp. 69 y 76

Gráfico 1

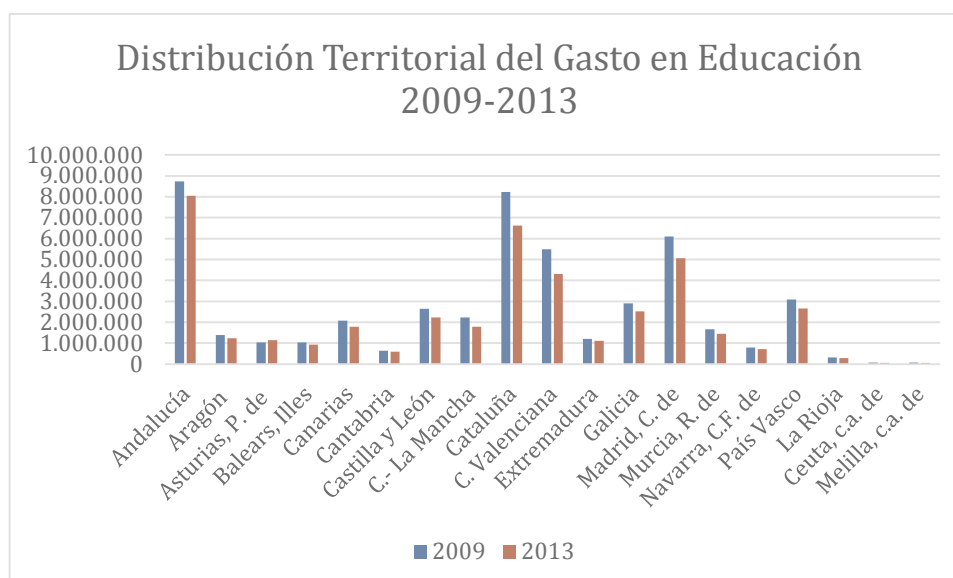
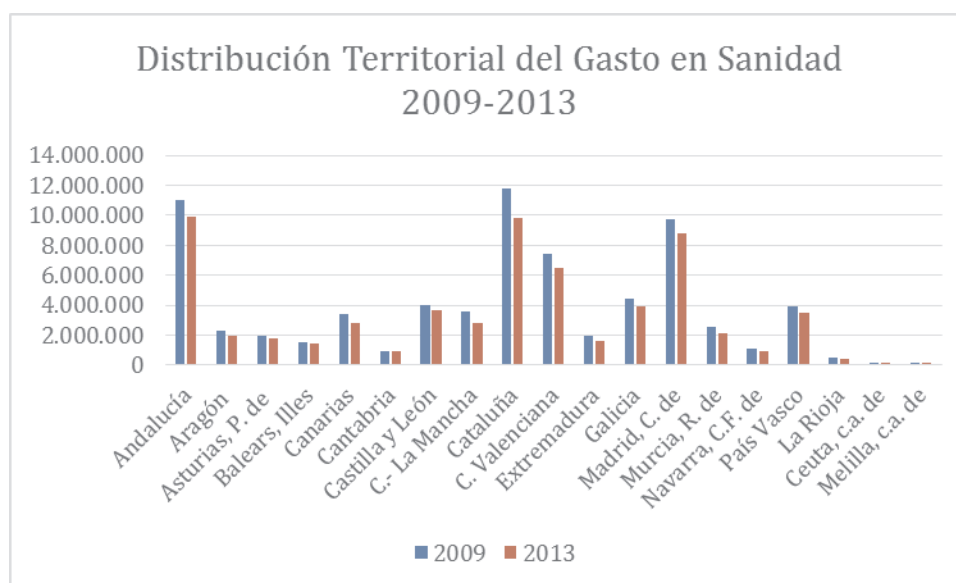


Gráfico 2



El capítulo de servicios sociales ha experimentado menor reducción real debido a que algunos capítulos responden a la existencia de “estabilizadores automáticos” como el gasto en pensiones y, en menor medida, desempleo. Pero las reducciones han sido también importantes en determinados capítulos como el de vivienda o ayuda a grupos de población afectados por algún tipo de dependencia o atenciones especiales.

A estos importantes recortes hay que añadir la desigual distribución territorial del gasto *per cápita* en los servicios públicos fundamentales. Con independencia de los numerosos episodios de mala gestión, despilfarro o saqueo producidas, algunos estudios recientes demuestran que después de más de treinta años de desarrollo del Estado Autonómico y cinco modelos de financiación ensayados, el gasto por habitante para idénticas políticas públicas sociales sigue siendo muy distinto entre Comunidades. En concreto, la Comunidad Valenciana se sigue manteniendo en 2013 entre las regiones con menor gasto en educación y en sanidad por habitante, inferior al promedio de España y muy lejos de los niveles de gasto en servicios públicos por habitante de País Vasco, Navarra y Asturias (Pérez, 2015: 72 y 81). Esta financiación por habitante, insuficiente, inferior a la media y sostenida en el tiempo durante décadas acentúa las carencias, las fracturas sociales y las dificultades para atender en las mismas condiciones necesidades que en algunos casos ya hay que calificar de auténtica emergencia social.

Por esa razón aquí se defiende también la necesidad de acordar un nuevo modelo de financiación autonómica que permita asegurar una financiación justa y adecuada para todos los

niveles de gobierno. Equiparando la financiación por habitante se podría garantizar el disfrute igual de los derechos básicos a todos los ciudadanos basada en los principios de respeto a la autonomía política, transparencia, equidad, solidaridad, predictibilidad, corresponsabilidad, sostenibilidad y eficiencia y suficiencia financiera. Esta cuestión es determinante a la hora de garantizar las políticas públicas sociales en España, pero en el caso de la Comunidad Valenciana puede incluso comprometer gravemente el margen de actuación del gobierno regional y de muchos gobiernos locales que hayan asumido la responsabilidad de gobernar tras las elecciones autonómicas y locales.

1.4. La agenda neoliberal para la ciudad y los municipios

El “giro neoliberal” de las políticas para la ciudad es anterior a la recesión y se concreta desde la segunda mitad de los noventa del siglo XX. Ha sido un modelo al servicio de las élites y en el caso de las ciudades al servicio de promotores inmobiliarios y determinados sectores de negocio. Con sus lógicas diferencias derivadas de los contextos locales específicos, fue adquiriendo forma una determinada agenda muy inspirada en la ideología neoliberal. Jordi Borja, al hablar de cómo esta ideología inspira las políticas para las ciudades en la nueva realidad global lo resume como “...la ideología naturalizadora del actual capitalismo que sirve de señuelo para orientar políticas urbanas y que se traduce en la arquitectura de autor, la oferta de áreas para la nueva economía, la gentrificación (o la museificación) de la ciudad consolidada, la mercantilización del valor simbólico del patrimonio, el miedo justificador de los barrios cerrados, el crecimiento periférico por piezas y funciones especializadas...” (Borja, 2013:30).

Partiendo de esa definición podrían añadirse algunas características básicas: a) una apuesta clara por la producción inmobiliaria como motor de la actividad económica, un proceso muy favorecido a partir de la incorporación al euro y en un contexto de abundante liquidez mundial; b) cambios importantes en la legislación urbanística, tanto en la escala estatal como en la autonómica, que favorecieron la liberalización y revalorización del suelo, la urbanización masiva y dispersa en el territorio de grandes desarrollos residenciales fuera los planes urbanos y la apropiación de la renta por parte de promotores y entidades financieras; c) cambios en la legislación hipotecaria que propiciaron la financiación del suelo y su integración en los circuitos globales de capital a través de la titulización hipotecaria; d) una apuesta decidida a favor del llamado “urbanismo de promotor” (o de “emprendedor” en palabras de Harvey) de la mano de sólidas coaliciones entre entidades financieras, promotores y autoridades locales y regionales (Harvey, 2012); e) atención preferente a la promoción de vivienda libre en detrimento de las políticas públicas de fomento de vivienda protegida; f) grandes inversiones públicas en Grandes Eventos y Grandes Proyectos singulares, con su complemento imprescindible de

grandes infraestructuras (aeropuertos, ferrocarril, puertos, autovías), con el propósito de dinamizar la actividad económica, reforzar la dimensión internacional de la ciudad y atraer capitales, nuevas inversiones y turismo; g) privatización del espacio y de servicios públicos o introducción de nuevas formas de gestión privada al tiempo que se recortaban inversiones en infraestructuras y servicios públicos, en especial desde 2008; (Díaz, 2013:88), (Vives y Rullán, 2014:389); h) desarrollo de una concepción peculiar del ideario neoliberal consistente en la firme defensa del retroceso del Estado en todo lo relacionado con fiscalidad progresiva y provisión de bienes y servicios públicos y al tiempo utilizar el Estado por parte de las elites políticas, financieras y empresariales para asegurarse la obtención de beneficios privados.

La producción inmobiliaria ha sido un elemento fundamental de las políticas urbanas de los gobiernos conservadores. El modelo seguido, que supuso unos beneficios desmesurados para los actores implicados, era sencillo: comprar o disponer de suelo rústico y conseguir de los poderes públicos su reclasificación como suelo urbanizable en cualquier parte del territorio salvo aquel que estuviera declarado de especial protección y, en su caso, su revalorización mediante la dotación de costosas infraestructuras con fondos públicos. Analizar el modelo inmobiliario de casos como el de Valencia tiene interés no tanto porque haya sido una excepción en España, sino porque constituye, junto con Madrid, la versión más perfilada de una cultura urbanística que contempla la ciudad no como construcción colectiva, sino como un escenario de producción y reproducción inmobiliaria, donde actúan los agentes privados en su propio beneficio, arropados por unos poderes públicos que, lejos de no intervenir, facilitan la tarea y también se favorecen.

El modelo de desarrollo urbano, bien explicado por distintos autores (Naredo, 2010; Gaja, 2013; Sorribes, 2015), se apuntala cediendo de facto las responsabilidades del desarrollo y ordenación territorial a los gobiernos locales que, a su vez, delegan en las elites la definición y ejecución del desarrollo urbano. Ello deriva en el rechazo al planeamiento regulador, en la renuncia a formas de gobierno a escala metropolitana, en la exaltación a la concertación público-privada, en reducir el papel de la esfera pública en la provisión de servicios, en privatizar de forma gradual el espacio público, en jibarizar los procesos de participación democrática y en la apuesta por proyectos urbanos singulares y grandes eventos. Se trata, pues, de acabar con el planeamiento como instrumento fundamental para ordenar y construir de manera racional la ciudad, para programar la distribución óptima de personas, bienes, equipamientos y servicios sobre el territorio y para imponer a los agentes privados una disciplina urbanística. Es así como el planeamiento deja de ser una garantía de racionalidad territorial y de defensa del interés general, para convertirse en un instrumento de seguridad jurídica al servicio de intereses económicos particulares. En definitiva, un urbanismo que entiende la urbanización como negocio, que aboga

por una desvinculación política de la práctica urbanística en pro de la eficiencia del mercado, y deja en un papel residual a los organismos públicos en favor de operadores privados.

Sobre el terreno, esta forma de concebir el urbanismo contempla, por un lado, acondicionar la ciudad consolidada mediante transformaciones urbanas de reproducción de determinados espacios, concebidos dentro de una planificación estratégica y ejecutada mediante proyectos singulares y arquitecturas de autor, que responden a los retos de la globalización y de la competitividad interurbana internacional. El caso de Valencia es la mejor muestra de ese modelo de “ciudad neoliberal espectacularizada” (Hernández; Torres; 2013: 39) puesto que la gran apuesta de los responsables políticos por Grandes Proyectos y eventos deportivos (*Ciudad de las Artes y las Ciencias, Copa de la América, circuito de Formula 1...*) ha supuesto un formidable despilfarro de recursos públicos en proyectos ruinosos y finalmente fracasados. Fernando Gaja ha elaborado un excelente balance de este modelo urbanístico impulsado por responsables políticos locales y regionales, que a falta de “una idea global de ciudad a medio y largo plazo” apostó por la “celebración de Grandes Eventos, vinculándolos al desarrollo de Grandes Proyectos Urbanos, una opción opaca, cara, inequitativa, improvisada y derrochadora”. El fracaso del deja ahora visibles importantes consecuencias en la ciudad “ocultada”: privatización del espacio urbano, aumento de la deuda pública municipal y regional, relegación material y simbólica de muchos barrios (Hernández; Torres, 2013) y numerosos edificios e infraestructuras inacabadas, abandonadas o infrautilizadas. El contraste viene definido por la retirada del gobierno local en la prestación de servicios públicos y por el aumento de la fragmentación, la desigualdad y la precariedad (Torres; García, 2013). Un modelo que ha ignorado además la necesidad de liderar nuevas formas de coordinación a escala metropolitana. En realidad, las periferias urbanas y las áreas metropolitanas se han concebido únicamente como potencialmente urbanizables y sometidas a la lógica del mercado inmobiliario. Aunque se tratase incluso de alguno de los paisajes culturales más importantes de la cuenca del Mediterráneo, como la Huerta de Valencia. El territorio se concibe como un simple soporte para dinamizar la actividad económica, y donde los agentes privados obtienen inmensas plusvalías derivadas de su renta por la reclasificación de terrenos, su urbanización y construcción.

1.5. La otra cara de las ciudades: aumento de las desigualdades y las fracturas sociales

Es en las ciudades donde se han hecho visibles los efectos de la recesión y las consecuencias de las políticas de recorte del gasto en servicios públicos fundamentales. Es en las ciudades donde se han hecho visibles las consecuencias de la ruptura del gran pacto social de postguerra que se

inicia en España en los noventa y se acentúa desde 2009. Sus efectos han llevado hasta el límite el *umbral de dolor*, del *umbral de paciencia* y del *umbral de resistencia* de amplios sectores de una sociedad hoy más empobrecida y parte de la cual sobrevive gracias a las redes familiares y de solidaridad. Porque como es sabido, no cabe esperar que el espacio que deja el gasto público lo rellene la actividad privada salvo en las parcelas que sean negocio o para grupos de población de renta media y alta (se consolidará una doble red de servicios y aumentarán por tanto las llamadas “zonas de sombra” desde el punto de vista social y territorial) y está por demostrar que en el caso de áreas privatizadas el servicio se provea con un coste menor. No es lo que indican los datos en los países en los que la gestión de la sanidad o la educación está mucho más privatizada.

Algunos estudios recientes permiten sintetizar las tendencias más destacables:

a) Entre 2007 y 2013 la fractura social ha aumentado de forma considerable. En 2007, un 16,3% de la población se encontraba en España en situación de ‘exclusión severa y moderada’, mientras que en 2013 el porcentaje sobre el total de la población aumentó a más del 25% (FOESSA, 2014). En el Avance del *VII informe de exclusión 2014* de la Fundación Foessa, hecho público por representantes de Cáritas en junio de 2014, en referencia a Valencia se indicaba que el 65% de los hogares valencianos (495.000) se encontraba ya afectado por procesos de exclusión. El 11,5% de las familias (218.000) sufría pobreza severa (un 2,7% más que la media española) y solo el 35% goza de plena integración. Especial atención merece la situación de los jóvenes a la vista de los análisis recientes. Los rasgos que mejor resumen la situación en la que se encuentra la mayor parte de la población menor de 29 años son desempleo, pobreza, precariedad, vulnerabilidad y escasas expectativas de movilidad social en el futuro.

b) El mantenimiento de altos niveles de desempleo, la precarización y la cronificación del desempleo de larga duración se han consolidado como factores explicativos del aumento de la desigualdad y la exclusión social. Los jóvenes de entre 19 y 29 años y los menores de 18, son los grupos de edad en situación de mayor vulnerabilidad. Además, el proceso de exclusión se intensifica entre inmigrantes y jóvenes afectados por el abandono escolar prematuro ante la falta de estudios obligatorios y perjudica desproporcionadamente a las personas de nacionalidad extranjera. El abandono escolar prematuro es un elemento muy negativo. Desempleo, empleo temporal, desempleo de larga duración, trabajadores pobres... en casi todos estos apartados muchas ciudades presentan datos muy preocupantes.

c) La recesión ha afectado más a las familias con menor renta. La transición de decilas de renta media hacia decilas más bajas se ha visto favorecida mientras que transiciones de abajo hacia arriba (más frecuentes antes de la crisis) se han visto más limitadas. El 10% de mayores

ingresos se ha movido poco, incluso ha podido aumentar, mientras que el 10% de menores ingresos ha continuado bajando.

d) La desigualdad salarial, la inestabilidad en los ingresos y nuestra estructura ocupacional son en buena parte responsable de esta inequidad en la distribución de la renta y del aumento de la brecha salarial. En gran medida es debido a un mayor peso de las ocupaciones manuales y al impacto de las reformas del mercado de trabajo entre el nuevo proletariado de servicios.

e) Las políticas públicas han perdido capacidad redistributiva desde el inicio de la crisis hasta el 2013. El porcentaje de hogares que son receptores de ayudas se ha reducido desde 2007 hasta 2014, que es cuando en realidad aumenta el número de hogares en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la ayuda más significativa viene de la “ayuda mutua” y de los procesos de “refamiliarización” que actúa como elemento amortiguador en un momento de claro retroceso de las políticas públicas y de aumento de los fenómenos de exclusión social. Estas evidencias obligan, aún más, a imaginar nuevas políticas y a desplegar nuevas medidas, en especial en la escala local.

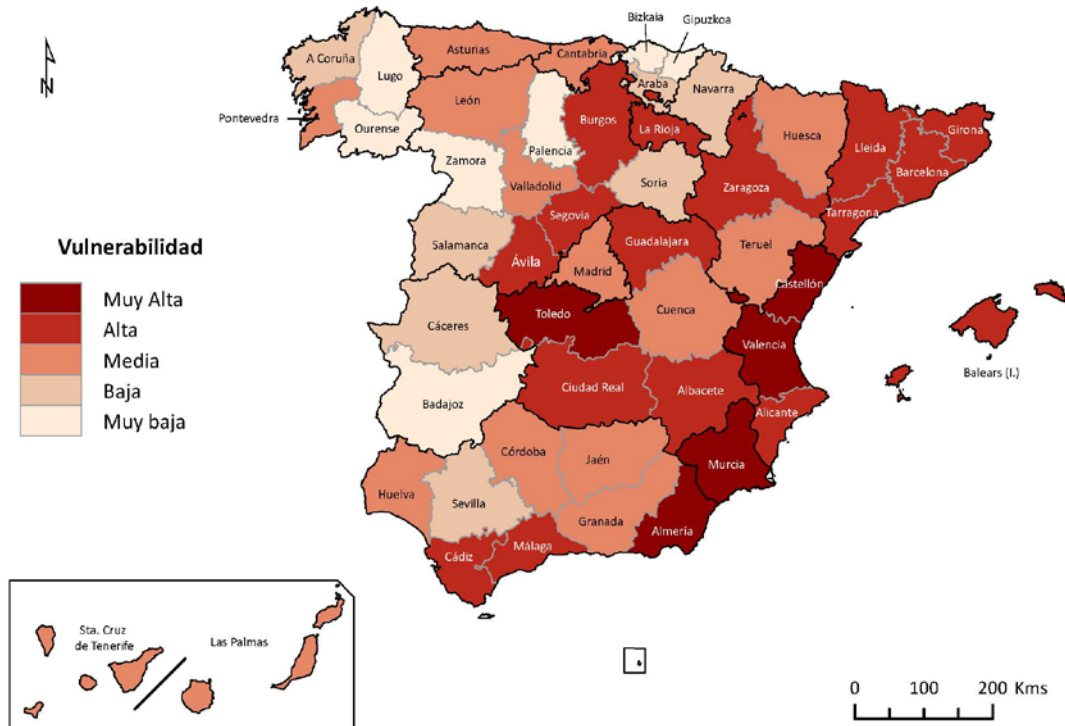
f) Las políticas educativas han acentuado la fractura social. Pero como ocurre en sanidad, no solo actúa en el plano de los recortes lineales de gasto público reduciendo dramáticamente las oportunidades para la igualdad, sino que desde hace décadas los gobiernos conservadores desarrollan su propia agenda ideológica que tiene como objetivo estratégico disminuir de forma gradual el peso de la educación pública en favor de la educación concertada y privada y que nada tiene que ver con la recesión. Un ejemplo puede resumir el sentido profundo de esa estrategia: al tiempo que se reducen presupuestos para inversiones y profesorado en el sistema público, se incrementa el presupuesto para conciertos educativos, incluso en niveles post-obligatorios, y algunos gobiernos locales facilitan suelo gratuito para construir centros concertados cuando durante años lo han negado para ampliar la red de centros públicos. La gran ofensiva conservadora pretende consolidar una doble red educativa muy orientada ideológicamente y muy condicionada por el nivel de renta de las familias.

g) La falta de desarrollo y los recortes presupuestarios de los programas de dependencia y la reducción de los programas de servicios sociales, unido al aumento de las necesidades, ha hecho aparecer en muchas nuestras ciudades el rostro de una nueva pobreza urbana que en plena reducción del espacio público ha hecho retroceder este ámbito de las políticas públicas a modelos que ya creíamos definitivamente olvidados más próximos a la caridad que las políticas públicas.

El mejor estado de situación en las distintas ciudades de la Comunidad Valenciana queda resumido en el mapa de la crisis adjunto y, con más detalle todavía, en la geografía urbana de la

crisis, hechos públicos en un excelente trabajo recientemente publicado. Un dato sirve para obtener una idea más precisa de la situación: de las 50 ciudades españolas de más de 20.000 habitantes que presentan valores máximos en su índice de vulnerabilidad ante la crisis, 16 están en la Comunidad Valenciana (Méndez *et al.* 2015:252).

Mapa1. Índice sintético de vulnerabilidad provincial ante la crisis



Fuente: Méndez, R.; Abad, L.; Echaves, C. (2015): Atlas de la crisis, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 249.

El contrapunto a muchos de estos procesos viene definido por el consistente y sistemático trabajo desplegado por decenas de gobiernos locales que más allá de las competencias que tienen asignadas se han venido ocupando de atender no solo, pero en primer lugar, situaciones de emergencia social junto a otro conjunto de políticas orientadas a facilitar el acceso a la formación y a la cultura, el mantenimiento de extensas redes de servicios sociales, la promoción de vivienda, la promoción económica y el fomento del empleo, o a impulsar medidas en favor del buen gobierno del territorio o de protección del paisaje, entre un extenso grupo de iniciativas y de buenas prácticas. Este amplio abanico de políticas corresponde a lo que tradicionalmente se define como “competencias impropias” a las que en conjunto los gobiernos locales han venido destinando en forma de “gasto no obligatorio” en torno al 24% de sus presupuestos anuales

durante la última década, algo más en el caso de las ciudades intermedias (Vilalta, 2011; Tránchez *et al.* 2011; Armengol, Elias, 2014). Más allá de sus competencias, muchos gobiernos locales habían aprendido a dar respuestas concretas, flexibles, en ocasiones con enfoques integrales, a un amplio conjunto de necesidades. La experiencia demuestra que los municipios son la escala adecuada para diseñar y abordar de forma adecuada políticas para las personas. Muchos responsables de gobiernos locales y trabajadores públicos ha hecho suya desde hace años aquella frase, tantas veces repetida por Joan Subirats, del que fuera alcalde de Vitoria, José Ángel Cuerda: “Donde acaban mis competencias, empiezan mis incumbencias” (Subirats, 2013).

1.6. El gran retroceso. Políticas para la ciudad en el marco de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

En un momento en el que los gobiernos locales son más necesarios que nunca, dada la profundidad de la crisis social, el gobierno central pretende recortar sus competencias y capacidades y quiere convertirlos en administraciones tuteladas y sin capacidad política. Parecía que el amplio consenso académico y profesional existente acerca de la necesidad de otorgar a los municipios nuevas competencias y capacidades se concretaría, también en España, en una nueva etapa presidida por el impulso a la descentralización, el empoderamiento a los municipios y la incentivación de la cooperación entre gobiernos locales. Sin embargo, el gobierno conservador ha decidido transitar en dirección contraria: recentralización política, limitación de la autonomía municipal y reducción de las capacidades de los municipios para desarrollar políticas públicas. Esta es la primera interpretación que cabe hacer de la intención que subyace en la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Más que una ley pensada para afrontar los nuevos retos del municipalismo del siglo XXI (Subirats, 2009) parece inspirarse en viejas concepciones ancladas en el siglo XIX. Una iniciativa que se entiende mal, que no resultará eficaz, que puede dejar vacíos e indefiniciones en la prestación de servicios, que puede afectar de forma negativa a amplios colectivos y que además pretende alejarse de aquello que debiera ser propio de un Estado compuesto con distintos niveles de gobierno.

La Ley de Racionalización no tiene en cuenta cuatro elementos, a mi juicio, esenciales: a) que el mundo ha cambiado y que en esta nueva era la descentralización, las formas de gobierno relacional y la escala local son más adecuadas para que las regiones urbanas y las ciudades encuentren respuestas más adecuadas a sus necesidades y objetivos estratégicos; b) que la organización territorial del Estado hace mucho tiempo que ha cambiado y que en vez de

“regresar” hacia nuevas versiones recentralizadoras el contexto aconseja más bien reforzar la escala local; es el momento para dar ese nuevo impulso en favor del tercer pilar del Estado; c) que la escala local y regional han ganado muchísimo protagonismo en las últimas décadas en la medida en que los Estados encuentran mayores dificultades para imaginar políticas, y d) que el enfoque en la formulación de políticas ha cambiado.

La ley de Racionalización persigue, a mi juicio, objetivos explícitos: a) introducir, también en la escala local recortes de gasto público para dar cumplimiento al Programa de Estabilidad remitido a Bruselas. Para ello, aunque con menor intensidad que en caso de las CCAA, también se ha pretendido responsabilizar desde el gobierno central a los ayuntamientos del descontrol de las cuentas públicas; b) casi cuatro décadas después de erigirse una nueva planta de Estado compuesto, se apuesta por reforzar las Diputaciones provinciales, un elemento del siglo XIX que pervive en el siglo XXI y que encaja mal en el modelo de Estado autonómico, c) propone una distribución de competencias para los municipios que nada tiene que ver con aquellas que debieran serles propias. Por ejemplo, no aparece ninguna referencia a la promoción económica y al desarrollo local en la estrategia de creación de empleo, tampoco a formación y mucho menos alguna referencia orientada a incentivar la cooperación y la colaboración entre municipios. Otras parcelas, como los servicios sociales, quedan situadas en un preocupante “limbo competencial” cuyas consecuencias deberán evaluarse en un plazo no muy lejano. Pero también persigue otro objetivo, en este caso implícito: recentralizar, reducir el gasto público social también en la escala local y agrupar competencias para facilitar de esa forma procesos de privatización de servicios públicos. Objetivos explícitos e implícitos a nuestro juicio equivocados y que están muy lejos de las tendencias observadas en otras reformas recientes, y algunas no tanto, como la impulsada por Chevènement en Francia en 1999, en países de nuestro entorno.

1.7. La ciudad como espacio político. Nueva etapa y posibilidades de impulsar agendas alternativas

Con independencia del resultado electoral concreto alcanzado en las elecciones autonómicas y municipales, se ha iniciado un nuevo ciclo político que en los próximos años vendrá determinado por el retorno de la política, la regeneración democrática, la cultura del acuerdo y en muchos municipios y ciudades por el impulso de una nueva agenda local que sitúe a las personas en el centro de atención. Y las ciudades y los municipios serán protagonistas y escenario de estos cambios que, con mayor o menor intensidad, sin duda se van a producir de

forma gradual. Si los municipios cuentan con el apoyo decidido de las Cortes y del gobierno valenciano los cambios serán más rápidos y de mayor calado.

Las ciudades y las regiones urbanas y metropolitanas son los mejores bancos de pruebas donde la actividad económica con patrones ambientalmente sostenibles, la justicia social, la democracia y las nuevas formas de gobierno y de gobernanza -en un nivel (el metropolitano) clave para las relaciones multinivel- tienen la crucial posibilidad de mejorar de forma sustancial. Es donde mejor pueden producirse avances en materia de políticas públicas, donde la política ha de dignificarse, donde los partidos han de cambiar o serán cambiados, donde los ciudadanos se pueden implicar más directamente en la gobernación y donde han de desarrollarse nuevas formas de consulta y participación democrática que tanto se reclaman hoy en muchos lugares.

¿Hacia dónde orientar los cambios? En primer lugar, reclamando *más política*, no menos, contribuyendo, con hechos, a construir un discurso sólido sobre el protagonismo insustituible del espacio público y devolviendo protagonismo a los ciudadanos y a las ciudades. Para evitar la acentuación de desequilibrios y la permanencia de “zonas de sombra” que el mercado no puede garantizar, tanto en ciudades como en áreas rurales. El camino equivocado es bien conocido: centrarse casi en exclusiva en el discurso de la competitividad en detrimento de las políticas inclusivas, de la sostenibilidad ambiental y de la ventaja colaborativa. Y a partir de ahí, prestar atención a los distintos sectores productivos, siendo conscientes del papel de los territorios, del entorno institucional, de la cultura territorial y del capital social en cada caso concreto. Procurando disponer del mayor número de argumentos posibles para dar respuesta a una pregunta esencial ¿qué han hecho las regiones y las ciudades que ahora están mejor?

En segundo lugar, hay que *insistir en el desarrollo de formas y foros de coordinación y cooperación en la escala metropolitana*. A la vista de la experiencia y teniendo en cuenta la reciente legislación aprobada en Francia o en Italia, entendemos que incentivar la cooperación “desde arriba” puede ser tan interesante como favorecer la colaboración y la cooperación “desde abajo”. La situación actual en materia de gobernanza democrática territorial abre todavía grandes incertidumbres. La comunidad académica y profesional ha hecho bien su trabajo y en general ha sido capaz de actualizarse e incorporarse plenamente a esta nueva generación de enfoques y propuestas. Pero muchas de ellas no se han materializado en el terreno de las políticas. La política sí ha incorporado a su discurso la retórica: desarrollo sostenible, gobernanza, transparencia, participación, información pública..., pero sus efectos prácticos son muy escasos salvo excepciones muy concretas. Numerosas experiencias ponen en evidencia que con los niveles de segmentación, fragmentación, solapamiento y descoordinación existentes, la divergencia puede acabar imponiéndose a la convergencia. La coordinación y la cooperación, como viene reclamando el Tribunal Constitucional español en sus sentencias desde principios

de los años 1980 son los elementos básicos para garantizar mayor coherencia a muchas políticas públicas, y de forma singular en regiones urbanas y metropolitanas. Pero su escaso desarrollo práctico es hasta el momento una de nuestras mayores debilidades. La cultura política del corto plazo y la estrategia política de la polarización han prevalecido sobre la cultura del consenso y sobre los enfoques estratégicos. Han sobrado documentos y ha faltado voluntad política para consensuar el gran reto estratégico metropolitano: el crecimiento inclusivo (VVAA, 2015).

Es imprescindible “equipar” mejor a las regiones metropolitanas con el diseño de escenarios territoriales y compromisos de cooperación entre actores políticos. Al igual que en otros países de tradición federal, resulta prioritario desarrollar nuevas formas de gobernanza democrática en ciudades y regiones urbanas si se quiere hacer de las mismas espacios atractivos para concentrar y atraer la actividad económica de forma sostenible y garantizando el derecho a una adecuada calidad de vida de los ciudadanos. De acuerdo con lo establecido en la vigente Ley del suelo, debe igualmente darse pleno contenido al principio de sostenibilidad, en especial en la escala local, para impulsar iniciativas con enfoque estratégico de forma que las políticas ganen en coherencia. Los gobiernos locales aspiran legítimamente a ganar en seguridad financiera y claridad competencial. Éste es otro de los puntos centrales en el capítulo de políticas territoriales en España. Es en esta escala en la que más claramente se aprecia el negativo impacto territorial de las políticas públicas, dada la ausencia de directrices de coordinación supramunicipales que garanticen mayor coherencia territorial. Pero para ello, necesariamente, han de saber mirar más allá de sus límites administrativos, procurando abandonar el localismo.

En tercer lugar, debe hacerse todo lo posible para *invertir la tendencia hacia la segregación y las fracturas sociales*. En rotunda afirmación de Oriol Nel·lo, que aquí se comparte, las ciudades han de hacer frente a tres retos fundamentales: la desigualdad, la desigualdad y la desigualdad (Nel·lo, 2015). El aumento de la desigualdad social y el creciente malestar urbano ha de ser motivo de atención prioritaria en el futuro inmediato. Entendiendo bien los cambios sociales y culturales y la fragmentación social que dificulta la construcción de nuevos relatos y que tienen muchas consecuencias para el futuro. Pero sabiendo igualmente cuál es la escala adecuada para actuar (Benasayag, 2015). Hay otros guiones posibles y se debe contribuir al debate haciendo entender, en especial a las generaciones de los más jóvenes, que no hay nada que no pueda experimentar retrocesos o cambios bruscos, ni nada que no se pueda cambiar. Que no hay conquistas que no puedan perderse. Empezando por aquellas que mejor nos identifican y que mejor hacen la vida de las personas: el Estado de Bienestar y el derecho democrático a la ciudad.

En cuarto lugar, *evaluar el verdadero impacto social de la recesión en las ciudades y en las regiones urbanas y metropolitanas*. Es fundamental que los nuevos equipos de gobierno puedan

disponer de un buen conocimiento sobre los efectos de las políticas de austeridad en sus municipios. El discurso sobre la solidaridad, vía fiscalidad, sigue encontrando resistencias en sociedades crecientemente heterogéneas, pero ahora encuentra menos resistencias entre las clases medias que en el pasado y menos aún entre los asalariados de bajos ingresos.

Estudiar la evolución de los niveles de desigualdad y contraponer a este reducido bloque privilegiado que concentra poder, riqueza y control de la información, a la gran mayoría social de los ciudadanos comunes es fundamental, en especial en las ciudades. La recesión ha ocasionado un aumento sin precedentes del desempleo, de la pobreza urbana y la exclusión social. La crisis del sector inmobiliario nos ha afectado de modo más intenso a aquellas regiones en las que el avance del proceso urbanizador había generado mayor actividad y empleo asociado a la construcción y, en consecuencia, estaban más expuestas a las consecuencias de una crisis del sector: áreas metropolitanas y espacios litorales. Estos procesos de declive afectan tanto a la ciudad central y a sus centros históricos como a cinturones industriales metropolitanos. Ahí se agudizan los procesos de segregación social, de envejecimiento de la población, de escasa dotación de infraestructuras y equipamientos sociales y de obsolescencia del parque inmobiliario. Procesos de segregación social donde el llamado quinto vagón que emerge en nuestras sociedades opulentas va más cargado. Ámbitos de exclusión social y precariedad, particularmente intensas en regiones metropolitanas. Espacios multiculturales con todos sus problemas, sus tensiones y sus temores.

Se necesita mejor información sobre la naturaleza y dimensión de los procesos de segregación social y la etiología de los procesos de creación silenciosa de sociedades “paralelas”, escindidas, rotas en realidad. Algo que es más complejo de lo que parece, pero que es esencial a la hora de imaginar nuevas políticas como bien demuestran los estudios recientes y la diferencia de opiniones sobre cómo enfrentarse a ello. Para responder a las consecuencias sociales de la recesión se precisa una nueva agenda de investigación que ayude a entender el proceso de resiliencia urbana, a encontrar propuestas para invertir los procesos de destrucción de empleo, en especial entre los grupos más vulnerables y atajar el aumento de problemas sociales en tiempos de restricciones presupuestarias. Para combatir la segregación urbana y apostar por hacer más ciudad y más sostenible. Recuperando el verdadero significado y el equilibrio entre los cuatro pilares que garantizan la sostenibilidad de la ciudad y la región metropolitana: a) diversificación de la actividad económica; b) dotación de las infraestructuras e infoestructuras necesarias; c) incorporación de forma decidida de prácticas ambientalmente sostenibles y saludables, y d) mejora de las condiciones de vida y del grado de cohesión social en un contexto en el que las tendencias de fondo parecen caminar en otra dirección. Tal vez sea éste el reto más difícil de afrontar (atención a los procesos de segmentación y reproducción segregada, gestión

de la diversidad, atención a los grupos sociales de riesgo...). Pero esa es la asignatura que más nos identifica a los europeos con el sentido más noble de ciudad, ciudadano y ciudadanía.

En quinto lugar, *hacer de la equidad el gran objetivo político del gobierno local*. Conocer a fondo los procesos que ocurren en la escala local, evaluar políticas y proponer programas de gobierno en favor de la inclusión social que sean creíbles y posibles. Sería difícil no defender un programa de reformas del Estado de Bienestar para un nuevo tiempo, un nuevo contexto y una nueva sociedad. Un programa ambicioso y profundo de reformas que ayuden a conocer realmente los niveles de eficacia y eficiencia de las políticas, que permitan delimitar colectivos de beneficiarios para evitar los efectos indeseables del “efecto Mateo” y para que las políticas beneficien realmente a quienes más lo necesiten. Reformar para garantizar su viabilidad futura partiendo de los profundos cambios ocurridos. Cambios en la economía y en los mercados de trabajo que afectan a las características y a la calidad del empleo (Standing, 2013). Cambios que afectan a la individuación de las trayectorias vitales y que dificultan la relación tradicional de políticas de bienestar y estabilidad laboral. Cambios innegables por los que atraviesa la familia tradicional y los derivados del alargamiento de la esperanza de vida. Cambios derivados de las nuevas necesidades ocasionadas por los nuevos inmigrantes.

Cambios profundos que obligan a los poderes públicos a proponer nuevos consensos básicos que legitimen apoyos sociales, a establecer nuevas prioridades y a (re)pensar muchas políticas de bienestar tradicionales que hoy no son sostenibles ni defendibles. Estos cambios obligan más, si cabe, en países y regiones de la *vieja periferia* europea, porque hemos de atender a la vez déficit históricos no compensados y nuevos procesos y demandas sociales. Obligan también a imaginar una nueva generación de políticas públicas. Probablemente más participadas, más personalizadas y más atentas a necesidades específicas de grupos concretos, más próximas, más transversales y conciliando mejor autonomía personal, igualdad, solidaridad, cohesión social y cohesión territorial (Romero, 2013).

En sexto lugar, *hacer posible que la ciudad como espacio político se construya desde abajo*. Dejando “que las cosas buenas pasen” (Estal; Marrades, Segovia, 2014: 35). Nuestro punto de vista es que pese a los intentos de “bloqueo de la democracia municipal” (Observatorio Metropolitano, 2014) con la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, los ciudadanos siempre encuentran su propio cauce para expresarse, para innovar, para participar, para implicarse, para solidarizarse, para resistir, para indignarse o para reclamar. También los gobiernos locales sabrán encontrar espacios para proseguir con el extenso despliegue de políticas, sean paliativas o innovadoras, que den respuesta a los problemas concretos de sus conciudadanos. Mientras la ley de Racionalización es derogada o, en su caso, declarada no ajustada al texto constitucional, nosotros sostenemos en las páginas que siguen

que, de existir voluntad política, hay amplias posibilidades competenciales, de cooperación o de ejecución vía delegación de competencias para los gobiernos locales. También para la colaboración a escala supramunicipal. En prácticamente todos los grandes ámbitos en los que muchos gobiernos locales han venido desarrollando las llamadas “competencias impropias”, muchas de las cuales con la ley vigente quedarían suprimidas, podrían seguir desarrollándose de existir voluntad política en la escala regional: promoción económica, política territorial, educación, servicios sociales, vivienda, movilidad, prestación de servicios en municipios rurales...

De otra parte, el banco de buenas prácticas que ya conocemos y que se desarrolla en centenares de ciudades y municipios españoles es de tal volumen que desborda por completo cualquier intento de limitación de la capacidad de innovación existente. Sirva, a modo de ejemplo, la consulta disponible de las casi 350 buenas prácticas y prácticas significativas del *Banc de Bones Pràctiques* impulsado por la Federació de Municipis de Catalunya y la Fundació Carles Pi i Sunyer.

Por último, *restaurar la confianza en las instituciones y recomponer los elementos esenciales de funcionamiento del sistema democrático*, también en la escala local. Dando contenido a los conceptos de democracia, transparencia y rendición de cuentas. Procurando hacer de la decencia un concepto social. El debate sobre la solidaridad y la fiscalidad progresiva va indisolublemente unido al debate sobre calidad de la democracia, eficacia, eficiencia y ausencia de corrupción. Sobre esa base se afianzan los niveles de confianza interpersonal y esa es condición imprescindible para eliminar el fraude o la “picaresca” y para que los ciudadanos apoyen políticas fiscales aunque el nivel impositivo sea alto. El ejemplo de los países nórdicos demuestra que los ciudadanos que tienen niveles de confianza interpersonal muy elevados están dispuestos a pagar impuestos elevados porque hay transparencia, porque no hay fraude y porque los servicios públicos son eficientes y eficaces. El Estado de Bienestar encuentra en la calidad de la democracia su mejor ecosistema natural. Porque sólo desde ahí puede construirse un discurso creíble sobre la importancia de la esfera pública y sobre derechos, solidaridad e igualdad de oportunidades.

Los estudios sobre la transformación de las llamadas clases medias, sobre la corrupción política y sobre la transparencia son por tanto fundamentales, en especial en países de menor tradición democrática. Allí donde prosperan con más facilidad episodios de “captura” de políticas, se consolidan redes clientelares, emergen casos de corrupción o existe riesgo de descontrol de gasto público, es imprescindible incorporar las reformas e iniciativas que lo impidan. Y la actual situación, además de aconsejarlo con urgencia, es particularmente propicia dado que los ciudadanos desean saber cuál es el destino de sus impuestos y acabar con los numerosos

episodios de mal gobierno y corrupción política. En España se ha extendido un problema, el de la corrupción y el de la falta de respeto a los procedimientos y a las funciones de los servidores públicos, que tiene raíces profundas (Pradera, 2014) pero que se ha generalizado hasta el extremo de convertirse en “una manifestación sistémica de un deficiente funcionamiento de las instituciones públicas, pues estas se han convertido en objeto de depredación” (GEPC, 2013). Con la excusa de introducir en las administraciones públicas sistemas de gasto más flexibles se han eludido sistemas de control previo que han alimentado procesos de descontrol, ineficiencia y mala utilización de recursos públicos. A veces sin distinción de ideología, en especial en la escala regional y local, se han generalizado episodios de corrupción, han proliferado todo tipo de nuevos modelos de gestión (fundaciones, empresas públicas con modelos de gestión privada, empresas semipúblicas, empresas con participación mayoritaria de capital público...) que han sido letales para garantizar la evolución sostenible de las cuentas públicas. De otra parte, la eliminación, flexibilización o modificación de sistemas de intervención y control del gasto con carácter previo o externo, ha contribuido sin duda a la crítica situación en la que hoy se encuentran gran número de administraciones regionales y locales. Nuestro problema, que es estructural, puso en marcha la “cultura de la desconfianza”, la espiral descendente del cinismo político, devastadora para cualquier democracia, del “todos son iguales”, y de su mano, la deslegitimación de las instituciones.

Procesos y patologías institucionales que han hecho aumentar la desafección y el descrédito de la política y de los partidos políticos, en especial los tradicionales. Desde hace tiempo las encuestas oficiales del Centro de Investigaciones Sociológicas indican que los partidos son percibidos como el segundo o tercer problema de los españoles. Se ha consolidado una brecha entre ciudadanos y partidos políticos tradicionales que se ha ido ampliando a medida que la recesión se ha hecho más profunda y duradera. El 15M y otros movimientos sociales ya indicaron que la sociedad española estaba cambiando y que aunque el epicentro estaba en las plazas públicas, el hipocentro expresaba profundos sentimientos de malestar y desapego entre amplios sectores de la sociedad.

Hay que presionar en favor de una democracia de calidad que permita avanzar en la creación de instituciones políticas inclusivas basadas en la existencia de controles, la rendición de cuentas, la transparencia y la ética pública. Queda mucho por hacer en campos hoy fundamentales para reconciliar la política con los ciudadanos y con la propia democracia: participación, transparencia, rendición de cuentas y nuevos procesos de consulta. La retórica actual (gobernanza, desarrollo sostenible, información pública de planes y proyectos...) se ha devaluado hasta hacer de estos procesos o mecanismos figuras tan irrelevantes como inofensivas. Hay que dar contenido real a estos conceptos e impulsar otras formas de cambio e innovación más radicales, en el sentido más noble del término. La gravedad de la crisis

institucional y política requiere reformas tan profundas como inaplazables del sistema democrático.

En este sentido, los entes locales son a día de hoy espacios privilegiados (demográfica, económica, social, culturalmente...) para introducir innovaciones democráticas. En todos los niveles: barrio, distrito, ciudad, región metropolitana, redes de ciudades...Y ya disponemos de un aceptable banco de buenas experiencias de participación y de colaboración. Naturalmente con sus resistencias y con sus dificultades y riesgos: instrumentalización táctica por parte de políticos, de 'efecto ventana' de asociaciones y colectivos para hacerse escuchar al margen del sistema de representación. También sabemos de las dificultades de determinar con qué público contar para los debates públicos y para conciliar relaciones entre democracia representativa, participativa o directa. Pero allí donde se hace bien la democracia gana en calidad.

En la era de la información no hay excusa alguna para que los poderes públicos, empezando por la escala local, no ponga a disposición de los ciudadanos información transparente y accesible por Internet, por ejemplo, del destino de los impuestos, de las contrataciones, de la adjudicación de proyectos o de los beneficiarios de subvenciones, mediante la creación de portales virtuales. No hay razón para no realizar consultas locales amplias sobre cuestiones relevantes. De hecho, ya disponemos de experiencias de interés en el campo de las innovaciones democráticas, así como de buenas prácticas de democracia participativa en muchas ciudades. Como también las experiencias prometedoras en ámbitos como la democracia deliberativa, 'mini-publics', 'e-Transparency', e-Democracy o 'e-Participation'.

Por último, pero no en último lugar, los gobiernos regional y locales recién constituidos debieran acometer un ambicioso programa de regeneración centrado en áreas concretas: buen gobierno, transparencia e integridad institucional, códigos éticos y de conducta, lucha contra la corrupción, participación ciudadana y control ciudadano. En estas mismas páginas se sugieren algunas de las posibles líneas de reforma, todas posibles y muchas de ellas no requieren incremento de gasto público, sino voluntad política de hacerlo. Pero cualquier responsable político tiene a su disposición un reciente y muy detallado estudio con propuestas concretas para entidades locales en las distintas áreas antes mencionadas (Villoria, 2015). No hay por tanto excusas. Los nuevos gobiernos constituidos navegan ahora con el viento a favor. Todos los estudios recientes evidencian el desarrollo de una nueva cultura política y cívica en las ciudades y municipios, en especial entre los más jóvenes. Sobre esa base, los gobiernos locales pueden ayudar a construir algo nuevo y mejor.

2. Introducción a una agenda alternativa al gobierno local valenciano: marco legal y posibilidades

Andrés Boix (Universitat de València – Estudi General)

A efectos de desarrollar una agenda alternativa al gobierno local valenciano, es importante definir con carácter previo el esquema general de ejercicio de competencias en el que posteriormente los diferentes estudios sobre el despliegue de políticas públicas locales habrán de integrar las diversas manifestaciones de acción sectorial. La presente exposición introductoria, por ello, trata de esbozar de manera necesariamente general cuál es el efectivo margen de actuación para las políticas públicas en el ámbito local, a la luz tanto del marco competencial como de las dinámicas de relación entre las Administraciones a distintos niveles en nuestro ordenamiento jurídico tras la Constitución de 1978 (CE). Este margen de actuación autonómico, por una parte (para definir con mayor o menos amplitud a su vez el ámbito de acción local), como local, por otra, para ubicar las posibilidades concretas de acción más ambiciosa, ha de ser esbozado con carácter general para poder entender no sólo cómo se van a desarrollar y desplegar las políticas locales sino, también, cuáles son las posibilidades de adaptación tanto a las nuevas normas estatales de reforma del régimen local como, en su caso a las nuevas necesidades derivadas de la situación socioeconómica que puedan ser percibidas por los actores y gestores locales.

En este estadio preliminar interesa, sobre todo y en primer lugar, clarificar el esquema general en que se inserta el funcionamiento de las Administraciones públicas valencianas en el ejercicio de sus competencias a fin de entender sus efectivas posibilidades operativas y de desarrollo. Con posterioridad habrá que exponer necesariamente, aunque sea también de forma breve, en qué punto ese esquema general ha quedado alterado por la nueva reforma del régimen local español y, a la luz de todo ello, tratar de identificar algunas pautas de posible actuación en clave valenciana que permitan tanto a las instituciones autonómicas como a las locales desarrollar una agenda local propia, diferenciada y ambiciosa en beneficio de los ciudadanos, mejorando el buen gobierno y potenciando los servicios públicos locales en aras a la mejora de la cohesión social y la mejora del bienestar. Por último, las precisiones necesarias, en su caso, para determinar qué competencia o acción convendría residenciar en cada nivel territorial, así como la realización de propuestas de mejora al respecto, habrán de ser realizadas, por ello, de forma sistemática y ordenada sectorialmente, de manera que se concreten las políticas públicas a desarrollar, finalmente, en los capítulos de esta obra dedicados al análisis de las diferentes políticas públicas identificadas que conforman la segunda parte de esta obra.

2.1. Niveles de acción territorial en España para el despliegue de políticas públicas

A estos efectos, descritos muy esquemáticamente, los niveles de acción territorial actualmente existentes, y por ello los distintos ámbitos en que se despliegan políticas públicas que inciden sobre los ciudadanos, son en la España de la Constitución de 1978 integrada en la Unión Europea (UE) los siguientes:

- **Nivel europeo:** se trata, esencialmente, del ámbito de la Unión Europea, aunque existen también algunas políticas residenciadas en otros contornos europeos como lo son el Espacio Económico Europeo (básicamente, una ampliación del mercado único a otros países, con reconocimiento de las libertades económicas al uso) o el Consejo de Europa (en materia de derechos humanos). El nivel clave a estos efectos, sin embargo, es la UE, como ya se ha dicho, con sus tres pilares, pues de ellos se derivan verdaderas orientaciones políticas, acción de gobierno y correspondientes políticas públicas de ejecución administrativa (si bien la UE delega en las estructuras estatales y subestatales su ejecución). La definición de las concretas competencias de la Unión está en el Tratado de Funcionamiento de la Unión y sus textos de desarrollo. Adicionalmente, ha de señalarse que el art. 5 del Tratado de la Unión entiende como principio rector para identificar las políticas o acciones públicas que han de ser desarrolladas desde la UE la idea de supletoriedad, que impone límites a la asunción de las mismas por la Unión, estando justificada sólo la acción a nivel europeo cuando no haya posibilidad de actuación a otros niveles que sea igualmente eficaz. Por último, en este nivel han de encuadrarse también las acciones de políticas regional de la UE (fondos de cohesión y estructurales, en sus distintas variedades, destinados a lograr una mayor nivelación territorial en el seno del mercado interior) y las relativas a la constitución de entidades suprarregionales de cooperación transfronteriza.

En todo caso, a estos efectos, conviene retener que:

- La determinación del reparto competencial opera en este punto en clave UE/Estados miembros, pues sólo éstos son partes de la UE y son ellos los que realizan las oportunas cesiones de soberanía. Ahora bien, y en el seno cada uno de los Estados miembros, de acuerdo con su orden competencial constitucional interno, las competencias que no sean asumidas por la Unión podrán ser tanto de ámbito estatal (en modelos más centralizados de ejercicio del poder) como quedar residenciadas en entes subestatales de gobierno (en aquellos más descentralizados, por ejemplo los de tipo federal).

- Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la primacía del Derecho europeo (o de los hipotéticos tratados internacionales, en su caso, que pueden completar el nivel europeo en otros ámbitos), deja muy poco margen de maniobra estatal en la materia, al menos en el plano jurídico. La capacidad de maniobra, en su caso, de los Estados miembros para poder influir en las orientaciones de estas políticas es de carácter previo, de tipo político, y se ejerce a la hora de determinar vía tratados constitutivos o por medio de sus enmiendas o determinación de políticas en las instituciones europeas aquellas áreas de acción supraestatal. También, y en el plano político, vía nombramientos o decisiones del Consejo de la UE, los Estados miembros tienen capacidad para conformar la decisión de los órganos europeos. Ahora bien, una vez esta decisión es adoptada, la relación entre el Derecho de la UE y el Derecho interno no es en plano de igualdad: el Derecho interno ha de someterse a lo dispuesto a escala europea. El estudio de la determinación competencial derivada del reparto UE/Estados miembros, por ello, ha de ser realizado asumiendo su imperatividad y la inexistencia de espacios para el incumplimiento o la oposición a las decisiones adoptadas. Lo que la Unión, a partir de su proceso de adopción de decisiones (por muy gubernamental que sea) determina como su competencia es, sencillamente, de su competencia y, en caso de conflicto, quedará definitivamente delimitada a partir de la definición de los posibles límites a la misma que haga el TJUE, otro órgano de Derecho europeo, por medio de cuyas decisiones se concreta exactamente hasta dónde puede llegar válidamente la UE en su acción.
 - Por último, no debe perderse de vista que desde el nivel europeo pueden instrumentarse diversas políticas de fomento o incentivo, tanto económico (por ejemplo, los fondos regionales, fondos de cohesión en sus diversas vertientes, etc. que componen la política regional ya señalados) como jurídico (por ejemplo, fomentando mecanismos de cooperación suprarregional al margen de los Estados, como se ha hecho hasta la fecha en algunos casos, como son las regiones transfronterizas, si bien con no excesiva ambición).
- **Nivel estatal.** La distribución de poder y de competencias entre los tres niveles de gobierno (estatal y subestatales) de que disponemos en España (Estado-CCAA-Entes

Locales) se encuentra residenciada en el Título VIII de la Constitución y, a diferencia de lo que ocurre en el nivel europeo, no se ordena exclusivamente a partir de la determinación del reparto que haga uno de los actores interpretando el texto de la norma de reparto y conjugando sus principios, que los demás han de asumir y acatar, sino según una serie de reglas predeterminadas constitucionalmente que imponen ciertos límites y condicionan la actuación de los diversos actores, en una acción más plural y conflictiva, de “toma y daca” entre ellos:

- Las competencias estatales están definidas en el art. 149 CE, con títulos que en ocasiones son exclusivos, mientras que en otros casos el reparto deja al Estado sólo competencias sobre legislación básica (en cuyo caso las CCAA tienen atribuidas competencias de ejecución si las asumen en sus Estatutos de autonomía). El desarrollo de estas competencias ha de hacerse compatible con el entendimiento constitucional de cuáles sean las competencias autonómicas (o los límites que la autonomía local obliga a respetar respecto de los entes locales), por lo que en última instancia es el Tribunal Constitucional quien al final acaba perfilando los límites últimos en los que se han de mover y ejecutar estas competencias, esto es, hasta dónde puede llegar a la hora de la verdad la acción estatal. Ello es así tanto en el caso de las competencias exclusivas, pues en caso de conflicto acaba siendo el Tribunal Constitucional quien analiza y tiene la última palabra sobre hasta dónde se puede considerar que llega en efecto tal o cual competencia y si ciertas regulaciones o políticas públicas se han de entender efectivamente dentro de su ámbito de actuación, como a la hora de determinar hasta dónde llega “lo básico”, la parte que el Estado impone en cualquier caso al resto de Administraciones públicas por su carácter basal, común y ordenador de criterios, en el ejercicio de las competencias compartidas.
- Esta labor del Tribunal Constitucional está muy condicionada por diversas reglas procesales que favorecen una interpretación extensiva de las mismas a favor del Estado (quizás la más evidente es la que diferencia entre la aprobación de leyes autonómicas, que en caso de conflicto e impugnación estatal ven su vigencia suspendida, en ocasiones durante un largo tiempo, si así lo considera el Tribunal, que puede alargar hasta la sentencia definitiva esta suspensión, mientras las normas estatales se presumen válidas y mantienen su vigencia en todo caso hasta el momento de la sentencia por mucho que hayan sido

impugnadas). También en apoyo de la legislación estatal y su extensión a dominios que aparentemente no le son propios o de mayor amplitud a lo que podría parecer de una lectura estricta del texto constitucional juega una cierta fuerza normativa de lo fáctico (estamos habituados a un Estado que no tiene empacho en regular y disciplinar el comportamiento de otras Administraciones públicas, algo en lo que es ayudado por el hecho ya comentado de que las normas estatales no se suspendan, incluso siendo inconstitucionales, a su vez, hasta que el recurso se resuelva años después por efecto de la regla antes señalada, generando una cierta dinámica de “hecho consumado” al que el Tribunal Constitucional no es inmune) e incluso por el arrastre histórico (más allá del reparto constitucional hecho en 1978, el ordenamiento jurídico español ya existía con anterioridad a esa fecha y a la entrada en vigor de la Constitución, y lo era con unos concretos perfiles muy generosos para la acción estatal, perfiles que han sido heredados en no pocos ámbitos por la legislación posterior a la Constitución, y ello en ocasiones con independencia o más allá del nuevo reparto competencial teórico), que ayuda a que ciertas competencias sean definidas de manera favorable a las posibilidades de acción estatal por encima de lo habitual en otros sistemas. Incluso por encima de lo habitual en otros sistemas con normas jurídicas de distribución del poder que habrían de determinar un reparto competencial aparentemente muy semejante al nuestro.

Conviene, sin embargo, tener en cuenta que estas reglas no son fijas y dependen de una interpretación jurisprudencial cambiante, modificable e influenciable, a justo título, por la acción de otros poderes públicos, de ese “toma y daca” al que nos referíamos. Tanto por su actuación pública a la hora de determinar políticas y objetivos, como por el despliegue de su actuación tanto en cuanto a los límites al mismo como respecto de su acción concreta. Pero también por medio de la presentación de conflictos en defensa de su ámbito de acción si lo consideran invadido. Por último, y como es evidente, también en la capacidad de determinar nombramientos en el Tribunal Constitucional, juez último en caso de controversia, como ya se ha señalado, sobre estos particulares (y por esta razón es relevante que los nombramientos sean en España muy dependientes de las dinámicas políticas estatales, en exclusiva; sólo recientemente se ha dado cierta participación a los

parlamentos de las CCAA, limitada a la propuesta de nombres, para el procedimiento de selección de magistrados llevada a cabo por el Senado para la cuota que le corresponde).

- Junto a estos títulos competenciales que determinan en qué ámbitos actúa (ya sea totalmente, ya fijando bases), el Estado también posee otros títulos de tipo horizontal, que le dotan de capacidad para influir respecto de todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas parcelas que en principio se corresponden con competencias autonómicas (también las que lo son exclusivamente). Estos títulos permiten al Estado tanto disciplinar la manera de ejercer las competencias de otros niveles de acción administrativa (CCAA y entes locales) como, incluso, establecer ciertas reglas sobre el propio funcionamiento de los mismos. Son paradigmáticos ejemplos en este sentido las previsiones de los artículos 149.1.1ª (que permite al Estado actuar para igualar el ejercicio de cualquier derecho o deber ciudadano), 149.1.8ª (que otorga al Estado capacidad para regular las bases de actuación de otros poderes públicos) o más recientemente un título como el del 149.1.14ª, que interpretado de consuno con el nuevo 135 CE en materia de deuda pública se entiende en estos momentos que permite establecer reglas sobre otras Administraciones Públicas a partir de exigencias de gasto público (indicando cómo deba ser la estructura de gastos de otras AA.PP. e, incluso, qué pueden hacer o no con sus fondos en el ejercicio de sus competencias).

Estos títulos horizontales dan mucho poder al Estado a la hora de definir las competencias de otros entes administrativos y, además, han ido expandiéndose en los últimos años de forma muy notable. En esta expansión influye sobremanera el hecho de que el Estado puede aspirar a usarlos más o menos con cierta libertad a priori, como de hecho hace habitualmente, mientras que sólo a posteriori, tras haber sido empleados o no, y normalmente años después, puede el Tribunal Constitucional oponerles frenos a medida que van surgiendo los conflictos. De nuevo, su comprensión más o menos amplia depende de un juego complejo en que, en distintas posiciones y momentos, intervienen diferentes actores jurídicos. Y, de nuevo, acaba siendo el Tribunal Constitucional, inevitablemente condicionado por los diversos

factores que venimos comentando, quien acota, en su caso, hasta dónde puede llegar la acción estatal que emplea estos instrumentos.

- Asimismo, el Estado retiene siempre todas las competencias potencialmente autonómicas (por no estar en el listado del 149 CE) que una Comunidad Autónoma decida no asumir en su Estatuto, lo que le da en ocasiones posibilidades de ejercer poderes que pueden ser típicamente autonómicos (o, al menos, que así lo son en parte o gran parte del territorio español). Esta regla, como es evidente, consagra cierta asimetría potencial (y, de hecho, siempre real) en el reparto competencial que tenemos en España. Ceuta y Melilla, por su parte, funcionan con reglas donde la intervención estatal es imprescindible en ese punto por no formar parte de una Comunidad Autónoma y no poder por ello ejercer competencias legislativas (aunque diversas modificaciones legislativas han tratado de minimizar esta asimetría otorgando a sus normas reglamentarias un estatuto y amplitud que se confunden muchas veces con las leyes de otras CCAA).
- Por último, dentro de la definición de las competencias estatales, hay títulos, como la supletoriedad, que actúan como mecanismos de cierre del sistema (art. 149.3 CE), otorgando de nuevo preeminencia al Derecho estatal en caso de conflicto de competencias estricto (tanto el Derecho estatal como el autonómico tienen un título competencial claro para intervenir en una realidad) y mecanismos para arbitrar los casos de concurrencia competencial, como los que articulan las competencias compartidas.
- A efectos prácticos, y sectorialmente, para trazar un mapa de la acción pública por medio de nuestras Administraciones en materia de políticas que afectan al día a día de los ciudadanos hay que atender pues a las regulaciones estatales en desarrollo de sus títulos competenciales, así como al espacio que, dentro de las mismas, queda abierto a las CCAA cuando estos desarrollos lo son en materias donde constitucionalmente la ejecución se haya reconocido como autonómica (el Estado sólo legisla) o cuando las CCAA hayan de participar no sólo en la ejecución sino en el desarrollo normativo porque al Estado sólo le haya habilitado la Constitución para regular las bases de las reglas sobre esa materia concreta. Junto a ellas, en los espacios estrictamente autonómicos, sólo operarán las CCAA Pero incluso en esos ámbitos, finalmente, y como

ya se ha dicho, hay que atender también a las referidas regulaciones horizontales estatales que bien aspiran a regular cómo han de funcionar Administraciones públicas diferentes de la central, bien establecen reglas de contenido material sobre cuestiones de competencia integral autonómica con pie en estos títulos competenciales horizontales.

- **Nivel autonómico.** Tanto para el reparto de las atribuciones concretas derivadas de las competencias europeas (que, como se ha dicho, requieren de una ejecución interna que se hará por medio de las Administraciones propias a partir de las reglas internas de reparto) como para identificar el estricto despliegue de la acción pública sobre el territorio, junto a las atribuciones estatales hemos de entender cómo operan las reglas que atribuyen competencias a los entes subestatales de gobierno (esencialmente, las Comunidades Autónomas) para acabar de tener el marco global en que se van a desarrollar las políticas públicas, y las políticas locales, en nuestro país. Así, la Constitución española establece un reparto territorial del poder donde las Comunidades Autónomas (CCAA) tienen un espacio propio de gestión administrativa que dependerá, dentro de las atribuciones que la Constitución les permite ,y a partir del marco donde se considere que puede llegar el Estado por medio de las acciones ya comentadas, de ellas mismas en todo lo que vaya más allá. Es necesario, por ello, tratar de aislar qué decisiones en torno a despliegue de políticas y de acciones públicas efectivas quedan a efectos prácticos en manos de las Comunidades Autónomas:
 - En primer lugar, depende de los propios órganos autonómicos la decisión misma de asumir o no las competencias, con el único límite de no invadir las competencias estatales del art. 149 CE; todo lo no listado en ese precepto puede ser asumido por las CCAA (en una manifestación clara y coherente de la idea de subsidiariedad que aun sin estar explicitada en la Constitución española, a diferencia de lo que ocurre con el Tratado de la Unión Europea, enhebra igualmente su lógica de reparto del poder). Con todo, y en la medida que esta afirmación competencial se hace por vía estatutaria, hay que matizar que junto a esta voluntad de asunción de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma ha de concurrir después también la voluntad de las Cortes estatales (pues los Estatutos de autonomía se aprueban en primera instancia por la cámara autonómica pero además, con posterioridad, requieren de su aprobación por ley orgánica estatal o por

ley orgánica estatal seguida de referéndum a la población afectada, según los casos)

- En segundo lugar, y por mucho que siempre respetando las injerencias, limitaciones o condicionantes estatales derivados de los títulos competenciales horizontales arriba señalados, depende en gran medida de las CCAA hacer un ejercicio más profundo y ambicioso no sólo del listado cuantitativo de competencias, sino también de la concreta manera de ejercerlas. En este sentido, es absolutamente clave la labor legislativa de sus parlamentos, la ambición con la que se desarrollen las políticas que son de su competencia, la vocación de complitud, originalidad, claridad, calidad y corrección jurídica con que se acometa la misma (así como la calidad y corrección de las políticas públicas y su ejecución que de ellas se derivan).
- Más allá del reconocimiento en el Estatuto de Autonomía de las competencias que cada Comunidad asume, la intensidad o ambición con la que las mismas se ejercen no depende pues únicamente del Estado ni de la legislación estatal, ni siquiera del poder haber logrado en una primera fase un reconocimiento estatutario más o menos generoso, sino de la acción administrativa y legislativa de la Comunidad en relación con los límites no explícitos ni evidentes de ejercicio, que van siendo fijados, *ex post*, de manera reactiva y caso por caso, por el Tribunal Constitucional a partir de que esta práctica, como es inevitable y natural, suscite conflictos. Lo cual significa, por un lado, que hay mucho espacio de acción más o menos ambiciosa no conflictual y, por otro, que, además, la propia acción en los ámbitos sí conflictuales tiene consecuencias sobre la resolución de los mismos (como ya hemos expuesto arriba respecto de la acción del Estado, de modo más o menos simétrico, aun cuando ciertas reglas no lo sena). Expresado con más sencillez, una actitud más reivindicativa en el día a día del ejercicio de las competencias autonómicas suele, inevitablemente, redundar en una ganancia de espacios para las políticas de proximidad.
- Las fuentes a las que hay que atender en este caso son desde el listado estatutario en materia de competencias a las diferentes normas autonómicas sectoriales. Conviene, a estos efectos, tener bien presente que, dentro del ámbito de actuación que el Estado enmarca, la acción legislativa y ejecutiva autonómica es enteramente libre y

potencialmente ilimitada. Es pues a las fuentes autonómicas a las que hay que atender para la concreción exacta del ámbito de actuación de las CCAA en cada una de las políticas públicas respecto de las que éstas son competentes.

- En cuanto a la influencia del Derecho de la Unión Europea a este respecto, como ya se ha dicho, éste no afecta a este reparto interno. Simplemente, la relación Derecho europeo-Derecho estatal se realizará bien con una parte del ordenamiento (la estatal), bien con la otra (la autonómica) según las reglas internas. Hay, no obstante, consecuencias de tipo organizativo (participación autonómicas vertical ascendente o vertical descendente en la acción europea, cuestiones de responsabilidad derivadas del cumplimiento del Derecho comunitario...), derivadas de este esquema que no pueden ser desatendidas y de cuya profundización depende que no se produzca un vaciamiento de títulos competenciales autonómicos por la vía de llevar a la Unión Europea la regulación exhaustiva de materias que a nivel interno pertenecen en el reparto constitucional a los niveles subestatales (y que en la realización de la misma asuma un protagonismo excesivo, o incluso exclusivo, el Estado a pesar de no ser el competente en Derecho interno en esa materia).

- **Entes locales:** Los entes locales en España se presentan en distintos niveles, a su vez, por mucho que en todo caso son estructuras subestatales esencialmente de ejecución y por esta razón con una más limitada capacidad de determinación de los objetivos generales y finalidades a perseguir (a diferencia de lo que ocurre con el Estado o las CCAA) pero en cambio con una notable capacidad de actuar sobre la realidad y transformarla en la práctica dado que es a partir de su actuación como se despliegan muchas políticas públicas. Ha de señalarse, además, que en tanto que estructuras subestatales, en principio, su acción está más relacionada con el ejercicio de competencias no estatales (por una evidente y lógica conexión de subsidiaridad) que con áreas de competencia o actividad reservadas al Estado. Sin embargo, el Estado, especialmente en la medida en que puede disciplinar ámbitos de acción autonómica por medio de sus normas básicas o sus títulos competenciales, también participa de la delimitación de su actuación. Así ocurre, por ejemplo, cuando reduce el ámbito competencial autonómico o altera las reglas por medio de las cuales las CCAA otorgan

competencias y financiación a los entes locales, como ha pasado recientemente en España con la reforma local de 2013.

A efectos de clarificación, y refiriéndonos sólo a la situación de la Comunidad Valenciana (en España hay estructuras de articulación del poder público infrautonómico muy variadas), la ley estatal básica en la materia (LRBRL) prevé necesariamente la existencia de Diputaciones y de Municipios. Sin embargo, existen posibilidades en la ley estatal, desarrolladas por la ley local valenciana de 2010, de agrupaciones voluntarias de municipios de carácter supramunicipal con vocación funcional (mancomunidades, consorcios, entes de gestión de ciertos servicios...) así como la posibilidad de crear entes locales intermedios de vocación más general (comarcas), si bien esta posibilidad, hasta la fecha, no ha sido nunca concretada. Por último, tanto la ley estatal como la norma autonómica conciben también posibilidades de desarrollo de ámbitos inferiores al municipio para aquellas realidades territoriales y sociales donde tenga sentido, ya sea funcional, ya por razones históricas, atender a esta especificidad.

En cuanto a cuáles sean y cómo se determinan las efectivas competencias de los entes locales, se produce, como se ha dicho, una intersección de normas estatales y autonómicas para delimitarlas:

- La Constitución española define, de forma muy genérica, un espacio mínimo de acción municipal que en todo caso ha de ser protegido y reconocido: la autonomía local queda así garantizada, lo que significa que hay una serie de competencias municipales mínimas, las más estrechamente ligadas a los intereses propios de la vida local, que los legisladores estatal y autonómico han de respetar en todo caso. Nada dice, sin embargo, el texto constitucional respecto de cuáles hayan de ser éstas en concreto. La Carta Europea de Autonomía Local y la tradición son esenciales a este respecto y nos ayudan a identificar los mínimos que en ningún caso pueden desconocerse. Sin embargo, hay una necesaria indefinición última que, en su caso, como acostumbra en materia competencial, toca al Tribunal Constitucional controlar. Hasta la actualidad, este órgano siempre ha considerado suficiente el ámbito competencial mínimo que la norma local estatal ha asignado a los municipios por medio de la ley básica estatal en la materia, la referida Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) cuya primera versión constitucional es de 1985. Estas reglas de la ley básica, por su parte, marcan el mínimo de autonomía en las funciones de los

entes locales (y el mínimo en cuanto a la asignación de esas mismas funciones) que las CCAA están obligadas, en todo caso, a respetar.

- Hay que entender, además, y recordando algunas de las consideraciones ya expuestas, que el Estado tiene competencias horizontales sobre la organización de los entes locales (Diputaciones, entes locales, otros) que necesariamente han de ser atendidas por los legisladores autonómicos, que no pueden separarse de ellas, aunque sí ir más allá. Por esta razón es criticable la tendencia del legislador básico estatal a tratar de ordenar esta cuestión con un entendimiento de “lo básico” que prácticamente agota de forma muy exhaustiva casi todas las posibilidades en lo que se refiere a la arquitectura institucional de nuestros entes locales. Aun así, y más allá del respeto a estas reglas, es obvio que las CCAA pueden ir más allá y tanto concretarlas como desarrollarlas (ley local valenciana, ley de coordinación de diputaciones...) siempre y cuando no contradigan la ley estatal en este punto ni afecten al contenido constitucionalmente protegido de la autonomía local que la misma fija (en este punto, como siempre, estas normas han de ser interpretadas como lo haya venido decantando el Tribunal Constitucional). Conviene reseñar, asimismo, que la mayor profundidad e intensidad con la que se entienden en la actualidad algunos de esos títulos competenciales ya reseñados, como son los relacionados con el control de la estabilidad y sostenibilidad financiera, hace que esta influencia estatal sobre las reglas organizativas sea a día de hoy bastante intensa de lo que había sido tradicional. Más allá de estas reglas de organización básicas impuestas por el Estado y su concreción autonómica, eso sí, hay que entender que cada ente local se autoorganiza libremente en lo restante. También, por ejemplo, a efectos de aprovechar las posibilidades de acción colectiva o cooperativa con otros entes locales por consideraciones de eficacia.
- En cuanto al ejercicio de competencias por parte de los entes locales, hay que señalar que el espacio marcado por la ley estatal, con todo, siempre se ha entendido como un espacio, en todo caso, de mínimos. Tanto el Estado como las CCAA, o al menos así se ha entendido tradicionalmente, podían, y en efecto lo han hecho en numerosas ocasiones, ampliar los ámbitos de ejercicio del poder local más allá de la delimitación básica del mismo que se deducía de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta cuestión, absolutamente crucial,

determina cómo sea el entendimiento y dinámicas globales de nuestro régimen local. Más allá de los cambios operados con la reforma de 2013, que serán discutidos en profundidad posteriormente, ha de señalarse aquí que tradicionalmente el marco constitucional español se ha entendido como que lo permitía sin problemas. Para ello las CCAA no tenían más que legislar, dentro del ámbito de sus competencias sectoriales, en favor de los entes locales, atribuyéndoles las competencias de ejecución (o incluso de desarrollo reglamentario de la regulación) que consideraran respecto de las materias de su competencia: y ello era posible hacerlo, por supuesto, tanto a favor de municipios como de diputaciones. Nunca se había considerado en nuestro Derecho que hubiera límites en este sentido. El primer intento en esta dirección, de hecho, ha sido la ya referida reforma de la ley local 27/2013, que trata por primera vez de poner límites a lo que las CCAA podrían residenciar competencialmente, dentro de sus atribuciones, en los municipios. Sin embargo, y en general, las CCAA, como veremos, no están interpretando la norma en el sentido de que les impida continuar ampliando la esfera de lo local dentro del ámbito de sus competencias. Este es el caso también, por ejemplo, de la Comunidad Valenciana¹.

- Eso sí, y por una cuestión de coherencia, parece que sí se puede interpretar que las competencias propias locales del artículo 25 y los servicios obligatorios del artículo 26 de la ley básica local (LRBRL) según han sido definidas por el Estado sí agotan, al menos, la voluntad estatal de asignar competencias a los entes locales (al menos, a partir de la reforma legal de 2013). Más allá de las mismas, parece complicado justificar una atribución de competencias ejecutivas a favor de entes locales que sean propias del ámbito regulatorio estatal si, a la vez, se pretende señalar que la intención de la norma estatal es restringir el abanico de competencias locales.
- En todo caso, y junto a ello, estas normas reguladoras del marco competencial local básico tienen otro efecto jurídico: imponen un contenido mínimo de competencias que las CCAA también han de

¹ Explícitamente, así se expresa en la Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local cuando se explican los criterios de asignación competencial de competencias propias.

asignar, en todo caso, (o, al menos, de ciertas prestaciones y servicios dentro de las competencias listadas) a los entes locales, sean municipios (art. 26) o diputaciones (art. 36). Si no lo hicieran así, si no cumplieran ese mínimo, las Comunidades Autónomas no estarían respetando la ley básica estatal que entiende que esas concretas atribuciones han de ser municipales o provinciales. Sin embargo, como se ha dicho, ello no tendría por qué impedir a las CCAA ampliar las atribuciones de los entes locales en el ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas. Siempre y cuando no vaya contra las normas organizativas estatales impuestas dentro de los límites que la Constitución permite al Estado trazar, parece razonable que las Comunidades Autónomas puedan decidir cómo deba prestarse y de quién deba depender cada competencia o servicio de responsabilidad autonómica. Por medio de estas posibilidades, ya sea con legislación sectorial, ya sea con las normas de régimen local autonómicas o con el propio Estatuto, cada Comunidad autónoma tiene por ello a su disposición un muy potente instrumento para desarrollar y modular un régimen local específico. Régimen local específico que va a definir de modo muy particular la manera en la que las Administraciones públicas interactúan con el territorio, con sus ciudadanos y los modos de prestación y participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

- En una dinámica semejante, respecto de la que pueden hacerse idénticos comentarios, se inscriben las posibilidades de delegación de competencias, que el art. 27 de la ley básica estatal enumera ejemplificativamente. Es claro que, ya sea por asignación de competencias propias, ya por la vía de la delegación, toda la actividad autonómica es susceptible, si se considera oportuno, de ser municipalizada en mayor o menor medida. Incluso, si se considera la fórmula más eficaz, en su totalidad. En este sentido, por lo demás, no parece que el texto actualmente en vigor de la ley básica estatal (LRBRL) fruto de la reforma de 2013 pretenda limitar esta posibilidad., que queda por ello dentro del abanico propio de la capacidad de determinación del legislador autonómico respecto de su modelo de políticas públicas locales de proximidad.
- Ha de señalarse, asimismo que, en casos de no asignación de la competencia ni de delegación de la misma, también el art. 7.4 LRBRL

permite a los ayuntamientos (con control de la comunidad autónoma, esencialmente financiero y de coherencia de la prestación para evitar solapamientos) prestar cualquier servicio de interés local. De nuevo, por la vía del control administrativo respecto de su conveniencia, las CCAA pueden operar con un instrumento que les da una enorme autonomía y deja un gran margen de decisión respecto de dónde conviene residenciar una política pública, si en el ámbito autonómico o en uno de mayor proximidad, dentro del ejercicio de autonomía y autoorganización que supone la asignación de competencias en materia de políticas públicas.

- En cuanto a la labor de las Diputaciones, respetando las previsiones del art. 26.2 y 36 de la ley local básica estatal (LRBRL) y sus disposiciones organizativas, las CCAA también habrían de poder asignar más competencias, si así lo consideraran, a las mismas de las previstas inicialmente en la norma estatal. En todo caso, aquí la discusión y dudas son simétricas respecto de lo que se produce con el art. 26.1 de la ley.
- Igualmente, ha de señalarse, pues es un elemento importante aunque hasta la fecha poco empleado, que las Comunidades Autónomas también podrían establecer medidas de coordinación autonómica sobre las actuaciones de las Diputaciones con los límites de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ley valenciana en la materia (una ley que, validada en su constitucionalidad, permitía dirigir desde la Generalitat valenciana, administración autonómica, estas acciones de coordinación general de prestación de ciertos servicios municipales que la ley estatal en todo caso asigna a las diputaciones e incluso poner en común los presupuestos al efecto).
- Por último, los mecanismos de prestación supramunicipal e inframunicipal, de representación y participación, con las mínimas directrices de la ley básica estatal local que en todo caso sí habrán de ser respetados, hay que entender que quedan enteramente a disposición de las CCAA, que siempre y cuando respeten los límites ya reseñados de la autonomía local (y su concreción como normas obligatorias por la ley local estatal, como al establecer servicios obligatorios de escala municipal en el art. 26) pueden organizar su prestación como mejor consideren, estableciendo los mecanismos de coordinación e incentivo que se entiendan oportunos. A estos efectos, la libertad de

configuración del legislador autonómico es amplísima, a pesar de que ha sido tradicionalmente muy poco aprovechada en nuestro país.

2.2. Sobre las posibilidades y esquema de un nuevo modelo de diseño de las políticas locales a escala valenciana

Por todo ello, y a modo de conclusiones, han de señalarse dos notas esenciales como resumen de este breve esquema desde la perspectiva de este trabajo de identificar posibilidades efectivas de actuación a escala autonómica, valenciana en este caso, para proponer una nueva agenda para la mejora de la política y las políticas locales. Notas que conviene retener a la hora de estudiar y analizar cómo podría hacerse más eficiente y coherente un sistema para el despliegue de políticas públicas en el ámbito valenciano, a partir de la acción de órganos autonómicos, por un lado, y de entes locales, por otro:

- Las posibilidades de determinación del concreto nivel de acción pública en el ejercicio de una competencia son siempre muchas y plurales. Y, en todo caso, como es lógico, dependen de quién ejerza la competencia. Las Comunidades Autónomas, por mucho que la tradición y el arrastre histórico propio de la configuración del Estado español (incluso tras la Constitución de 1978) en ocasiones haga creer que no es así, tienen por esta razón mucho margen de actuación en este sentido.

- En un marco jurídico estricto y con unas políticas de acción territorial y de despliegue administrativo ambiciosas lo importante no es tanto qué diga el Derecho al respecto (pues los márgenes de acción dentro de la legalidad son muchos) como entender y estudiar cómo puede ser más eficaz la prestación a partir de consideraciones de subsidiariedad: eficacia, existencia o no de economías de escala, necesidad o conveniencia de un mayor y más cercano control democrático, importancia de la participación ciudadana, etc. Es decir, los más importantes condicionantes que han de ser tenidos en cuenta y evaluados para optar por un diseño u otro, por unas alternativas u otras, no han de ser casi nunca jurídicos sino políticos.

En definitiva, a partir de este somero análisis destinado a fijar el marco jurídico de juego, se deduce que el estudio de las diversas manifestaciones de acción pública sectorial ha de atender a estas manifestaciones e, identificando los efectivos límites jurídicos y el efectivo marco viable de actuación, ha de aportar análisis que vayan más allá y que aspiren a identificar, por medio del ejemplo comparado o más criterios funcionales y políticos que por los obstáculos pretendidamente “técnicos” qué tipo de despliegue de políticas y actuaciones son las aconsejables para un mejor gobierno local. Para ello, en las páginas que siguen, se procederá a:

1. *La identificación de las normas estatales en la materia y, en su caso, los límites efectivos a la acción autonómica, tanto organizativos (si existen) como respecto a la acción material en cada una de las políticas públicas analizadas que sí existan, como excepción, y limiten de verdad las posibilidades de despliegue local.*
2. *La determinación de la acción pública materialmente relevante de nivel autonómico en lo referido a los diversos ámbitos de actividad analizados. Por ello se procederá también, respecto de cada una de las políticas públicas estudiadas a la búsqueda, en su caso, de ejemplos comparados, tanto a nivel estatal (otras Comunidades Autónomas) como, si es el caso, internacional.*
3. *El intento de definición de la escala y ámbito territorial de prestación del servicio más adecuados en cada caso. Dependiendo de los supuestos, es posible que se identifiquen instancias diferentes relacionadas con un mismo servicio o prestación; definición, coordinación, ejecución, control, conexión con competencias afines... y quizás no todas ellas deban prestarse al mismo nivel.*
4. *La identificación o, en su caso, búsqueda de sinergias en la provisión de servicios y acciones públicas equivalentes, a fin de agrupar niveles prestacionales óptimos coherentes. Para ello se tratará de facilitar la identificación de pautas que permitan agrupar lógicamente tipologías de servicios y prestaciones por medio de las tablas que acompañan los diversos capítulos destinados a las políticas sectoriales y los cuadros-resumen generales.*
5. *La agrupación de los resultados y, una vez identificados, el esbozo del esquema jurídico de prestación más apropiado, teniendo en cuenta que, en condiciones normales, ha de ser posible siempre encontrar una fórmula jurídica que permita dar en Derecho una respuesta a las necesidades detectadas y a la solución prestacional juzgada más idónea.*
6. *Una propuesta final, en definitiva, de un modelo de régimen local coherente con la agrupación y síntesis de estos resultados con especial atención a las particularidades valencianas (tanto a nivel de necesidades como de legislación). Esta propuesta de síntesis refleja la idea compartida de que por medio de un despliegue mucho más ambicioso de políticas locales amparadas por una legislación autonómica original y que trate de apurar sus posibilidades de acción se puede lograr una nueva agenda local valenciana que mejore en mucho las condiciones de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, la gobernanza y la cohesión social.*

3. La reforma local de 2013 y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos

Andrés Boix (Universitat de València – Estudi General)

3.1. Las bases tradicionales del régimen local español

La reforma local de 2013 concretada en la aprobación el pasado 27 de diciembre de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha sido la más ambiciosa transformación del régimen local español desde que en 1985 se aprobó Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta ley, como es sabido, es la norma básica estatal que determina cómo han de funcionar ayuntamientos, diputaciones provinciales y el resto de entes locales (por ejemplo, los de naturaleza asociativa como las mancomunidades). Aunque, como ya hemos comentado, la Constitución española de 1978 determina que el régimen local es una materia que puede ser objeto de identificación en los Estatutos de Autonomía como una competencia en gran parte autonómica (esto es, que en principio la regulación sobre cómo han de funcionar entes locales a escala municipal y provincial parece que debiera corresponder esencialmente a los parlamentos de las Comunidades Autónomas)², lo cierto es que la tradición constitucional española desarrollada desde 1978 ha ido por otra vía. La interpretación de la competencia estatal del art. 149.1.18ª, que atribuye a la estructura central tanto «(l)as bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas» como competencias básicas, por ejemplo, sobre procedimiento administrativo, ha sido realizada de forma tradicionalmente generosa con legislador estatal, que en sus normas “básicas” no ha tenido nunca problema alguno en ser muy exhaustivo hasta el punto de dejar prácticamente sin espacio a la diversidad o desarrollo autonómico. Esta visión sobre la profunda capacidad de penetración de lo básico en la regulación de detalles, por otra partes, ha sido sistemáticamente aceptada por el Tribunal Constitucional y no parece que esta doctrina tenga visos de ser modificada en un futuro cercano: la última vez, en un caso tan significativo como la Sentencia 31/2010, que enjuició el Estatut de Catalunya de 2006, también,

² Es más, tan clara se veía en 1978 la lógica que llevaba la regulación del régimen local a las Comunidades Autónomas que esta competencia podía ser asumida desde un primer momento por cualquier Comunidad Autónoma, esto es, también por las de la llamada “vía lenta” del art. 143 CE, pues el art. 148 CE, a modo de cláusula transitoria que listaba qué competencias eran las única podían desde un primer momento asumir estas regiones incluía expresamente en su apartado 1.2ª la posibilidad de ejercer desde el mismo momento de la adquisición del autogobierno las atribuciones sobre todas aquellas «. funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local». El precepto parecía optar por una importante acción autonómica en la materia, por mucho que introdujera la cautela de la necesidad de respeto a la legislación local, en lo que era una solución coherente con lo que es más habitual en los regímenes federales, máxime si tenemos en cuenta que en principio el art. 149 CE, donde se listan las competencias en todo caso estatales, no hace referencia explícita a la regulación sobre Administración Local, que sólo se entiende estatal en sus bases gracias a la referencia genérica del ya mencionado 149.1.18ª CE.

en este aspecto, concluyendo, una vez más, que las normas autonómicas no podían imponerse o suplantar a la legislación básica estatal, como ha analizado cumplidamente Velasco Caballero³. Una interpretación, en definitiva, que ha permitido al Estado legislar siempre con generosidad en esta materia. Por esta razón, las Comunidades Autónomas, aunque cuentan sin duda con cierto margen de maniobra para desarrollar y concretar algunos aspectos sobre la regulación de sus regímenes locales, lo hacen muy condicionadas por las decisiones previas del legislador estatal. En la práctica, en la España actual, la forma y acción de las instituciones locales, su despliegue sobre el territorio y sus relaciones con otras Administraciones públicas, siguen por ello dependiendo esencialmente de la configuración que se haga de las mismas desde el Estado.

La ley de 1985 estableció el modelo de régimen local que se ha desarrollado durante estos 30 años y que más o menos todos conocemos⁴. En ausencia de una clara garantía constitucional de lo que pueda ser la autonomía local o las competencias mínimas que en todo caso deben desarrollar los municipios, como consecuencia de la falta de definición de los preceptos dedicados a ello⁵, esta tarea ha sido realizada por la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (LRBRL) a la que ya nos hemos referido. Esta norma fijó las competencias y ámbitos de interés que se consideran propios de los municipios, así como una serie de reglas básicas de funcionamiento. Tanto los municipios en su actuación como las legislaciones propias de las Comunidades Autónomas a la hora de regular se han adaptado necesariamente a sus postulados. A nivel normativo las distintas leyes autonómicas que han establecido especificidades a lo largo de todos estos años han sido escasas y, los cambios, siempre de poco alcance.

En cuanto a su ámbito de actuación, el texto de 1985 fijaba una serie de núcleos de interés de la actividad municipal (art. 25 LRBRL) en los que los entes locales podrían actuar caso de considerarlo necesario para la defensa de sus intereses y un listado de servicios que los municipios habían de prestar obligatoriamente dependiendo de su población (art. 26 LRBRL, a más población, más obligaciones prestacionales respecto de estos servicios públicos locales) que se completaban con la posibilidad de que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma delegaran la ejecución de otras competencias en los municipios si así lo consideraban oportuno, aun reteniendo el control sobre las mismas (art. 27 LRBRL) y una referencia muy general que a

³ Velasco Caballero (2014: 139-156).

⁴ La bibliografía al respecto de la ley es amplísima y no vale la pena detallar la que se refiere a su análisis general. Destacar, a efectos de análisis general de la norma, y aunque se trate de una obra anterior a la reforma, Muñoz Machado (2011).

⁵ La Constitución dedica a los municipios un artículo notoriamente parco, el 140: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto». Como puede verse, el precepto, más allá de establecer una mínimas garantías democráticas y la enunciación del principio de autonomía local no refiere en qué ha de concretarse ésta ni qué competencias se entiende que, por su mayor proximidad, han de ser en todo caso ejercidas en esta sede para velar mejor por sus intereses como manifestación de esa autonomía que es predicada.

modo de cláusula de cierre (art. 28 LRBRL) permitía a los municipios, también, completar la actividad de estas otras administraciones en el ejercicio de sus competencias respecto de aquellas cuestiones que tuvieran una incidencia local y que estos entes de proximidad no consideraran suficientemente cubiertas. Todo ello lo hizo la norma local sin alterar en demasía el mapa local (relativamente estable, en torno a unos 8.000 municipios, desde hace años), que por otra parte dejó en manos de las Comunidades Autónomas (como por otro lado el art. 148.1.2ª CE parece obligar a hacer), sino asumiendo sustancialmente el mismo (con una gran mayoría de ayuntamientos pequeños que condicionan mucho el tipo de diseño de políticas de régimen local que son posibles, por ello, sobre todo si el marco normativo es rígido al vincular el ejercicio de competencias en todo caso a ese diseño de planta).

Un elemento muy importante que hemos de retener respecto de este esquema es que, ante la ausencia de concreción material en la Constitución del específico contenido de la autonomía local reconocida en ese texto, serán las normas de desarrollo y en concreto la ley básica estatal las que se han considerado tradicionalmente como garantía (y el Tribunal Constitucional así lo ha reconocido en no pocas ocasiones) de aquellos mínimos que en todo caso las Comunidades Autónomas habían de respetar. Así, la norma básica estatal rellenaba de un contenido mínimo la idea de autonomía local, con unas normas de organización autónoma y de representatividad democrática de mínimos, que en todo caso habían de ser respetados⁶. Igualmente, la determinación de las competencias municipales en esa norma se consideraban unos mínimos a respetar en todo caso por las Comunidades Autónomas. Las leyes autonómicas, por ello, aun siendo competentes para regular su régimen local propio, estaban siempre obligadas a respetar en todo caso esos mínimos, pero podían ir más allá. Esto es, se consideraba que podían profundizar en las exigencias democráticas y participativas, así como transferir por medio de su legislación, tanto la general en materia local como la sectorial, competencias adicionales que ampliaran el ámbito de actuación de los municipios.

3.2. Objetivos y principios en que se basa la reforma local de 2013

Frente a estos contornos tradicionales del régimen local español que habían quedado más o menos asentados tras tres décadas de aplicación de la LRBRL, la reforma de 2013 es el resultado del que ha sido el primer proceso de reforma que ha tratado de cuestionar en profundidad estas ideas. Sometidos a la presión de las instituciones europeas, que han exigido medidas de ahorro y racionalización institucional a todos los niveles a los países del sur de Europa (España, Italia, Francia... además, como es obvio, de los casos más extremos de Grecia

⁶ Por todos, Baño León (2011a: 643-716).

o Portugal) en dificultades económicas, los responsables del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Instituto Nacional de Administración Pública (organismos desde los que se preparó la reforma) plantearon inicialmente una serie de cambios notablemente ambiciosos que suponían una transformación muy radical del modelo que hemos descrito brevemente⁷. No sólo porque iban más allá de lo habitual en la intromisión en ámbitos que las Comunidades Autónomas consideran de su competencia, sino por la agresividad con la que se pretendía actuar: el proyecto inicialmente presentado, así, aspiraba a fusionar directa y obligatoriamente numerosos municipios pequeños para lograr entes locales de más tamaño y, en todo caso, a vaciar competencialmente a todos los que se quedaran por debajo de los 20.000 habitantes, con la idea de radicar la gestión de los servicios sobre esta parte del territorio en las Diputaciones provinciales; también planteaba enormes cambios en el ámbito competencial de los municipios, que se quería reducir exclusivamente a lo que dispusiera la ley estatal (en sus arts. 25 y 26 LRBRL, que pasarían a ser no una garantía de mínimos sino un listado exhaustivo de competencias imposible de traspasar), sin posibilidad alguna de ampliación de sus competencias ni por medio de la legislación autonómica ni por medio de esa acción supletoria que la ley española tradicionalmente permitía a los entes locales a la que ya nos hemos referido (el tradicional art. 28 LRBRL) para completar la acción de otras Administraciones públicas. Estas prácticas de reducción de la capacidad de acción de los entes locales se inspiran en el conocido *mantra*, repetido hasta la saciedad, respecto de la conveniencia de ordenar la prestación de servicios a partir de la idea de “una Administración, una competencia”. Una fórmula que es absurda incluso lingüísticamente, pues en contra de lo que pudiera parecer si atendemos a su literalidad lo que se pretende justificar no es tanto que cada Administración ejerza sólo una competencia (lo que sería una barbaridad eviedente) sino que cada acción pública sea ejercida única y exclusivamente, en cada caso, por una sola Administración (es decir, que el *mantra* debiera ser más bien “una competencia, una Administración”). Pero más allá de su afortunada o desafortunada enunciación, la pretensión sobre todo resulta absurda en su fondo, dado que la lucha contra estas supuestas duplicidades lo es en realidad contra políticas de mejoras y extensión de los servicios, como ha señalado muy acertadamente Almeida Cerredá⁸.

Finalmente, la oposición política a un cuestionamiento tan intenso de lo que había sido un modelo competencial que había funcionado de forma moderadamente satisfactoria en los últimos treinta años (con numerosas crítica provenientes incluso del seno del propio Partido Popular responsable del proyecto de reforma, y a pesar de disponer de mayoría absoluta en las cámaras legislativas) y las dudas jurídicas de cierta intensidad en torno a las partes más

⁷ Arenilla Sáez (2014: 15-55).

⁸ Almeida Cerredá (2013).

agresivas del proyecto (en forma de una evaluación por parte de un elevado porcentaje de la doctrina muy crítica con la norma e incluso de un informe del Consejo de Estado extraordinariamente negativo con el texto enviado por el gobierno para lo que son los cánones al uso en España⁹) forzaron a una matización de algunos de los postulados de la reforma inicialmente planteada. Manteniéndose las orientaciones generales de partida, lo cierto es que se diluyen las soluciones concretas que permitían hacer efectivo el cambio de sistema de régimen local, quedándose la norma a medio camino entre la conservación del anterior modelo y su mera matización (que no demolición o transformación) por mucho que se haga apuntando en la nueva dirección buscada¹⁰. Resultado final muy criticado por quienes habían defendido la reforma en los términos inicialmente propuestos o quienes consideran muy importante una reforma local en profundidad¹¹. Ha de reconocerse, con los críticos del resultado final por su rectificación, que es cierto que esta dilución ha conllevado a una falta de concreción del modelo (frente al proyecto inicial que, con ser muy criticable, al menos, era claro) y augura una gran conflictividad. No es fácil determinar, a partir del texto legal finalmente aprobado, si es voluntad del legislador estatal (los problemas evidentes de constitucionalidad que supone una pretensión de esta índole deberán ser analizados en un momento posterior) que las Comunidades Autónomas pierdan la posibilidad de aumentar la capacidad competencial de municipios y provincias caso de que lo consideren necesario; tampoco se acaban de imponer las fusiones, que pasan a ser meramente incentivadas (de forma además poco ambiciosa¹²); la acción de las Diputaciones sobre los municipios pequeños se hace depender de complejos cálculos que demuestren que va a lograr efectivamente los ahorros pretendidos, etc. En todo caso, este carácter abierto, aunque potencialmente conflictivo, deja mucho más espacio a las Comunidades Autónomas para, al menos, intentar impulsar una política de gobierno local diferenciada y alternativa. Son justamente los espacios abiertos por la norma, dado que carece de un modelo efectivo de régimen local, los que han de ser aprovechados por quienes, como se pretende en esta obra, aspiran a utilizar las posibilidades del marco normativo para potenciar un modelo de políticas públicas a escala local diferenciado y ambicioso.

Por esta razón, y para poder llevar a cabo una nueva agenda local que tenga éxito, es esencial comprender cómo opera a la postre el nuevo marco competencial y qué posibilidades deja a las Comunidades Autónomas y a los propios entes locales, a fin de poder aprovecharlas en el sentido deseado. Pero también es importante, con carácter previo, tener muy presentes cuáles son las consecuencias de tipo social y económico de un modelo frente a otro.

⁹ Consejo de Estado, «Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Boletín Oficial del Estado*, Dictamen de 26 de junio de 2013.

¹⁰ Boix Palop (2013b): 89-127).

¹¹ Santamaría Pastor (2014:139-156).

¹² Boix Palop (2014a: 89-127).

3.3. Esbozo de las principales consecuencias de tipo social y económico de la reforma del régimen local español

Por todo lo expuesto, la reforma local de 2013, finalmente, no ha supuesto un cambio tan profundo como sus impulsores deseaban. Pero ello no quita para que sí vaya a suponer cambios de cierto relieve en muchas áreas. Algunas de ellas tienen una gran incidencia social y económica y es sobre las que queremos centrar este breve análisis. Así, vamos a referirnos sucintamente en primer lugar a sus efectos sobre cómo se despliegan y actúan las administraciones locales en nuestro país, cuya importancia para la cohesión social por ser las más próximas a los ciudadanos ha de ser tenida siempre muy en cuenta. En primer término, y debido a la vocación recortadora de la norma, conviene analizar los tijequetazos competenciales a los municipios en clave de lo que son en realidad: mermas de la representatividad y de las posibilidades de participación ciudadana para determinar cómo se han de diseñar y ejecutar ciertas políticas públicas de una gran importancia y proximidad. Asimismo, es importante que nos fijemos también en la incidencia social y económica que el nuevo modelo de prestación de servicios públicos impuesto por el legislador permite avizorar, ya que al fomentar la externalización de ciertos servicios, y su agregación en muchos casos a escala provincial, inevitablemente va a conducir a que empresas más grandes y menos implantadas localmente adquieran cada vez un mayor protagonismo¹³. Por último, es también esencial reflexionar sobre el estado en que previsiblemente pueden quedar los servicios públicos locales, especialmente los sociales, por la conjunción del efecto de la crisis y del desapoderamiento de los entes locales. Las mermas en este tipo de acción pública son de una enorme importancia, dado que para la consecución de una mayor cohesión social es clave que a escala local y desde la proximidad se actúe de manera ambiciosa para garantizar unas condiciones mínimas de igualdad de partida a todos los ciudadanos. No es por esta razón baladí recordar que el origen de estas reformas viene directamente marcado por consideraciones económicas que, además, tienen su supuesto origen en la Unión Europea.

3.3.1. Las reformas en materia de planta local inspiradas por la *Troika*

Es importante resaltar, como ya ha sido apuntado, que las reformas introducidas por el legislador español por medio de la ley 27/2013 han sido presentadas por el gobierno y la mayoría política que las ha apoyado como consecuencia, como queda explicitado en el propio título de la norma, de la necesidad de “racionalizar” y hacer más “sostenible” (en un sentido estrictamente financiero) la Administración local española. La Exposición de Motivos de la ley

¹³ Font i Llovet (2014: 141-147).

también hace referencia a esta cuestión, razón por la cual se apoya expresamente, como título competencial, no sólo en el ya citado art. 149.1.18ª CE sino también en el art. 149.1.14ª CE, que se refiere a la competencia estatal sobre «Hacienda general y deuda del Estado». Las preocupaciones sobre la sostenibilidad económica del modelo de planta local y muy especialmente la necesidad de articular un entramado organizativo que no sobrecargue excesivamente las arcas públicas y obligue a niveles de endeudamiento incompatibles con los compromisos suscritos por España con las instituciones europeas a nivel tanto de tratados europeos como incluso incluidos en la propia Constitución (art. 135 CE) se convierten así en explícita palanca de cambio y en anclaje competencial de la reforma¹⁴.

Hay que señalar, sin embargo, que las directrices europeas en la materia no han sido hasta la fecha expresas en cuanto al tipo de reforma administrativa planteada respecto de países como Italia, Francia o España (ni siquiera en el Memorándum de Entendimiento español derivado del dinero adelantado desde Europa para el rescate a nuestras instituciones financieras contempla reformas expresas en este punto¹⁵). Ello no obstante, es evidente que cierta presión europea puede ser detectada sobre todos estos países, con la intención, en todos los casos, de simplificar, agilizar y abaratar la estructura administrativa de despliegue de la acción pública sobre el territorio. Significativamente, sin embargo, las orientaciones anunciadas por los gobiernos Renzi (Italia) y Valls (Francia) van en una línea diferente a la española. Allí donde en España se opta por un debilitamiento de la esfera local y un significativo reforzamiento de las Diputaciones provinciales, en estos países las reformas anunciadas van en una dirección inversa: incremento de competencias y atribuciones a escala local y propuesta de desaparición de los equivalentes a nuestros entes locales provinciales (ello es así incluso en el caso francés, y a pesar de ser el *département* una seña de identidad de la Administración pública francesa y su forma de actuar sobre el territorio desde tiempos de la Revolución francesa¹⁶). Allí donde en España se pretende rigidificar el modelo de acción pública de los entes locales y constreñirlos a las competencias estrictamente fijadas desde la ley estatal, en Francia e Italia se apuesta por formas plurales y flexibles de acción municipal que priman la cooperación voluntaria entre municipios y premian la puesta en común de servicios y acciones con mejoras competenciales y de financiación¹⁷. Significativamente, y a diferencia de lo ocurrido en los dos países citados (y especialmente en Francia, donde esta parte de la reforma ya ha concluido con una reducción del número de regiones en ese país), en todo el proceso de reforma español, en cambio, no aparece

¹⁴ García Roca y Martínez Lago (2014).

¹⁵ El *Memorandum of Understanding (MOU)* o *Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera*, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012 (así como el *correlativo Acuerdo Marco de Asistencia Financiera*, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012) donde se detallan las condiciones establecidas, y a las que el Reino de España se obliga en correspondencia a la ayuda financiera recibida, fue publicado por el BOE de 10 de diciembre de 2012.

¹⁶ Véase la web sobre la reforma territorial francesa en marcha, con mucha información: <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (última consulta 1 de enero de 2015)

¹⁷ Morcillo Moreno (2014: 303-336).

en ningún momento una reflexión sobre el papel de las Comunidades Autónomas (regiones) y su capacidad para desarrollar bien ciertas funciones, aspecto clave en todos aquellos países con una estructura federal o equivalente, como es el caso de España¹⁸.

Como puede verse, los objetivos de la reforma en España aparecen desde un primer momento muy ligados a una necesidad urgente de demostrar a Europa cierta voluntad de ahorro y redimensionamiento de nuestro aparato administrativo, pero no parece corresponderse con una reflexión madura y pausada sobre las necesidades funcionales efectivas o los defectos de nuestro modelo, y ello a pesar de contar tanto con análisis detallados de los diversos ejemplos comparados en toda la Unión Europea¹⁹ como con propuestas alternativas de modelos de planta territorial²⁰. Simplemente, se actúa sobre lo que el gobierno considera más sencillo de reformar a efectos de exhibir capacidad reformista ante Europa (es más fácil políticamente y jurídicamente sencillo en España forzar una reforma de la administración local que un redimensionamiento global de las funciones respectivas que han de distribuirse a los distintos niveles: estatales, autonómicos y locales). Sin que pueda negarse la conveniencia y oportunidad (señalada por la Unión Europea) tanto de ahorrar en costes como de avanzar en la necesidad de simplificar niveles y estructuras, así como de reflexionar sobre cuál es la mejor manera de articular estos distintos niveles y cómo distribuir funciones entre ellos, resulta evidente que en España se han cubierto simplemente el trámite y el expediente sin una reflexión de fondo que haya analizado con cierto cuidado tanto el ejemplo comparado como las necesidades de nuestro país. La inexistencia de este estudio y el consiguiente debate ha provocado que se haya pretendido hacer pasar en nuestro país un cuadro de medidas técnicamente muy sencillas y realmente poco elaboradas basado en recortar actividad, poderes y financiación local como traslación de lo que pretendía la Unión Europea cuando lo que desde ésta se aspira a fomentar, como demuestra el ejemplo de los países de nuestro entorno, es una reflexión más compleja cuyos resultados, además, por lo general, están yendo en una línea radicalmente diferente a la adoptada por la ley 27/2013. Precisamente, una de las líneas rectoras de la propuesta de nueva agenda local que se aspira a desarrollar en este trabajo busca avanzar hacia un modelo, aprovechando las oportunidades que el actual marco permite, más en consonancia con estos modelos que son cada vez más la norma en Europa, por mucho que no sean exactamente el que claramente ha preconizado la reforma española del régimen local.

¹⁸ Velasco Caballero (2011).

¹⁹ Moreno Molina (2012).

²⁰ Por ejemplo, y referida a las posibilidades de desarrollo de una nueva planta administrativa autonómica y local para la Comunitat Valenciana dentro del marco constitucional español de 1978, Boix Palop (2013a)

3.3.2. Recortes en representatividad y participación ciudadana en la acción local como consecuencia de la reducción de los ámbitos de la autonomía local

La reforma local aprobada por el parlamento español en tanto que ley básica por medio de la ley 27/2013 recorta la efectiva capacidad de representatividad democrática y la participación ciudadana en la acción local por la vía de reducir el ámbito competencial de los municipios. En la medida en que estas administraciones son las más próximas a los ciudadanos y permiten cierto control y fiscalización “de calle” como consecuencia de esa cercanía, todo lo que suponga llevar a niveles administrativos superiores acciones que pueden ser perfectamente desarrolladas a escala local supone quitar poder a los ciudadanos y aislar más de lo debido a quienes toman decisiones que afectan al despliegue de políticas públicas y se financian con dinero que proviene de los impuestos que pagamos todos los ciudadanos. Esta es la razón última, en el fondo, y como ha sido estudiado por numerosos autores, de que la Unión Europea reconozca como básico el principio de subsidiaridad (toda política pública ha de ser desarrollada en el nivel de gestión más cercano posible al ciudadano en el que sea posible llevarla a cabo sin mermas de eficiencia): como ha sido repetido hasta la saciedad, la proximidad es una garantía de participación y control democrático.

Por esta razón también a nivel europeo la Carta Europea de Autonomía Local impone un contenido mínimo a las competencias que han de ser reconocidas por sus distintos firmantes a los entes locales, a diferencia de lo que por ejemplo hace el art. 140 CE, que como ya hemos señalado anteriormente es enormemente parco al respecto y se limita a enunciar la idea de autonomía local sin desarrollar sus contenidos²¹. Sin embargo, la reforma española, al combinar la pretensión de eliminar competencias, impedir su ampliación por medio de leyes autonómicas, residenciar no pocas de ellas en las diputaciones provinciales cuando se trata de municipios pequeños con mecanismos que se pretenden en ocasiones coactivos... ha sido considerada lesiva a este respecto incluso para el Consejo de Estado (lo que condujo a una suavización, como ya se ha mencionado, de algunos de estos aspectos) porque de la suma de todos estos factores se deducía un panorama global donde la misma habría quedado sencillamente irreconocible. Aun tras esta edulcoración diversos ayuntamientos (por medio de un recurso en defensa de la autonomía local) y Comunidades Autónomas han considerado que, en efecto, la reforma sigue sin respetar la garantía institucional de la autonomía local, interpretada a la luz de la Carta Europea, que nuestra Constitución en principio no sólo reconoce sino que integra en nuestro ordenamiento jurídico con los contenidos, como mínimo, que determinan las normas internacionales suscritas por nuestro país, como la mencionada Carta, en la materia. El Tribunal

²¹ Para un análisis detallado de la intersección de la Carta Europea con nuestra garantía institucional en materia de autonomía local puede consultarse una reflexión más extensa al respecto en mi trabajo Boix Palop (2013b).

Constitucional habrá de pronunciarse sobre esta cuestión de fondo, que se presenta en diversas vertientes.

El desplazamiento de las Comunidades Autónomas en la delimitación del ámbito competencial municipal

Un primer vector que debe ser tenido en cuenta respecto de esa reducción del ámbito de acción municipal es la pretensión de la ley, evidenciada tanto en la Nota Explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²² como en diversos preceptos de la propia norma (esencialmente en las disposiciones adicionales y transitorias que aspiran a obligar a las Comunidades Autónomas a recuperar competencias que han distribuido en entes locales²³), y asumida como interpretación correcta y perfectamente constitucional de la ley por el Consejo de Estado²⁴, de impedir a las Comunidades Autónomas asignar competencias a los municipios más allá de la estricta lista competencial contenida, tras la reforma, en el nuevo art. 25 LRBRL que contendría, por ello, un texto con pretensiones de agotar el listado de atribuciones de los municipios.

Es decir, a partir de la reforma se entiende que ese precepto ya no actuaría como hemos explicado que lo hacía hasta la fecha, esto es, como garantía de mínimos que las Comunidades Autónomas han de respetar en todo caso en garantía de la autonomía local (no pudiendo no reconocer, como mínimo, esas competencias a los municipios, pues así lo determina la ley estatal, completando el contenido mínimo de la garantía constitucional de la autonomía local), sino como una determinación exhaustiva y completa del ámbito competencial de los municipios, que no podrá ser en ningún caso objeto de ampliación por parte de las Comunidades Autónomas a favor de un régimen local más potente y con entes locales más activos. Esta es una interpretación muy cuestionable desde una perspectiva constitucional (numerosos autores se han expresado de modo coincidente en este sentido²⁵), por cuanto la asignación de competencias a las Comunidades Autónomas, máxime si lo es con carácter exclusivo (por ejemplo, así es el caso en competencias tan básicas como educación, sanidad...) debiera llevar ínsita la posibilidad por parte del actor competente de determinar cómo y en qué niveles conviene que sea gestionada. Las diversas reacciones legales autonómicas en respuesta a la ley estatal,

²² Véase la Nota Explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> (última consulta 1 de enero de 2015).

²³ La ley 27/2013 es explícita al determinar que en ciertas materias de competencia autonómica (educación, sanidad, servicios sociales...) se han de “devolver” competencias a las Comunidades Autónomas que éstas, previamente, habían ido radicando en sus entes locales. Lo realiza, en concreto, por vía de algunas disposiciones adicionales y transitorias (DA 15a, DT 1a y DT 2a respectivamente para servicios educativos, sanitarios o de prestaciones sociales).

²⁴ Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, de 22 de mayo de 2014, sobre el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

²⁵ Por todos ellos, Alonso Mas (2014: 85-117).

destinadas a garantizar su desarrollo y despliegue, han optado, por estas razones, por interpretar la norma justo en sentido inverso al expuesto (y asumido por el Consejo de Estado), esto es, no consideran que la nueva reforma les impida seguir atribuyendo competencias locales a los municipios más allá del listado del art. 25 LRBRL ni, por supuesto, entienden que haya que considerar derogadas todas las atribuciones competenciales hechas en el pasado por las normas autonómicas generales de régimen local o sectoriales que hayan podido ampliar el listado estatal con carácter previo a la aprobación de la LRSAL²⁶.

La reforma de 2013, con todo, ni siquiera en su interpretación más estricta (la defendida por el gobierno o el Consejo de Estado) impide totalmente a las Comunidades Autónomas asignar funciones a los municipios más allá de lo previsto en el nuevo art. 25 LRBRL aunque sí aspire a vedar una mayor densidad competencial. Así, el art. 27 de la ley, incluso tras la reforma, sigue permitiendo la delegación de toda competencia (autonómica o estatal) que, por ejemplo, las CCAA consideren mejor que sean gestionadas a escala local (a diferencia, por cierto, de lo que pretendía inicialmente el proyecto, que también aspiraba a aprobar un listado exhaustivo de competencias delegables no susceptible de ampliación). Podría considerarse, pues, que la ley no está tanto eliminando la posibilidad de despliegue local ambicioso a partir de la determinación autonómica del mismo sino, simplemente, optando por un modelo organizativo que determina cómo hacer este despliegue (vía delegaciones) diferente al tradicional (donde esta fórmula se podía combinar con la directa asignación competencial por ley).

Por esta razón, en última instancia, podría juzgarse no tan grave la reforma local finalmente aprobada, al menos, en este punto. De hecho, por ejemplo, a efectos de plantear una nueva agenda local como aspira a hacerse en esta obra podría ser argumentado que es sustancialmente idéntico ampliar la acción municipal y las políticas públicas locales por una vía (residenciando más competencias en los municipios) u otra (delegando el ejercicio de competencias que siguen en otras administraciones, esencialmente autonómicas), máxime cuando la incapacidad de los entes locales para aprobar normas con rango de ley provoca que la regulación general de cualquier acción municipal quede siempre, en el fondo, en esos otros niveles. Sin embargo, las diferencias de control respecto del ejercicio de la competencia por parte de la Administración autonómica cuando ésta es delegada y no atribuida, la posibilidad de revocación pasado un plazo, así como ciertos controles en su régimen de ejercicio hacen que ambas situaciones no sean, ni mucho menos, equivalentes²⁷. Al optar por este modelo la ley está, sin duda, restringiendo la capacidad de acción de los municipios y afectando a la autonomía local. Hasta qué punto ello es así, y por ello inconstitucional, y hasta qué punto también afecta a la competencia y autonomía de las Comunidades Autónomas será determinado por el Tribunal

²⁶ Galán Galán (2015).

²⁷ Véase a este respecto lo comentado con más extensión en Boix Palop (2013b).

Constitucional. En todo caso, y a nuestros efectos, con ser criticable este desplazamiento, que lo es, operaremos con un entendimiento amplio de las posibilidades de ampliación competencial, por un lado, pero también asumiendo como perfectamente posible jugar con el instrumento de la delegación cuando pueda ser útil, por un lado (por ejemplo, para secuenciar temporalmente ciertas asunciones de funciones o para experimentar), o, directamente, cuando no haya otras fórmulas posibles dentro del marco legal vigente. De este modo, ya sea por una vía, ya por la otra, la cuestión clave, la funcional, que a nosotros interesa al residenciar todas aquellas políticas públicas que sea conveniente que se desarrollen a escala local en esos niveles de acuerdo con lo determinado en nuestros estudios sectoriales quedaría, en todo caso, resuelta.

Eliminación de la capacidad de los municipios de actuar de forma complementaria a otras Administraciones

Adicionalmente, la pretensión de la ley de restringir la acción municipal queda plasmada en la eliminación del tradicional art. 28 LRBRL, que como es sabido permitía a cualquier ente local colaborar o coadyuvar a la prestación de servicios que fueran de interés local aunque estuvieran siendo prestados por otra Administración en uso de sus competencias. Por medio de este precepto las Administraciones locales en España, desde hace 30 años, han ido ampliando su campo de acción real a muchas facetas en principio no destinadas legalmente a ser resueltas desde la esfera local. De este modo, muchos Ayuntamientos han ocupado espacios que no estaban suficientemente cubiertos tanto por el Estado como, sobre todo, por las administraciones autonómicas (servicios sociales, educación, sanidad...) en principio responsables por mucho que la competencia no fuera, en principio, municipal.

Como es evidente, esta acción se ha desarrollado porque los ciudadanos, así como sus representantes elegidos en una instancia de más proximidad, han entendido que no había niveles prestacionales satisfactorios. De hecho, tan insatisfactorios se juzgaban como para provocar que, sin competencia y por ello sin dotación presupuestaria adicional (o específicamente destinada para ello), se optara por completar la prestación, en forma de guarderías infantiles, centros de mayores, escuelas de formación de adultos o servicios sociales que van más allá de la asistencia social como los relativos a la dependencia. Estamos ante un ejemplo de libro, de hecho, de las razones por las que la proximidad se suele considerar un buen mecanismo de control y determinación democrática de las políticas públicas: acaba influyendo incluso hasta el punto de obligar a realizar algunas de ellas a quien no es competente simplemente porque el electorado, en las distancias cortas, tiene más capacidad para condicionar las prioridades de sus representantes.

La reforma de 2013 concretada en la LRSAL, en cambio, elimina el art. 28 LRBRL y en principio veda este tipo de actuaciones, reduciendo enormemente con ello el perímetro de

acción de nuestras administraciones locales que se había venido consolidando hasta la fecha. Sólo queda como cláusula legal de seguridad, de salvaguarda de estos servicios públicos locales para aquellos casos en que son manifiestamente necesarios, el art. 7.4 LRBRL en su nueva redacción (algo más generosa, de nuevo, de lo que lo era en las primeras versiones del proyecto) que al menos permite, aunque con un carácter que se quiere claramente excepcional, la acción municipal fuera del ámbito competencial del art. 25 LRBRL si se cumplen dos circunstancias, que, además, han de ser certificadas por las Administraciones competentes y externas al mismo (MHAP o CCAA, según los casos): por un lado, que el ayuntamiento en cuestión tenga superávit presupuestario y, por otro, que se demuestre que esa concreta competencia no está siendo desarrollada en ese municipio por la Administración competente.

Los problemas que plantea esta previsión son muchos. Es dudoso qué ha de ocurrir con los servicios que ya están siendo prestados (muchos ayuntamientos consideran que ha de entenderse que se pueden continuar ofreciendo y, de hecho, así lo están haciendo, al amparo de la redacción del precepto, que puede avalar esta interpretación). Pero, sobre todo, la nueva regulación va a generar que en muchas localidades (por ejemplo, las que no tienen superávit presupuestario) se vayan a dejar de prestar muchos servicios importantes para la ciudadanía sin que parezca claro que otra Administración vaya a tomar el relevo. Adicionalmente, las Comunidades Autónomas, que deberían asumir todas estas funciones pues los ámbitos competenciales que los ayuntamientos han estado completando eran habitualmente autonómicos, por razones competenciales obvias, no están en condiciones ni presupuestarias ni organizativas de prestar estos servicios, de modo que la consecuencia más previsible de la norma, caso de que empiece a aplicarse de forma rigorista, sería una generalizada traslación práctica del texto legal abstracto a recortes muy concretos sobre el terreno. No es de extrañar, por ello, que ni los municipios ni las propias Comunidades Autónomas se estén mostrando, hasta la fecha, muy convencidas con esta orientación, razón por la cual se está comprobando un masivo incumplimiento de la norma amparado en la interpretación generosa (ya hemos dicho, por otro lado, que literalmente posible) del art. 7.4 LRBRL por parte de los ayuntamientos, lo que les permitiría seguir prestando los servicios ya en marcha; así como de las propias Comunidades Autónomas, que dadas sus limitaciones presupuestarias y ausencia de ganas de asumir estas competencias están legislando de forma general aprovechando todos los intersticios de la norma para evitar, al menos por el momento, la asunción de estas competencias²⁸.

Como puede comprobarse de lo que se viene diciendo, la reducción del ámbito de acción municipal que pretende la reforma es clara. Caso de que su texto legal se traduzca en acciones efectivamente encaminadas a cumplirlo desde esta orientación estaremos asistiendo no sólo a

²⁸ Galán Galán (2015).

una degradación de la autonomía local y de la efectiva capacidad de los municipios de desarrollar ciertas actividades sino, también, y de modo muy esencial, a una reducción de las posibilidades reales de determinación por parte de los ciudadanos sobre cómo han de actuar nuestras Administraciones públicas y a qué servicios destinar más recursos. Esta misma tendencia se acentúa con otro elemento de la reforma, el referido a la centralización en las Diputaciones provinciales de cada vez más servicios de los pequeños municipios.

3.3.3. La prestación de servicios públicos a escala local

Otra de las orientaciones inicialmente más ambiciosas de la ley, finalmente diluida pero que ha dejado trazas evidentes en el texto aprobado, es la referida a la reducción de la capacidad de actuación de los pequeños municipios (menos de 20.000 habitantes). Si bien la ley renuncia a imponer fusiones forzosas y tampoco acaba por radicar necesariamente la prestación de todos sus servicios en sede provincial, sí establece un mecanismo de coordinación en la prestación de los mismos que le da un enorme peso a las Diputaciones provinciales. Las previsiones conjuntas de los arts. 26.2 y 36 LRBRL en su nueva redacción derivada de las reformas introducidas por la ley 27/2013 han fijado, así, la necesidad de calcular el coste exacto de la prestación de cada servicio local, de acuerdo con unas instrucciones aprobadas por el Ministerio de Hacienda (según la previsión del art. 116 ter LRBRL²⁹). Caso de que el “coste efectivo” de los servicios prestados por el municipio sea superior al que ofrece la Diputación provincial en su plan de servicios el art. 26.2 LRBRL establece que el municipio deberá acordar con ésta la prestación.

Como puede verse, y tendencialmente, la ley aspira a reforzar lo que ya era una dinámica previamente consolidada de forma voluntaria, y perfectamente razonable, en muchos casos: concentrar cada vez más servicios (y no sólo para los municipios pequeños) en estructuras supramunicipales. Ocurre, sin embargo, que opta por hacerlo no por vía colaborativa (la ley es muy hostil a cualquier modelo de tipo asociativo y opta por desplazar la prestación hacia arriba antes que por favorecer estructuras horizontales de cooperación, como se puede ver además con su regulación de consorcios o mancomunidades) y prescindiendo en muchos casos de la nota de voluntariedad (como hemos visto, es justamente esto lo que trata de hacer, imponer la prestación a un nivel superior, con el mecanismo del “coste efectivo”). Lo hace, además, excluyendo de la capacidad de decisión de los municipios pequeños la posibilidad de fijar un estándar de calidad del servicio notoriamente superior al determinado por la Diputación provincial (pues en ese caso será imposible fijar un “coste efectivo” inferior al ofrecido por la

²⁹ El procedimiento de cálculo del mencionado coste ha de realizarse de acuerdo a lo dispuesto en la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, publicada en el Boletín Oficial del estado de 3 de octubre de 2014.

institución provincial), lo que supone otro peculiar recorte indirecto de la capacidad democrática de decisión a escala local.

Los efectos de esta dinámica que la ley pretende establecer son evidentes: recortes en el estándar de calidad de prestación y, dado que las Diputaciones provinciales carecen de los medios materiales para prestar de forma directa estos servicios, externalización creciente de los mismos³⁰. Como ha sido señalado desde un primer momento por parte de la doctrina³¹, esta elección no es ni mucho menos neutra en términos sociales y económicos. Los servicios públicos locales, si se prestan a escala local y de forma externalizada, van a ser inevitablemente controlados por empresas de servicios cada vez de mayores dimensiones, especializadas en competir por estos contratos públicos y con capacidad organizativa sobradamente acreditada para ganar los concursos de rigor. Dado que, como es obvio, la prestación en proximidad luego es realizada a escala local, la mayor parte de las veces subcontratada a empresas de menores dimensiones, el modelo económico subyacente deriva en la aparición de unas estructuras privadas intermedias que drenan recursos públicos (encareciendo el precio final de la prestación) y hacen que el trabajador o empresa que a la postre y efectivamente realiza el trabajo reciba menos dinero. No es de extrañar por ello que, como ha resaltado ya el propio Tribunal de Cuentas³², pueda detectarse una clara tendencia a un mayor coste promedio en los servicios públicos locales estudiados cuando son prestados por empresas privadas que cuando hay un modelo de prestación pública directa.

Por esta razón, la reforma de los mecanismos de prestación de servicios públicos a escala local va más allá de su aparente ausencia de novedades relevantes en cuanto a las cuestiones organizativas. Los mecanismos indirectos por los que la norma apuesta conducen a una escala diferente y, en realidad, a un modelo mucho más externalizado de prestación que el que hemos conocido hasta la fecha. Todo ello tiene unas consecuencias sociales evidentes. La ley, por estas razones, está en realidad apostando por un muy concreto modelo social y económico, de empresas antes grandes que pequeñas, de apuesta por los concursos a escalas superiores antes que de adjudicaciones a niveles más reducidos, y siempre, preferiblemente, evitando la prestación directa. Este modelo puede tener ciertas ventajas (de lucha contra la corrupción o, más bien, contra la microcorrupción; de obtención de ciertas economías de escala; de estandarización...) pero la lógica “racionalizadora” de la ley no debiera perder de vista también

³⁰ Y ello aunque la reforma de la LRBRL no ha modificado sustancialmente las posibilidades de prestación directa o indirecta, que siguen siendo sustancialmente las mismas. Véase a estos efectos, por ejemplo, cómo ha quedado la redacción del art. 85.2 LRBRL. Los preceptos son sustancialmente idénticos a los tradicionales, más allá de la exigencia de informes que justifiquen la viabilidad económica y conveniencia de optar por ciertos mecanismos de prestación pública a cargo de entes instrumentales, que claramente el legislador quiere hacer burocráticamente más compleja que el expediente directo a externalizar la prestación.

³¹ Tejedor Bielsa (2011).

³² Tribunal de Cuentas, Informe nº 1010, *Fiscalización del Sector Público Local (Ejercicio 2011)*.

sus costes (de cohesión social y territorial, de pérdida de autonomía de los autónomos y de seguridad de los trabajadores, etc.)

3.3.4. Breves conclusiones (por lo demás bastante obvias) sobre acción pública local y cohesión social

Las conclusiones que pueden extraerse de todo lo expuesto hasta el momento son bastante claras. Estamos ante una reforma realizada sin una reflexión de fondo particularmente cuidada que ha derivado en una ley con poca capacidad de transformación sustancial de la Administración local española más allá de tratar de imponer ciertos recortes en la prestación de algunos servicios públicos, ya sea por vía directa (prohibiendo a los ayuntamientos hacer muchas de las cosas que hasta la fecha venían realizando), ya por vía indirecta (alejando la toma de ciertas decisiones sobre la prestación o no de los servicios, así como sobre su nivel de calidad, de los niveles más próximos a los ciudadanos y eliminando con ello presión democrática sobre la mejora de los mismos).

Una de las áreas donde esta afección es a día de hoy ya más visible, aun antes de que la aplicación de la reforma local empiece a notarse, son los servicios sociales. Los recortes derivados de la crisis, que se han cebado sobre este pilar del Estado del bienestar hasta el punto de permitir un creciente cuestionamiento de la naturaleza social del mismo³³, ven cómo a la intrínseca debilidad de estos servicios en España por razones históricas se añade ahora una ley que dificulta que las Administraciones que más se han volcado en su gestión, las locales, puedan en muchos casos seguir dedicándoles fondos. Las reglas que han limitado las competencias locales en esta materia, de hecho, y aun interpretadas de forma que garanticen la continuidad de los servicios ya prestados, van a tener no pocas consecuencias: desde proyectos que, directamente, ya no se ponen en marcha a programaciones plurianuales que en un entorno de incertidumbre optan por la paulatina desaparición de todo lo que no se considera esencial.

Para dar una idea sobre el proceso y su dirección, baste un ejemplo más concreto. A la luz del nuevo art. 25 LRBRL pareciera, de hecho, que la competencia municipal en materia de servicios sociales, por ejemplo, no pueda ir más allá de la pura atención a pobres de solemnidad asociada a la rancia idea de beneficencia. Se trata de un retroceso histórico que revela el carácter regresivo y antisocial, peligrosísimo, de la reforma local, al menos en este punto. Y, muy probablemente, se trata también de un reflejo de hasta qué punto la reforma se ha meditado poco, pues cuesta creer que estas consecuencias, de las pocas repercusiones prácticas que por el momento ya está teniendo la nueva ley amén de mayores obligaciones burocráticas de los ayuntamientos a la hora de actuar, y que por lo demás suponen un ahorro mínimo (y en

³³ Rebollo Puig (2014).

Administraciones públicas como las locales, relativamente saneadas), hayan sido en verdad las deseadas por el legislador.

Por último, y a pesar de la relativamente reciente aprobación de la LRSAL y de que la propia norma establece un despliegue de sus efectos en el tiempo pausado y gradual (no es hasta después de 2015, curiosamente tras el ciclo electoral de ese año, cuando los grandes recortes competenciales en materias clave como la sanidad o educación deben desplegar todos sus efectos), hemos de dejar constancia de que lo que hemos visto hasta la fecha en cuanto a la aplicación de la norma refuerza todo aquello que venimos diciendo de la reforma local acometida en España en 2013. Se trata de una reforma incoherente y descafeinada, pero, además, equivocada en su orientación y peligrosamente antidemocrática y antisocial en sus fundamentos últimos. Una reforma que es reflejo de una manera muy pobre de interpretar tanto las orientaciones que provienen de la Unión Europea como las propias nociones de racionalización y sostenibilidad en que dice inspirarse la ley. Se trata, en definitiva, de una ocasión perdida que, además, puede suponer (de hecho, está suponiendo ya) retrocesos de cierto relieve en las prestaciones sociales que reciben los ciudadanos más desamparados en los niveles en que más esencial es que éstas se mantengan para preservar ese mínimo de igualdad de oportunidades y la red de seguridad básica exigible en un Estado social. Puede decirse, por ello, que la reforma no sólo es un ejemplo de un proceso legislativo mal desarrollado (cambia pocas cosas de forma profunda a cambio de generar graves trastornos sin haber logrado iniciar una reforma verdaderamente profunda de nuestra estructura de niveles administrativos) sino que además pone en grave riesgo la acción social en materia educativa, sanitaria, de dependencia, etc. que muchos municipios han venido desarrollando durante estos años, aun sin ser competentes y teniendo por ello que detraer recursos en principio destinados para otras funciones, por la evidencia de su necesidad. Resulta cuando menos inquietante que esta cuestión no haya sido atendida por el legislador ni aparentemente haya preocupado a quienes han protagonizado este proceso.

Una puesta en práctica más razonable de las mismas habría debido obligar a una reflexión de fondo, como ha ocurrido en otros países, sobre la coordinación de los diversos niveles administrativos y la conveniencia de modelos flexibles, democráticos y participativos, suprimiendo aquellos innecesarios y respetando siempre el principio de subsidiariedad. Es lo que, al menos desde la perspectiva del gobierno local, va a tratar de ser desarrollado en las páginas que siguen, proponiendo una verdadera agenda local alternativa mucho más potente aprovechando los espacios que aún deja la norma si se interpreta en un determinado sentido. Para todo ello es esencial un estudio sector a sector, como el que se acomete en la segunda parte de esta obra, que identifique las políticas que han de prestarse en clave local a partir de estudios empíricos, comparados y que analicen la funcionalidad del diseño y la planta administrativa. En

definitiva, trabajos que estudien y propongan qué acciones han de prestarse a escala local porque está demostrado suficientemente que ello redundará en beneficio de los ciudadanos. Ahora bien, para poder proceder a ello aún es necesario, vista la reforma local y sus orientaciones ya analizadas, realizar un esfuerzo mínimo que trate de identificar ese marco de lo posible para la nueva agenda local que deja el texto de la LRBRL tras la LRSAL. Para ello resulta absolutamente esencial tratar de establecer pautas de análisis y de aplicación de la ley que permitan, en la medida de lo posible, minimizar el impacto de esta reforma. Y ello, al menos, desde tres puntos de vista:

- De una parte para tratar de reducir el efecto de sus cláusulas más problemáticas por medio de una interpretación de la misma y de las posibilidades de acción municipal adaptada a la realidad y a la práctica lo más generosa posible con los entes locales para minimizar los problemas señalados.
- De otra, analizando las efectivas posibilidades de acción, modulación y reforma del marco legal en que desarrollan sus competencias los municipios por medio de la acción autonómica.
- Por último, proponiendo un modelo concreto, adaptado en nuestro caso al marco valenciano, de adaptación y despliegue de la planta administrativa local y autonómica que, combinando las dos primeras vertientes, permita aprovecharlas para proponer un nuevo diseño.

4. Competencias y posibilidades de acción local para los municipios valencianos tras la reforma local de 2013 y en el marco de la ley de régimen local valenciana de 2010

Andrés Boix (Universitat de València – Estudi General)

La reforma local de 2013 aprobada por medio de la ley 27/2013, como ya hemos tenido ocasión de analizar en el capítulo precedente, pretende restringir enormemente el ámbito de acción de los entes locales de forma considerable. Sin embargo, la interpretación de la norma a partir de parámetros a favor de una acción municipal flexible y ambiciosa, combinada con la acción de las Comunidades Autónomas, entendida como posible a partir de los criterios que hemos venido desarrollando, permite establecer un marco de desarrollo legal que sea apto para una acción más ambiciosa de lo que podría pensarse en un primer momento. A fin de analizar las posibilidades efectivas de despliegue municipal en la Comunidad Valencia, por ello, en primer lugar, hemos de identificar las diversas posibilidades de acción local amparadas por la LRBRL en su versión actual, tras la reforma a que ha sido sometida por la ya referida reforma de 2013. Adicionalmente, y para los municipios valencianos, se han de tener en cuenta a efectos de buscar cómo poder ajustar ese marco legal a las necesidades de una ambiciosa agenda local de corte más municipalista, también, las posibilidades de actuación basadas en la ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (LRLCV).

4.1. Posibilidades de acción municipal reconocidas en la ley (competencias propias) y posibilidades futuras

La LRBRL parte de la base de que, en principio, la acción municipal puede acometer cualquier tipo de acción para la gestión de sus intereses, promoviendo actividades y prestando servicios públicos que satisfagan las necesidades de sus vecinos, en todas aquellas materias respecto de las que la norma le asigna competencias (art. 25.1 LRBRL). Pero, eso sí, tratando a su vez de limitar enormemente el ámbito competencial, que el art. 25.2 LRBRL aspira a limitar ciñéndolo a los siguientes ámbitos:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.*
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.*
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.*
- j) Protección de la salubridad pública.*
- k) Cementerios y actividades funerarias.*
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.*
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.*
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.*
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

Como puede verse, se trata todas ellas de competencias típicamente municipales, que se han venido desarrollando históricamente por parte de los ayuntamientos (y que ya estaban contempladas, todas ellas, en la versión de 1985 de la norma, aunque algunas de ellas con una amplitud mayor, pues la reforma ha reformulado la literalidad de algunos preceptos –por ejemplo, servicios sociales o competencias complementarias en materia educativa, donde hay un retroceso claro- con la pretensión de reducir el ámbito material de la acción municipal). Ello no obstante, no parece complicado entender que los perfiles de la actuación pública en estas materias que se han consolidado con el tiempo puedan entenderse cubiertos por la norma por vía interpretativa por mucho que la redacción del nuevo texto legal pueda parecer más restrictiva. Todo ello, al menos, en tanto no se apruebe la norma que el art. 25.3 LRBRL anuncia, en forma de ley, delimitando estrictamente los contenidos de cada una de estas competencias.

Hay que entender, pues, que estas competencias están plenamente consolidadas sin ninguna duda en el estatuto competencial de los municipios valencianos (jugando, de hecho, y también, como garantía institucional mínima fijada por el Estado y que en ningún caso puede ser

desconocida por la legislación valenciana). Sobre esta cuestión no hay, pues demasiadas dudas. Estas materias, y con los perfiles señalados, forman inexcusablemente parte del patrimonio competencial de nuestros entes locales.

El artículo 33.3 de la Ley valenciana en la materia aprobada en 2010 (LRLCV), por su parte, amplía ligeramente el listado referido y establece una serie de competencias que, por diversas razones, van más allá de lo previsto en el art. 25.2 LRBRL. Ello es así tanto por el hecho de que la norma autonómica ya amplió en su día el ámbito competencial de los municipios valencianos a partir del antiguo marco estatal (aunque fuera levemente), pero también porque, además, lo replicaba, de modo que en la actualidad se ha producido una correlativa ampliación automática de la extensión que realiza la norma valenciana como consecuencia de la reforma a la baja de la ley estatal. Así, el listado en cuestión supone una ampliación de competencias más allá de lo fijado por la norma estatal, como se desprende de la simple lectura del mismo (para facilitarla, indicamos con un énfasis en el texto subrayando aquellas competencias que van más allá de las fijadas en la norma estatal; asimismo, se indica entre paréntesis y en redonda la competencia mínima garantizada por la ley básica estatal que, en su caso, se corresponde, aun con variaciones en la literalidad de la expresión, con la competencia incluida en la norma autonómica):

- a) Seguridad en lugares públicos (policía local)*
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad)*
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios (protección civil, prevención y extinción de incendios)*
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, desarrollo de espacios comerciales urbanos, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales, salvo las pecuarias. (urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. (...)parques y jardines públicos) (infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad)*
- e) Patrimonio histórico artístico (protección y gestión del patrimonio histórico)*
- f) Protección del medio ambiente. (medio ambiente urbano: (...) gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas)*
- g) Comercio local, mercados y venta no sedentaria y defensa de los usuarios y consumidores (mercados, lonjas y comercio ambulante)*
- h) Protección de la salubridad pública (protección de la salubridad pública)*

- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud (proviene de una referencia idéntica en este sentido contenida en la norma básica estatal previa a la reforma)*
- j) Cementerios y servicios funerarios (cementerios y actividades funerarias)*
- k) Prestación de los servicios sociales, promoción, reinserción social y promoción de políticas que permitan avanzar en la igualdad efectiva de hombres y mujeres.*
- l) Suministro de agua, incluyendo la de consumo humano y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (proviene de una referencia idéntica en este sentido contenida en la norma básica estatal previa a la reforma)*
- m) Transporte público de viajeros (transporte colectivo urbano)*
- n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo (proviene de una referencia idéntica en este sentido contenida en la norma básica estatal previa a la reforma)*
- o) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios y recintos de los colegios públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial; cooperar con la administración educativa en la obtención de solares para la construcción de nuevos centros públicos (proviene de una referencia idéntica en este sentido contenida en la norma básica estatal previa a la reforma)*
- p) Seguridad alimentaria, mataderos, ferias y abastos (ferias, abastos)*
- q) Recogida y gestión de animales vagabundos y abandonados.*
- r) Gestión y adjudicación de pastos.*
- s) Gestión y mantenimiento de infraestructura y servicios comunes de interés agrario, a través de los Consejos Locales Agrarios.*

Como puede observarse, una gran mayoría de las extensiones competenciales derivadas de la ley valenciana tienen su origen en que la norma asumió las garantías de autonomía local y el ámbito competencial de la ley estatal previos a la reforma de 2013. En todo caso, es jurídicamente poco relevante que la extensión competencial tenga su origen en cualquier de estas tres vías:

1. Contenido del art. 33.3 LRLCV que iba más allá del antiguo art. 25.2 LRBRL y que sigue determinando una competencia local para los municipios valencianos más ambiciosa de lo que prevé la norma básica estatal en general para los municipios españoles.
2. Contenido del art. 33.3 LRLCV que calcaba el antiguo art. 25.2 LRBRL y que como consecuencia de la nueva redacción del precepto básico estatal ha acabado determinando una

competencia local para los municipios valencianos que ahora ya no está prevista la norma estatal en general para el resto de municipios españoles.

3. Competencia asignada a los entes locales por normas sectoriales valencianas (por ejemplo, y de forma muy importante, en las leyes que desarrollan competencias exclusivas, como sanidad, educación, servicios sociales, promoción del deporte, regulación del comercio, agricultura y pesca...), más allá de lo previsto en la norma básica estatal pero también más allá de lo que dispone la propia ley local valenciana (siendo, como son, todas estas extensiones competenciales muy habituales).

En todos estos casos la afirmación de la posibilidad de esta actuación es ya común en la doctrina, como hemos señalado en el capítulo anterior (por ejemplo, Alonso Mas, 2014), y además se ha generalizado a partir de la reacción legislativa en las Comunidades Autónomas de la que ya hemos dado cuenta (Galán Galán, 2015) la convicción de que, en efecto, las Comunidades Autónomas tienen capacidad de asignar competencia en estos términos y que son válidas tanto las atribuciones competenciales pasadas como las futuras que puedan hacerse en este sentido. En cuanto a la situación que más afecta a los municipios valencianos en este sentido y que, por ello, más incidencia tendría en un diseño de agenda local propio ambicioso, los órganos competentes de la Comunidad Valenciana ya se han expresado en un sentido semejante por medio de la Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que se ha pronunciado sobre el particular en estos términos:

Es decir, que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no prohíbe o impide el ejercicio de los municipios de competencias en otros ámbitos materiales no recogidos en el citado artículo 25,2. Así, teniendo en cuenta el modelo de distribución constitucional de competencias previstos en los artículos 148 y 149 CE, nada impide que las Comunidades Autónomas, en las materias que hayan asumido competencias legislativas en sus respectivos estatutos de autonomía, identifiquen las concretas competencias que corresponden al municipios en su legislación sectorial atribuyéndolas como propias de conformidad con lo previsto en los artículos 7.1 y 2 de la LRBRL.

Podemos concluir por tanto que los municipios de la Comunitat Valenciana que venían ejerciendo como propias a la entrada en vigor de la LRSAL competencias atribuidas tanto por el artículo 33 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana como por la legislación sectorial autonómica en vigor continuaran haciéndolo, con independencia de que se refieran o no a materias incluidas en el listado del artículo 25,2.

Por todo ello, y como primera conclusión para nuestros intereses, a efectos de entender las posibilidades de despliegue competencial de los entes locales valencianos, el marco legal en que se mueven en la actualidad será el resultante del actual art. 33.3 LRLCV y de las atribuciones

competenciales adicionales realizadas en la legislación sectorial, dado que las mismas respetan en todo caso la garantía competencial que el art. 25.2 LRBRL obliga a las Comunidades Autónomas a garantizar a favor de los municipios e incluso van más allá. Desde una perspectiva de construcción de un modelo alternativo de agenda local, adicionalmente, no se observa impedimento alguno para que, siempre en el marco de sus competencias estatutarias, la Comunidad Valenciana pueda incluso aspirar a una mayor dotación competencial de sus municipios si así lo estimare conveniente. Ningún límite aparece en este punto como consecuencia del modelo estatal de régimen local actual debida y rectamente entendido. Los límites, en su caso, los representan las limitaciones (o delimitaciones) del ámbito competencial autonómico, pero dentro del mismo hay que entender que la Comunidad Valenciana puede prestar sus servicios públicos y organizar una planta administrativa en los niveles y con las competencias que estime oportuno para una mejor gestión y servicio a los ciudadanos.

Asimismo, hay que reiterar que el único límite que impone el art. 25.2 LRBRL es el de ese mínimo competencial a favor de los entes locales. Sin embargo, ello no impide, como hemos visto, ni un régimen competencial a su favor más generoso ni el establecimiento de mecanismos de coordinación o puesta en común incentivados y flexibles que dependan de la voluntariedad de los entes locales. Las únicas rigideces existentes, algunas de ellas incrementadas por la reforma de 2013 se refieren a ciertas obligaciones mínimas de los municipios y algunas atribuciones a favor de entes intermedios como las Diputaciones provinciales.

4.2. Condicionantes en el ejercicio de las competencias locales y obligación de cooperación con otros niveles administrativos

Aunque la capacidad de determinación por parte de las Comunidades Autónomas de la acción pública local y de su ámbito competencial es grande, como hemos señalado, y además no ha de entenderse que la reforma local y el nuevo art. 25.2 LRBRL supongan una restricción de esta capacidad autonómica de ordenación de la planta y despliegue administrativo a escala local y autonómica, sí hay algunos preceptos y previsiones de la ley y de su reciente reforma que condicionan el ejercicio de las mismas e inciden en la libertad de ordenación por parte de las Comunidades Autónomas: nos referimos esencialmente a la previsión de servicios municipales obligatorios, al papel prestador garantizado institucionalmente a las Diputaciones provinciales y a ciertas previsiones de repliegue competencial contenidas en la ley LRSAL.

4.2.1. Servicios municipales obligatorios

Respecto de los servicios locales obligatorios, el art. 26.1 LRBR y el art. 34 LRLCV establecen unos mínimos que compete garantizar a los municipios. Esto es, dentro de sus competencias, irrenunciables según nuestro ordenamiento jurídico, las Administraciones públicas tienen gran capacidad para decidir si actuar o no, cómo hacerlo y los niveles prestacionales a salvo de que las leyes sectoriales hayan impuesto acciones concretas. Sin embargo, en ciertos casos, y con independencia de que exista o no este desarrollo por parte de la legislación sectorial, se impone una acción y un servicio de mínimos a partir de los dos artículos referidos. Esta actividad mínima se gradúa dependiendo del tamaño de los municipios. En el presente listado se indica la previsión del art. 26.1 LRBR y se añade (resáltandolo, como ya hemos hecho antes, en su caso) aquello que además indique la LRLCV que pueda suponer un añadido respecto de las prestaciones mínimas obligatorias para los municipios valencianos.

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable (de consumo humano), alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas (y control de alimentos y bebidas y agencia de lectura).

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos (mercado y seguridad pública).

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público (prestación de servicios sociales y defensa de usuarios y consumidores, en particular, el asesoramiento e información en materia de consumo).

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Como puede verse, la norma valenciana incrementa las exigencias prestacionales impuestas por la LRBR, esencialmente para los municipios de más de 5.000 habitantes, a los que se obliga a ofrecer servicios de mercado y de seguridad pública, y para los de más de 20.000, que habrán de prestar servicios sociales y de defensa de consumidores y usuarios no exigidos por la norma estatal. Debe mencionarse, asimismo, la paradoja de que algunos servicios que siguen siendo obligatorios (por ejemplo, alumbrado) hayan desaparecido, como hemos visto, de las competencias municipales en el nuevo art. 25.2 LRBR (aunque quizás pueda entenderse incluido en las competencias sobre el viario urbano), si bien no así de las autonómicas. Sin embargo, a efectos de las posibilidades de diseño autonómico de un modelo ambicioso de agenda local, estas previsiones no suponen mayor problema. Ha de mencionarse, además, que tanto en la norma local como en las normas sectoriales podría perfectamente, y de hecho es habitual hacerlo por medio de la legislación sectorial, ampliarse la precisión respecto del contenido y niveles de calidad prestacional en cada uno de estos servicios, dado que la previsión de servicios obligatorios de las leyes locales básicas han ido poco más allá de enunciarlos, de

modo que sólo por una ulterior concreción legal se podrán fijar niveles prestacionales mínimos. La reforma local de 2013, por lo demás, tampoco ha sido particularmente exigente en este punto. La libertad de los municipios a la hora de decidir cómo ofrecer y prestar estos servicios sigue siendo pues, en ausencia de concreción autonómica, amplia. El art. 35.2 LRLCV sí establece, en cambio, una previsión que habilita a la Generalitat valenciana a establecer niveles mínimos en la prestación de estos servicios, precepto que puede ser muy útil, como es evidente, a la hora de establecer un despliegue de servicios a escala local que se quiera amplio y ambicioso desde el ejercicio de las competencias autonómicas propias en materia de régimen local.

4.2.2. Prestación de servicios obligatoriamente coordinada o gestionada por la Diputación provincial, en ciertos casos, para municipios de poca población

La reforma local de 2013 sí establece, en cambio, una previsión respecto a las formas de prestación de cierta importancia en el art. 26.2 LRBRL al encargar para la prestación de toda una serie de servicios en los municipios de menos de 20.000 habitantes la obligatoria coordinación por parte de la diputación en los casos en los que la misma ofrezca un coste efectivo del servicio inferior al que garantiza el municipio. Estos servicios son:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.*
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- c) Limpieza viaria.*
- d) Acceso a los núcleos de población.*
- e) Pavimentación de vías urbanas.*
- f) Alumbrado público.*

A estos efectos, el art. 36 LRBRL tradicionalmente otorgaba a las Diputaciones capacidades de coordinación y soporte a los municipios, que se han visto incrementadas como resultas de esta previsión. En estos momentos, sus competencias se han visto ampliadas y ya no sólo coordinan la prestación de servicios municipales o la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, o la prestación de servicios de carácter supramunicipal o de fomento (como la previsión expresa de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación, algo que ya era habitual), sino que también se le asigna directamente por ley la prestación de servicios concretos, algo que es una novedad clara y que supone un ámbito competencial propio expresamente garantizado y protegido, blindado, legalmente, para servicios como:

- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.*

- *La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.*
- *El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.*
- *La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.*

Así pues, la norma local establece, además de las funciones de coordinación y apoyo, e incluso al margen del soporte “obligatorio” que el actual art. 26.2 LRBRL hace que las Diputaciones presten los servicios cuando el coste efectivo que ofertan sea inferior en los municipios de menos de 20.000 habitantes, por primera vez un ámbito competencial estrictamente propio de las Diputaciones provinciales, no subsidiario o de apoyo ni dependiente de la voluntad de acción, fomento coordinación, que pasa a estar garantizado y protegido por la norma básica estatal. Esta novedad conviene que sea muy tenida en cuenta a efectos del despliegue competencial y su ordenación en cuanto a la planta multinivel, por parte de la legislación autonómica. Se trata, pues, de una limitación considerable a tener en cuenta, por mucho que pueda ser resuelta o matizada apelando a las funciones de “coordinación” que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, tanto en su versión de 1982 (art. 47.3 EACV82) como en la de 2006 (art. 66.3 EACV), reserva a la Generalitat valenciana respecto de las funciones y actividades de las Diputaciones provinciales y que fue desarrollada por una ley en su gran mayoría declarada constitucional (desarrollada por normas reglamentarias que fueron derogadas, tras varias décadas en vigor sin ser empleadas, con la LRLCV de 2010, Boix Palop, 2013a: 120) cuyos postulados en todo caso podrían de nuevo asumirse al amparo de la previsión estatutaria y actualizarse con la idea de, por fin, llevarlos a la práctica. Con todo, los contenidos de la ley estatal en este punto, como se ha dicho, deben ser tenidos en cuenta y alteran hasta cierto punto las posibilidades de ordenación del régimen local valenciano por parte del legislador autonómico. Por ejemplo, en la medida en que estas funciones, si bien pueden ser “coordinadas” y por ello en última instancia residenciadas en gran parte a efectos decisivos (excepto la ejecución directa) en las Comunidades Autónomas (es decir, podrían “desplazarse hacia arriba”) no será posible que sean residenciadas en los entes locales (“desplazadas hacia abajo”).

4.2.3. Obligatoria reasunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en ámbitos como sanidad, educación o servicios sociales

Por último, y en una línea semejante de limitación de las competencias autonómicas respecto a cómo ordenar el despliegue de las competencias que les son propias y su distribución en los

distintos niveles administrativos están las previsiones de las disposiciones transitorias y adicionales de la ley 27/2013 que pretenden forzar la “reautonomización” de ciertos servicios sociales o competencias sanitarias o educativas, de modo coherente con la pretendida reducción que el nuevo art. 25.2 LRBRL contiene respecto de la acción municipal en estas materias y el ideario que destila toda la norma de reforma de 2013. Sin embargo, y como ya hemos comentado, la reacción legislativa en casi todas las Comunidades Autónomas está siendo unánime en el sentido de no sentirse ligadas por estas previsiones. No, al menos, mientras no haya desarrollo ni constricciones presupuestarias y financieras al respecto. En un sentido coincidente, la ya referida Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de la Generalitat se pronuncia en términos claros:

En cuanto a aquellas materias para las que el legislador estatal ha previsto un régimen transitorio como es el caso de educación, sanidad, inspección sanitaria y servicios sociales no se observa obstáculo alguno para que los ayuntamientos continúen desempeñando las mismas en tanto no se produzca la asunción de la competencia por la comunidad autónoma en los términos de la disposición adicional decimoquinta, y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL.

Ha de ser señalado que estas previsiones están, como ya ha sido comentado, impugnadas ante el Tribunal Constitucional por invadir las competencias autonómicas en estas materias, pero caso de que finalmente esta visión, por demás compartida por gran parte de la doctrina, no sea atendida a la postre y que el Gobierno central legisle para concretar estas previsiones y obligue a asumir estas competencias a las Comunidades Autónoma por medio de las previsiones de financiación oportunas no ha de descartarse que éstas sea vean obligadas a reasumir, en efecto, estas competencias por mucho que de momento no lo estén haciendo y, en cambio, sigan consintiendo o incluso amparando el que se continúen prestando a escala local.

Así pues, a efectos de diseñar y programar una hipotética estructura autonómica de reparto de responsabilidades dentro del ámbito competencial autonómico en los diferentes niveles de gestión, hay que tener en cuenta que a la enorme libertad para atribuir competencias a los municipios que mencionábamos anteriormente, como criterio rector, se le han de sumar tres restricciones que operan en el siguiente sentido:

- los servicios mínimos obligatorios estatales han de ser prestados en todo caso por los municipios; el legislador autonómico puede, además, establecer más obligaciones de esta índole e incrementar el nivel prestacional mínimo exigido asociado a esa obligatoriedad;

- en ningún caso se pueden prestar en sede municipal los servicios expresamente asignados por la legislación básica estatal a las Diputaciones provinciales, aunque sí será posible su “autonomización”, al menos relativa (referente a directrices y objetivos, a pautas a la hora de realizar estas acciones), por la vía de la coordinación;
- la obligatoria asunción por parte de las Comunidades Autónomas de ciertos servicios sanitarios, educativos y sociales está de momento paralizada, pero no puede descartarse que en un futuro pueda ser un nuevo límite a la capacidad autonómica de autoorganización en esta materia; con todo, la reasunción de la competencia por parte de la Generalitat tampoco le impediría, ni siquiera en ese caso, el empleo de otros instrumentos que permitan radicar la efectiva ejecución de las políticas públicas a escala local caso de que así se considere oportuno, empleando otros instrumentos, como veremos a continuación.

4.3. Delegación de competencias autonómicas en los entes locales

Las normas en materia de régimen local, tanto las estatales como las autonómicas, permiten en todo caso delegar competencias, ya sean estatales o autonómicas, en los entes locales. Es decir, que aun con las limitaciones señaladas, e incluso si consideráramos que las mismas impiden a las Comunidades Autónomas transferir libremente facultades y responsabilidades a los entes locales (además, y como es obvio, a distintos niveles), es posible radicar la efectiva gestión de tantos servicios como se desee y la prestación de todas aquellas políticas que así se considere en los entes locales. Por esta vía tenemos, para el desarrollo de una agenda local valenciana, tanto una vía de escape para las posibles restricciones que podrán derivarse de una hipotética consideración por parte del Tribunal Constitucional de las competencias municipales del art. 25 LRRL como exhaustivas o de la efectiva obligación de reasunción de competencias en materias como sanidad, educación o servicios sociales, como un instrumento que permite anticipar en el tiempo ciertas transferencias competenciales a los municipios, realizarlo experimentalmente o programar una asunción gradual de las mismas, primero con más controles y luego, paulatinamente, con menos.

Como es evidente, la decisión de delegar, en su caso, se adopta porque se considera que de este modo se va a mejorar la prestación, pero no equivale a una atribución de la competencia, pues toda delegación implica una serie de controles y cautelas incompatibles con la autonomía local. Así, la disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta. Además, la Administración delegante (estatal o autonómica) podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión

municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio.

A estos efectos, el actual art. 27 LRBRL resulta particularmente interesante por establecer una serie de obligaciones y cautelas adicionales caso de que se realice una delegación. Así, reserva a la Administración delegante (estatal o autonómica), el control sobre los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera. Por otro lado, la delegación requerirá siempre de la aceptación por parte del municipio en cuestión, salvo en las impuestas legalmente (lo cual significa que esta fórmula también es posible), pero en este caso acompañada necesariamente de la dotación económica necesaria para ejecutarla, lo que resulta una cautela y una garantía particularmente interesante.

De esta regulación legal básica se deduce claramente la posibilidad de establecer estas delegaciones como mecanismo que permitiría soslayar incluso hipotéticas limitaciones a la atribución de competencias a favor de los municipios (caso de que así se interpretara finalmente la LRBRL o el TC validara algunas de sus previsiones al respecto), introduciendo un elemento de flexibilización adicional en manos de la Comunidad Autónoma y, en este caso, de la Generalitat, para construir una agenda local propia. Téngase en cuenta, además, que la ley básica estatal permite incluso las delegaciones de competencias obligatorias. El régimen local valenciano, por lo demás, facilita también que éstas puedan ser realizadas empleando fórmulas como la “descentralización de competencias” de su art. 145, que permite hacerlo con todas las competencias susceptibles de delegar y teniendo siempre en cuenta la capacidad de gestión para hacerlo. Ahora bien, la LRRCV introduce una rigidez que dificulta el empleo de esta posibilidad de forma indiscriminada y rápida, al establecer una reserva de ley:

Art. 145.2 LRRCV: La descentralización de competencias a los ayuntamientos y entidades locales supramunicipales deberá realizarse por ley de Les Corts y deberá ir acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva.

Con todo, puede interpretarse que las delegaciones del art. 27 LRBRL regulan una institución diferente de la descentralización competencial prevista en el art. 145 LRRCV, de modo que podría aprovecharse el régimen establecido en la reforma local de 2013, con esa cierta apuesta por las delegaciones y la introducción de garantías presupuestarias para las mismas, como un instrumento adicional de salvaguarda a emplear para acabar de diseñar el régimen local valenciano más allá de las previsiones generales. Así, de este modo, podrían introducirse mecanismos tanto de flexibilización geográfica o funcional, establecer programas de incentivos jugando con las mismas o emplear las delegaciones para reaccionar frente a situaciones de

urgencia o para hacer adaptaciones rápidas en espera de la concreción o creación de un nuevo régimen legal. También pueden ser empleadas para soslayar, como ya se ha expuesto, las rigideces que puedan derivarse del modelo de régimen local impuesto por la legislación básica estatal.

4.4. Otras competencias municipales

El régimen de ejercicio de otras competencias municipales (“impropias” o “diferentes a las propias y delegadas”) que ha impuesto el art. 7.4 LRBRL ha de asumirse en su integridad por el legislador autonómico, al tratarse de una regulación básica estatal que se impone a las Comunidades Autónomas. Ello no obstante, han de apuntarse dos consideraciones:

1. Un amplio y generoso régimen competencial a favor de los municipios, flexible y debidamente dotado presupuestariamente, haría innecesario en la mayor parte de los casos el recurso por parte de los municipios a ejercer competencias “impropias” (pues, en tal caso, como es obvio, ya no lo serían, sino que, por el contrario, serían competencias “propias”), con lo que hay que entender que las mismas tenderían a ser marginales en un modelo coherente, apropiado y bien dimensionado de régimen local. En este sentido, hay que recordar que la ley valenciana tiene una orientación clara en este sentido, expresada en su art. 33.4, cuando señala que las leyes sectoriales de la Generalitat “asegurarán a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses atribuyéndoles las competencias que proceda 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”.
2. Los servicios públicos, funciones y competencias ya ejercidas por los municipios hasta la fecha, por muy “impropios” que pueda considerarse que han pasado a ser tras la reforma legal, pueden seguir prestándose debido a la redacción del nuevo art. 7.4 LRBRL y quedan así eximidos de los informes que en otro caso serán imprescindibles (no duplicidad y sostenibilidad financiera) que se piden en el resto de casos. Las Comunidades Autónomas así lo han ido recalando. Es el caso, también, de la circular de la Generalitat valenciana que ha entendido que respecto de estas materias los municipios continuarán desempeñándolas “siempre que vinieran siendo ejercidas por el municipio a la entrada en vigor de la LRSAL, según se desprende del propio artículo 7.4 *in fine*.”

4.5. Un modelo de ordenación de la planta y de la prestación de servicios públicos para la Comunidad Valenciana

A partir de las consideraciones que venimos realizando, la ordenación de la planta administrativa valenciana y la determinación de los niveles administrativos en los que es más idóneo ubicar la prestación de cada servicio público han de realizarse partiendo del estudio de las necesidades y constreñimientos funcionales en cada sector de actividad pública. Para ello, será preciso analizar cómo se están prestando y ofreciendo los servicios públicos en estos momentos, identificar deficiencias y analizar cómo podrían ser mejorados. A partir de esos análisis, habría que ubicar en cada nivel competencial cada función, asumiendo como idea central que la Comunidad valenciana dispone de un marco constitucional, legal y estatutario que le permite, como hemos tratado de exponer, diseñar el esquema de prestación de servicios públicos más adecuado y adaptado a las necesidades a partir estrictamente de estas consideraciones funcionales. Es decir, que siempre habrá vías para permitir, en Derecho, residenciar la prestación de servicios allí donde consideremos que es más apropiado tras estos análisis sectoriales detallados (a los que se dedica gran parte de esta obra, justamente, con la idea de dar pista sobre cómo habría de construirse, justamente, esa agenda local propia). Para ello hay que partir de la base de que:

- *la Comunidad valenciana, dentro de su ámbito autonómico, puede establecer en cada nivel competencial (autonómico, provincial, municipal o cualquier otro que decida crear) cualquier función pública, con las contadas limitaciones que supone el tener que respetar las garantías institucionales que radican una serie de servicios mínimos en municipios y diputaciones (ambas, en todo caso, no demasiado exigentes);*
- *a nivel provincial, y más allá de las posibilidades legales de coordinación/ integración de la actuación de las Diputaciones en el nivel autonómico, hay que respetar una serie de servicios mínimos en ese nivel supramunicipal, pero podrían ser muy intensamente coordinados desde la Administración autonómica;*
- *la Comunidad valenciana puede crear instancias supramunicipales, hacerlas tan diversas y flexibles como desee, así como vincular la participación y agrupación de competencias municipales a esos niveles tanto empleando normas coactivas (como hace el Estado) como voluntarias;*
- *las delegaciones permiten flexibilizar aún más si cabe el modelo, emplear mecanismos provisionales de traslación de funciones a la escala local (que pueden servir para experimentar, para diversificar el régimen local por razones funcionales o geográficas, para reaccionar a necesidades urgentes antes de reformas legislativas en trámite...);*

- *el principio de subsidiaridad, ya contenido en la ley valenciana de régimen local, impone generosas deslegalizaciones y un modelo de financiación acorde a las mismas;*
- *los modelos intercomunales, voluntarios y colaborativos, incentivados desde la Administración autonómica, son perfectamente posibles dentro de este marco legal.*

Expuestas en estos términos las seis directrices esenciales que habrán de guiar el diseño de la adaptación de la legislación valenciana a la reforma local de 2013 a efectos de proponer un nuevo modelo de prestación de políticas públicas a escala valenciana, es necesario analizar los distintos sectores de actividad para identificar punto por punto las necesidades cambio y actuación a efectos de poder diseñar con posterioridad un modelo nuevo de planta administrativa y distribución de competencias y funciones que sea lo mejor posible.

5. Los ayuntamientos y la nueva gobernanza democrática

Josep Maria Pascual (Director de Estrategias de Calidad Urbana y Coordinador para América y Europa de Regiones y Ciudades)

5.1. Introducción: Los ayuntamientos y la nueva cuestión urbana

Los gobiernos locales se encuentran en la encrucijada. Varias razones explican esta situación:

- *Está emergiendo con fuerza un cambio de época en las ciudades,* como consecuencia de que la crisis que vive Europa no es una crisis coyuntural financiera y económica, sino que es una crisis estructural y societaria (del conjunto de la sociedad), y es exponente de un cambio de época. Las ciudades deben por tanto responder a la crisis teniendo en cuenta los nuevos temas de la cuestión urbana, como: la reordenación del espacio urbano consecuencia de insertarse las ciudades en mega-regiones supra-estatales, de los nuevos procesos de reproducción social que implica la sociedad del conocimiento, de la nueva configuración de la población urbana en la era info-global, de los procesos de individualización y de reorganización del sistema socio-familiar, de la incapacidad tanto del tradicional estado de bienestar como del mercado para satisfacer las necesidades sociales. etc.; para poder abrir futuros a la ciudadanía.
- *Los gobiernos locales y urbanos no han provocado la crisis, pero son clave para su solución.* La crisis es una crisis societaria, que afecta a la configuración de las relaciones sociales entre las personas, los actores y las instituciones. Esta crisis se produce en las ciudades donde vive el 75% de la población europea, y las ciudades se definen justamente por la densidad de sus relaciones e interacciones sociales. Los gobiernos de proximidad son claves para incidir en esta reconfiguración de las relaciones de interdependencia entre los actores y sectores sociales que tienen un papel protagonista en el presente y futuro de la ciudad.
- *Es en las ciudades donde ha impactado con mayor crudeza el retroceso en los derechos sociales,* y el aumento de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social. Para frenar estos retrocesos, y poder avanzar en derechos sociales en un futuro menos turbulento, los gobiernos locales aparecen como necesarios pero insuficientes, debido tanto a la amplitud como a la complejidad de las renovadas desigualdades sociales en la ciudad. Es necesario desarrollar una nueva visión del bienestar social y urbano, que pasa entre

otros temas por establecer una gestión estratégica compartida entre los ayuntamientos, el tercer sector y la economía social, las empresas con responsabilidad social, y los sectores de la ciudadanía socialmente comprometida.

- *El deterioro de las haciendas locales, en la mayoría de los ayuntamientos ha llevado a una crisis de la gobernanza urbana.* Los ayuntamientos, en su mayoría, se encuentran con unas deterioradas haciendas locales, que se ha convertido en una crisis de la gobernanza urbana. En ningún caso, los ayuntamientos, que han sido entendidos como gobiernos proveedores y gestores de servicios y prestaciones, pueden con sus propios recursos hacer frente a las demandas sociales del presente y afrontar los retos futuros, lo que ha provocado dicha crisis de gobernanza, y también, en no pocos casos, de ingobernabilidad.

La encrucijada consiste en que, ni las necesidades sociales de los más amplios sectores de la ciudad agravadas por las erróneas políticas macroeconómicas para gestionar la crisis financiera y económica, ni los retos futuros que emergen como consecuencia del cambio de época, es decir la nueva cuestión urbana, pueden ser afrontados por el modo de gobernación que ha caracterizado a los gobiernos locales en Europa desde finales de los años ochenta y principios de los noventa. Es necesario, tanto una renovación de los contenidos de las políticas públicas, como sobretodo una nueva concepción de las políticas públicas y del papel de los ayuntamientos, en su doble faceta de responsabilidad política como de administración de la ciudad.

A la configuración de las nuevas políticas públicas y a la transformación de los ayuntamientos vamos a dedicar las próximas páginas, así como a presentar las bases de un proyecto para la transformación de la administración municipal hacia un nuevo modo de gobernar: La Nueva Gobernanza Pública.

5.2. Los nuevos modos de gobernación municipal

Ante la amplitud de la crisis societaria y de los nuevos retos de futuro para las ciudades, ha habido dos grandes modelos-tipo de reacción ante la evidente crisis: El modelo proveedor y gestor de servicios, y la nueva gobernanza pública gobernanza democrática.

El primero y ampliamente mayoritario, que ha consistido en actuar con el mismo modelo de gestión de antes de la llegada de la emergencia de la crisis financiera en los años 2007-2008, centrado en ofrecer servicios a la ciudadanía, ahora más reducidos, y considerar al ciudadano

como consumidor o cliente de los recursos municipales, lo que ha llevado a la pérdida de protagonismo social y económico de los ayuntamientos y ha contribuido a que sus ciudades añadieran a su grave situación social, una situación de anomia o desorganización social, caracterizada ya sea por la pasividad o por el incremento de conflictividad entre los actores y los distintos sectores de la ciudadanía.

El segundo, impulsado por una minoría de ayuntamientos caracterizados por su apuesta por la innovación social, ha considerado que para hacer frente a los nuevos retos, debía protagonizar y promover una acción más amplia articulando, a través de objetivos compartidos las acciones del sector público, la iniciativa social y el sector privado en general, en el desarrollo de sus estrategias y políticas sobre la ciudad; así como el desarrollo de proyectos en base a la colaboración pública y privada o la coproducción de servicios; y la promoción y canalización, a través del tercer sector, del compromiso social de la ciudadanía. Es decir, incrementa la capacidad de organización y acción sinérgica de la ciudad, para poder hacer frente a la adversidad y poder preparar el futuro, o lo que es lo mismo la convierte en ciudad resiliente.

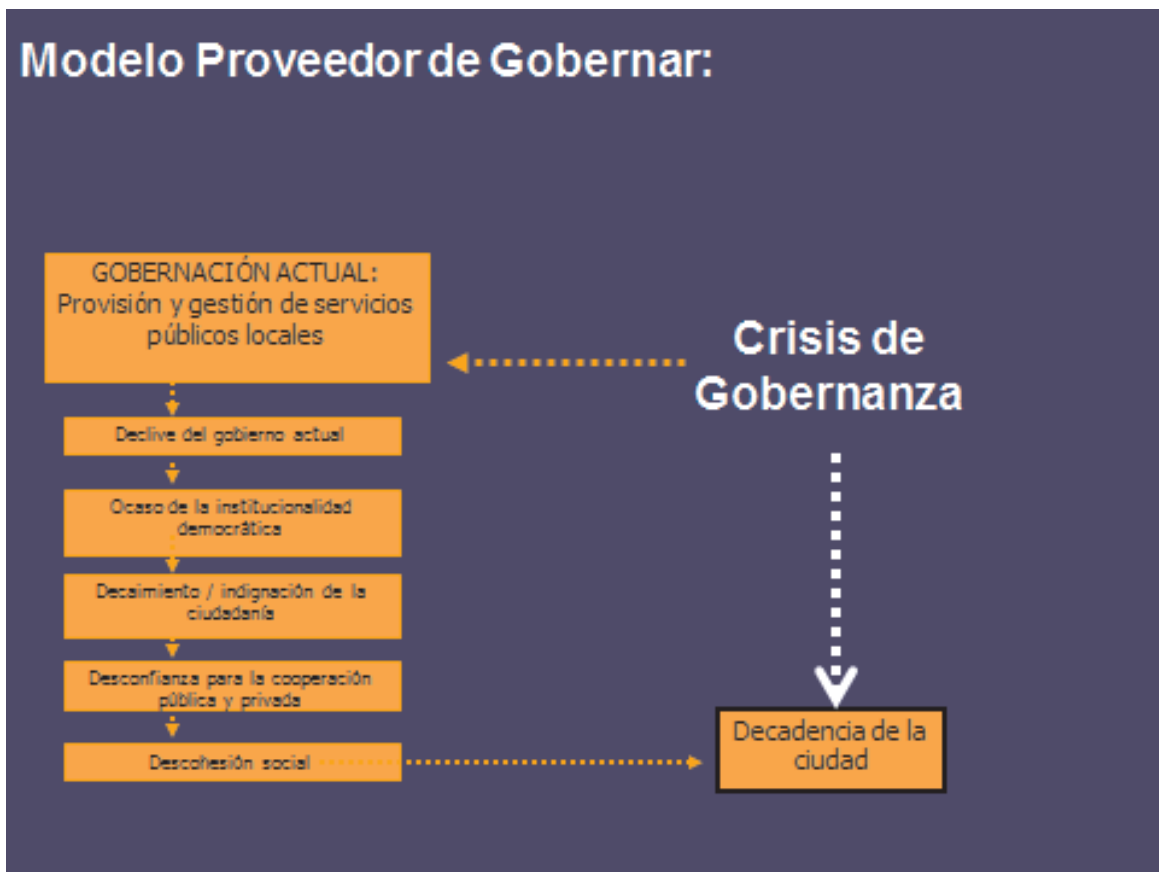


Se formula una tercera propuesta, consiste en que el ayuntamiento, dado el desprestigio que se desconfianza que se considera que genera la administración y las cada vez menores posibilidades de actuación antes los retos sociales, debe hacer lo menos posible y que sea la sociedad civil o/y el mercado el que deba asumir las tareas antes inscritas en la responsabilidad pública. Esta propuesta, se encuentra en línea de continuidad con el primer modelo, y no disponemos de ninguna constatación de que esta alternativa haya sido formulada explícitamente

por algún ayuntamiento de ciudades española, por lo que no la consideramos en el texto. En cambio, sí que es una alternativa formulada e impulsada por los gobiernos británico y holandés, para que sea asumida por los ayuntamientos.

5.2.1. El modelo proveedor y la crisis de ciudad

Veamos más de cerca los pasos que se dan en el modo erróneo de afrontar con el mismo paradigma la crisis en la ciudad, hasta convertirla paulatinamente en crisis de la ciudad, y en deslegitimación del gobierno local.



En primer lugar, ante la situación manifiesta de incapacidad de hacer frente a las demandas sociales, el ayuntamiento da máxima prioridad a la gestión de los recursos propios para disminuir los gastos, e incrementar los ingresos. La política se somete a la gerencia o a la intervención. El mismo alcalde se convierte en gerente, o bien el equipo de gobierno es controlado por la gerencia o la intervención. La política, el diálogo con los sectores de la ciudadanía, la participación ciudadana se deja para tiempos mejores en los que se pueda gastar. La política como instrumento de hacer ciudadanía ni se plantea. Se produce desde la propia política una deslegitimación de la misma. El ayuntamiento, de este modo, se segrega aún más de la ciudadanía, en la espera de que la situación mejore, para que, en el mejor de los casos, en los

últimos tiempos de mandato puedan volver a ofrecer servicios. Los ayuntamientos intentan hacer el ejercicio de centrarse sólo en las competencias propias de obligado cumplimiento. Estos ayuntamientos denominan impropias, lo que son competencias voluntarias. El resultado es una contracción del papel del ayuntamiento, y un declive de la política local y del liderazgo municipal.

Se acelera la introducción de los métodos de las empresas mercantiles en la gestión de recursos públicos. Continúa considerándose al ciudadano como un cliente o usuario (al que se dan cada vez menos servicios, sobretodo en relación a sus necesidades). La administración y los procesos administrativos, dejan de ser valorados por los objetivos propios como garantes de transparencia, objetividad, equidad, sencillez que garantizan el buen funcionamiento de la sociedad civil y su relación de confianza con la administración, e intentan someterlos a los valores de economía, eficacia y eficiencia que son propios de la organización privada y de la gestión de servicios, pero que deberían ser ajenos a una institución que tiene que velar para que dichas organizaciones funcionen³⁴. La administración, la burocracia es desvalorada en su globalidad, e intenta reducir al mínimo su personal o su coste, sin distinguir las tareas en que el funcionariado es esencial: Programación, organización, control y evaluación de recursos públicos y programas, de lo que no es: gestión de servicios, think tank, personal de apoyo o soporte, etc.

Todo ello conlleva al desprecio y ocaso de la función pública, y del valor de la institucionalidad, que es según el premio Nobel de economía, Douglas North³⁵, es lo que genera confianza y colaboración en la sociedad civil y en su relación con la administración, que es un factor esencial de desarrollo.

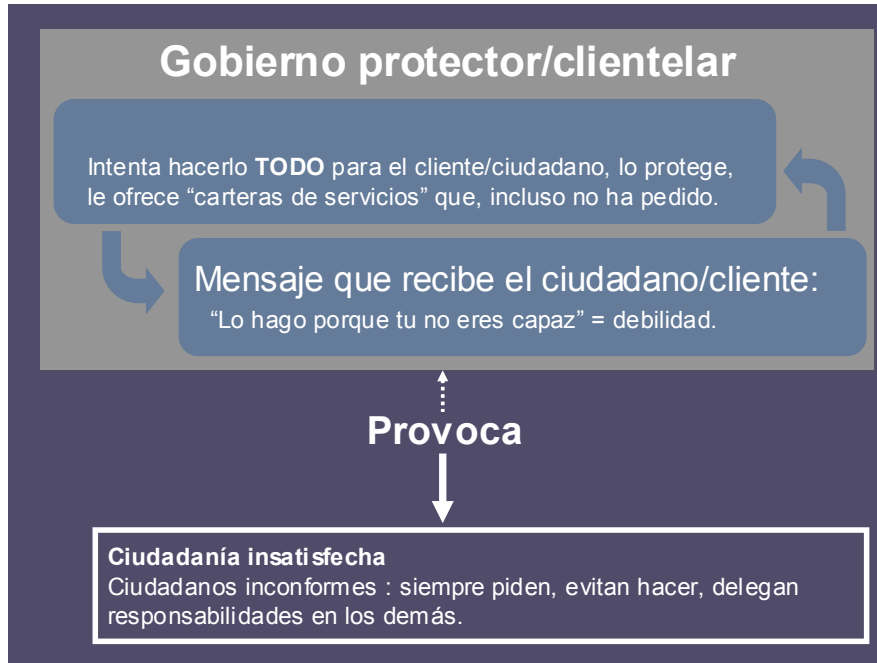
Junto a la pérdida de peso específico, la desvalorización de la política, de las instituciones que conlleva seguir con el mismo paradigma de gobernación, existe un tercer elemento: la pérdida de la participación ciudadana o el incremento de la conflictividad entre la sociedad civil organizada, y los gobiernos locales. En efecto, el modo de gobernación centrado en la oferta de recursos a la ciudad, y a la consideración del ciudadano como cliente al que hay que ofrecer, en épocas de bonanza fiscal, todo lo que se pueda, incluso lo que no ha pedido, la participación y la consulta ciudadana es entendida en sus aspectos de recoger sugerencias y propuestas para elaborar y evaluar las políticas financiadas con fondos públicos, o para disponer de carteras de servicios a ofrecer posteriormente a la propia ciudadanía. Este sistema de gestión ha fomentado una ciudadanía no comprometida con la ciudad, y permanentemente insatisfecha con la

³⁴ Véanse las obras de Du Gay (2012) Prats i Català (2005).

³⁵ Ver la entrevista a Douglas North a *Perspectiva (Mundo)* nº 5, pág. 31 a 35.

actuación municipal, puesto que sólo demanda, y no se responsabiliza con la ciudad y su futuro puesto que siempre lo delega en las instituciones públicas.

Este es el esquema:



Los ayuntamientos, que en la situación de crisis, han seguido con estos procesos de participación sin reestructurarlos se han encontrado con una ciudadanía aún más insatisfecha por la reducción de prestaciones y servicios, lo que ha incomodado tanto al personal municipal como a la propia ciudadanía. Ante esta situación la mayoría de los ayuntamientos han optado por reducir también los espacios de participación, centrándose fundamentalmente en la supuesta participación electrónica desligada de los espacios de deliberación y consulta con la sociedad civil organizada, que es más lejana, no representativa y sobretodo más controlable. Pero lo que ha producido, paradójicamente, es una ciudadanía más beligerante. El esquema es el siguiente:



Ante esta ausencia del gobierno en los momentos de incremento de las necesidades de la ciudadanía, se produce una ruptura de la relación, y una mayor beligerancia, que se expresa en la no participación en los espacios que el gobierno local mantiene, o/y en una actitud de gran hostilidad entre la sociedad civil organizada, y los representantes políticos.

La debilidad de la institucionalidad antes señalada, así como la generación de desconfianza ante el pago a proveedores (los pagos más fáciles de posponer) ha hecho a los ayuntamientos imprevisibles y poco confiables, con lo que se quiebra la necesaria cooperación pública y privada en la ciudad, una de cuyas manifestaciones ha sido la subordinación de los ayuntamientos a las condiciones de los operadores bien soportados financieramente.

Pérdida de peso del ayuntamiento en la ciudad, deslegitimación de lo público y de la política, debilitación de la institucionalidad democrática, confrontación ciudadana, y debilitación de la cooperación pública y privada, y el ocaso de los mecanismos de participación ciudadana ha conllevado a la descohesión social o anomia, que ha significado no poner en valor los recursos propios de la ciudad, y debilitar la capacidad de organización y acción de la misma, lo que comporta la decadencia de la ciudad, y el desprestigio del ayuntamiento y la política democrática local. La crisis en la ciudad ha significado una crisis de la ciudad, o lo que es lo mismo de la capacidad de reaccionar.

5.2.2. La Nueva Gobernanza Pública

Existen ayuntamientos³⁶ que, como se ha señalado, están cambiando su modo de gobernación de la ciudad, que pasa por considerar que la ciudad es una construcción compartida asentada en las relaciones de interdependencia entre los distintos actores y sectores de la ciudadanía, y de manera especial por la acción de la ciudadanía en su conjunto.

Estos ayuntamientos innovadores, perciben su relación con la ciudadanía no tanto como proveedores y gestores de recursos, sino y fundamentalmente como representantes democráticos de la ciudadanía, y en tanto representantes de la ciudad, se convierten en promotores y organizadores de estrategias y proyectos compartidos para que la ciudad pueda afrontar colectivamente los desafíos que tiene planteados, y realizar los objetivos que se han identificado conjuntamente entre el ayuntamiento, las organizaciones más representativas de la sociedad civil, y han identificado la estrategia, en base a la opinión de la ciudadanía extraída mediante consulta ciudadana.

La tarea del ayuntamiento es fortalecer la capacidad de organización y acción del conjunto de la ciudad en la adversidad de la situación de crisis, para poder responder tanto al incremento y mayor complejidad de los retos sociales y económicos, como conducir a la ciudad, en los cambios estructurales que la crisis societaria conlleva, hacia objetivos de progreso, cohesión social y competitividad.



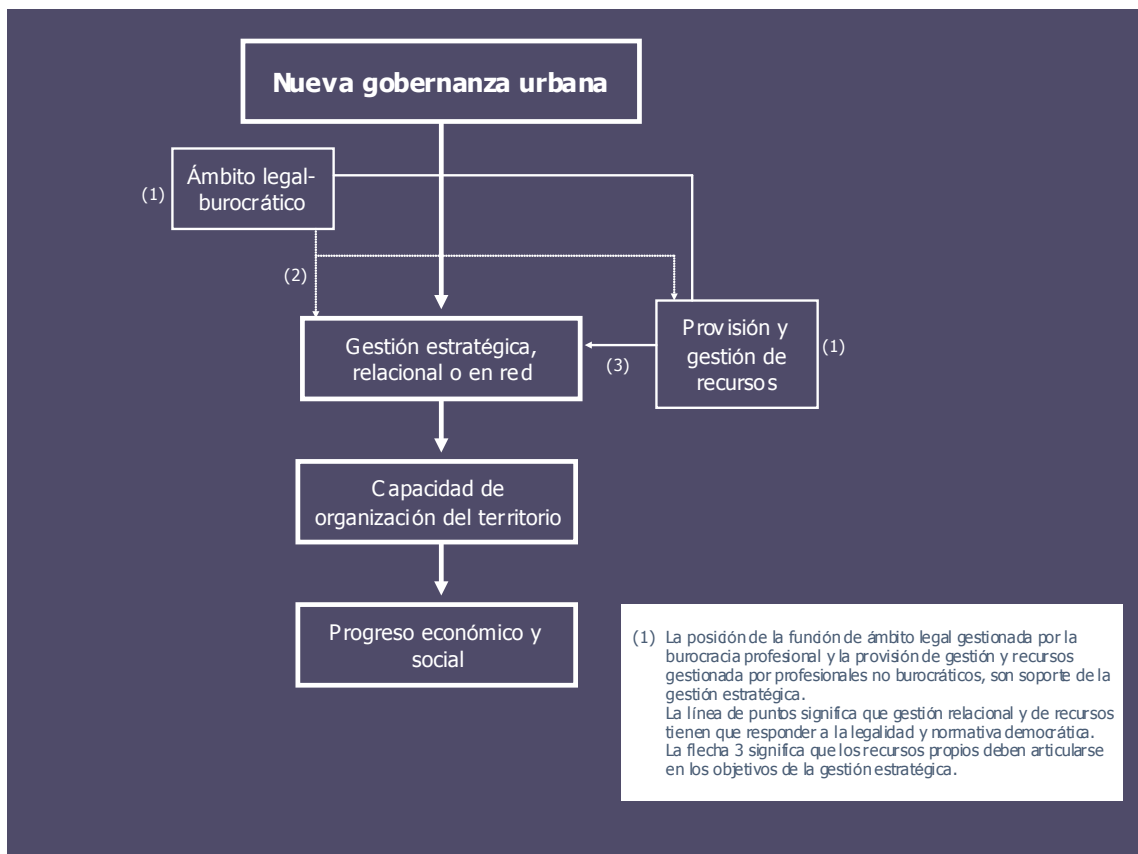
Es decir frente al modelo del gobierno proveedor y centrado en la gestión de recursos propios, que conlleva una pérdida de peso social y político del ayuntamiento, aquí el ayuntamiento *gana*

³⁶ Ejemplos de estos ayuntamientos, en la provincia de Barcelona, son: áreas del ayuntamiento de Barcelona, en especial el área de calidad de vida, el ayuntamiento de Granollers, Montmeló, Santa Coloma de Gramenet, San Cugat del Vallés, entre otros.

en protagonismo político y en peso social liderando un proyecto de toda la ciudad para hacer frente a la crisis social y al cambio de época.

En esta perspectiva, se trata de manera especial de desarrollar una buena gerencia de los recursos públicos, pero en este caso lo fundamental ya no es la relación aislada de los servicios municipales con sus clientes y usuarios, sino asegurar que la inversión responda a los objetivos del conjunto de los actores de la ciudad, que exista una complementariedad, y no una competencia, entre los recursos de la sociedad civil, y los del ayuntamiento, y muy en especialmente que se promuevan programas y proyectos en red que articulen bajo programación concertada recursos públicos y privados. De este modo se multiplica la acción de todos los recursos de la ciudad y se garantiza un mayor impacto ciudadano de los mismos.

El esquema es el siguiente:



En el que se observa; que a partir de un marco legal que se hace más transparente, objetivo y equitativo para toda la organización municipal, y que se orienta a promover y regular la acción municipal en la dirección de la gestión relacional. Lo fundamental para la administración consiste en que los servicios y prestaciones financiadas con fondos públicos se integren en una gestión de programas y proyectos con las entidades y empresas de la sociedad civil, financiados ya sea con fondos propios o procedentes de otras administraciones públicas o fondos privados.

De tal manera que se mejore la capacidad de respuesta de la ciudad para responder a los retos de progreso económico y social que tiene planteados.

El ayuntamiento relacional no reduce su actuación a las competencias propias, sino que además de competencias propias y obligatorias tiene también *incumbencias*. Incumbencias es todo aquello que preocupa ampliamente a la ciudadanía, y es básico para el progreso de la ciudad, y por tanto debe hacer suyo el gobierno democrático y representativo de la ciudad. Ahora bien, asumir incumbencias en la ciudad no significa proveerlas y financiarlas con los propios recursos locales, esto es lo propio del paradigma de gobierno protector y gestor de recursos propios, sino que tiene que desarrollar las actuaciones necesarias para organizar su satisfacción, ya sea promoviendo redes o compromisos cívicos en la ciudadanía, o/y asumiendo la negociación de estas demandas ante las otras administraciones competentes.

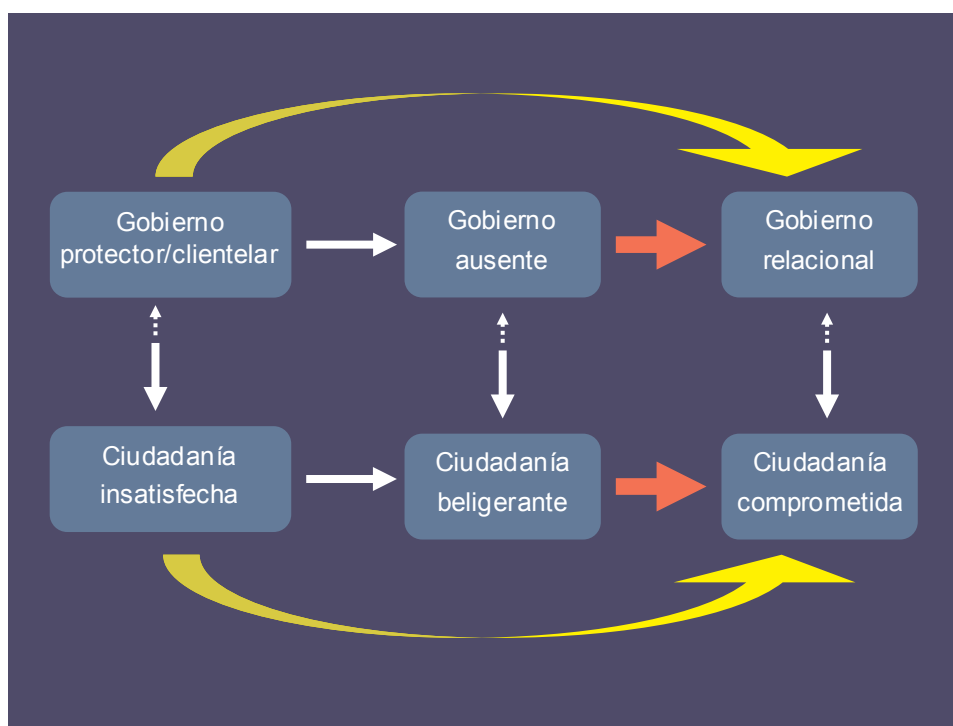
La nueva gobernanza exige romper con la consideración del ciudadano como cliente o usuario de los servicios públicos. El ciudadano es miembro activo de la ciudad y responsable de su funcionamiento, en este sentido debe comprometerse con el funcionamiento de la misma. Existen muchos niveles de compromiso ciudadano, desde el buen cumplimiento de las normas, a una preocupación más activa por su propia educación, salud, etc., o la de sus familiares, hasta el compromiso de las personas que realizan acciones de voluntariado social, deportivo, cultural etc.

La participación debe de reestructurarse. No puede estar centrada en lo que debe de hacer el gobierno local, sino en lo que debe hacerse en la ciudad contando con la colaboración de los principales actores y sectores de la ciudadanía. De lo que tiene que hacer el ayuntamiento por mí o por mi barrio o sector, típico del esquema gobierno proveedor-ciudadano cliente, al que podemos hacer entre todos, típico de la gobernanza democrática.

La consulta, asesoramiento y deliberación sobre las políticas, en las que intervengan fondos públicos para su financiación parcial o total, es del todo necesario, para identificar las necesidades e intereses de los distintos sectores sociales a los que se debe dar respuesta, y que por tanto deben ser contemplados en toda política, programa o proyecto. Los espacios de participación (presenciales y electrónicos) deben ser concebidos fundamentalmente como espacios, para conocer y entender los diferentes intereses legítimos y necesidades presentes procedentes de los distintos sectores o actores en un tema, para con ellos elaborar los programas y proyectos compartidos, que deberán implementarse con la colaboración y compromiso de acción de la ciudadanía. También son de gran utilidad para hacer el acopio de conocimientos que existen en la ciudad para la elaboración de políticas públicas.

Deben desterrarse de los procesos de participación ciudadana la decisión sobre fondos públicos, puesto que cuestiona el papel de la democracia representativa y de las personas electas, y sirve para convertir los espacios de participación, en una especie de pleno de no electos, que buscan influenciar la acción del gobierno a través de dichos espacios, o también, disponer de plataformas de difusión de mensajes a la ciudadanía. A parte de que el voto en un espacio de participación nunca es universal, ni tampoco logra ponderar correctamente, por sí mismo, el peso social de los distintos posicionamientos.

Por otro lado, disponer de amplios y bien organizados ámbitos de participación es imprescindible, puesto que se trata, nada más y nada menos, de construir el interés general en cada programa o proyecto a partir de las distintas necesidades y posicionamientos legítimos de todos los sectores de la ciudadanía, para lograr la colaboración y el compromiso de la gran mayoría social. Pero ello obliga a que se reformulen y reestructuren, con amplio apoyo social, tanto los discursos como las dinámicas y metodologías de los espacios de participación puesto que de este modo se podrá transitar desde el esquema de gobierno proveedor a la nueva gobernanza o gobierno relacional sin pasar por el traumatismo de gobierno ausente, por el que pasan la mayoría de las ciudades y ayuntamientos³⁷.



Es característico de la nueva gobernanza, que el ayuntamiento impulse la creación de clústeres económicos y redes de cooperación social. Además las redes de cooperación social, se

³⁷ Pascual Esteve (2011).

promueve, a través de las entidades no lucrativas, la promoción del voluntariado, la ayuda mutua, y el compromiso activo ciudadano en general.

Fortalecer la acción de la ciudad y fortalecerla en la adversidad, significa de manera especial, dotarla de un proyecto de futuro y creíble en base al cuál orientar los recursos públicos y privados, así como los compromisos de la ciudadanía.

Aunque se ha colocado en último lugar, por el orden de explicación, desde el primer momento, los ayuntamientos hayan promovido ayuntamiento estrategias compartidas y hayan dejado de considerar las políticas públicas como algo que afecte solo a las competencias y recursos de la administración, sino que las políticas públicas se han convertido en políticas de la “polis”, en verdaderas políticas de ciudad, que articulan a través de objetivos comunes los recursos tanto del ayuntamiento y de otras administraciones, como de las entidades privadas e iniciativas ciudadanas. Las políticas públicas deben convertidas en políticas de ciudad la prioridad no está sólo en la identificación de criterios de actuación y proyectos estructurantes, sino, y sobretodo, que el proceso de identificación de los mismos se entiende como un proceso social de fortalecimiento de la capacidad de organización y acción. La elaboración de una estrategia compartida es un buen inicio para desarrollar los nuevos espacios de compromiso ciudadano, desplegar una nueva cultura ciudadana en relación a la ciudad, e identificar los principales proyectos a desarrollar en clusters y redes de cooperación.

La síntesis del planteamiento de la nueva gobernanza local la podemos sintetizar en el siguiente esquema:



En esta dinámica de la nueva gobernanza pública requiere tanto un liderazgo político relacional, como y de manera especial una transformación de la administración de burocrática y proveedora/gestora de recursos hacia una administración relacional.

5.2.3. El Ayuntamiento importa: Las características de un modelo de transformación

Para que las políticas de nueva gobernanza no sean sólo una experiencia piloto y puedan estabilizarse, la gestión y organización del ayuntamiento importa mucho. Es necesario un liderazgo político relacional para poder construir el interés general de las políticas de ciudad, a través de articular tanto de los intereses legítimos de los actores, como de las necesidades del conjunto de sectores sociales implicados; también se precisa liderazgo para desarrollar un proceso de transformación de la administración, con una dirección de cambio muy clara: pasar del gobierno proveedor al relacional. Esta orientación del gobierno municipal, para que pueda consolidarse la nueva gobernanza, y que se convierta en el modo de gobernación propio de la ciudad, exige un cambio en la organización, en los criterios de actuación de dicha administración, y por supuesto en su modo de actuar y relacionarse con la sociedad civil y la ciudadanía. Pero, hay que tener en cuenta que se trata de innovar en un medio institucional muy consolidado y bastante refractario al cambio donde no pocas reformas han fracasado. El cambio

organizativo es tan necesario como complejo. Es por ello, que deben evitarse dos planteamientos que han fracasado:

- *Los proyectos de transformación rápida basada en equipos externos con gran soporte político*, para que introduzcan los criterios de actuación y fórmulas de medición de rendimientos y resultados. El problema que tiene estas metodologías es que son difícilmente asimilables por la organización, y que al finalizar la presión política ya sea por cansancio o por cambios en el personal directivo, las pautas habituales o bien desnaturalizan el sentido de las reformas, o sencillamente las convierten en inoperativas.

- *Las reformas que consisten en formar al personal fuera de la institución en facultades o escuelas de gestión* de alta calidad académica. Este planteamiento logra formar a determinados profesionales de la administración, pero estos al insertarse en su puesto de trabajo se encuentran en un medio que no se ha transformado, y poco poroso para aplicar las nuevas recetas de gestión. A medio plazo, estos profesionales son absorbidos por el entorno. El medio es mucho más hostil cuando los profesionales han sido formados en técnicas de gestión empresarial. En este caso, a las habituales rigideces de un marco institucional, se suma una gran confusión: la administración no es una empresa. Una buena administración es la condición necesaria para que las empresas y la sociedad civil funcione, por tanto las características de objetividad, equidad, transparencia, rendición de cuentas que toda buena administración debe tener, no son las mismas que una empresa mercantil. En segundo lugar, el personal funcionario debe garantizar el funcionamiento del estado de derecho, y por tanto está mucho más protegido y reglamentado, que un profesional de la sociedad civil, precisamente porque debe estar protegido de las posibles arbitrariedades de la dirección, justamente para poder acreditar el ajuste a derecho de las decisiones de dicha administración. Es por ello que los criterios de motivación y rendimiento empresarial no son coincidentes con los propios de una administración pública.

Las características del modelo de transformación de la administración que proponemos se basa en:

- 1) Se diseña como un proceso para crear una “masa crítica” de profesionales de la administración con capacidad de apoyarse entre ellos para crear un entorno transformador, que les facilite implantar los cambios necesarios. los cambios necesarios.

- 2) El proceso tiene lugar en el interior de la administración, a partir de los profesionales a los que se reconozca una implicación de los valores de lo público, y con ascendencia hacia el conjunto de los profesionales de su área o departamento.
- 3) El proceso se inserta en una estrategia general de cambio en el modo de gobernación de la administración que se sustenta tanto en la dirección como en esta “masa crítica” de profesionales que se convierten en sujetos del cambio administrativo.
- 4) Es un modelo de formación/acción en que se desarrollan políticas importantes o proyectos estructurantes en base a los criterios del nuevo modelo de gobernación.

5.2.4. Las bases del proyecto de transformación del ayuntamiento

En este apartado de manera sucinta exponemos las bases del proyecto innovador de transformación de la administración simultáneo para varios ayuntamientos, que da respuesta tanto a los obstáculos identificados en los procesos de cambio administrativo, como se nutre de procesos en los que se ha avanzado con éxito en el desarrollo de políticas de nueva gobernanza pública.

El proyecto se alimentara de las experiencias de todos los ayuntamientos que participen en el proyecto. El aprendizaje y el apoyo mutuo se desarrollará desde el seminario inicial de ciudades, durante el desarrollo del proyecto de formación y acción en cada ciudad, y por la inserción de las ciudades en la red “on line” de asesoramiento mutuo.

El proyecto de ciudades para el fortalecimiento institucional, consta de las siguientes fases:

1) Seminario inicial con ayuntamientos

Los profesionales de los ayuntamientos participantes en el proyecto, realizan un seminario inicial cuyos objetivos son:

- Conocer el medio económico, social e institucional en el que se desarrolla la acción de cada ayuntamiento participante, así como compartir las experiencias más avanzadas de cada ayuntamiento en gobernanza democrática.
- Adaptar el programa, la metodología y los contenidos del proyecto de formación – acción a la situación de cada municipio para garantizar su mayor efectividad.
- Presentar a los responsables que van a desarrollar el proyecto en cada ciudad: el asesor externo y el responsable local.
- Cronograma definitivo de la intervención en cada ciudad.

2) Creación de Círculos de Innovación

En cada ciudad, el responsable local con el soporte del asesor internacional se creará uno o máximo dos grupos, en función del tamaño de la administración; cada grupo constará de 15 a 20 profesionales y se les denominará Círculos de Innovación (CI), pudiendo adquirir un nombre específico en función de cada ciudad.

Los profesionales serán escogidos, en una fase previa por el alcalde/alcaldesa o equipo de gobierno o/y altos responsables de la administración. En un 80% deberán ser funcionarios de la administración o bien profesionales contratados indefinidamente. Un 20% será personal electo o de confianza técnica del alcalde o alcaldesa. El personal de los CI se escogerá en función de un certificado que dé cuenta de la motivación elevada en el desarrollo de su trabajo en la función pública, su predisposición a la innovación y sus capacidades de liderazgo e influencia hacia el conjunto de los profesionales de la administración y del gobierno municipal.

3) Proyecto Estratégico de Formación-Acción

El proyecto estratégico de formación – acción consta de tres partes:

3.1. Seminario de formación en cada CI:

El seminario de formación para el desarrollo de capacidades, conocimientos y técnicas consta, a su vez, de tres partes:

- 1- Formación en conocimiento objetivo: formación lógica conceptual para comprender lo que acontece en la ciudad y la administración municipal.
- 2- Fortalecimiento de las capacidades para la gestión relacional con actores privados y entidades ciudadanas, y transversal o integral, para la articulación de políticas públicas en objetivos compartidos de impacto ciudadano: Técnicas de gestión de redes, negociación relacional, metodologías de participación, sistemas de evaluación, etc.
- 3- Conocimiento instrumental: capacitación en metodologías y técnicas para la gestión relacional, institucional y liderazgo político relacional o comunitario. Capacidades operativas: fortalecimiento de capacidades y habilidades personales y grupales para operar en la ciudad y administración: Comunicación persuasiva, Coaching estratégico

Todos los temas se explican haciendo referencia a casos de buenas prácticas para mejor asentar los conocimientos.

El seminario presencial se basa en casos prácticos, y muy en especial en proyectos relacionados con la temática del seminario que se disponga a poner en marcha o a reorientar el ayuntamiento.

3.2. Proyecto de actuación estratégica en proyectos clave para la ciudad mediante gestión relacional.

La transformación de la administración hacia una administración relacional se inicia través de uno o máximo dos proyectos concretos de gran impacto ciudadano.

Se identifican y escogen proyectos estratégicos para la ciudad que impliquen a una pluralidad de actores: Rehabilitación de un río y su uso para espacio público ciudadano, o un pacto local para la inclusión social, o programa de reordenación de la movilidad urbana, etc.

En base a cada proyecto se analiza el modo de gestión previsto o realizado hasta ahora, y se establecerá como este debería realizarse mediante las técnicas de gestión relacional.

La asistencia técnica para la elaboración de los proyectos de acción se reparte entre formación on-line y presencial.

3.3. Acompañamiento y asesoría on-line de apoyo para el cambio:

Creación de vínculos de aprendizaje compartido y apoyo mutuo entre los profesionales de los CI de cada ciudad y entre el círculo y el equipo de asesoramiento es un objetivo esencial para el éxito de proyecto de gobernanza relacional en cada ciudad.

Asimismo se establecen los contactos *on line* de las ciudades entre sí para el seguimiento de las experiencias y el conocimiento y apoyo mutuo.

Los miembros del CI de cada ciudad están suficientemente preparados, para replicar progresivamente el seminario a otros profesionales de la administración, de tal modo que todo el personal de la administración formado en gobernanza relacional colabora activamente en el desarrollo de éste modo de gobernar la administración y la ciudad.

4) Seminario de difusión

Una vez finalizado el proyecto, cada ciudad efectúa un seminario de difusión sobre la gobernanza democrática y la gestión relacional del proyecto estratégico dirigido a los ayuntamientos de la Región o del País.

5) Documento recopilatorio de estrategias de fortalecimiento de la gobernanza

Al finalizar el proyecto se redacta un informe recopilatorio de las estrategias de gobernanza elaboradas en las distintas ciudades, la evaluación de las mismas y las conclusiones del seminario intercontinental, para fomentar la difusión de conocimientos y estrategias de implantación de la gobernanza democrática local.

6. La ventaja colaborativa

Josep Sorribes (IIDL. Universitat de València – Estudi General)

6.1. Colaboración y competencia entre ciudades

En los inicios de la primavera de 2015, El Roto en uno de sus viñetas que de hecho son con frecuencia verdaderas tesis doctorales, apuntaba la urgencia de repartir “cartillas de razonamiento”. Según mi humilde saber y entender lo de la *ventaja colaborativa* debería sin duda figurar en esa hipotética cartilla.

La primera vez que oí hablar del concepto de ventaja colaborativa fue en Mayo de 1999 en el Primer (y último) Congreso Internacional de Áreas Metropolitanas organizado por el extinto Consell Metropolità de l’Horta y celebrado en el Palacio de Congresos de Norman Foster. Va a hacer ya 16 años y no recuerdo los detalles pero sí al autor de la ponencia, Javier Font, en aquel momento miembro del equipo director de BM³⁸-30, una asociación estratégica para la revitalización del Bilbao Metropolitano que sigue trabajando mucho y bien y que siempre he tenido como referente. No recuerdo los detalles pero sí la idea básica. Ya por entonces se hablaba mucho de la competencia entre ciudades (que luego ha derivado en el *branding*, el *city marketing*, etc.). Javier Font tuvo el acierto de poner sobre la mesa una idea seminal de gran importancia: la ventaja colaborativa era tan importante o más que la permanentemente citada ventaja competitiva, sin por ello tener ninguna necesidad de negar aquello que de sano tiene la competencia, el *benchmarking* etc...

La idea de las virtudes de la competencia entre ciudades tiene un discurso bien conocido que ha dado de comer a no pocos consultores. La nueva moda son las *Smart Cities* (una ciudad inteligente, cableada y monitorizada para mayor gloria de las multinacionales del ramo) aunque todavía resuenan los ecos de modismos como estratégico, sostenibilidad o gobernanza, las más de las veces eficaces instrumentos de propaganda o de distracción masiva desprovistos de cualquier contenido. El discurso de la competencia entre ciudades no es más que una versión del paradigma de la competencia. El mundo no es plano -Friedman *dixit*- sino que hay picudas montañas de éxito y valles profundos de miseria. Vencedores y perdedores, porque de eso se trata. Y si la ciudad quiere “posicionarse” en el mapa debe ofrecer mejores atractivos para la inversión que las ciudades con las que compete. Hay que ganarse la “confianza” de los mercados para salir de la crisis según la fracasada receta *austericida*. Y si para ello conviene ofrecer costes laborales unitarios bajos y fiscalidad favorable no importa que la mayor parte de la

³⁸ http://www.bm30.es/Welcome_es.html (última consulta 30 de abril de 2015).

población pierda derechos y libertades. Seguimos atrapados por la enredadera cuya semilla plantaron a finales de los 70 Reagan y Margaret Thatcher. Un ajuste de cuentas histórico en toda regla como ha explicado Fontana (2013) (Krugman y Stiglitz vienen diciendo hace más de una década y recientemente lo ha demostrado Thomas Piketty, 2014, que la riqueza se concentra y crece la desigualdad en todos los niveles de análisis que planteemos).

Como ha explicado tan breve como magistralmente Oriol Nel·lo el pasado 20 de Mayo en la presentación del libro de Joao Freixas, “Las ciudades en la encrucijada”³⁹, el paradigma de la competencia ha hecho trizas el paradigma socialdemócrata de la cohesión social. En el espacio de los flujos y los lugares de Manuel Castells i Jordi Borja (1997), la ciudadanía acosada se ha refugiado con frecuencia en el otro paradigma, el de la identidad, la última trinchera en la que se encuentran las redes de ayuda familiares y de amigos. La consigna, a la fuerza, es resistir pero es difícil evitar que la identidad (tan necesaria por otra parte) alimente exclusiones y xenofobias que avalan aquello de que “*the identity is a bloody bussiness*”.

La crítica a las múltiples trampas que se esconden detrás de la compleja semántica de la competitividad no puede ni debe confundirse con la inacción, el conformismo o la permanente somnolencia digestiva de la que hablaba Joan Fuster. Hay que competir -Garicano *dixit*- y hay que innovar, pero los privilegios corporativos y las ganancias fáciles de concesiones públicas y demandas cautivas tienen poco que ver con el cacareado “cambio de modelo productivo”, adornado, *of course*, con el término mágico del desarrollo sostenible, un oxímoron como un piano porque -Joan Romero *dixit*- el desarrollo incluye la sostenibilidad. Lo otro se llama crecimiento.

Si, por tanto, conviene ir con los pies de plomo cuando nos acarician los oídos con la competitividad -y por extensión con la ventaja competitiva-, parece prudente prestar atención al concepto que nos ocupa, el de la ventaja colaborativa. No hace falta hacer una tesis doctoral ni tener una inteligencia privilegiada para comprender y certificar que la colaboración es capaz de generar el bienestar material y moral de la población, tal y como decían nuestros ancestros. Lo de la unión hace la fuerza no es sólo un *slogan* televisivo. Hay cientos, miles de experiencias concretas que así lo avalan. Trabajar y aprender juntos es fuente segura de eso que suele llamarse sinergias o también rendimientos crecientes. En la economía social y cooperativa hay ejemplos para dar y vender pero también, y en ese ámbito estamos, en las ciudades. Las redes de colaboración, informales o formales, llevan años desarrollándose y demostrando su poder. Y este es un juego en el que todos ganan. Las ciudades más dinámicas se convierten con facilidad en líderes naturales de las redes y, obviamente, obtienen beneficios pero el resto de las ciudades también imitan, experimentan y mejoran.

³⁹ http://oriolnello.blogspot.com.es/2014_12_01_archive.html (última consulta 30 de abril de 2015).

Las redes de colaboración pueden ser lejanas o próximas. Ambas son efectivas pero cuando de proximidad se trata existe una ventaja colaborativa añadida que es archiconocida y que se esconde en el tecnicismo de “economías de escala”. En la prestación de un gran número de bienes y servicios públicos la colaboración optimiza los recursos. A igual cantidad de recursos disponibles le corresponde un mayor “*output*” o, lo que es lo mismo, se pueden producir bienes y servicios a un menor coste. Piense el lector en cualquier actividad, por ejemplo en la recogida y reciclado de los residuos. Claro que es mejor el rendimiento cuanto más compactos sean los núcleos urbanos “colaborantes” pues también está demostrado que la dispersión urbana (o *urban sprawl*) dificulta la obtención de ventajas colaborativas y genera, por el contrario, costes evitables como los de un uso intenso de la motorización privada.

6.2. La ventaja colaborativa aplicada al ámbito urbano: economías de escala, externalidades e indivisibilidades

Pero volvamos a nuestra vieja amiga, la ventaja colaborativa. Además de hacer más eficiente el uso de los recursos cuando existe la posibilidad de explotar economías de escala, la ventaja colaborativa presenta dos fenómenos de fácil comprensión: las externalidades y las indivisibilidades. La ciudad es el reino de las externalidades, es decir, de costes o beneficios que se generan de forma externa al agente urbano concreto y que no son recogidos por el precio de mercado. Por poner algunos ejemplos obvios, el exceso de motorización privada disminuye la velocidad comercial del transporte público rodado y colabora activamente con el círculo vicioso de menor velocidad -menor fiabilidad- menos usuarios- mayor déficit. Por seguir con el mismo tema; el exceso de motorización privada es la primera causa de la contaminación atmosférica. Cambiando de ámbito, la concentración de locales de ocio aumenta la contaminación acústica y dificulta o impide el descanso de la vecindad. Los residuos industriales (*outputs* no deseados) pueden contaminar suelos y acuíferos si se depositan en vertederos no aptos. Y así sucesivamente

No todo son externalidades negativas en la ciudad. El transporte público, por ejemplo, es condición *sine qua non* para el normal funcionamiento de las actividades públicas y privadas de la ciudad. La existencia de una Universidad genera múltiples beneficios externos en la ciudad en la que se ubica. La proliferación de actividades culturales tiene un impacto positivo en el clima de innovación (Marrades, Rausell y Segovia, 2015). Podríamos seguir añadiendo casos, pero como ejemplificación pienso que es suficiente lo ya apuntado.

La existencia de múltiples externalidades positivas y negativas en cualquier ciudad concreta exige que la política urbana consiga que se “internalicen” de forma que se reflejen los costes y

beneficios reales: los que generan costes externos que los asuman como costes y los que reciben externalidades positivas que colaboren en su financiación. Pero si en lugar de hablar de una ciudad concreta hablamos de un área urbana, las externalidades siguen haciendo de las suyas. Todo lo dicho sobre la motorización privada es de aplicación porque el transporte público sólo se puede abordar y entender en una perspectiva metropolitana pero, además, aparecen nuevas modalidades. Contaminaciones procedentes de municipios vecinos; *free riders* que utilizan servicios inexistentes en su municipio pero presentes en el municipio vecino o cercano sin que haya compensación financiera entre municipios; localización de usos incompatibles a uno y otro lado de la “frontera” municipal etc... Y también existen, cómo no, beneficios externos como las rentas de capitalidad.

Aunque quizá no puedan calificarse en sentido estricto como externalidad, la falta de planificación conjunta de usos hace que, por ejemplo, existan polígonos industriales, polideportivos u otros servicios en municipios contiguos o próximos con un grado de utilización bajo lo cual genera un evidente despilfarro. O, por poner otro ejemplo, un mapa sanitario deficiente repercute severamente en el bienestar social de la población

Economías de escala, externalidades y... indivisibilidades. Se habla de indivisibilidades cuando la oferta de una determinada red o un determinado servicio no puede realizarse de forma “continua”, sino “discreta”. Es decir, la oferta no puede ajustarse a la demanda individual porque existen indivisibilidades. Un nuevo carril de autovía o una nueva autovía, incrementa “de golpe” la capacidad del sistema. Y quien habla de autovías habla de todo tipo de transporte metropolitano (infraestructuras y capital móvil), del ciclo del agua (captación, distribución, depuración y reutilización) o de nuevos establecimientos sanitarios o educativos de cierta envergadura. Un motivo más para practicar la ventaja colaborativa aunque en este caso hay poco margen de opción razón por la cual a nadie se le ocurre plantear determinadas actividades a escala municipal.

Sintetizando, existen multitud de razones para que los municipios que conforman un área urbana colaboren en una amplia gama de actividades y, sin embargo, España, un país con una tasa de urbanización propia de un país desarrollado (en torno al 80%) presenta un déficit alarmante de colaboración intramunicipal. Existen algunas redes informales temáticas y diferencias regionales sensibles pero, de todas formas, sólo existe un área metropolitana con legislación *ad hoc* mínimamente desarrollada: la del Área Metropolitana de Barcelona⁴⁰ aprobada por la Generalitat Catalana en 2011 y que logró finalmente, tras un proceso no sencillo, el acuerdo unánime de todos los grupos políticos.

⁴⁰ <http://www.amb.cat/s/home.html> (última consulta 30 de abril de 2015).

6.3. El tradicional recelo en la gestión urbana y territorial a la colaboración metropolitana

Explicar esta anomalía no es tarea fácil. En mi opinión, confluyen al menos tres factores. En primer lugar, la autonomía municipal mal entendida ha conducido a una versión contemporánea del taifismo. La colaboración entre alcaldes de municipios vecinos o cercanos es muy escasa y, en muchas ocasiones nula como puede comprobar el lector leyendo las “crónicas” de ciudades que están apareciendo (Novell y Sorribes). Es un tema de hondas raíces culturales o, mejor dicho, aculturales. Repetiré, una vez más, que la cultura es algo muy difícil de definir pero que se nota cuando no existe. Y no se trata de cultura política sino de cultura a secas. La ya larga tozudez de la alcaldesa de Valencia Rita Barberá en obviar cualquier planteamiento supramunicipal es un hecho conocido y comprobado, pero desgraciadamente el cantonalismo mental está más extendido y no se limita sólo a la mayoría de gobierno que ha repetido victorias electorales en la ciudad de Valencia desde 1991.

El segundo factor “limitativo” es sin duda la supervivencia de las provincias en la Constitución de 1978. A pesar de la aprobación, en el caso del País Valenciano, de una ley de coordinación (Boix Palop, 2013a: 120) que hubiera permitido vaciar de contenido las Diputaciones y pensar en formas de gobierno supramunicipales y subregionales más eficaces, de hecho, el poder provincial se ha visto reforzado en las últimas décadas. Por estricta ley de supervivencia es “comprensible” que en las Diputaciones tenga muy mala prensa cualquier intento de superar el estrecho límite municipal a pesar de la evidencia de que el término municipal no es el ámbito de gestión adecuado para la mayoría de las actividades “locales” (“local” no quiere decir municipal sino simplemente “no central”). En aquellas provincias en las que existe una aglomeración urbana importante susceptible de ser configurada como administración local supramunicipal es materialmente imposible la coexistencia de ambas instancias.

El tercer factor explicativo es la propia existencia del poder regional, la Comunidad autónoma, como poder político emergente tras la aprobación de la Constitución de 1978. La voracidad competencial de los nuevos entes les llevó a asumir prácticamente en exclusiva lo que se conoce como el “núcleo duro” del estado del bienestar (vivienda, sanidad, educación, servicios sociales...) y es constatable el recelo y desconfianza que generan en la escala autonómica las propuestas de gobiernos supramunicipales.

Los tres factores aludidos quizá expliquen razonablemente el déficit de cooperación intermunicipal pero no justifican las sensibles pérdidas que comporta el subdesarrollo de la ventaja colaborativa. Y ello no afecta sólo a las áreas urbanas densamente pobladas sino

también a las áreas regresivas (en las que la colaboración es una cuestión vital) ni para aquellas áreas estructuradas en torno a una ciudad central de cierta dimensión sin que los pequeños núcleos cercanos obtengan beneficio alguno.

6.4. La nueva cultura urbana participativa inclusiva y la gestión de la ventaja colaborativa

Dicho esto conviene apresurarse en advertir que, dado el carácter “cultural” de la numantina resistencia de los municipios al noble oficio del pacto y el acuerdo cualquier solución “impuesta” está destinada al fracaso. Ello significa que sólo si existe voluntad política de plantear a la población (en un decidido y constante esfuerzo de pedagogía) la conveniencia de ejercer la ventaja colaborativa será posible avanzar. Y en este sentido es importante que la población (y los resistentes alcaldes) lleguen a comprender que es preciso saber diferenciar la identidad de la eficacia en la gestión. Cada municipio puede perfectamente mantener sus “señas de identidad” y cultivar y conocer su propia historia pero el taifismo municipal tiene un coste muy elevado tanto en términos de bienestar social como en términos de crecimiento económico.

El qué hacer es sin duda una pregunta de difícil respuesta dadas las circunstancias. Quizá y mientras “madura” la pequeña pero necesaria revolución cultural podría prosperar el rescate de una figura señera del ordenamiento jurídico local: las mancomunidades. Nada impide el que en lugar de limitarse a algún servicio concreto, la mancomunidad (voluntaria por ley) se extienda a un buen número de competencias locales (ciclo del agua, medio ambiente , residuos , planes directores de usos del suelo, promoción económica etc.) y a otras competencias “delegables” por la Generalitat. Esta propuesta debería quizá acompañarse de un sistema de incentivos (parecido al vigente en Francia) de forma que la asunción de más competencias por la mancomunidad tenga el incentivo de mayor disponibilidad de recursos financieros (Souto González, 2009: 9). A medio plazo, si se dan las condiciones, podría darse el paso de la mancomunidad “extensa” a nuevas formas de gobiernos supramunicipales y subregionales.

Una última cuestión que considero de gran interés es la de las escalas. En los últimos años hay una constante y creciente reivindicación no sólo de mayor transparencia sino también de una participación mucho más activa de la población cambiando el proceso *up-down* por el de *botton-up*. En una reciente aportación Ignacio Marcos Lequona plantea explícitamente que “el nuevo liderazgo político debe abandonar la ilusión del "liderazgo heroico" y abrazar su concepción como arquitecto social, coaligándose con los votantes, donantes y voluntarios, y

fomentando la política de abajo arriba⁴¹. Esta expresión refleja con bastante claridad los términos de una “nueva filosofía” de actuación pública y responde a las exigencias claramente planteadas en los últimos años de una democracia que supere los estrechos límites de depositar cada cuatro años la confianza sin ninguna contrapartida de participación real en el proceso, de transparencia de las decisiones y de formulación de políticas “pensadas” desde el poder y aplicadas de forma imperativa y jerárquica. Cuando, además, la generalización de la corrupción se convierte en un hecho y las medidas de austeridad preconizadas como única salida de la crisis golpean a la población y reducen su bienestar social, se genera un proceso de deslegitimación social del modo en que los partidos políticos tradicionales entendían (¿entienden?) y gestionaban la democracia y la acción política.

Toda esta nueva corriente crítica -que está generando una modificación sustancial del mapa político por la aparición de propuestas que reivindican un cambio más o menos radical en las formas de entender y hacer política- no es ajena a la concreción en el nivel local de la ventaja colaborativa. Pero en el nuevo contexto sociopolítico esta concreción presenta variantes diferentes según cual sea la escala de la que hablemos. Si nos ubicamos en la esfera “micro” (de ciudad singular o de barrio), la crítica a la planificación tradicional pide un cambio de paradigma para pasar a procesos participativos en los que el uso decidido por los propios ciudadanos se concreta en un diseño discutido y en una gestión democrática. Ya no son de recibo planes que no se cumplen y que son incapaces de concretar plazos y compromisos aunque parezca que todo está atado y bien atado.

Paralelamente al fracaso de la planificación tradicional y a la búsqueda de nuevos modos (Estal, Marrades y Segovia, 2015) se desarrollan todo un conjunto de iniciativas sociales “espontáneas” en las que participan activamente una nueva generación de jóvenes líderes proclives a la innovación social y que vienen reclamando el fin de un excesivo intervencionismo de la administración y la aplicación del principio de “dejar que las cosas buenas pasen”. Se reclaman menos cortapisas burocráticas, menos oposición a las iniciativas surgidas desde la base, y, en definitiva, una mayor dosis de libertad de actuación acompañada si es posible de alguna forma de incentivación pública de estas iniciativas en forma de cesión de locales públicos (bajos comerciales) o edificios públicos sin uso o subutilizados.

Estamos por tanto, ante una propuesta de carácter “liberal” y de gran potencialidad creativa que más que reclamar la vuelta a un viejo esquema de subvenciones discrecionales se basa en la eliminación de obstáculos y en la permisividad proactiva de las iniciativas sociales. Una propuesta que está en experimentación pero que genera bastantes esperanzas, incluso en el

⁴¹ Monográfico “Conversando para Coaligarse” de la web *Agenda Pública*: <http://agendapublica.es/category/nueva-politica/> (última consulta 19 de abril de 2015).

ámbito de la superación de la crisis, potenciando la fidelidad al territorio. Una propuesta que, por otra parte, no tiene porqué ser contradictoria con una iniciativa pública (participativa y transparente eso sí), de actuación del gobierno local en zonas o barrios vulnerables al proceso de degradación urbana y en este sentido conviene recordar las positivas experiencias de la Ley 2/2004, de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que requieren de una atención especial de Cataluña o de la política de vivienda de Euskadi.

Quizá convenga aquí apuntar que dado el *stock* de viviendas vacías generado por la reciente burbuja inmobiliaria, si la situación económica permite satisfacer (a ser posible en alquiler) las necesidades de vivienda que persisten, parece bastante lógico que sean estas áreas de viviendas vacías de creciente construcción las que acojan los nuevos núcleos familiares pluri o monoparentales. Y si ello es así, los barrios periféricos de los años 60 y 70 corren un gran riesgo de entrar en una espiral de degradación y filtrado por ausencia de demanda.

Si todo esto es posible y deseable a nivel *micro*, cuando cambiamos de escala y contemplamos el ámbito metropolitano o supramunicipal (independientemente de la forma que adopten los organismos reguladores) parece bastante evidente que existen decisiones *macro* que pueden y deben ser sometidas a procesos de información y participación pero que requieren unos procesos de decisión que son netamente diferentes a los que pueden darse a escala *micro*. Por tanto, se abre una doble vía de actuación : la *micro* ,”liberal”, basada en nuevas formas de entender y hacer la ciudad y la *macro* que debe ser mucho más transparente y participativa pero que tiene que abordar los elementos estructurales del área urbana maximizando la ventaja colaborativa.

6.5. Colaboración y áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana

El lector puede quizá preguntarse dónde debería abordarse con carácter prioritario –con las precauciones y matizaciones ya citadas- el proceso de construcción social de gobiernos supramunicipales y subregionales. Cada realidad regional es diferente y es en ese ámbito en el que deben de determinarse las prioridades. En el caso del País Valenciano, el sin sentido de la No-Área Metropolitana de Valencia clama al cielo, como desarrolla María Dolores Pitarch en esta misma obra, aunque el área urbana de Castellón (el distrito del azulejo), la de Alicante, las Comarcas Centrales (con un intento ya fracasado por miopía política) y el eje del Vinalopó parecen opciones razonables. Por lo que a España se refiere hay algunas evidencias de ámbito general: las áreas de Sevilla y Málaga, el área de Bilbao (aunque en ésta la combinación Diputación Foral/ BM-30 parece funcionar satisfactoriamente), la macroárea de Madrid (que ya supera el ámbito de su comunidad autónoma y requeriría un enfoque singular), el triángulo

Oviedo-Gijón–Avilés, el área de Santiago-Vigo...El Área Metropolitana de Barcelona es, como hemos dicho, y por el momento, la excepción, aunque su ámbito sea excesivamente reducido.

Confío en que esta breve nota sea de alguna utilidad para una reflexión seria sobre la importancia de la ventaja colaborativa (también o más en los nuevos tiempos) dada la urgencia de diseñar con imaginación nuevas formas flexibles y democráticas de gobiernos supramunicipales que superen el *taifismo* y que respondan a las demandas de la población de forma eficiente, justa, transparente y participativa.

7. La gestión de espacios metropolitanos. El área metropolitana de Valencia

María Dolores Pitarch (IIDL. Universitat de València – Estudi General)

7.1. Introducción general y contexto

Una de las ideas principales desarrolladas en la Estrategia Territorial Europea es la necesidad de potenciar los sistemas urbanos policéntricos y equilibrados como resultado de una ordenación del territorio sostenible y una gestión prudente. Todavía en Europa se intuye una escasa visión territorial en un buen número de iniciativas políticas, siendo el principal problema la falta o inadecuación de un marco legislativo adecuado.

La amplia literatura científica generada a la sombra de términos tan abstractos como complejos, tales como cohesión territorial, justicia espacial e, incluso, sostenibilidad, no termina de conseguir una adecuada transferencia de ideas o propuestas que, en términos prácticos, suponga una transformación de la realidad existente. Parece que existe unanimidad entre los científicos sociales en que las escalas de proximidad (regional y, sobre todo, local) están adquiriendo una importancia creciente para generar ventajas competitivas en un mundo global. La sociedad en red en los países occidentales está, incluso, superada. Aunque no es cuestión de introducir nuevos términos que no hacen sino generar confusión y resultan poco prácticos para la acción, lo cierto es que las relaciones sociales y económicas son aún más complejas que las previstas por Castells. Los elementos de identidad, en muchos casos asociados al territorio, a lo local, se han difuminado, incluso banalizado. Lo global impera, el mundo entero es la arena en la que conviven, colaboran y compiten las personas y las empresas. En un contexto de crisis, con un aumento claro de la segmentación social (que comenzó mucho antes de la actual recesión económica) y de la exclusión, la escala de intervención pública para mantener y mejorar la calidad de vida de la población es la regional. No la local, entendida como municipal, sino la escala intermedia: la región, pero no una región vacía demográficamente o con importantes desequilibrios urbano-rurales, sino la región urbana, densamente poblada y con actividad económica capaz de superar sus propias fronteras, es decir, el área metropolitana.

La planificación territorial estratégica en las áreas urbanas debe tener como objetivo lograr la competitividad económica del territorio en un contexto global. Para ello resulta necesario, a la par que práctico, recurrir a unidades administrativas con competencias y presupuesto, capaces de integrar políticas sectoriales desde el territorio.

Las estructuras de gobierno en las áreas metropolitanas son clave, según los expertos, para competir, pues no es posible que todos los gobiernos municipales (sobre los que nadie duda de su existencia y “necesidad”) puedan, de manera individual, enfrentar los retos y oportunidades inherentes al área metropolitana a la que pertenecen. Es necesaria una colaboración intermunicipal, y, para algunos temas, ésta es incuestionable.

Las formas de gobierno de las áreas metropolitanas, cuando existe, son no sólo variadas por su formato, sino, sobre todo por sus competencias/presupuesto. Ni siquiera son iguales, o al menos similares, dentro del mismo país, como veremos.

7.2. Situación en la Comunidad Valenciana. El área metropolitana de Valencia

En la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local se prevé, en su artículo 43.1, que las Comunidades Autónomas pueden crear, modificar y suprimir, mediante ley, áreas metropolitanas. Más recientemente, en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, el apartado dos del capítulo tres incluye las áreas metropolitanas como entidades locales. A lo largo del texto se habla de distintas posibilidades de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica entre municipios, pero sin volver a especificar nada sobre el caso de las áreas metropolitanas.

En el Registro de Entidades Metropolitanas⁴² del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se recogen únicamente tres entidades: la de Barcelona (Área Metropolitana de Barcelona) y dos en la Comunidad Valenciana, ambas referidas al Área Metropolitana de Valencia (AMV), pero con competencias parciales: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI) y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (EMPTRE). Según la legislación española, las áreas metropolitanas son aprobadas por ley por la Comunidad Autónoma. También se indica que el órgano de representación metropolitano es elegido de manera indirecta, a través de los representantes de cada municipio que forma parte del área. Esta situación supone no sólo enormes dificultades de cooperación intermunicipal para la creación de un órgano de gobierno común, sino también se aleja de los ciudadanos, que no pueden elegir directamente a su representante metropolitano, aunque sí lo hacen en el resto de escalas de gobierno (europea, nacional, regional y local). Así pues, el gobierno metropolitano queda reducido al ámbito técnico de la gestión de servicios comunes, alejado de la ciudadanía que apenas sabe a qué se dedica.

⁴² http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/areas_metropolitanas/all/all (última consulta 15 de abril de 2015)

En el caso de Valencia, en 1986 se suprimió el organismo estatal Gran Valencia y se creó por Ley Valenciana 12/1986 de 3 de diciembre el Consell Metropolità de l'Horta. En los años 90 fue suprimido y sustituido por los ya mencionados entes de gestión con competencias parciales: la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (EMPTRE, que agrupa 45 municipios), la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI, que agrupa a 51 municipios) y la Entidad de Transporte Metropolitano, esta última hoy desaparecida. Adicionalmente, en el área que consideramos metropolitana de Valencia, se han constituido varias mancomunidades con el fin de gestionar conjuntamente algunos servicios y abaratar costes. Su capacidad de gobierno es reducida o nula.

La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2010-2030), instrumento de planificación espacial contemplado en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, define 15 áreas funcionales, una de ellas la de Valencia (Generalitat Valenciana, 2012). A pesar de que la terminología de área funcional pueda parecer confusa, en particular cuando se refiere a áreas extensas con importantes diferencias internas, el documento citado sí utiliza el término área metropolitana para referirse a la zona más densamente poblada dentro de esta gran área funcional que se extiende desde la costa hasta el interior de la Serranía, incluyendo 90 municipios y una población de casi 1.800.000 habitantes. Concretamente, la propuesta de Estrategia Territorial indica que “sobre el Área Funcional de Valencia se propone una gran visión estratégica con el horizonte 2030 que consiste en situar a Valencia y su entorno urbano dentro de las grandes áreas metropolitanas europeas” (p. 5). Para ello, se señalan una serie de objetivos estratégicos entre los que destacan la protección del entorno natural, la mejora del acceso de los ciudadanos a los equipamientos sociales y la potenciación de la vertebración externa e interna para la mejora de la conectividad global, entre otros. Sin embargo, no se especifica qué entidad o entidades se van a hacer cargo de estas acciones, suponiendo que serán aquellas ya existentes en los distintos niveles de gobierno. Es necesario contar con unidades político-administrativas con competencias y capacidad para integrar, desde el territorio, las políticas sectoriales así como a los agentes sociales implicados. En el caso del área metropolitana de Valencia, no existe una entidad capaz de acometer las actuaciones estratégicas señaladas.

La financiación se configura como el elemento fundamental para garantizar la pervivencia de una entidad política metropolitana. Normalmente, el origen de la financiación es mixto: transferencias de los municipios, transferencias de las instituciones de gobierno de nivel superior e ingresos propios (tasas e impuestos). Dichas transferencias deben ir acompañadas por la cesión de responsabilidades o competencias, sin las cuales la gestión de los servicios comunes no sería posible. También el factor político es un elemento fundamental para explicar

la pervivencia de las estructuras de gobierno metropolitano, y casos fuera del territorio valenciano como los de Londres o de Barcelona son ejemplos de ello.

Por último, el aspecto humano de la gestión resulta ineludible: cooperación entre actores y existencia de un liderazgo político. En el primer caso, la cooperación es básica porque este tipo de gobierno está basado, generalmente, en la voluntariedad de los actores implicados. La imposición por parte de órganos de gobierno superiores no ha dado buenos resultados, ya que genera reticencias, cuando no clara oposición, por parte de los actores sociales locales e incluso de la población. En el segundo caso, la existencia de un líder o grupo que lidere el proceso de consolidación del gobierno metropolitano a través del consenso y la colaboración entre entidades locales y con gobiernos de nivel superior ha resultado básico en los ejemplos de éxito.

En definitiva, los retos actuales de la agenda local metropolitana son el enorme peso del localismo y la imposibilidad real de reducir las competencias de las administraciones locales, sobre todo de las de mayor tamaño, a lo que se suman (o se encuentra implícito) los enfrentamientos a causa del color político de ayuntamientos que comparten problemas y población (residente y trabajadora). La descoordinación y escasa voluntad de colaboración generan ineficiencia política que se traduce en la falta de una planificación estratégica capaz de posicionar a un área, como el área metropolitana de Valencia, dinámica y con importantes externalidades en el marco de un mercado mundial en el que los territorios se han convertido en entes extremadamente competitivos. En definitiva se trata, no debemos olvidarlo, de mantener y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la adecuación de las condiciones externas (accesibilidad a servicios públicos, incluido el transporte, creación de empleo de calidad, atracción de talento, innovación social y económica, medio ambiente sano, etc.) y todo ello desde un enfoque de crecimiento sostenible. En espacios intensamente urbanizados y con gran variedad de actividades económicas, sólo la colaboración concretada en entidades con poderes ejecutivos y presupuesto competitivo puede llevar a cabo de forma eficaz las medidas necesarias para ello.

7.3. Características básicas del área metropolitana de Valencia que justifican la necesidad de un modelo metropolitano de prestación y distribución competencial

El área metropolitana de Valencia (AMV) es una realidad territorial y funcional única, coherente y diferenciada del resto del territorio valenciano. Se trata de un espacio vivido en el que las relaciones personales y económicas son estrechas y cuentan con una dinámica propia como resultado de la evolución histórica de este territorio. A pesar de ello, no existe un gobierno común y la realidad socioeconómica parece haberse adelantado, con mucho, a

cualquier tipo de avance político en esta dirección. A continuación, se exponen brevemente algunas de las características que hacen del área un territorio susceptible de una gestión única tanto por la eficacia de la misma (ahorro en costes) como por la mejora que supondría para la calidad de vida de sus habitantes (planificación de servicios comunes, gestión integrada de los problemas, etc.).

En el presente texto consideramos como Área Metropolitana de Valencia (AMV) la constituida por el mercado de trabajo local de Valencia, delimitado a partir de la movilidad residencia-trabajo recogida por el censo de 2001 (Salom y Casado, 2007). Los límites del AMV no son especialmente relevantes, podría ampliarse o reducirse el territorio considerado como metropolitano, pero la movilidad diaria de la población y el continuo urbano son dos criterios incontestables para su delimitación.

El AMV se organiza en torno a una ciudad central, Valencia (798.033 habitantes en 2011), y 75 municipios localizados en un radio de casi 40 kilómetros que contabilizan algo más de un millón de habitantes, alcanzado en la actualidad, junto con la ciudad central, 1.862.053 habitantes en un territorio complejo desde el punto de vista de la dispersión poblacional y urbanística. El AMV es un territorio complejo desde el punto de vista de la dispersión poblacional y urbanística. En el período intercensal 2001-2011 el área metropolitana ha aumentado su población en 261.255 habitantes, que se han repartido, preferentemente, en la gran mayoría de los asentamientos de tamaño intermedio y, en menor medida, en los núcleos más grandes y mejor comunicados (Torrent, Sagunt, Paterna, Mislata, etc.), ya que Valencia sólo ha sumado algo más de 50.000 habitantes en este decenio, con una tasa de crecimiento real anual medio de menos del 1%, por debajo de la ofrecida por el conjunto del área metropolitana (1,67%). Una parte importante de los flujos migratorios del AMV se debe a motivos laborales. En este sentido, la crisis económica y el crecimiento del desempleo en la Comunidad Valenciana explican la pérdida de efectivos, en particular desde 2009, año en el que el paro crece de manera más evidente.

El mismo proceso de pérdida de efectivos de nacionalidad extranjera se ha dado no sólo en la capital, sino también en las grandes ciudades del AMV, como Torrent, Paterna o Sagunt. Desde los primeros años de la crisis la ciudad de Valencia ha sido el origen de unas 40.000 emigraciones cada año. Estas cifras enmascaran movimientos dentro de la propia AMV, por lo que pueden indicar cambios residenciales no siempre originados por motivos laborales. Sin embargo, las emigraciones a otras comunidades y al extranjero no hacen sino corroborar la pérdida de efectivos a lo largo los últimos años, e incluso desde antes de la crisis. La ciudad de Valencia ha perdido entre 2006 y 2012 más de 66.600 residentes que han emigrado a otras regiones de España y cerca de 70.000 al extranjero. Lo más preocupante es la creciente cifra de

estos últimos, que se ha doblado entre 2007 y 2012. Destaca la periferia occidental y meridional del AMV, con ciudades industriales también muy afectadas por el desempleo.

La situación de bonanza económica, en gran parte consecuencia de la venta de suelo para la construcción (burbuja inmobiliaria) que ha vivido España, y su final con una crisis financiera de graves consecuencias sociales, ha tenido un fuerte impacto en el Área Metropolitana de Valencia. Las elevadas sumas de capital invertidas en el sector inmobiliario –en España y, en particular, en la Comunidad Valenciana– en detrimento de otros sectores, ha generado un modelo de crecimiento desequilibrado. Desde mediados de los años 1990 se aprecia claramente una elevada inversión en el sector inmobiliario y de la construcción, con fáciles y rápidos beneficios, mientras la industria estaba siendo abandonada o trasladada a países con costes de producción más baratos, lo cual supuso para la Comunidad Valenciana una enorme caída del empleo industrial, mayor incluso a la media española, y el traslado de efectivos hacia la construcción o los servicios.

En cuanto a la tasa de paro, ésta había descendido rápidamente, quedando por debajo de la media regional desde 2001. Durante el periodo 2001-2006, el AMV mantiene una evolución del mercado de trabajo más favorable que la media regional. Las economías propias de la dinámica metropolitana permiten que la tasa de paro se mantenga por debajo de la media regional durante los primeros meses de la crisis. Es a partir de 2008 cuando la tasa de incremento del paro registrado se sitúa por encima de la media regional. La tasa media de crecimiento anual en estos años en el AMV supera por primera vez en el siglo la media de la Comunidad Valenciana, siendo de 34,4% frente a 32,5%.

Desde el punto de vista territorial, el incremento del desempleo más fuerte se ha producido en los municipios de la segunda corona metropolitana, pertenecientes a la comarca del Camp de Túria y especializados en la agricultura y la construcción, así como en algunos municipios de l’Horta Nord. Por el contrario, muestran una mejor evolución relativa los municipios industriales y los especializados en el sector servicios, destacando especialmente los casos de Valencia, Sagunt y Cullera. En general, se aprecia una tendencia a la homogeneización entre las zonas industriales y el resto del Área Metropolitana, con un agravamiento relativo en relación con la media del AMV en los municipios de l’Horta Nord y el Camp de Túria, así como la mejora relativa del municipio de Valencia.

A pesar de ser un área integrada funcionalmente, el AMV tiene una marcada diferenciación interna en cuanto a usos del suelo y localización de la actividad económica. Mientras que el municipio central aparece especializado en el sector servicios, la primera corona metropolitana, junto con algunos municipios periféricos como Sagunt y Lliria, acoge preferentemente al sector industrial. Por su parte, el sector de la construcción se ubica con especial intensidad en la

segunda corona metropolitana (municipios de las comarcas de Camp de Llíria y Ribera Alta y Baixa). Finalmente, la agricultura es más importante en la periferia del área. Por tanto, desde el centro hacia la periferia metropolitana, y en base a la especialización de la población activa residente, podemos diferenciar las siguientes zonas (Salom y Pitarch, 2014):

1) El municipio de Valencia, junto con otros núcleos próximos como Rocafort, Godella y La Eliana, de carácter mayoritariamente residencial, y especializados en el sector servicios

2) Una primera corona metropolitana compuesta por cuatro sectores:

- L'Horta Nord y Sagunt, cuyo perfil es bastante diversificado, con cocientes de localización elevados tanto en la agricultura como en la industria y en el sector de la construcción.
- Los municipios de l'Horta Oest (Paterna, Manises, Alaquàs, Xirivella, Quart de Poblet...), en los que la especialización industrial derivada de la ubicación de numerosos polígonos y zonas industriales viene acompañada por la actividad de la construcción.
- El sector ubicado en L'Horta Sudoeste (Torrent, Picassent, Benifaió, Alcasser...), que presenta un carácter diversificado similar al primero de los sectores descritos; y
- Los municipios de l'Horta Sud,, en donde la especialización industrial se complementa con la agricultura: Picanya, Catarroja, Albal, Silla, Sollana, Almussafes, etc.

3) En la segunda corona metropolitana, diferenciamos dos zonas:

- La parte oriental de la comarca del Camp de Túria, en donde se han extendido las primeras y segundas residencias metropolitanas, y que aparece especializada en los sectores de la construcción y la agricultura (Bétera, Náquera, Serra, Olocau, La Pobla de Vallbona, Ribarroja...). Existen dos núcleos adicionales con el mismo perfil en la Ribera Alta (Montserrat, Montroi, Real) y Baixa (Sueca y Cullera), aunque, al menos en este último caso, la especialización en el sector de la construcción parece estar más vinculada a la actividad turística que a la dinámica metropolitana.
- Los municipios del Camp de Túria más alejados de la ciudad de Valencia: Llíria, Marines, Vilamarxant, etc., con un perfil diversificado: agricultura, industria y construcción.

Esta diferenciación interna sirve para evidenciar la diversidad de situaciones en el AMV que, sin embargo, comparten necesidades comunes y enfrentan retos que sólo pueden superar de manera conjunta y desde el territorio.

La ciudad central, Valencia, a pesar de estar perdiendo peso demográfico, parece resistir mejor que su entorno la embestida de la crisis. Es la periferia la más afectada por el principal problema social y económico asociado a la recesión económica, el paro y, con él, la pobreza. El AMV, constatado por la propia evolución del área, es un territorio en el que las relaciones económicas y sociales se han estrechado más durante la crisis. Se trata de un área bastante homogénea, que, a pesar de existir diferencias internas, funcionalmente presenta una clara unidad, lo cual lleva a pensar en una intervención pública que supere los límites municipales y las reticencias localistas y sepa aprovechar las ventajas competitivas de este territorio tanto hacia el mercado interior como para consolidar, e incluso mejorar, su posicionamiento en las redes internacionales.

Por lo que respecta a los usos del suelo, entre los años 2000 y 2006 más de 75 millones de m² de suelo del AMV han cambiado de uso⁴³. De ellos, el 60,2% se ha transformado en alguna forma de uso urbano, bien sea tejido urbano continuo (9,12%), tejido urbano discontinuo (4,6%), zonas en construcción (32,41%) o zonas industriales y comerciales (14,6%). La mayor parte de este cambio procede de zonas verdes naturales o artificiales (diverso tipo de agricultura). De hecho, el mayor número de cambios de uso detectados (51 de los 243) se da desde zonas de frutales a zonas en construcción, suponiendo el 21% de la superficie transformada. Si a estos frutales (fundamentalmente cítricos) añadimos los cultivos de regadío, la cifra llega al 50% de los cambios detectados y el 40% de la superficie transformada.

En líneas generales, el AMV ha experimentado un intenso proceso de urbanización, al que se suma la construcción de infraestructuras que refuerzan el lugar central de este territorio, como la ampliación del puerto de Sagunt y del aeropuerto, con más de 12 millones de m² ganados al mar y a la superficie agrícola, así como la construcción de redes viarias y ferroviarias. Estas últimas, aunque afectan a una superficie menor (apenas el 0,2% de la superficie transformada) no dejan de ser importantes, pues se configuran como los ejes de crecimiento urbanístico más importantes, en particular las autovías de Ademuz y de Madrid.

La localización de los principales cambios en el AMV nos da indicios claros de la consolidación de algunos subcentros del AMV, que están concentrando población, puestos de trabajo y

⁴³ El proyecto *CORINE LandCover 2006* nos ofrece la posibilidad de conocer los cambios en el uso del suelo en el primer quinquenio del presente siglo. El proyecto, desarrollado en España dentro del Plan Nacional de Observación del Territorio (PNOT) del Ministerio de Fomento, coordinado por el Instituto geográfico Nacional y financiado por la UE, posibilita estudios sobre la evolución de la cobertura del suelo y de los usos (actividades) del mismo con una gran fiabilidad. Su sucesor, el SIOSE (Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España) es aún más preciso.

crecimiento urbanístico, forzando un aumento de la movilidad y reforzando su papel de núcleo secundario dentro del área pero con su propio *hinterland*. Son municipios periféricos, alejados de la capital, que no sólo concentran los mayores crecimientos poblacionales sino también las mayores superficies transformadas hacia la urbanización. Chiva, Loriguilla, L'Eliana, Ribaroja del Turia, La Pobla de Vallbona y San Antonio de Benagéber, Bétera y Paterna concentran el 20% del total de las superficies en construcción en el AMV. Se trata de un escenario de reestructuración espacial en el AMV que está suponiendo procesos de concentración de actividades en el área central así como procesos de desconcentración hacia áreas periféricas sin que esto suponga un conflicto, sino más bien una complementariedad. A ello hay que unir la proliferación de espacios industriales y, sobre todo, comerciales (grandes superficies) que se localizan a lo largo de los principales ejes viarios con una accesibilidad a través del transporte público baja (Salom y Albertos, 2014).

Las transformaciones territoriales que han afectado al Área Metropolitana de Valencia durante la última década han incidido notablemente sobre las variables que explican la tendencia al policentrismo y los procesos de suburbanización en la misma. Entre éstas destacan (Albertos, 2014):

- Cambios en la oferta de infraestructuras de transporte tanto de nuevos ejes viarios de alta capacidad (CV-35 en la periferia Noroeste metropolitana, CV-30 y Ronda Norte de la Ciudad de Valencia) como de nuevas líneas de transporte ferroviario a partir de la expansión de la red de Metrovalencia (nueva línea 5 de metro que conecta el aeropuerto de Manises con el puerto, o nueva línea 6 de tranvía que conecta distritos del norte de la ciudad (Orriols) con el frente marítimo).
- Cambios en la accesibilidad, tanto de determinados espacios de las periferias metropolitanas como de las áreas centrales, determinados por esta expansión de las infraestructuras.
- Extensión de la urbanización residencial en la periferia con tipologías muy favorables al uso cotidiano del coche, muy especialmente en los sectores NO y SO de las periferias metropolitanas (Camp de Turia, Horta Sud).
- Desarrollo y extensión de nuevas tipologías de espacios comerciales y de ocio también muy estrechamente ligadas a las nuevas tipologías residenciales de baja densidad y al uso del coche y en el entorno de vías de alta capacidad (Heron City en la CV-35, o Bonaire en la A-3).

Cabe insistir en el espectacular crecimiento que experimenta la población que reside en los espacios metropolitanos que podemos definir como “ciudad difusa” (tipologías de baja densidad

o nuevos espacios urbanizados aislados y alejados del continuo urbano) que pasa del 5,8% al 12,2% de toda la población metropolitana entre 2000 y 2011, lo que supone un volumen de población ciertamente elevado que no tiene alternativas al uso del vehículo privado como principal estrategia de movilidad.

El Área Metropolitana de Valencia ha experimentado en los últimos años un crecimiento urbanístico que ha dado lugar a un fenómeno de descentralización demográfica y dispersión territorial de la urbanización, común a la mayor parte de las áreas metropolitanas españolas y europeas. La proliferación de las urbanizaciones de baja densidad y de los barrios-jardín en las periferias urbanas ha traído a determinadas zonas nuevos problemas y ha agudizado en otras los ya existentes. Uno de ellos es la falta de accesibilidad adecuada. Este hecho tiene una profunda trascendencia en la realidad y es uno de los parámetros utilizados para comprobar si la atención del equipamiento público y los servicios a la población es adecuada.

En el caso del AMV la accesibilidad con transporte público (EMT y Metrovalencia) a los servicios (y a cualquier otro equipamiento) no es posible para el 17,5% de la población. En este caso, las necesidades de movilidad a larga distancia son resueltas principalmente por el transporte privado, con los problemas que ello comporta, fundamentalmente congestión y contaminación, pero no son los únicos.

El 82,5% restante sí tiene la posibilidad de utilizar algún medio de transporte público. El porcentaje es elevado, pero podría mejorarse. De cualquier modo, el territorio metropolitano que dispone de este tipo de transporte presenta unos índices de accesibilidad a los servicios públicos que, al compararlos entre sí, nos muestran una peor situación de los servicios educativos frente a los sanitarios y los sociales. Las especiales características de la oferta educativa, con un peso muy importante de los centros concertados, y una falta de centros de rango superior en los municipios de menor tamaño, explican esta peor posición. Además, se da una peor accesibilidad a todos los tipos de servicios en algunos municipios del oeste y sur metropolitano, que incluyen barrios especialmente conflictivos desde el punto de vista social, con abundancia de familias de renta baja, algunos físicamente aislados y con poca provisión de transporte público.

En este contexto el riesgo de fragmentación y segregación urbana con su reflejo en lo social (y viceversa) es evidente. Las personas con mayor capacidad para escoger el medio de transporte para desplazarse hasta el punto de oferta del servicio necesario, ya sea por sus condiciones socioeconómicas o por la facilidad de acceder a una parada de transporte público, tendrán más posibilidades de disfrutar de las ventajas que la ciudad y el área metropolitana le ofrecen. La relación entre exclusión social y movilidad en una sociedad avanzada como la nuestra no se da a partir de la falta de oportunidades sociales, sino por la falta de acceso a dichas oportunidades.

Estas nuevas dinámicas actúan sobre un territorio que muestra unas pautas de movilidad diferentes a las de las restantes grandes áreas metropolitanas españolas. Como han puesto de relieve Feria y Vahí (2010) en su análisis del reparto modal de los viajes al trabajo a partir de la información recogida en el Censo de Población de 2001, el AMV muestra un peso muy superior del coche privado (60% frente al 45% de Madrid o el 50% de Barcelona) y una presencia mucho más débil del transporte público (17% frente al 40% de Madrid o el 28% de Barcelona). Si hace 10 años las pautas de movilidad del AMV podían considerarse ya como problemáticas o difícilmente sostenibles, la dinámica territorial seguida ha ido en la línea de mantener y acentuar los problemas, y ello a pesar del esfuerzo realizado durante la década en materia de inversión en transporte público.

El tráfico de entrada y salida de la ciudad de Valencia, que es una consecuencia de la creciente integración funcional metropolitana, se ha incrementado entre 2000 y 2006 en un 13,2% pasando de 570.000 a cerca de 650.000 vehículos diarios. La segregación funcional de escala metropolitana y las pautas territoriales que ésta ha seguido han provocado una presión creciente sobre la red viaria, traducida en episodios relativamente frecuentes de elevada congestión (circunvalación metropolitana o A-7 y principales accesos a la ciudad). Esta creciente demanda de movilidad privada se produce en prácticamente todos los sectores de la periferia metropolitana y con una intensidad similar, con la significativa excepción del sector Norte (articulado en torno a la V-21), donde se combinan transformaciones territoriales mucho menos intensas junto con menores inversiones en las vías de alta capacidad.

Resulta relevante constatar que esta creciente demanda de movilidad privada ha discurrido en paralelo a importantes inversiones en las redes de transporte público, tanto de la EMT como de Metrovalencia. Este crecimiento y mejora de las redes de transporte público, que ha afectado fundamentalmente a Metrovalencia y en menor medida a los restantes operadores que prestan servicios en el AMV, ha permitido un incremento notable en el uso del transporte público. Entre los años 2000 y 2006 el número de usuarios del conjunto de operadores conoce un crecimiento del 19,4%. Destaca singularmente el incremento de los usuarios de Metrovalencia que ha ido en paralelo a la expansión de la red y que han pasado de 37.8 millones en 2000 a 64.6 millones en 2006, alcanzado un máximo histórico de 68.3 millones en 2008. De hecho, las tres cuartas partes de todo el incremento de usuarios que experimenta el transporte público del AMV entre 2000 y 2006 son atribuibles a Metrovalencia (Albertos, 2014).

Aunque el crecimiento de la demanda de transporte público es sin duda un dato positivo desde el punto de vista de la sostenibilidad de las pautas de movilidad, el incremento que ha experimentado en paralelo el uso de escala metropolitana del vehículo privado, ha impedido que mejore de forma sensible el patrón de reparto modal.

Podría plantearse que aunque la movilidad con transporte público ha recibido una importante atención, e inversión, en la ciudad de Valencia, el problema se ha trasladado a otra escala espacial, la escala metropolitana. La Agencia Valenciana de Movilidad no ha sido suficiente para una adecuada gestión, transformada a día de hoy en un órgano que depende directamente de la Administración autonómica.

El problema del tráfico en la ciudad de Valencia sólo tiene solución a escala metropolitana, y esta solución no solo vendrá a partir de la mejoras de los sistemas públicos de transporte sino, necesariamente, de un mayor control sobre la forma que sigue la expansión de las periferias. La Ley de Movilidad de la Generalitat Valenciana (2011) propone mecanismos muy interesantes y potencialmente efectivos para controlar el impacto sobre la movilidad de los nuevos desarrollos residenciales, comerciales y de servicios en las periferias metropolitanas. Hubiera sido un instrumento necesario para introducir una cierta racionalidad durante la espectacular expansión del tejido urbano que tuvo lugar en el período 2000-2008. Lamentablemente, su aprobación en 2011 solo puede calificarse de tardía y de reducido impacto (Albertos, 2014).

Aunque el tráfico privado ha mostrado una caída significativa, el descenso todavía superior que ha experimentado la demanda de transporte público permite afirmar que probablemente ni siquiera en esta coyuntura de crisis y reducción general de la movilidad se está caminando hacia un patrón de reparto modal más sostenible para la movilidad de escala metropolitana.

La funcionalidad de estos nuevos modelos de desarrollo territorial en el AMV está muy ligada al uso del vehículo privado. La dispersión territorial de la función residencial, más aún en tipologías monofuncionales de baja densidad, junto con la dispersión en la periferia metropolitana de la oferta de empleo y de las grandes dotaciones comerciales y de servicios, encuentra en el vehículo privado la solución más sencilla para conseguir la necesaria accesibilidad, siempre que la administración pública vaya dotando convenientemente, como hasta ahora lo ha hecho, de las infraestructuras viarias que se demanden. Los problemas de congestión e impacto ambiental que se derivarían de este modelo territorial y de movilidad a medio plazo, tienden a menudo a ser soslayados ante las perentorias demandas de accesibilidad que la población afectada y los diferentes agentes públicos y privados productores del espacio urbano realizan. El modelo generado resulta de muy difícil gestión y solución, y parece empujar hacia el uso del vehículo privado en el actual y futuro modelo de movilidad metropolitana, una vez que se consolide la recuperación económica, pues existen importantes condicionantes territoriales que favorecerán la vuelta a pautas de movilidad insostenibles en el medio plazo. De hecho, a partir del otoño de 2013, con el fin de la segunda recesión de la actual crisis, la evolución de las cifras de tráfico en los accesos de Valencia han experimentado una recuperación continua de la intensidad del tráfico desde el mínimo registrado en agosto de 2013,

a una tasa de crecimiento no desdeñable, el 3,9% anual. Sería, pues, bastante probable esperar un incremento importante del tráfico en el caso de que se consolidara una dinámica económica positiva en los próximos años.

La falta de una adecuada planificación, conjunta e integrada, del AMV favorece el impacto sin cortapisas del mercado y de la tendencia económica, lo que lleva a dinámicas insostenibles a medio plazo. Es necesario un ejercicio reforzado de ordenación territorial y planificación metropolitana, poner las bases para que en el futuro la movilidad metropolitana discurra por un cauce de mayor sostenibilidad. Es esta una estrategia que solamente puede plantearse y realizarse a una escala metropolitana y que necesitaría del concurso de una autoridad metropolitana de transporte y de un organismo de gestión del territorio también metropolitano.

Por último, y para finalizar este somero repaso a las características del AMV, un hecho a destacar es que los municipios del Área Metropolitana de Valencia, desde los años 90, crearon distintas entidades dentro de los ayuntamientos para el fomento del empleo y el desarrollo económico de su territorio. Algunas de ellas se han consolidado, superando la dependencia de las subvenciones, mientras que otras se han mancomunado en busca de una gestión más eficiente. Así, el AMV concentra a más de la mitad de las agencias de desarrollo local de la Provincia de Valencia (el 53%) y el 35% de la Comunidad Valenciana. En el AMV, de esta extensa red de agencias, 63 (el 91%) son de ámbito local y 6 de ámbito comarcal, porcentaje superior al de la provincia de Valencia y al de la Comunidad Valenciana (82% y 84% respectivamente) y muy por encima al del conjunto de España (74%). A nivel local son múltiples los acuerdos, asociaciones y redes, relacionados con el desarrollo local que existen en y entre los municipios del AMV, pero ninguno con carácter integral del conjunto del área. Los municipios del AMV se integran en redes institucionales que apoyan determinadas actuaciones más allá del ámbito estrictamente local. Las cuatro redes más importantes de impacto local son: los Pactos Territoriales por el Empleo, Mancomunidades, las Agendas 21 Locales y la red de Agencias para el Fomento de la Innovación Comercial (AFIC) (Pitarch y Planells, 2013).

El protagonismo de las mancomunidades en el AMV es elevado. El 82% de sus municipios pertenecen a una o varias de ellas, promueven 3 de los 5 pactos territoriales por el empleo del área y de ellas dependen 4 de las 6 agencias de desarrollo local comarcales del AMV. Las mancomunidades con mayor grado de cohesión son las que han desarrollado un mayor volumen de entidades y acuerdos (agencias, pactos, asociaciones) indicando así que un mayor grado de cohesión favorece la creación de un entorno más dinámico y un mayor entramado de organizaciones, que potencialmente favorecen al desarrollo territorial.

Entre los espacios urbanos, el área metropolitana constituye una escala adecuada, al igual que las comarcas en los espacios rurales, para implantar sistemas de gobierno que ayuden a despegar

el potencial endógeno, generando un desarrollo territorial integrado, creando valor y marketing territorial y favoreciendo una acción social potenciadora de la cohesión, la innovación y la competitividad. La realidad observada en el AMV es que, existiendo una alta identidad territorial a nivel funcional, ésta no se ve reflejada a nivel administrativo, caracterizado por un elevado fraccionamiento.

En conclusión, el desarrollo local sigue siendo uno de los elementos clave para generar empleo y bienestar entre la población. En muchas ocasiones, es la Agencia de Desarrollo Local la entidad más cercana al ciudadano que puede contribuir a paliar determinados problemas concretos relacionados con el empleo, la formación, el emprendedurismo, etc. Sin embargo, estas agencias son también el eslabón más débil en tiempos de crisis económica, principalmente por su elevada dependencia de las subvenciones, pero también por otros problemas como la falta de asociacionismo, de comunicación con los agentes sociales, e incluso de implicación con su entorno más inmediato. Ello genera una falta de eficiencia que se explica en gran parte por la falta de coordinación y/o la existencia de una concordancia entre área funcional y entidad de gestión que merma las posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población en un área compleja como es el AMV.

El AMV presenta una serie de características comunes que evidencian la necesidad de un gobierno único a nivel local con el fin de mejorar la gestión y la eficiencia del mismo (Martín Cubas y Montiel Márquez, 2014). Sin embargo, importantes problemas relacionados con una mal entendida defensa de los intereses locales, entre otros, hacen, a día de hoy, muy difícil la consecución de dicho nivel de gobierno. La legislación actual, como veremos, no facilita ni garantiza una mayor racionalidad de la gobernanza territorial en la Comunidad Valenciana. La situación no es única ni exclusiva del AMV, existen múltiples ejemplos a nivel internacional con muy distinto grado de éxito y de apuesta política por un gobierno metropolitano.

7.4. Ejemplos comparados

Como se ha señalado anteriormente, las formas de gestión de las áreas metropolitanas son especialmente variadas. Suponiendo una amplia definición de gobierno metropolitano, en la que se incluyen diferente amplitud geográfica, diferentes actores y/o entidades involucradas y diferentes temas de gestión, podemos hacer una pequeña valoración de algunas de las áreas metropolitanas más importantes del mundo.

El centro de atención será la cooperación formal, es decir, las estructuras administrativas con capacidad de gestión y cambio. No se tendrá en cuenta la cooperación intermunicipal informal,

no porque sea poco importante, que en algunos casos es especialmente relevante, sino porque la consolidación de una entidad supramunicipal que gestione los problemas metropolitanos es en sí misma un éxito de cooperación, que es lo que tratamos aquí de reseñar. Tampoco consideraremos los ejemplos de cooperación supramunicipal, formal o informal, para temas específicos o problemas concretos si no tienen un carácter metropolitano.

Las entidades de gobierno metropolitano son muy diferentes. No se pretende realizar un análisis detallado de cada tipo, sino una visión general de algunos ejemplos que pueden servir como referencia de buenas prácticas.

7.4.1. Francia

En comparación con otros países, Francia presenta una forma de gobierno de las áreas metropolitanas muy homogéneo y con un fuerte carácter institucional. En el centro de su sistema de gestión se encuentra la *communauté urbaine*, entidad dedicada a la cooperación intermunicipal y desarrollada por la legislación nacional. Puede ponerse en marcha en las áreas urbanas con una población superior a los 450.000 habitantes. Las primeras fueron creadas en Lyon, Bordeaux, Estrasburgo y Lille, a finales de los años 60. En la actualidad, todas las áreas urbanas francesas que cumplen esta condición, excepto París, tienen una *communauté urbaine* que se encarga de áreas de gobierno como el transporte, la planificación espacial, el desarrollo regional y la gestión del agua. La ley permite a los municipios transferir otras competencias si todos están de acuerdo.

Las *communautés urbaines* son lideradas por un presidente elegido por la asamblea de representantes, los cuales han sido tradicionalmente elegidos por las entidades municipales miembros, pero a partir de las elecciones comunales de 2014 lo han sido directamente por la población. Su presupuesto es muy elevado, de acuerdo con sus responsabilidades y con su tamaño. Se encuentra entre 1.000 y 2.000 euros *per capita*.

París es la excepción a este modelo de gestión metropolitana, pues sus características así lo justifican. La entidad gestora es *Paris Métropole*, una asociación voluntaria de los gobiernos locales del área de influencia de París que comparten algunas políticas concretas y tienen un presupuesto reducido, de alrededor de 2 millones de euros. A finales del año pasado, 2013, se aprobó la creación de una entidad de gobierno intermunicipal para el Gran París que se pondrá en marcha en 2016. Esta misma ley también amplía los territorios pertenecientes a las *communautés urbaines* de Lyon y Marsella, otorgándoles poderes adicionales.

7.4.2. Alemania

Dado su sistema federal y el hecho de que la responsabilidad de la organización del gobierno local recaiga sobre los *Länder*, no debe sorprender la diversidad de formas de gobierno en sus 24 áreas metropolitanas. La forma más común es la *Kommunalverbände*, que afecta a 10 de las áreas. En algunos casos se trata de asociaciones voluntarias sin poderes formales claros. En otros, sí asumen distinto grado de gestión propia de los gobiernos locales. Éstos son, muy a menudo, sobre la planificación espacial, gestión de basuras y transporte. Su presupuesto varía dependiendo de sus responsabilidades.

Sólo en tres áreas metropolitanas, Hannover, Saarbrücken y Aachen, la ciudad central se ha unido con los pequeños municipios de su área (*Kreis*) para formar un *Regionalkreis*, es decir, una especie de región metropolitana, con gobierno propio. Los municipios siguen existiendo pero la mayor parte de sus responsabilidades de gobierno pasan a la región. Éstas se crearon con el objetivo explícito de coordinar políticas entre la ciudad central y su área de influencia.

Casos particulares en Alemania son los de Berlín, Hamburgo y Bremen. Estas tres son ciudades-estado (son *Länder*, estados federados que integran la República Federal de Alemania), a pesar de que su territorio no es especialmente extenso. El estatus de ciudad-estado les confiere un poder político superior al de otras ciudades. Sin embargo, en Hamburgo y Bremen existe una *Kommunalverbände* en forma de asociación voluntaria con otros municipios. Por el contrario, en Berlín no existe ningún tipo de gobierno metropolitano, la cooperación con su área de influencia es a nivel de estado y está basada en proyectos sectoriales de actuación.

Cabe señalar que una característica del gobierno metropolitano en Alemania es la presencia de un sistema integral de transporte público que, en muchos casos, excede el ámbito territorial del área metropolitana o de la ciudad. Existe una Autoridad para la Gestión del Transporte Público en cada aglomeración urbana.

7.4.3. Italia

Italia no cuenta con ningún tipo de gobierno para las áreas metropolitanas. Su gestión depende del gobierno regional, las *Provinces*. Entre las tareas más importantes de las provincias respecto a sus áreas metropolitanas, se encuentra la ordenación del territorio (gestión del suelo y planificación espacial). En el año 2012 una directiva del gobierno central italiano desarrolla cambios en los límites de las provincias y la creación de ciudades metropolitanas (*Città Metropolitana*). Se suponía que el número de provincias se reduciría de 110 a 57 y las ciudades metropolitanas creadas serían 10, con centro en las 10 ciudades más grandes del país. A mediados de 2013 esta medida fue declarada anticonstitucional y desde 2014 el gobierno Renzi está tratando de desarrollar una nueva reforma en una línea diferente.

Como hecho a destacar, en Italia son muy raras las autoridades del transporte en las áreas metropolitanas, sin embargo, sí es más común que los municipios que conforman estas áreas se asocien de manera voluntaria para la gestión de las basuras y del suministro de agua.

7.4.4. Portugal

Las dos áreas metropolitanas de Portugal, la de Lisboa y la de Oporto, cuentan con un gobierno propio desde 1991 como resultado de una ley nacional. En ambos casos, el gobierno metropolitano se organiza como asociaciones de los gobiernos locales. Cuentan con una asamblea de 55 miembros, elegidos por los municipios. Además, tienen un consejo ejecutivo de entre 3 y 5 miembros, generalmente alcaldes. La ley les adjudica responsabilidades en un buen número de temas, como transporte, planificación espacial, desarrollo regional, gestión de basuras, agua y sanidad. Sin embargo, el presupuesto es reducido, alrededor de 2.5 millones de euros en el caso de Oporto y 4 millones en el caso de Lisboa.

7.4.5. Reino Unido

Sólo 4 de las 15 áreas metropolitanas británicas tienen gobierno propio. Destacan Edimburgo y Glasgow, en ambos casos se trata de asociaciones de municipios y sus principales objetivos son la planificación espacial estratégica y el desarrollo regional. La planificación estratégica debe ser aprobada por el gobierno regional escocés.

Las otras dos áreas con gobierno metropolitano son el Gran Londres (*Greater London Authority*) y el Gran Manchester (*Greater Manchester Combined Authority*). En la primera, la posición de mayor poder la ostenta un alcalde elegido directamente, mientras que en la segunda se trata de una asamblea de 10 miembros elegidos por las entidades locales. Ambos gobiernos tienen responsabilidades en transporte, planificación de usos del suelo y desarrollo regional. Sin embargo, ambos difieren en su extensión territorial. El Gran Londres cubre sólo una parte de la aglomeración urbana. Por el contrario, el Gran Manchester la cubre completa. El presupuesto del *Greater London Authority* fue en 2013 de 370 millones de libras, y, además, recibe varios miles de millones adicionales para algunas autoridades sectoriales, como la del Transporte y la de Policía y Crimen.

En Reino Unido, sólo existe autoridad del transporte en 8 de las 15 áreas metropolitanas. Los servicios que se organizan de manera comunitaria, aparte del transporte, son los bomberos y la policía. Cabe indicar, aunque someramente, la evolución del Gran Londres, por la importancia que tiene como ejemplo del peso que las desavenencias políticas tienen en la pervivencia de este tipo de gobierno. En los años 80 se abolió el Gran Londres debido al interés de los Conservadores por controlar los gobiernos locales y especialmente éste, que habían perdido ante el Partido Laborista.

7.4.6. Estados Unidos de América

En Estados Unidos la estructura del gobierno local es muy variada porque depende de los Estados y del grado de autonomía local en cada uno de ellos. Existe regulación sobre el gobierno de las áreas metropolitanas basada en dos puntos principales: los *Councils of Governments*, asociaciones voluntarias de los gobiernos locales que funcionan como un foro donde se coordinan políticas regionales, y las *Metropolitan Planning Organization (MPO)*, fuertemente incentivadas por el gobierno federal. Cualquier gasto federal en infraestructuras de transporte en un área metropolitana debe ser canalizado a través de una MPO, lo cual hace que sean de obligada existencia. En algunos casos las MPO sólo gestionan fondos de las autoridades locales y federales (no estatales), en otros casos, sus competencias son más amplias y se encargan de temas como la planificación espacial y desarrollo regional. En estos casos, el *Council of Government* sirve también de MPO.

De las 70 áreas metropolitanas estadounidenses, 12 no tienen ningún tipo de gobierno lo que hace que, en estos casos, las MPO no tengan funciones efectivas reales y no pueden considerarse propiamente como entidades de gobierno. Portland y Minneapolis-Saint Paul son excepciones al modelo predominante. El área metropolitana de Portland es la única que cuenta con una entidad de gobierno llamada *Metro*, con un estatus de gobierno local y representantes elegidos por votación popular. El *Metropolitan Council of Minneapolis-Saint Paul* destaca por su variedad de oferta de servicios (agua, basuras, etc.), por ello tiene un presupuesto anual elevado: alrededor de 300 dólares por habitante, mientras que el resto de áreas similares oscilan entre 3 y 30 dólares por habitante.

Generalmente existe una autoridad de transporte en casi todas las áreas metropolitanas, a pesar del limitado peso que el transporte público tiene en las ciudades americanas, en comparación con otros países de la OCDE, lo que explica sus limitados presupuestos.

7.4.7. España

Sólo dos de las grandes áreas metropolitanas españolas presentan algún tipo de gobierno: Madrid y Barcelona. Cabe señalar asimismo el excepcional caso de Vigo.

En el primer caso, la Comunidad Autónoma de Madrid, por las características de este territorio (uniprovincial y casi todo ocupado por el área metropolitana de la capital), puede considerarse como el órgano de gobierno de esta área metropolitana. Sin embargo, al ser el segundo nivel de gobierno en España, sobrepasa con creces las competencias propias de la gestión metropolitana, así como sus presupuestos.

Por el contrario, Barcelona cuenta con un órgano de gestión metropolitano propio, el *Consell Metropolità de Barcelona*. Se trata de una asociación de municipios en el área metropolitana que asume un amplio abanico de competencias que, de no existir, serían propias de cada uno de los municipios. Se creó en 1987 y presenta su forma actual desde 2011. Tiene un presupuesto de varios cientos de millones de euros. Esta área metropolitana de creación reciente reúne en la actualidad a 36 municipios y su área es ligeramente mayor que la que antes cubría la Corporación Metropolitana de Barcelona. La creación de este gobierno ha supuesto la eliminación en el registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, de la Entidad de los Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos y de la Entidad Metropolitana de Transporte, todas cuyas competencias han sido asumidas por la nueva entidad de gobierno. El área metropolitana funcional de Barcelona es, sin embargo, más amplia, llega hasta 164 municipios, pero los acuerdos políticos y de cooperación entre actores han llevado a una delimitación mucho menor.

El problema más importante al que se enfrentó en su momento el proceso de constitución del gobierno metropolitano fue el conflicto entre los gobiernos de los municipios controlados por el Partido Socialista de Catalunya y el Partido Socialista Unificado de Catalunya (convertido posteriormente en IU) frente a CiU, que controlaba la Generalitat. La vuelta de CiU a la Generalitat tras las elecciones de 2010 supuso un cambio en el ciclo político (tras los escasos años de gobierno tripartito) consolidado en 2011 cuando este partido gana también la alcaldía de Barcelona. Aunque fue el Partido Socialista el impulsor de la consolidación del Área Metropolitana de Barcelona, ya que logró que el proyecto de ley se aprobara antes de la celebración de las elecciones autonómicas, ha sido determinante el liderazgo del actual alcalde de Barcelona, Xavier Trias, como coordinador entre los municipios y con el gobierno regional (a lo que ha ayudado que sean del mismo partido), concretado en un Consorcio y un Plan Estratégico Metropolitano.

Tras la creación del órgano, se le han dado las siguientes competencias: promoción económica, medio ambiente, administración y territorio, planificación estratégica, transporte y movilidad. Su presupuesto procede de transferencias de entidades públicas, consorcios o sociedades mercantiles (más del 55%), destacando las transferencias de los Ayuntamientos, impuestos y tasas (40%) e ingresos de carácter patrimonial o pasivos financieros (resto). El modelo de gestión, a pesar del peso político y la fragmentación entre municipios, se basa en empresas públicas, agencias o entidades privadas que se encargan de la oferta de los servicios supramunicipales más importantes. Por ejemplo, se ha creado un consorcio público-privado para la gestión del transporte, mientras que el agua la gestiona una sociedad de economía mixta, en la que participa el área metropolitana.

La elección del presidente de la entidad ha supuesto algunos enfrentamientos, pues CiU defendía que siempre estuviese en manos del alcalde de Barcelona, a lo que se negaban los demás alcaldes. Finalmente, el presidente es elegido por los 36 alcaldes que conforman el AMB, además de contar con los votos favorables de los alcaldes de los municipios más grandes, es decir aquellos cuya población suponga dos terceras partes de la población total del área, y así queda recogido en la ley. En la actualidad, el presidente es el alcalde de Barcelona.

Cabe destacar que el proceso de creación de los órganos de gestión administrativa del área metropolitana de Barcelona ha sido de abajo-arriba, ya que la iniciativa surgió desde los municipios. Se trató de un proceso complicado, con una buena gestión de la idea de área metropolitana, con apoyo de los agentes sociales y con coincidencia política-ideológica entre los principales ayuntamientos y el gobierno regional.

Por último, ha de hacerse referencia al área metropolitana de Vigo, de muy reciente constitución. La ley autonómica de 4/2012, de 12 de abril, configura esta nueva área metropolitana que asume competencias en materia de promoción económica y empleo, servicios sociales, turismo, cultura, movilidad y transporte, medio ambiente, gestión de residuos y aguas, prevención y extinción de incendios, protección civil, ordenación del territorio y cooperación urbanística, entre algunas otras. Esta entidad metropolitana engloba 14 municipios y alrededor de medio millón de habitantes. Se trata de una demarcación que se ha definido por cuestiones políticas y no funcionales. Destaca la marcada cooperación entre actores más que las necesidades económicas o sociales para esta delimitación.

Ya en 1986 había surgido un primer intento de institucionalizar los vínculos entre los municipios más o menos dependientes de Vigo, pero hasta 1991 no se creó la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo, base de la actual área metropolitana. Esta entidad mancomunada sigue existiendo en la actualidad y está formada por 12 de los 14 municipios que integran el Área Metropolitana de Vigo. En 1999 se aprobó la Declaración de Soutomaior para la constitución de un Área Metropolitana y la creación de una comisión conjunta con la Xunta para la propuesta de una ley que permitiera la creación de dicha área. En 2005 se aprueba la ley pero, debido a la convocatoria de elecciones anticipadas ese año, no será hasta el 2011 cuando el Partido popular aprueba la ley que da lugar a la creación de la actual Área Metropolitana de Vigo.

El objetivo de la creación de esta entidad metropolitana es la mejora de la gestión del territorio y de los recursos públicos, no tanto, como pudiera suponerse, una racionalización de la gestión de servicios estratégicos (basuras, agua, transporte...). La base de su creación es la voluntad política de los ayuntamientos que la conforman. La no coincidencia de color político entre los ayuntamientos no supuso un problema destacable. De hecho, firmaron conjuntamente su

voluntad unánime de caminar hacia la creación del área metropolitana. Sin embargo, la paralización del proyecto se da cuando el gobierno autonómico queda en manos del Partido dos Socialistas de Galicia y el Bloque Nacionalista Galego. Existen recelos desde el gobierno autonómico y también desde la Diputación. De hecho, la tensión entre el partido de gobierno de la Xunta, el Partido Popular Galego y el Partido Socialista Galego, que ocupa la alcaldía de la ciudad de Vigo, fue el principal motivo de su fracaso y retraso. La falta de liderazgo, la utilización política del gobierno metropolitano y la escasa respuesta de la población (el alcalde de Vigo llevó a cabo una campaña en los medios de comunicación contra la adhesión de Vigo al gobierno metropolitano) explican el retraso en la puesta en práctica de esta nueva entidad metropolitana.

La actual ley del Área Metropolitana de Vigo indica que el municipio de Vigo tendrá el 44% de la representación en la Asamblea, y se otorga igual valor al voto de cada uno de los alcaldes en la Junta de Gobierno. Cualquier alcalde podrá ser presidente si obtiene la mayoría de los votos. Esta situación permite que, sin el apoyo de Vigo, cualquier alcalde pueda ser presidente, algunos de municipios 150 veces menor que la capital. La razón es puramente política, ya que en la actualidad Vigo está gobernada por el PSdeG, mientras que la mayoría de los municipios restantes son del PPdG. La composición de la Asamblea Metropolitana asume el sistema d'Hont, lo cual supone que el cálculo de representantes de la asamblea sea poco proporcional. A todo lo anterior hay que unir que la ley no especifica claramente ninguna cesión de competencias por parte de la Diputación ni de la Xunta. Por todo ello, esta entidad metropolitana nace, para muchos, deslegitimada y fragmentada. La escasa cooperación a diferentes niveles de gestión y las rencillas políticas han supuesto, hasta la fecha, una paralización de sus funciones reales, lo que augura un futuro no muy halagüeño.

En España no existe ningún otro gobierno metropolitano, aunque sí asociaciones de carácter voluntario para la gestión de algunos servicios (mancomunidades). Todas las áreas metropolitanas, excepto Zaragoza, cuentan con algún tipo de entidad que gestiona el transporte público, aunque no siempre cubre el área completa.

Comparación entre competencias de diferentes áreas metropolitanas de la OCDE

MA	Año de creación	Transporte	Planificación espacial	Desarrollo Regional	Gestión de basuras	Gestión de aguas	Energía	Turismo	Cultura
Bruselas	-	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	no
Bordeaux	1968	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	sí
Grenoble	2000	sí	sí	sí	sí	no	no	no	no
Lille	1967	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	sí
Lyon	1969	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	no
Marseille	2000	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	no
Paris	2006	sí	sí	sí	no	no	no	no	no
Aachen	2001	sí	sí	sí	no	no	no	sí	no
Bremen	1991	sí	sí	sí	no	no	no	no	no
Frankfurt	2011	sí	sí	no	no	no	sí	no	no
Hanover	2001	sí	no	sí	no	no	sí	sí	sí
Lisboa	1991	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Oporto	1991	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Barcelona	2011	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no
Edimburgo	2008	sí	sí	sí	no	no	no	no	no
Glasgow	2008	no	sí	sí	no	no	no	no	no
Londres	1999	sí	no	sí	no	no	no	no	no
Manchester	2011	sí	sí	no	sí	sí	no	no	no
Los Angeles	1965	sí	sí	no	no	no	no	no	no
Minneapolis	1967	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	no
Portland	1979	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	sí
Washington	1957	sí	sí	no	no	no	no	no	no

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de R. Ahrend, C. Gamper, y A. Schumman, A. (2014).

7.5. Efectos de la reforma local en las áreas metropolitanas

El Consejo Económico y Social Europeo, en el Dictamen adoptado en 2004, ECO/120 identificó 83 áreas metropolitanas en Europa, entre las que se encuentran ocho españolas: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Bilbao, Zaragoza y Gijón-Oviedo.

La realidad es que las áreas metropolitanas tienen poca presencia y menos margen de maniobra en un sistema de gobierno como el español completamente asentado que divide los poderes entre el nacional, el autonómico, el provincial y el local/municipal. Sin embargo, la realidad económica y social ha superado con creces en estas áreas esta forma de gobierno u organización territorial poco práctica. El Consejo Económico y Social en un dictamen aprobado en abril de 2007 (DOC 168 de 20 de julio de 2007) ya indicaba que las estructuras administrativas de antaño no son suficientes. Aunque los gobiernos nacionales son reticentes a la creación de nuevas estructuras, las áreas metropolitanas necesitan una nueva organización de la gobernanza.

En España, es la Comunidad Autónoma a la que corresponde determinar los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas de su territorio, así como el régimen de funcionamiento, distribución de cargas entre municipios y oferta de servicios conjuntos. Por tanto, las áreas metropolitanas se encuentran subordinadas a la voluntad del gobierno regional desde el punto de vista normativo, lo que hace que tengan un carácter eminentemente técnico y no político. De cualquier forma, y aunque resulte reiterativo, es llamativo que en España, a pesar de existir la fórmula jurídica para la institucionalización del gobierno de las áreas metropolitanas, ésta no se haya producido, salvo excepciones. Las resistencias políticas por parte tanto de Comunidades Autónomas como de gobiernos locales están en la base del escaso éxito de esta forma de gobierno metropolitano.

7.6. Propuestas de reforma para la Comunidad Valenciana

Las áreas metropolitanas actuales se enfrentan a importantes retos, tales como la competencia por los usos del suelo en espacios, casi siempre, bajo fuerte estrés constructivo, la construcción y/o mantenimiento de complejas infraestructuras de transporte, la gestión de las diferencias en niveles de renta entre personas y territorios, lo que genera tensiones sociales en ocasiones importantes, la necesidad de una adecuada oferta de servicios de forma eficiente y equitativa para una elevada cantidad de población con un modelo de asentamiento y unas demandas desiguales, etc. Todo ello supone la coordinación de diferentes tipos de políticas que comienzan por la gestión de unos recursos específicos y la coordinación estratégica de multitud de intereses que van más allá de la mera gestión diaria de los servicios básicos comunes. En definitiva, unos retos que los municipios no pueden acometer de manera individual.

En los países de la OCDE alrededor de dos tercios de las áreas metropolitanas tienen algún tipo de entidad supramunicipal que es responsable del gobierno de, al menos, una parte de las necesidades comunes, pero sólo una cuarta parte de éstos tienen realmente capacidad legal de desarrollar algún tipo de regulación.

Aunque son muy diversos los ámbitos en los que actúan las diferentes entidades metropolitanas, hay tres que destacan: el desarrollo económico regional, la planificación espacial y el transporte. Según estudios de la OCDE (Ahrend, Gamper, y Schumman, 2014), en las áreas metropolitanas en las que existe entidad supramunicipal, el tamaño de la misma es mayor y los niveles de dispersión menores, además, el hecho de que haya una entidad responsable del transporte público está correlacionado con mayores niveles de satisfacción por parte de la población con la oferta de transporte y menores niveles de contaminación.

No entraremos en debate teórico, tan sólo señalar que no existe acuerdo sobre la forma óptima de gobierno metropolitano. Mientras que para unos la gestión debe ser fragmentada y coordinada de manera informal, para otros una estructura centralizada y con importantes competencias es lo más adecuado. Las relaciones causa-efecto son difíciles de cuantificar en el contexto metropolitano y las diferencias de partida son tan grandes que no es posible afirmar que un tipo de gobierno supone claras mejoras en la calidad de vida (medida, por ejemplo, a partir de la renta *per capita*) respecto a otro.

Lo que sí resulta claro es que la intervención de la gestión pública aparece como un factor fundamental para generar sinergias entre los distintos actores sociales, económicos y el territorio (Martín Cubas, 2014). Los contextos sociales e institucionales débiles o deficientes explican el fracaso de muchas políticas de desarrollo a nivel local y regional. La Unión Europea, desde finales de los ochenta, ha defendido y fomentado el planteamiento de una política desarrollada desde el territorio y para el territorio que ha ido adquiriendo más fuerza, por la evidencia de su éxito. Los aspectos que caracterizan las estrategias de desarrollo local son cuatro: participación y diálogo social, territorialidad, movilización de los recursos locales y una gestión/dirección local. Cualquier estrategia de desarrollo local implica la capacidad institucional de la zona para diseñar, poner en marcha y evaluar una estrategia de desarrollo en su conjunto. Los gobiernos y los actores sociales necesitan, pues, implementar procesos de gobierno liderados por las instituciones a nivel local. En el caso de la mayor parte de los países de la OCDE, las áreas metropolitanas han optado por entidades de gestión conjunta, superando las divisiones internas localistas, como forma de dar respuesta a problemas de gestión y planificación claramente comunes.

Como se ha señalado anteriormente, el área metropolitana es un espacio de vida y, por ello, los procesos que en él se generan son complejos y superan las fronteras municipales. Sin embargo, no hay unidad en la literatura sobre cómo establecer sus límites: por criterios demográficos, administrativos, físicos, territoriales o funcionales. Existen distintos enfoques teóricos (*metropolitan reform school, public choice, new regionalism*) y distintos ejemplos en la práctica que no hacen sino evidenciar que las áreas metropolitanas son organismos vivos, que pueden ir

modificando su delimitación y su estructura con el tiempo, y que no importa qué criterio –o combinación de los mismos- se utilice para su delimitación, mientras se utilice alguno. Es más, la justificación del gobierno metropolitano, por ejemplo, por parte de los reformistas, en que ello supone una mayor eficiencia y eficacia económica no está justificada: no existe evidencia empírica que relaciones un tipo de gobierno con el crecimiento de la renta (Nelson y Foster, 1999). Es pues, una cuestión política, de eficiencia social, desarrollo sostenible y ejercicio democrático.

Elementos clave a considerar para la creación de un gobierno metropolitano en Valencia

CLAVES	PROPUESTAS DE DEBATE	CON EL MARCO NORMATIVO ACTUAL
TERRITORIO	Delimitación del AMV Criterios objetivos Criterios políticos o de voluntariedad Estructura policéntrica, con mayor importancia de la ciudad de Valencia	Sí
COMPETENCIAS	Ordenación del territorio (sustitución de los PGOU municipales). Gestión de zonas verdes. Planificación estratégica territorial → gestión de servicios comunes (agua, basuras, etc.) Promoción económica → políticas de empleo (sustitución de las agencias de desarrollo locales y/o mancomunadas) Transporte y movilidad sostenible Gestión de la promoción turística (marketing territorial) Oferta de servicios sociales de manera coordinada Protección civil	Sí
FINANCIACIÓN	En colaboración: transferencias públicas (de entidades de gobierno superior y de los ayuntamientos miembros) ¿Al 50%?	Sí. A determinar
POLÍTICA	Coordinación de agentes sociales implicados (entidades públicas y privadas) Coordinación de los agentes políticos (de distintos partidos y facciones) Liderazgo: presidente. Forma de representación: indirecta, a partir de los ayuntamientos, pero de forma proporcional según tamaño poblacional. Máximo consenso en la determinación de la forma de representación. Una representación directa (votada por los ciudadanos o es posible con la normativa actual). Peso más importante de la ciudad de Valencia. Apoyo incondicional del gobierno de la Generalitat. Potenciación de la capacidad de representación del gobierno metropolitano en entidades nacionales y supranacionales.	Sí. A determinar
PROMOCIÓN	Campañas de información a la población con el fin de identificar a la población del AMV con su gobierno.	-

Fuente: Elaboración propia.

Parece claro que no existe una fórmula de gobierno metropolitano adecuada para todos los casos y territorios. Sin embargo, ahora, con la reciente aprobación de la ley de Racionalización y

Sostenibilidad de la Administración Local, es un buen momento para la creación de una estructura de gobierno metropolitano en Valencia, después de años de gobiernos parciales o gestiones puntuales. De cualquier forma, la creación de una estructura de gobierno no es garantía de gobernabilidad adecuada, de aumento de la eficiencia y eficacia en la gestión de servicios ni de mejora de calidad de vida de los ciudadanos. El respeto a las relaciones de poder, a los intereses locales y la cooperación entre agentes sociales públicos y privados son fundamentales para un gobierno metropolitano eficaz y duradero, aunque el camino hasta conseguirlo sea más dilatado de lo que cabría esperar.

AGENDA PARA EL GOBIERNO LOCAL 2015: Cuadro resumen del reparto competencial por niveles para política metropolitana y especialmente para una posible Área Metropolitana de Valencia (AMV)

	Tipología de acciones para el nivel	Propuesta de políticas públicas identificadas para ese nivel en la Agenda
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel legislativo - Políticas de dirección y coordinación - Fiscalización y control de políticas desarrolladas a otros niveles - Apoyo a la ejecución a niveles supramunicipales y locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo del gobierno autonómico a la sostenibilidad financiera del área metropolitana. La ley indica la necesidad de un informe previo de la Comunidad Autónoma sobre este tema. - Cooperación para la definición de competencias delegadas desde el ámbito autonómico al metropolitano. - Coordinación para garantizar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera - La delegación de competencias tiene carácter de ley, por ello necesita de una efectiva coordinación y eficacia administrativa. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública
Nivel supramunicipal (intercomunalidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Atribución voluntaria - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Secuenciación temporal tras experimentación 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación para la delegación y/o cooperación de las siguientes materias como competencias de la entidad metropolitana (antes propias de las entidades locales o municipios): Urbanismo, Protección y gestión del Patrimonio histórico, promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, conservación y rehabilitación de la edificación, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios, tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad,

		<p>transporte colectivo urbano, información y promoción de la actividad turística, ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante, protección de la salubridad pública., cementerios y actividades funerarias, promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, promoción de la cultura y equipamientos culturales, participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, y promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación, en diversas formas (consorcio, colaboración, convenio...) de la entidad metropolitana de Valencia en asociaciones con entes supramunicipales o municipales para la oferta y gestión de servicios que superen su ámbito territorial, sin entrar en conflicto con las competencias de otras administraciones de rango superior.
<p>Nivel local (ejecución de proximidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de concienciación sobre la identidad del área metropolitana, con el fin de que sus ciudadanos la reconozcan como espacio propio y de proximidad. - Política de gestión interna del gobierno metropolitano por consenso y/o cooperación de los diferentes municipios que lo conforman. Definición de su forma de gobierno (órgano de gobierno) y peso de cada entidad (estructura del Consejo

		<p>Metropolitano, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none">- Definición de la forma de gestión, entre las varias posibles, de los servicios locales delegados al área metropolitana.- La Política de Ordenación del Territorio, Urbanismo y vivienda es la base de la gestión territorial metropolitana. Por ello es necesario definir claramente las competencias urbanísticas del área metropolitana de Valencia.- Elaboración de un Plan de ordenación urbanística metropolitano- Coordinación competencial con las Mancomunidades del área metropolitana de Valencia, así como con otras entidades de carácter territorial y asociación voluntaria.
--	--	--

8. Políticas de gestión del territorio, ambientales y de paisaje

José Vicente Sánchez (IDDL. Geógrafo. Universitat de València – Estudi General)

8.1. Introducción general y contexto

Se puede decir que existen diferentes enfoques y perspectivas que permiten explicar el estado de la cuestión en materia de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico, tanto en España como en la Comunidad Valenciana. En lo que concierne a estas disciplinas, es de notar que no existe una situación española como tal, debido a la descentralización de estas competencias. A partir de la Constitución del año 1978, el estado español se organiza en tres niveles: el estatal, el autonómico y el local. Las competencias legislativas separaron el eslabón estatal del autonómico. La administración local no dispone de competencias propiamente legislativas, pero es capaz de redactar y aprobar sus propias ordenanzas con el fin de regular y administrar sus atribuciones.

En relación con la materia que nos ocupa, las competencias residen hoy en exclusiva en las Comunidades Autónomas, tal y como se establece en forma de posibilidad en el artículo 148.3 de la Constitución y confirma, para el caso valenciano, el artículo 49 del propio Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Es por ello que hoy el Estado no puede legislar estrictamente en estas materias más allá de los regímenes valorativos en materia de suelo, no sin discusión, tras las STC 61/1997 y 164/2001 que declararon inconstitucionales (o interpretaron de manera conforme a la Constitución) varios artículos de la ley del suelo por invasión de determinadas competencias en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos. Ambas sentencias sumadas a la última ley estatal del suelo de 2007 (Texto Refundido de Ley de Suelo de 2008), han contribuido a una cierta contención de la especulación en España. En todo caso, el Estado dispone todavía hoy de una notoria capacidad para incidir en el urbanismo y en la ordenación del territorio por medio de determinadas competencias de corte transversal, caso de la citada política de suelo, el gobierno de las aguas, la planificación de infraestructuras o el medio ambiente. De suma importancia en este sentido es el art. 149.1.1^a CE, en el que se reconoce al estado la competencia exclusiva sobre las condiciones básicas en materia de derechos elementales, así como otros apartados de ese mismo precepto que le dan competencias sobre legislación sobre expropiación forzosa o procedimiento administrativo común. Todos ellos son apelados constantemente para justificar la acción estatal, por ejemplo, en la disciplina urbanística. Ha de decirse a este respecto, además, que existen hechos que han generado no pocos conflictos entre el gobierno central y autonómico, especialmente cuando las

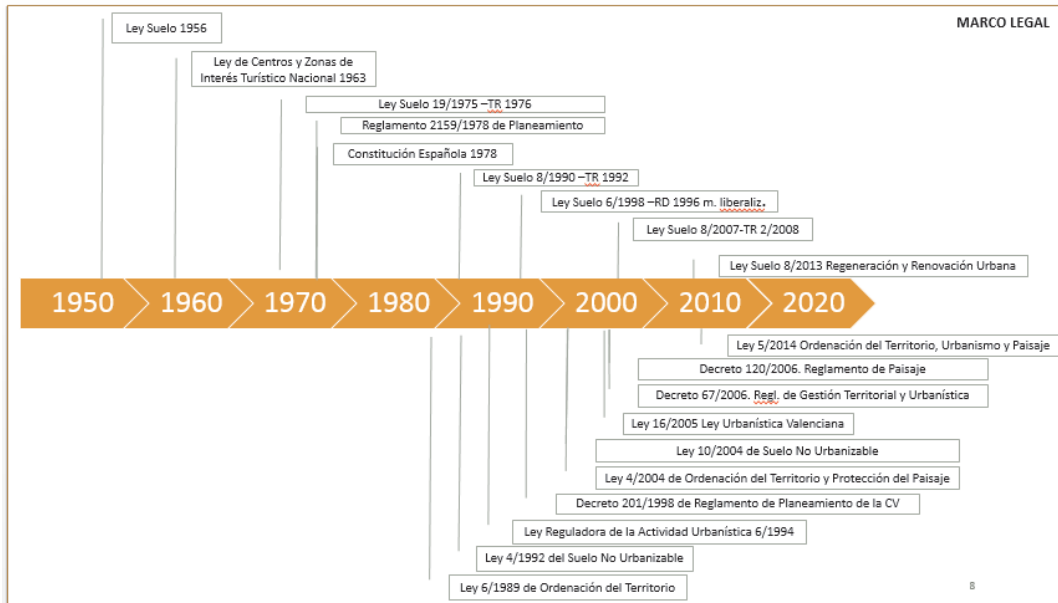
Comisiones Territoriales de Urbanismo aprueban sus planes urbanísticos, haciendo en más de una ocasión caso omiso a algunos dictámenes derivados precisamente de esas competencias de corte transversal y que, recordemos, dependen del Estado.

La gran mayoría de los instrumentos de planificación de las Comunidades Autónomas partían en origen de las figuras recogidas en la Ley del Suelo del año 1956. Por entonces el planeamiento territorial incidía por su acción limitadora y vinculante para el planeamiento urbano, basado tradicionalmente en la figura del Plan General de Ordenación Urbana al que le seguían otros instrumentos de más detalle organizados en cascada en relación con aquél. En esencia, cada figura de planeamiento tenía que respetar a la inmediatamente superior, de forma que cada plan situado en un escalón inferior, se ceñía estrictamente a lo que decía el superior.

Si entendemos la planificación territorial como aquella relativa a la ordenación de espacios que van más allá de la escala local, es importante recalcar que en el caso valenciano ha tenido que esperar hasta el año 2011 para conseguir su propio *master plan* de escala regional. En efecto, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) debería haberse convertido hace ya mucho tiempo en el hilo conductor de un discurso y de un modelo de planificación territorial y urbana como garante planificador y de desarrollo regional.

La ausencia de estos marcos estables ha propiciado un escenario en el que la política urbana local haya transitado demasiado tiempo por la vía de los hechos consumados, plasmándose en dinámicas y prácticas de consumo de suelo y urbanización con demasiados intereses ocultos. Dinámicas al amparo de instrumentos y formatos extremadamente flexibles, perfectamente adaptados a las presiones y vaivenes del mercado y que han puesto en jaque la supuesta función social del urbanismo.

Este trabajo de análisis y buenas prácticas trata de reconocer todas estas premisas. La ausencia de políticas en la escala territorial adecuada, unida al hecho de que las competencias legislativas se dividan en diecisiete autonomías, obliga a que las recomendaciones aplicables a este territorio no siempre sean posibles. Este hecho dificulta la plasmación de buenos ejemplos más allá del respeto a la norma. No obstante, hemos encontrado algunos márgenes de oportunidad desde el ámbito local y regional, especialmente en aquellas cuestiones que todavía escapan del encorsetado marco legal.



Fuente: Elaboración Propia.

8.2. Situación en la Comunidad Valenciana

Desde el año 2007 la Comunidad Valenciana padece una profunda crisis financiera, territorial y de fractura social. En un contexto de claro cuestionamiento de buena parte de las políticas públicas, la materia que nos ocupa ha forzado al gobierno valenciano a plantear un cambio legal que cuando menos ha sido efectista. Un planteamiento construido en base a un escenario de crisis conjunta, poco operativo y lastrado por una fabulosa hipertrofia legal. La maraña de textos legales de difícil digestión, ha terminado por plantear justo al final de la legislatura 2011-2015 un nuevo escenario: La aprobación definitiva de la Ley de la Generalitat de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP). Pensada para simplificar y refundir las distintas leyes o reglamentos que están aún vigentes, el proceso de adelgazamiento aprovecha también para incorporar algunas novedades o preceptos. Sólo la experiencia práctica y el paso del tiempo despejará las dudas que hoy lógicamente suscita.

Su aprobación en los términos más elementales, permite alguna reflexión más allá del debate social y parlamentario. En líneas generales se ha derogado la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable; la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf y la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, excepto el artículo 6, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera (por coherencia con la disposición derogatoria única). La nueva ley también deroga dos importantes desarrollos reglamentarios como son el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística,

aprobado por el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell. En total cinco leyes y dos decretos que se refunden en un único texto pasando de los 1.269 artículos actuales a los vigentes 269.

Volviendo a las cuestiones esencialmente territoriales, el propio preámbulo del texto reconoce que ha existido tradicionalmente una primacía en la gestión del suelo sobre el análisis territorial, lo que ha impedido una visión previa y unitaria del territorio. Sin embargo, en la esfera urbanística el rol de actores y procesos sigue siendo prácticamente el mismo: se sigue otorgando la preponderancia a la gestión del suelo por medio de la gestión indirecta, sumándose ahora las autopistas administrativas para ejecutar proyectos considerados como estratégicos. En resumen, procesos y dinámicas en favor de un urbanismo de promotor, más discrecional, funcional y que sin duda reduce la capacidad de ordenación territorial. Un urbanismo que en origen ha sido peligrosamente auspiciado con la ayuda de leyes como las liberalizadoras en materia de suelo (como la ley estatal de 1998) y alimentado por la facilidad para acceder al crédito, generador, entre otros motivos, de la burbuja inmobiliaria.

En cualquier caso, el análisis y el debate suscitado por la LOTUP pone de nuevo sobre la mesa un buen número de cuestiones relacionadas con la planificación como disciplina y que se encontraban absolutamente silenciadas por la crisis y la falta de voluntad política para aplicar la ley. Sirva como botón de muestra la simple lectura de la antigua Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (2004), para comprobar la falta de voluntades que evidencian su incompleto desarrollo.

Más allá de la necesaria simplificación legal, Mariano Ayuso (2014) plantea de forma acertada que los retos de nuestro urbanismo pasan por siete claves que pasamos a interpretar:

1. Otorgar seguridad al marco normativo: Toda planificación requiere de una serie de premisas para conseguir un desarrollo justo y ordenado. La Comunidad Valenciana requiere de un marco legal estable en el que fundamentar una verdadera planificación, donde tenga cabida el necesario análisis y la completa planificación de las actuaciones futuras. Cualquier cambio normativo debería ser el estrictamente necesario para que no se altere el sistema en su conjunto, sobre todo en aquello que sí que ha funcionado. Como decíamos, sin duda ha prevalecido la falta de voluntad política porque no faltan instrumentos y técnicas desde hace muchos años para llevar adelante una correcta ordenación. En todo caso, será difícil resistir la tentación de plantear nuevas leyes cuando en algún momento exista alternancia política.

2. Agilizar los trámites administrativos: Partiendo de la premisa de no comprometer las garantías ambientales o aquellas derivadas de los derechos más elementales, ha sido preciso

unificar trámites y suprimir aquellos que sean innecesarios para tratar de reducir burocracia y trámite administrativo. Ayuso propone en este contexto establecer organismos de control y certificación que sean ajenos a la promoción y al órgano ambiental. De este modo se podría verificar de forma más objetiva los impactos paisajísticos y medioambientales en un sentido más amplio. La posibilidad de externalización de parte de la actividad de verificación y control, ayudaría a resolver el cuestionamiento actual que juegan, por ejemplo, las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE).

3. Priorizar los derechos y las preferencias de los propietarios del suelo: Desde hace más dos décadas, la posición de los propietarios es meramente pasiva y todo el protagonismo ante un proceso urbanizador lo asume el ayuntamiento y la figura del agente urbanizador como delegado del consistorio. Si bien el sistema tradicional español, en las distintas autonomías, ha introducido en mayor o menor medida la figura del urbanizador, la iniciativa y dirección del proceso urbano podía ser asumida por la administración (sistemas de cooperación o de expropiación, según los casos) o por los propietarios del suelo (sistema de compensación). El sistema valenciano suprimió este último sistema y dejó sólo la iniciativa y gestión en manos del ayuntamiento, ya fuera por sí mismo o mediante el urbanizador. Los propietarios podrían intervenir en el sistema agrupándose y asumiendo la posición de urbanizador, pero la realidad ha mostrado su escasa capacidad para la participación. En muchas ocasiones se han producido abusos sobre los propietarios debido a la desmedida ambición de algunos urbanizadores y también por el escaso control de la administración. Cualquier marco legal debería devolver la legítima parte del protagonismo a los propietarios. Se propone una forma sencilla que no obstaculiza la continuidad del uso de la figura del urbanizador: la reintroducción de un limitado sistema de compensación (transformación del suelo a iniciativa y gestión de los propietarios), con la posibilidad de que éstos contraten con un empresario urbanizador el desarrollo de la actuación, pero como delegado de ellos y no del ayuntamiento.

4. Resolución de los problemas creados por la burbuja inmobiliaria: En el campo urbanístico, este fenómeno ha generado una serie de problemas que obligan a buscar algunas salidas:

- 1) Existencia de programas urbanísticos aprobados sin comenzar o terminar de ejecutar: Para ello se puede establecer un paquete de medidas de desprogramación total o parcial al menor coste posible para todos los propietarios y promotores intervinientes. También cabría implementar otras medidas como la reducción de los ámbitos de programación o de los costes de urbanización.
- 2) Programas en tramitación sin posibilidades de ejecución: De forma transitoria, se puede plantear reducir las exigencias en materia de cesiones, reservas, etc. y aparcar la cesión de estándares para tiempos de más bonanza.

5. Disponer de un planeamiento más sostenible y sencillo: La parálisis del sector debe servir para recobrar la esencia planificadora y establecer las bases territoriales para el desarrollo urbano del futuro. En este contexto, hoy se precisa de una simplificación en la exigencia a los municipios de una muy diversa gama de estudios sectoriales o especializados que encarecen y dificultan la tramitación. Por supuesto que nunca la toma de decisiones. Una acción cuando menos positiva sería aprobar todos los Planes de Acción Territorial pendientes desde el año 1989. Con ellos se puede conseguir la simplificación de determinados procesos y requerimientos que terminan por ralentizar los planes. Así, estos documentos pueden abordar la mayoría de determinaciones de carácter ambiental y de paisaje, señalando buena parte de las determinaciones que precisen de concreción para el ámbito municipal. Un ejemplo de mala praxis ha sido el archivo del Plan de Acción Territorial del Paisaje de la CV y que planteaba normas de aplicación directa vinculante para el planeamiento, siempre en consonancia con la vocación territorial y paisajística de cada espacio geográfico. Sería el momento de demostrar la utilidad de la planificación regional y subregional en el territorio, cumplimiento así con los preceptos y Directrices de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y de sus instrumentos.

6. Apostar por la rehabilitación urbana: Es preciso mejorar el parque de viviendas y otros edificios urbanos y evitar el consumo de suelo no urbanizado. Parece que la etapa histórica de las grandes transformaciones se ha terminado. Así lo reconoce el preámbulo de la nueva LOTUP y su compromiso con la sutura y las actuaciones aisladas. Del mismo modo, hay que desarrollar los contenidos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

7. Solucionar el problema la edificación ilegal: La ley abre el proceso de prescripción ante infracción de 4 a 15 años que expone por más tiempo al infractor ante cualquier falta o delito en suelo no urbanizable. Otra solución puede pasar por la ampliación de las competencias de la Generalitat en esta materia y liberar al municipio de complicidades, presiones y discrecionalidades. Las tecnologías de la información geográfica y la geografía en sí misma pueden ayudar en este tema. La LOTUP propone como solución a los hechos consumados, la de presentar un Plan Especial reconsiderando el concepto de núcleo de agrupación de viviendas. De este modo la legalización requiere de una actuación reurbanizadora y minimizadora de impactos con la presentación de un Plan Especial.

BASES GENERALES DE LA LOTUP

CAMBIOS	TENDENCIA	VALORACIÓN/ESCENARIO DE MEJORA
Simplificación legal. <i>Refunde cinco leyes y dos decretos. De 1.269 artículos a 269.</i>	Se reduce un 80% el número total de artículos.	Toda simplificación conlleva agilización, pero riesgo de menor exigencia (garantías ambientales y de transparencia).

INSTRUMENTOS PLANIFICACIÓN	DE	ETCV: Generalista. Apartarse de sus contenidos requiere de su justificación.	<i>Relación entre ETCV y Planes de Acción Territorial:</i>
ETCV		<i>Planes de Acción Territorial (PAT's):</i> inoperativos hasta la fecha (integrales).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los PAT's tienen aún la capacidad de cambiar el sentido de la ETCV, zonificar y clasificar terrenos directamente y modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes.
Planes de Acción Territorial (integrales y sectoriales).		<i>PLANES GENERALES ESTRUCTURALES-MANCOMUNADOS:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No concreta la LOTUP su adscripción a áreas funcionales (integrales). Debe interpretarse pues lo señalado en la D. 17, 69 y sobretodo la 70 de la ETCV. ▪ La LOTUP no habla de los PAT en procesos participativos. Según la ETCV (D. 13), deben definir los ámbitos de la participación de los agentes sociales.
Planes Generales Estructurales Mancomunados: <i>Nueva figura.</i>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para 2 o más municipios. ▪ Delega en los órganos competentes, los diferentes trámites según la LRBRLL. 	
Plan General Estructural (PGE):		<i>PGE:</i> Define intenciones, horizontes poblacionales, índices y umbrales de sostenibilidad ambiental, los recursos hídricos y energéticos, y la integración a los planes de ámbito supramunicipal.	
<i>Deroga el Plan General y lo abre a dos niveles competenciales:</i>		Documentación recogida en art. 34:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan General Estructural PGE: <i>de competencia y tutela autonómica (específica infraestructuras, dotaciones y afecciones).</i> ▪ Plan de Ordenación Pormenorizada POP: <i>en manos de los Ayuntamientos.</i> 		<i>POP:</i>	
		<i>Plan Parcial: PP</i>	
		<i>Plan de Reforma Interior: PRI</i>	
		<i>Estudio de Detalle: ED</i>	
		<i>Catálogos de Protecciones: CP</i>	
		<i>Plan Especial: PE</i>	
		<i>Actuaciones Territoriales</i>	
		<i>Estratégicas: ATE</i>	
COMPETENCIAS PARA LA APROBACIÓN DE PLANES	LA	Separa Consell, Consellerias y Ayuntamientos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Consorcios Interadministrativos no se definen, ni concretan funciones o miembros (pueden suponer un riesgo de alejamiento del ciudadano). ▪ La capacidad de redacción de planes y programas municipales por parte de la Conselleria, puede conllevar riesgos de arbitrariedad.
		<i>Consell:</i>	
		ETCV y PAT's (Decreto).	
		<i>Conselleria:</i>	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervenir en el órgano ambiental y territorial en las tramitaciones. ▪ Formular y tramitar PAT's. ▪ Aprobar los PGE. ▪ Informar inst. urbanísticos, paisaje y ATE. ▪ Subrogar competencias o normas transitorias*. ▪ Capacidad de redacción de planes y programas municipales. 	
		<i>Ayuntamientos:</i>	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pueden ejercer competencias urbanísticas mancomunadas. ▪ Proponer planes y aprobar los POP. 	
EVALUACIÓN DE IMPACTO DE IMPACTO TERRITORIAL Y ESTRATÉGICA (Procedimiento de Tramitación):		Atención a las determinaciones del Órgano Territorial y Ambiental para determinar si es ordinario o simplificado (art. 46) y realiza la Declaración Ambiental y Territorial Estratégicas. La Ley no dice que éste deba justificar los casos, aunque da los supuestos:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La LUV no introdujo cambios en la tramitación de planes. Sí lo hizo Ley 12/2012 de medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y creación de empleo: Supresión del Concierto Previo. ▪ No confundir la Consulta sistemática de la EAE con la participación pública. Se puede profundizar en la participación: Ley estatal 27/2006 y autonómica Ley 11/2008, así como por otras herramientas
		<i>Órgano Promotor.</i>	
		<i>Órgano Sustantivo.</i>	
		<i>Órgano Territorial y Ambiental.</i>	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación Ambiental y Territorial Ordinaria (Cap. II) ▪ Cuando se exija legal o 	

Supuestos:

- Planes, Programas y Modificaciones exigidos por Ley/regl. o por acuerdo del Consell.
 - Marco de proyectos sometidos a IA:
 - Ganadería, silvicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, recursos hídricos, ocupación de ZMT, telecomunicaciones, turismo, OT u usos del suelo, Red Natura, ETCV, PAT's y ATE.
- reglamentariamente o por acuerdo del Consell según los casos del art. 46. 3.b).
- (Excluidos los casos de defensa de nación, protección civil o de carácter financiero y presupuestario).
 - Evaluación Ambiental y Territorial Simplificada (Cap III y art. 50 y 51).
 - ATE: Capítulo IV. Tienen su propio procedimiento.
- más flexibles y voluntarias (Agendas 21, foros, talleres y encuestas).
- Atención a la POP y a los pequeños crecimientos (art. 72.3b) y 73.1 d) y los supuestos de MODIFICACIÓN de Planes y Programas y su INNECESARIDAD en la DECLARACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL.
 - Tramitación Ordinaria (art. 50-56).
 - El órgano promotor debe justificar si es tramitación simplificada o no (pudiendo ser una disfunción).

PARTICIPACIÓN

Marco de la Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica.

- Administraciones públicas afectadas.
 - Público.
 - Público Interesado.
- Interesa que existan verdaderos procesos participativos voluntarios del modelo territorial, consensuados con la población, antes del inicio de la Solicitud de Inicio de la EATE por el órgano promotor.
 - Se puede ampliar voluntariamente el plazo mínimo de la Consulta de la Versión Preliminar del Plan, que es de 45 días hábiles.
 - Se puede facilitar al máximo las tareas de informe, examen y alegación.

ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS (ATE).

Aceleran su tramitación de un proyecto urbanístico por su capacidad para generar riqueza y empleo.

- Por motivo de oportunidad y capacidad para generar empleo.
- Simplifica y agiliza.
 - Se evita evitar revisión del planes generales y otros procedimientos (tramitación según EAE).
 - El Comité Estratégico de Política Territorial “podrá” ser consultado.
 - Parece orientado a actividades empresariales, pero se cuelean usos residenciales entendidos como “Complejos turísticos-terciarios”.
 - Pueden modificar planes ya iniciados o aprobados, o en el hecho de aumentar los plazos por parte del propietario o inferir en el art. 6 y que modifica la Ley de vivienda (8/2004)
 - Puede plantear desarrollos que suponen un riesgo por ser salvoconductos procedimentales.

TEJIDO URBANO.

Se incide en la renovación y la rehabilitación en la ciudad consolidada. Se incentiva el modelo compacto sobre la enorme huella urbana dejada.

- Debe priorizar áreas urbanas antes que los nuevos desarrollos (no lo especifica en art. 7.2.a).
- No prohíbe taxativamente desarrollos inconexos (7.2.e).
- Es de observancia el sistema con el que la ley otorga al empresario urbanizador, la capacidad para intervenir en suelos urbanos y solares en ciudad consolidados.

AGENTE URBANIZADOR.

El agente urbanizador reaparece en las intervenciones urbanas, pero más al servicio del propietario que del Ayuntamiento. La ley afirma garantizar mejor los derechos de los dueños de los solares edificables.

- Programas de Actuación Integrada.* Flexibiliza los plazos de caducidad en función de la coyuntura económica.
- Se mantiene la programación como hábitat natural de la iniciativa privada con ánimo de agilizar el mercado y cubrir la incapacidad actual para abordar la acción pública del urbanismo.
 - Cuando la Administración no sea el urbanizador por gestión directa, podrán ser los propietarios mayoritarios del suelo los tengan mayor margen de maniobra para asumir, si así lo desean, la condición de agente urbanizador.

LEGALIDAD EN LA UE.

El texto trata de fijar algunas garantías en la contratación y tramitación de los planes urbanísticos.

- Véase las distintas sentencias judiciales y denuncias a través de la Comisión de Peticiones de la UE.
- Informe Fortou.
- Informe Auken.
- Véanse las Denuncias y recomendaciones del Sindic de Greuges.

LEGALIZACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE	<ul style="list-style-type: none">▪ Destinado a viviendas construidas en suelo rústico sin servicios mínimos como saneamiento, agua o luz. Busca una solución basada en los cambios de la densidad exigida.▪ Se reduce el requisito a tres viviendas o más en una hectárea (10.000 m²) para legalizarlas siempre que presenten un Plan Especial y un proyecto de urbanización que debe ejecutarse para evitar los impactos en el medio ambiente. Sólo entonces se les dará la licencia de legalización.	<ul style="list-style-type: none">▪ Se trata de una flexibilización de la normativa para legalizar los «diseminados».▪ Muchos delitos y faltas quedarán impunes.▪ Los propietarios reconocerían su propiedad.▪ Puede tener implicaciones peligrosas para el futuro del suelo no urbanizable, al poderse de facto ahora “urbanizar” mediante el Plan Especial.▪ Es positivo que se endurezca la prescripción (paso de 4 a 15 años el delito o falta), si bien se ha compensado con las facilidades para reurbanizar y minimizar los impactos.
--	---	--

Fuente: Elaboración Propia.

8.3. Modelo de prestación y distribución competencial en la Comunidad Valenciana

Si nos centramos en el análisis competencial en el ámbito autonómico, se debe advertir un constante movimiento en los cambios orgánicos y funcionales en el seno de la Conselleria con competencias en materia de territorio, medio ambiente y urbanismo. Uno de los ejemplos más claros, sería las recientes variaciones derivadas de la desaparición efectiva de Secretaría Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje, quedando la Secretaría Autonómica de Infraestructuras y Transporte como el único órgano superior de la hoy conocida como Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.

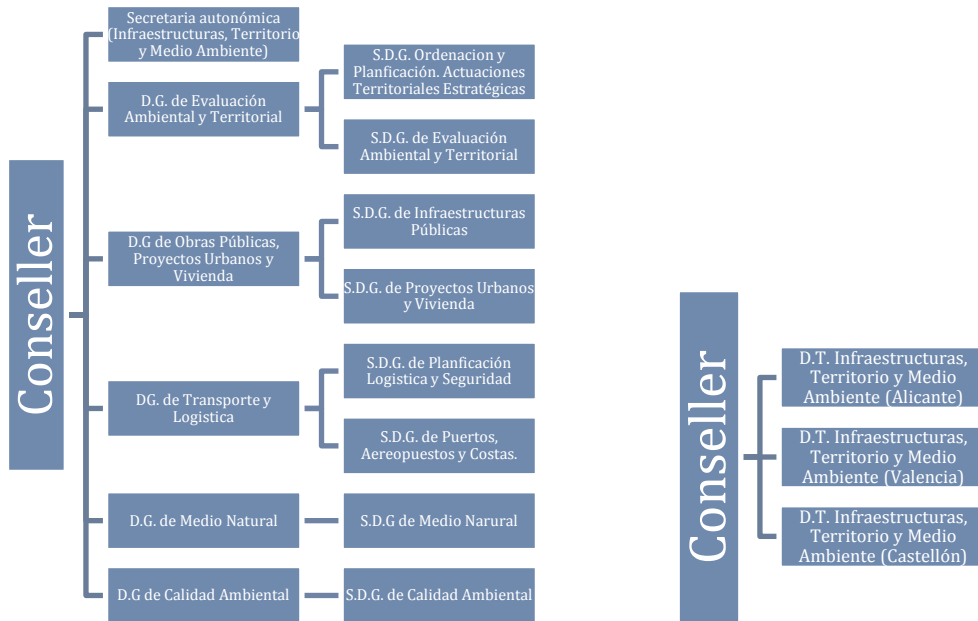
La aprobación de los citados reglamentos internos en el Consell propicia el acomodo en la estructura operativa de los órganos urbanísticos, territoriales y de evaluación ambiental de la Generalitat. Cualquier cambio legislativo o incluso político, implica normalmente una modificación del sistema de funcionamiento de dichos órganos.

En el año 2014 se reconoce el siguiente mapa organizativo y competencial⁴⁴:

- Competencias del Consell.
- Competencias del Conseller.
- Competencias de la Secretaría Autonómica.
- Atribuciones del Consejo Superior de Territorio y Urbanismo.
- Atribución de las Direcciones Generales.
- Atribuciones del Comité Estratégico de Política Territorial.
- Atribuciones de las Comisiones Territoriales de Urbanismo.

⁴⁴ Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat y Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, aprobado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell.

- Atribuciones de las Comisiones Informativas de Urbanismo.
- Atribuciones de la Comisión de Evaluación Ambiental.
- Otros órganos con competencias urbanísticas:
 - Servicios Territoriales (Áreas)
 - Vivienda y Proyectos Urbanos
 - Urbanismo
 - Medio Ambiente.



Fte. Elaboración Propia. Organigrama competencial simplificado (no incluye los servicios).

Puesto que el urbanismo y la ordenación del territorio tienen en común el régimen competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos de autonomía, debidamente refrendados por distintas sentencias constitucionales, se llega a la conjetura de que el régimen competencial es conjunto y compartido entre el municipio y la comunidad autónoma.

En relación con los entes locales, partimos de lo dispuesto en el art. 25 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen local 7/1985 de 2 de abril, asumiendo en todo caso los cambios recientes contemplados en la Ley 27/2013, 27 diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Asimismo, las competencias de intervención en el uso del suelo y la edificación que se exteriorizan a través de las facultades de concesión, suspensión y anulación de licencias, órdenes de ejecución o suspensión de obras e inspecciones urbanísticas son atribuidas por la normativa básica del régimen local al alcalde. En el art. 21 LRBRL se atribuye a la figura del alcalde el otorgamiento de licencias cuando así lo dispongan las ordenanzas, las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo general y de gestión

urbanística, no expresamente atribuido al Pleno, así como los Proyectos de Urbanización, con el fin de simplificar los procedimientos y acortar los plazos. De forma más explícita también se atribuye ya directamente al alcalde la concesión de licencias, salvo que las ordenanzas o las leyes sectoriales se le atribuyan al Pleno o a la Junta de Gobierno Local. También es de competencia del Pleno la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación y gestión previstos en la legislación urbanística.

Debe decirse que en el caso valenciano, se comparten las competencias de control y disciplina urbanística concretamente con las atribuidas al Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial del gobierno autonómico. Órgano al que le atribuyen funciones de inspección urbana y la instrucción de expedientes sancionadores y de restauración de la legalidad en las materias propias de su Dirección General.

No podemos aparcar el tema sin hacer referencia al papel que han podido desempeñar las Diputaciones Provinciales. Reconocidas en el seno de la Administración Local, y que también han asumido a lo largo de la historia las siguientes funciones:

- Formulación de Planes Generales y Normas Subsidiarias de ámbito municipal cuando eran solicitadas por determinados municipios.
- Las antiguas Normas Subsidiarias de ámbito provincial.
- Los Informes previos a la aprobación definitiva de los Planes Generales de capitales de provincia o municipios de más de 5.000 habitantes.
- Aprobación inicial y provisional de Planes Generales o Normas Subsidiarias municipales que se extienden a más de un término municipal.
- Los Planes de Iniciativa particular que afectaban a varios municipios se presentarán en la Diputación o en su defecto en el órgano autonómico correspondiente.

8.4. Ejemplos comparados

Analizar el estado de la cuestión, a nivel comparado, permite identificar las buenas prácticas y también la “mala praxis” como enseñanza de aquello que se puede y no se puede hacer. Por desgracia en la Comunidad Valenciana menudean los casos no deseados. Todo un laboratorio de malos ejemplos que debemos erradicar de la práctica planificadora y también del escenario especulativo cuando no corrupto de aquellos que toman las decisiones más importantes en el territorio. Los casos señalados están en su mayoría judicializados, pero también se señalan ejemplos que responden a una mala decisión política, caso por ejemplo del archivo de varios Planes de Acción Territorial que una vez finalizados no han visto la luz. Veamos sólo algunos ejemplos en los siguientes cuadros. Se refleja por tanto una especie de *geografía de las malas*

praxis, pero también apuntamos aquellas referencias que nos pueden servir para establecer los mejores principios y ejemplos para resetear nuestros planes.

La geografía de las malas praxis

ÁMBITO	CARÁCTER / TIPOLOGÍA	DESCRIPCIÓN
Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> Documento marco para la ordenación del territorio y el urbanismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico y directrices acertadas (salvo excepciones). Tardía. Diluye la capacidad de implantar PAT's. ATE's no bien controladas (La Española, Rabasa, etc).
Planes de Acción Territorial (general).	<ul style="list-style-type: none"> Documentos de planificación supramunicipal para áreas funcionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Muy necesarios. Asignatura pendiente en la CV. No desarrollados (carácter integral). Fracaso en su desarrollo en los últimos 25 años.
Plan de Acción Territorial del Paisaje y de la I. Verde.	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción Territorial de carácter sectorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Documento de gran valor y utilidad para la planificación territorial y urbana desde el paisaje. Archivado si motivo declarado.
Plan de Acción Territorial de la Huerta.	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción Territorial de carácter sectorial 	<ul style="list-style-type: none"> Documento de gran valor y utilidad para la planificación. Archivado si motivo declarado o justificado.
Plan de Acción Territorial de la Montaña de Alicante.	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción Territorial de carácter sectorial 	<ul style="list-style-type: none"> Documento de gran valor y utilidad para la planificación. Archivado si motivo declarado tras la Versión Preliminar (Vall de Guadalest).
Castellón	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> El Grupo para el Estudio y Conservación de los Espacios Naturales (GECEN) denunció 3.000 viviendas ilegales en La Marjalería y otras 300 en el camino de El Serradal.
Oropesa	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> Alzamiento de dos bloques ilegales de 600 apartamentos sobre un terreno dotacional privado que debía dedicarse exclusivamente a un camping, a pesar de que la Conselleria le denegó la licencia.
Moncofa	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> Los planes urbanísticos han sido paralizados por la Justicia. Crecimientos de más de 7.000.000 m² asociados al golf (seis veces más que el suelo edificado). El ayuntamiento promovió 30.000 viviendas y sólo se han construido 8.000. El PAI Belcaire Sur, fue paralizado por el TSJ cuando estaba urbanizado al 90% porque el ayuntamiento no cumplió supuestamente con la reserva de zonas verdes.
Nules	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> Los planes urbanísticos han sido paralizados por la Justicia. La Fiscalía de Castellón amplió al ayuntamiento de Burriana la investigación a la localidad de Nules por supuestos delitos contra la ordenación del territorio, los recursos naturales y prevaricación, debido a la construcción ilegal de viviendas en el marjal. A instancias de la Generalitat, el TSJ ordenó en 2010 el derribo de 56 viviendas ilegales situadas dentro del paraje. La demolición fue paralizada porque los vecinos recurrieron ante el TS.
Burriana	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> Planes urbanísticos han sido paralizados por la Justicia La Fiscalía de Castellón ha anunciado que amplía al Ayuntamiento de Burriana la investigación abierta hace dos años a la localidad de Nules por supuestos delitos contra la ordenación del territorio, los recursos naturales y prevaricación.
Valencia	<ul style="list-style-type: none"> Documento de planeamiento local 	<ul style="list-style-type: none"> Propuesta de Plan General invasivo con la huerta de Valencia. Incompatible con los principios recogidos por el PAT de la Huerta y que nunca se llegó a aprobar.
Cullera	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> La Delegación del Gobierno llevó a los tribunales el megaproyecto para urbanizar 600.000 m² del "Manhattan de Cullera": 33 torres de 25 alturas, otras dos torres de 40 y un puerto deportivo, ha sido aprobado por el ayuntamiento,

			a pesar de los informes en contra del Ministerio de Fomento y de la Confederación Hidrográfica del Júcar.
Gandia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de planificación local. 	de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presión urbanística sobre el último tramo virgen de su litoral (playa de L'Auir). Más de 500.000 m² de suelo urbanizable. ▪ Masa social en contra de la actuación (plataforma Salvem)
Sueca	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de planificación local y ENP. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción de 25 adosados en pleno PN de La Albufera ▪ Ha llegado a los tribunales con dirigentes políticos condenados prisión y multas por construir sin licencia dentro del Parque.
Ribarroja de Túria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de planificación local. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Casi 3.000 viviendas en suelo agrícola y PAI de Porxinos, donde estaba previsto que construir la futura ciudad deportiva del Valencia CF. ▪ El TSJ de la Comunidad ordenó su paralización cautelar por carecer del informe sobre el abastecimiento de agua.
Alicante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento de planeamiento local 	de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sucesivos redactores del Plan, desde hace más de 15 años. ▪ Situaciones de falta de transparencia y supuesta corrupción ante el caso Brugal (PAI de Rabasa).
Pego	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de planificación local y ENP. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Su ex alcalde fue condenado a tres años de prisión por delito ecológico a los que hay que sumar tres más por atentado al director del parque. El TS ratificó la pena por los daños ocasionados al marjal de Pego-Oliva, declarado parque natural protegido en 1994.
Dénia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento de planeamiento local 	de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retraso y numerosos conflictos entre el PG Transitorio y elaboración de un nuevo planeamiento, todavía pendiente de aprobación (2015).
Poble Nou de Benitatxell	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento de planeamiento local 	de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juicio por cohecho, falsificación documental y delito contra la ordenación del territorio al exalcalde y una edil independiente. El fiscal pide para cada uno de ellos 9 años de prisión. En julio de 2008, la Guardia Civil los detuvo por, supuestamente, intentar extorsionar a un empresario. Le pidieron, según el sumario, 50.000 euros a cambio de mantener como urbanizables sus terrenos en el nuevo PGOU. ▪ Construcción irregular y vertidos de residuos en el Puig de la Llorença (controvertida urbanización de Cumbres del Sol).
Orihuela	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento de planeamiento local. 	de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imputaciones por presuntos delitos contra la ordenación del territorio del que fue primer edil por haber supuestamente favorecido a promotores que también supuestamente se beneficiaron de la recalificación de suelo no urbanizable para la construcción de 5.400 viviendas. El municipio cuenta con más de 8.000 casas ilegales (30.000 en las dos últimas décadas) y 600 expedientes sancionadores. ▪ Los tribunales investigaron otras 15 causas de supuestas irregularidades urbanísticas y contables en el ayuntamiento, implicando a otros políticos y funcionarios.
San Miguel de Salinas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento de planeamiento local. 	de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Una asociación local denunció ante la Fiscalía Anticorrupción más de 200 viviendas ilegales en 11 urbanizaciones. Un campo de golf en la Dehesa de Campoamor y la urbanización Lago Azul (ambos en suelo no urbanizable) y una mansión en un monte protegido de Cabezo Mortero.
Torrevieja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento de planeamiento local. 	de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El ex alcalde entro en prisión. Acusado por tráfico de influencias y uso de información privilegiada por comprar en Almoradí unos terrenos rústicos que revendió con una supuesta plusvalía de 5,2 millones de euros.
Catral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento de planeamiento local. 	de	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La juez imputó al alcalde de Catral y cuatro promotores por un delito de prevaricación y contra la ordenación del territorio. En octubre de 2006, la Generalitat le retiró las competencias urbanísticas al ayuntamiento por la proliferación exagerada de viviendas ilegales en suelo no urbanizable y protegido. Hay más de 1.250 casas ilegales, muchas de ellas en pleno Parque Natural de El Hondo.

Fte: Elaboración propia (selección). Diario El Mundo. Ladrillo a ladrillo.

Ejemplos de buenas prácticas

LISTADO-DOCUMENTO DE BUENAS PRÁCTICAS	CARÁCTER / TIPOLOGÍA	INFORMACIÓN
Documentos de Sostenibilidad	▪ Cartas y protocolos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carta de Málaga 2011. ▪ Carta de Leipzig 2007. ▪ Carta Europea del Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos. ▪ Carta Europea del Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos Texto oficial 1995. Lanzarote. ▪ Campaña: Ciudades Europeas Sostenibles. ▪ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. 2005. ▪ Carta de Atenas 2003. ▪ Carta del nuevo urbanismo 2001. ▪ Carta de Valencia 1995. ▪ Carta de Aalborg 1994. ▪ Los Compromisos de Aalborg. Aalborg+10. 2004. ▪ Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) 1983.
Declaraciones e Informes	▪ Declaraciones e Informes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Declaración de Río+20 2012. ▪ Dunkerque 2010 Declaración Sostenibilidad Local. ▪ Declaración de Toledo 2010. ▪ Declaración de Marsella 2008. ▪ Declaración de Lisboa 2006. ▪ Resoluciones Declaración de Lisboa 2006. ▪ Declaración de Johannesburgo 2002. ▪ Declaración de Hannover 2000. ▪ Declaración del Milenio 2000. ▪ Declaración de Xàtiva 2000. ▪ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992. ▪ Declaración de principios relativos a los bosques 1992. ▪ Informe Brundtland 1987 Our Common Future. ▪ Informe Brundtland 1987 Historia. ▪ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano 1972.
Convenios	▪ Convenios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenio Europeo del Paisaje 2000. Florencia. ▪ Convenio Europeo sobre la protección del Patrimonio Arqueológico. 1992. ▪ Convenio para la Protección del Patrimonio Arquitectónico de Europa. 1987.
Estrategias Estatales y CV	Europeas, ▪ Ámbito territorial y urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT). ▪ Estrategia Territorial Europea. 1999. Postdam. ▪ Estrategia Urbana para el Medio Ambiente Europeo. 2006. ▪ Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano. 2004. ▪ Los Principios de Melbourne para la Sostenibilidad de las Ciudades. 2002. ▪ Programa ciudades. Cambio global España 2020/50. ▪ Estrategia Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013. ▪ Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. v años. ▪ Estrategia de Medio Ambiente Urbano de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (EMAU) 2006. ▪ Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local 2011. ▪ Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local 2009. ▪ La Estrategia Española de Movilidad Sostenible y los Gobiernos Locales. 2011. ▪ Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2009. ▪ Estrategia de Movilidad Sostenible 2009. ▪ Estrategia Española de Movilidad Sostenible 2008. ▪ Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa (OSE) 2007. ▪ Cambio climático y eficiencia energética. ▪ Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia. Horizonte 2007-2012-2020. ▪ Estrategia Local de Cambio Climático. ▪ Estrategias para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Valenciana. 2002.

Libros Blancos y Verdes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de planificación local, territorial y de infraestructuras. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información. ▪ Libro Verde del Medio Ambiente Urbano. 2007. ▪ Libro Verde del Medio Ambiente Urbano Tomo I. ▪ Libro Verde del Medio Ambiente Urbano Tomo II. ▪ Libro Verde de la Cohesión Territorial. ▪ Libro Verde de la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. ▪ Libro verde de la cohesión territorial: el camino a seguir. ▪ Libro Verde sobre la cohesión territorial y estado del debate sobre la futura reforma de la política de cohesión. ▪ Libro verde del transporte. ▪ Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana. ▪ Libro Verde. Un marco para las políticas de clima y energía en 2030. ▪ Un marco para las políticas de clima y energía en 2030. 2013. ▪ Libro blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español. ▪ Presentación. ▪ Decálogo a favor de un urbanismo más sostenible. ▪ Libro blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español. Abril 2010. ▪ Libro Blanco de la Sostenibilidad Ambiental. ▪ Libro Blanco de la Edificación Sostenible en la Comunidad Valenciana. ▪ Libro Blanco para una Estrategia y un Plan de Acción Comunitarios. ▪ Libro Blanco. Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación. ▪ Libro Blanco. Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible.
Catálogos de Buenas Prácticas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Código de buenas prácticas FEMP. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planeamiento urbano y ordenación territorial. ▪ Movilidad y transporte. ▪ Paisaje. ▪ Rehabilitación de solares degradados. ▪ Catálogo de las buenas prácticas. ▪ Energía y Cambio Climático. ▪ Atmósfera y Ruidos. ▪ Residuos. ▪ Catálogo Español de Buenas Prácticas. ▪ La construcción de la ciudad sostenible. Fundamentos. ▪ Informes expertos sobre los casos de Buenas Prácticas Españolas. ▪ I Catálogo Español de Buenas Prácticas. 1996. ▪ II Catálogo Español de Buenas Prácticas. 1998. ▪ III Catálogo Español de Buenas Prácticas. 2001. ▪ IV Catálogo Español de Buenas Prácticas. 2003. ▪ V Catálogo Español de Buenas Prácticas. 2005. ▪ VI Catálogo Español de Buenas Prácticas. 2008. ▪ VII Catálogo Español de Buenas Prácticas. 2009. ▪ VIII Catálogo Español de Buenas Prácticas. 2011. ▪ IX Catálogo Español de Buenas Prácticas. 2013. ▪ Banc de Bones Pràctiques. Federació de Municipis de Catalunya i Fundació Pi i Sunyer
Guías	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Urbanismo y Edificación. ▪ Guía sobre la Certificación del Urbanismo Ecológico. ▪ Guía de Buenas Prácticas de Planeamiento Urbanístico Sostenible. ▪ Guía de Calidad del Ambiente Interior. ▪ Guía de Gestión del Agua. ▪ Guía de las energías. ▪ Guía de sistemas de ahorro de agua en la edificación. ▪ Edificios Residenciales de Alta Calificación Energética e Integración de Energías Renovables de la Fundación HABITEC 2012. ▪ Guía práctica sobre la Certificación de la Eficiencia Energética de Edificios. ▪ OSE: Nuevo Informe Temático ‘sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural’. ▪ Documentos de Sostenibilidad del Instituto Valenciano de

			la Edificación: La ciudad existente: diagnóstico, retos y oportunidades.
Otros Documentos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de planificación local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planeamiento: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dictamen: El papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa 2010. ▪ Dictamen: La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana. ▪ Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbano. ▪ La reversibilidad de los procesos de deterioro: Perspectivas Medioambientales. ▪ 4º Congreso europeo sobre eficiencia energética y sostenibilidad en arquitectura y urbanismo. ▪ A best-practise proposal for a Nordic Planning procedure_InnoUrba Green Paper. ▪ Regeneración urbana integrada. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regeneración urbana integrada en Europa. ▪ Modelos de gestión de la Regeneración urbana. ▪ La regeneración de la ciudad. CONAMA 10. ▪ Rehabilitación y sostenibilidad. El futuro es posible. Congreso internacional. ▪ Retos y estrategias en la intervención en barrios históricos. ▪ Rehabilitación integrada de los centros históricos: el reto urbanístico de finales de los ochenta. ▪ Regeneración urbana integral de barrios vulnerables: los polígonos residenciales de los años 60-70. IVE_Ponencias y vídeos. ▪ Ciudades Sostenibles y Calidad Urbana (Italiano). ▪ Recycling city. Lifecycles, Embodied Energy, Inclusion. ▪ 15 retos para la ciudad sostenible en 2015. ▪ La U Urbana. El libro blanco de las calles de Barcelona. ▪ Urbanismo y participación <ul style="list-style-type: none"> ▪ Urbanismo y participación: iniciativas y retos de futuro. ▪ Por un urbanismo de los ciudadanos. ▪ Resiliencia <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cómo desarrollar ciudades más resilientes. ▪ Edificación y rehabilitación. ▪ Edificación y Rehabilitación Ambientalmente Sostenible en Euskadi. 13 casos prácticos de excelencia ambiental. 	
Casos urbanos	Casos prácticos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Casos urbanos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Barcelona Sostenible. ▪ open urban lab Laboratorio urbano abierto de Zaragoza. ▪ La ciudad viva Diez años de rehabilitación urbana en Holanda. ▪ La ciudad viva Espacio elevado al público. ▪ La ciudad viva Decálogo de las buenas prácticas urbanísticas. ▪ La ciudad viva Renovación Urbana en Holanda. Segundo caso: Pendrecht. ▪ BilbaoInternacional Regeneración urbanística. ▪ Urbana-C Proyecto integral de regeneración urbana del Agra del Orzán, A Coruña. ▪ Proyecto "+B Sumem des dels Barris". 	
Proyectos Sostenibles	Urbanísticos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Casos Prácticos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ http://camuniso.blogspot.com.es/2012/02/indice-de-proyectos.html

Fuente: Elaboración propia (selección). Cátedra de Municipios Sostenibles (Universitat Politècnica de València y Diputación Provincial de Valencia).

8.5. Propuestas de reforma para el ámbito regional y local

8.5.1. Planificación regional y subregional

Propuesta nº 1. Elaboración de Planes de Acción Territorial Integrales

- *Situación/Diagnóstico de partida:* El mapa de ordenación del territorio a través de áreas funcionales para el desarrollo de PAT's Integrales, difícilmente se completará. No se viene aprovechando la capacidad de calificar suelo que tienen estos Planes (situación entendida como conflictiva). Su no desarrollo sigue pendiente desde hace más de 20 años y devalúa el papel director de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV).
- *Buenas Prácticas:* Agrupación de municipios por razón de las áreas funcionales y solicitud ante la administración autonómica, para que se impulsen.
- *Beneficios esperados:* Cohesión y reequilibrio territorial. Deben ser capaces de prever inversiones estratégicas así como introducir normas y directrices de interés supramunicipal (infraestructuras comunes, gestión de paisaje, selección de modelos de planeamiento y umbrales de crecimiento. etc). Si los PAT's tienen capacidad para condicionar el planeamiento, plantear la evaluación ambiental agilizada en los planes pormenorizados.

Propuesta nº 2. Control de las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE).

- *Situación/Diagnóstico de partida:* Proceso de intervención territorial "inoculado" desde la administración pública que viene de la mano de un promotor o inversor (cabe la fórmula consorciada). Pasan por encima de los Planes Generales y en todo caso, éstos se deben adaptarse posteriormente. Los proyectos turísticos, pueden llevar implícitos usos y aprovechamientos residenciales.
- *Buenas Prácticas:*
 1. El Comité Estratégico de Política Territorial (o el órgano que cumpla sus funciones), debería ser siempre consultado. Reforzar aquí el papel negociador con los Ayuntamientos afectados.
 2. Procurar acuerdos de consenso con el municipio afectado y colindante.
 3. Una vez el Órgano Ambiental y Territorial decida el alcance del Instrumento de Paisaje que le es de afección, deben cuidarse los niveles de participación pública y su calado final en la toma de decisiones.
 4. Fomentar los mecanismos reparcelatorios y descartar siempre que sea posible los sistemas expropiatorios.

5. Rechazar las ATE's que lleven implícitos proyectos o aprovechamientos residenciales, en el marco de actuaciones turísticas.
- *Beneficios esperados:* Sin entrar en el fondo de la calidad, rentabilidad social o económica de los proyectos, el beneficio que se espera es la velocidad de los procesos y tramitaciones (simplificación).

8.5.2. Planeamiento urbanístico

Propuesta nº 1. Reforzar los niveles de cooperación horizontal y las competencias entre administraciones local y regional.

- *Situación/Diagnóstico de Partida:* Las tramitaciones en dos niveles competenciales (PGE y POP), pueden generar procesos de confusión y coordinación administrativa o ejecutiva (dificultades de seguimiento, control o disciplina urbana, ambiental o paisajística). El planeamiento urbano general, se ha visto lento e insuficiente para gestionar inversiones *a demanda*.
- *Buenas Prácticas:* Establecer comisiones mixtas de trabajo entre técnicos locales y autonómicos para mejorar la coordinación administrativa y competencial.
- *Beneficios esperados:* Mejorar la vigilancia, inspección y disciplina urbana (especialmente la vigilancia de suelo no urbanizable desde fuera del municipio). Clarificar competencias. Mejorar en la cooperación interadministrativa.

Propuesta nº 2. Fomentar y desarrollar modelos lógicos de desarrollo urbano y territorial.

- *Situación/Diagnóstico de Partida:* Los modelos de ocupación y disposición del urbanismo en el territorio no siempre son acertados en su rendimiento económico-social, en su sostenibilidad ambiental o paisajística.
- *Buenas Prácticas:*
 1. Proponer modelos de ocupación e implantación territorial entendidos por la comunidad científica y social como deseables (modelos compactos, densidades medias o adecuadas a su entorno, respeto a las afecciones sectoriales, reequilibrio dotacional, atención al paisaje, sostenibilidad de los recursos naturales, protección del patrimonio cultural...etc).
 2. Desclasificar suelos sin programa adjudicado que difícilmente se van a desarrollar (en principio sin derechos adquiridos).
 3. Programas urbanísticos aprobados sin comenzar o terminar de ejecutar: Establecer un paquete de medidas de desprogramación total o parcial al menor coste posible para todos los implicados. También implementar un

paquete de medidas de reducción de los ámbitos de programación o de los costes de urbanización.

- *Beneficios esperados:* Territorios con mayor calidad ambiental, con desarrollos equilibrados. Reflexión y estudio a partir del concepto de desarrollo urbano integrado e inclusivo, tal y como establece la Declaración de Toledo de 2010. Restituir la quiebra de propietarios e incluso urbanizadores que no pueden afrontar sus compromisos. Eliminar programas imposibles de ejecutar y rebajar la presión económica y de cesión a los propietarios (negociación y mediación).

Propuesta nº 3. Transparencia en la gestión urbana y territorial.

- *Situación/Diagnóstico de Partida:* El urbanismo valenciano se ha plasmado físicamente la gestión local del planeamiento y en las leyes del suelo. Sin duda éste ha generado no pocos problemas relacionados con propietarios, vecinos y el bien o interés general.
- *Buenas Prácticas:*
 1. Proponer modelos de implantación territorial abiertos y transparentes (derechos, deberes, garantías, publicidad, información y concurrencia). Respetar las normas de preferencia para el desarrollo de planes y programas. Búsqueda de equilibrios entre el interés general y la propiedad privada, derechos y deberes de edificar o rehabilitar.
- *Beneficios esperados:* Despejar las dudas sobre el urbanismo valenciano. Mejorar y reducir los casos de arbitrariedad y corrupción.

Propuesta nº 4. Proponer planes territoriales y urbanísticos de excelencia (certificados).

- *Situación/Diagnóstico de Partida:* El territorio y la disciplina merece herramientas de gestión voluntaria y de continua mejora que vaya más allá del mero alcance normativo.
- *Buenas Prácticas:*
 1. Las certificaciones permiten introducir pautas y criterios ambientales o de sostenibilidad en el proceso de planeamiento y proyecto de nuevos barrios o rehabilitación de espacios urbanizados. En este sentido se pueden establecer auditorías voluntarias de certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano (marco de actuación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. artículo 107), buscando la independencia en las evaluaciones ambientales o paisajísticas.

- *Beneficios esperados:* Aunque es novedoso, permite trabajar sistematizadamente y por procesos, mejora continua del personal y profesionalización de las áreas responsables del urbanismo local. Eliminar la discrecionalidad.

8.5.3. Instrumentos de paisaje

Propuesta nº 1. Reforzar el valor y la importancia del paisaje en la ordenación territorial y urbana.

- *Situación/Diagnóstico de Partida:* La parálisis injustificada del PAT del Paisaje de la Comunidad Valenciana, el no funcionamiento del Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje o de las Juntas de Participación, unido a la simplificación y necesidad de acelerar los planes y programas derivados de la nueva ley, puede restar en importancia o capacidad de influencia en el urbanismo.
- *Buenas Prácticas:* Catalogar los paisajes más valiosos y establecer mejoras de protección y gestión. Recuperar el PAT del Paisaje y de la I. Verde.
- *Beneficios esperados:* Protección integral de paisaje. Buen gobierno del territorio. Marcar directrices y formas más sensibles de intervención territorial. Territorios con identidad.

Propuesta nº 2. Incardinar el instrumento de paisaje al planeamiento (estructural y pormenorizado).

- *Situación /Diagnóstico de Partida:* La práctica planificadora debería mejorar los mecanismos de enlace entre los objetivos de calidad paisajística y la ordenación. El paisaje como condicionante efectivo en los distintos niveles de intervención (objetivos del Convenio Europeo del Paisaje. Florencia 2000).
- *Buenas Prácticas:* Vigilar y comprobar que las normativas y fichas de gestión de los planes, responden de forma concreta a los criterios de paisaje y a sus objetivos de calidad.
- *Resultados esperados:* Dignificar los instrumentos de paisaje en la toma de decisiones territoriales y urbanísticas. Evitar que se conviertan en meros trámites administrativos.

Propuesta n° 3. Abrir procesos participativos en el marco del paisaje con anterioridad a la tramitación del Expediente del Plan General.

- *Situación /Diagnóstico de Partida:* Las Versiones Preliminares de la Evaluación Ambiental determinan un documento todavía abierto en la toma de decisiones. No obstante, llega bastante cerrado o maduro en el momento en que se produce la Información Pública.
- *Buenas Prácticas:* Las cuestiones de paisaje en su participación pública, deberían ser resueltas al principio del proceso (Documentos de Inicio o aun antes). De hecho, nada impide que éstas actividades se inicien incluso antes de remitir los Documentos de Inicio al Órgano Ambiental.
- *Resultados esperados:* Procesos participativos más ricos y completos, sin desvirtuar los procesos de participación pública en materia de paisaje. Este planteamiento puede contribuir a una mayor representación del público en la toma de decisiones, interviniendo en la determinación de objetivos, propuestas y alternativas del Plan General.

Propuesta n° 4. Fomentar Planes Renove del paisaje en la escala local.

- *Situación /Diagnóstico de Partida:* Existen ciudades con deterioro urbano y paisajístico. Este fenómeno se produce tanto en centros históricos, como en algunos destinos turísticos maduros y zonas urbanas de periferia. La desaparición de los Programas de Imagen Urbana del Reglamento del Paisaje (nunca desarrollados), y la ausencia de verdaderas políticas de protección de oficio por parte de la administración autonómica, requieren de este tipo de medidas.
- *Buenas Prácticas:* Impulsar verdaderos “Planes Renove” que atiendan especialmente a criterios de imagen y de paisaje y la calidad urbana. De este modo se podrán abordar la mejora de espacios urbanos, rurales y especialmente en determinados espacios turísticos.
- *Resultados esperados:* En el marco de la Declaración de Toledo (2010), poner especial atención a la Ley Estatal Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración renovación urbanas. Análisis de los conceptos rehabilitación, regeneración y renovación desde la óptica de nuestro legislador de 2013, pero analizados desde el prisma de los valores señalados en la Declaración de Toledo.

8.5.4. Tramitación de planes o programas y políticas de gobierno abierto

Propuesta n° 1. Fomentar principios de gobernanza territorial y participación informal.

- *Situación /Diagnóstico de Partida:* Los procesos de información y participación han tenido ritmos y concreciones bien diferentes, caracterizadas en ocasiones por:
 - a) Tener un carácter episódico sujeto a la tramitación administrativa de planes o programas.
 - b) Estar vinculados a sus temas puntuales con efectos limitados.
 - c) Se gestan desde “arriba” (institucionalidad), con protagonismos ciudadanos más bien formales y rituales, que realmente efectivos.
- *Buenas Prácticas:*
 1. Adecuar en el tiempo la toma de decisiones en el territorio, más allá de la tramitación administrativa. Ejemplos:
 - Incentivar procesos participativos no reglados (talleres de prospectiva, consultas, valoraciones acuerdos sobre y el modelo territorial, foros... etc).
 - Ampliar los plazos y formatos de debate: Por ejemplo, antes de la Solicitud de Inicio de la EATE (Órgano Promotor-Ayuntamiento), o bien que éste amplíe voluntariamente los plazos mínimos de la Consulta de la Versión Preliminar, que es como mínimo de 45 días hábiles, o los 20 para los Estudios de Detalle (resueltos mediante Resolución del Alcalde).
 2. Mejorar los protocolos de la Administración local (principios de la Declaración de Malmö, 2009), para acercar la información de forma clara, sencilla y transparente. Tareas de notificación, informe, examen y de alegación mediante NTIC.
 3. Adecuar las herramientas y formatos para mejorar la participación pública en los planes y programas. Ejemplos:
 - Exigencia en los pliegos técnicos en la adjudicación de los planes, mayor detalle de los trabajos y talleres a beneficio de la consulta pública (especial atención al público interesado).
 - Crear equipos humanos capaces de desarrollar prácticas deliberativas más sencillas, idóneas de decidir sobre los temas complejos.
- *Resultados esperados:* Conseguir cauces de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, más allá de los meros trámites administrativos

y de información pública. Huir del estrés generado por los plazos generados por el procedimiento administrativo en su tramitación. En la escala local, mostrar cuando menos una imagen de relación bilateral, colaboración horizontal y directa con los ciudadanos. El trabajo debe buscar la coproducción entre el público y las instituciones.

AGENDA PARA EL GOBIERNO LOCAL 2015: Cuadro resumen del reparto competencial por niveles para las políticas territorial, urbanística y medioambiental.

	Tipología de acciones para el nivel	Propuesta de políticas públicas identificadas para ese nivel en la Agenda
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas legislativas y de dirección autonómica. - Decreto 1/2011 por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV). - Ley 5/2014 por la que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (-LOTUP-). 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar y aprobar los Planes de Acción Territorial (cumplimiento de la Directriz 17, 69 y 70 de la ETCV). - La Ley 5/2014 (LOTUP), no concreta claramente su adscripción a áreas funcionales (integrales), por lo que su cumplimiento queda sujeto a la observancia de las directrices de la ETCV. - En este contexto se precisan modelos lógicos de desarrollo urbano y territorial según se dispone en art. 7 de la LOTUP (Criterios de Ocupación Racional del Suelo), en el los art. 4 y 5 (relativos a la Infraestructura Verde), manteniendo además como referencia los umbrales de crecimiento urbano establecidos en las Directrices 81-83 de la ETCV.
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas legislativas y de dirección autonómica. - Coordinación. - Apoyo a niveles supramunicipal y local. - Decreto 1/2011 por el que se aprueba la ETCV. - Ley 5/2014 por la que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (-LOTUP-). - Ley 27/2006 (Estatal*), que regula los derechos de información y participación en materia de medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Control o en su caso minimización del uso indiscriminado de Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE). El Capítulo VI de la LOTUP dispone de un procedimiento <i>exprés</i> para su aprobación. Conviene descartar desarrollos urbanísticos de corte residencial, salvo aquellos casos en los que se contemple íntegramente la promoción de vivienda protegida. - Se recomienda la consulta al Comité Estratégico de Política Territorial según art. 2 en todos los casos y a los agentes de interés (nivel participativo). - Debe existir un control y garantías en la Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica y de la política de paisaje (Título I Capítulo II de la LOTUP), abriéndose a procesos de evaluación más independientes para estos casos. - Impulso de políticas desarrolladas de consenso y cultura del acuerdo intermunicipal, en el marco de la transparencia e información ciudadana (Ley 27/2006 -Estatal- debidamente incorporada en la normativa sectorial, territorial y ambiental).
Nivel autonómico y local*	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según 	<ul style="list-style-type: none"> - Clarificar el planeamiento urbanístico (art. 25.2.a LRRL) y

(ejecución de proximidad)	<p>critérios de subsidiaridad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<p>art. 2 de la LOTUP en coordinación con la CCAA) y que establece dos niveles según competencias (Planes Generales Estructurales y Planes de Ordenación Pormenorizada).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer comisiones mixtas de trabajo entre gobierno local y autonómico (mejora del principio de control y coordinación). - En materia de disciplina urbanística, desarrollo de la Agenda de Protección del Territorio (según se refleja en la Disposición Adicional Tercera de la LOTUP) y firma de convenios para atribuir estas competencias a la Agencia (eliminación de arbitrariedad y control en SNU).
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas legislativas y de dirección autonómica. - Cumplimiento de Convenio Europeo del Paisaje (2000). - Decreto 1/2011 por el que se aprueba la ETCV. - Ley 5/2014 por la que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje –LOTUP-). 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo completo de las políticas de paisaje de la ETCV en consonancia con el Convenio Europeo del Paisaje suscrito por la Generalitat en el año 2004. - Recuperación del PAT del Paisaje y de la Infraestructura Verde como condicionante para el planeamiento local en el ámbito en los Paisajes de Relevancia Regional (otorgar un instrumento concreto a las Directrices 50-53 de la ETCV, tal y como se reconocía explícitamente en el art. 11 de la derogada LOTPP 4/2004). - Catalogar los paisajes más valiosos y establecer mejoras de protección y gestión de carácter vinculante (concretar urbanísticamente la Directriz 53).
Nivel Autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas legislativas y de dirección autonómica. - Ley 11/1994 de ENP de la CV. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura de la Gestión de Espacios Naturales Protegidos en la escala local. - Vocación aperturista de las Comisiones o juntas rectoras de los ENP (Órganos Colegiados), especialmente en la figura de los Parques. - Introducción de la corresponsabilidad entre agentes sociales en la gestión del territorio. - Véase p ej. conflictos en los derechos de tanteo y retracto (art. 19).
Nivel Autonómico y Estatal* (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Estatal (emanado de Directiva Europea, hasta la escala local). - Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de las Aguas. - Cumplimiento del art. 14 de la Directiva Marco Aguas, que recuerda los diferentes niveles de participación entre usuarios de las aguas y las administraciones. - La Comisión Europea formula una serie de recomendaciones a los

	<p>de Aguas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. - Planes de Cuenca. 	<p>Estados Miembros para sacar mayor rendimiento a la participación de ciudadanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Detección y convocatoria activa de agricultores, ecologistas, mancomunidades, empresas de explotación y administraciones, en el ámbito del uso sostenible y reparto del agua, la vigilancia ante los riesgos, defensa y sequías, etc.
Nivel supramunicipal (intercomunalidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Atribución voluntaria - Modelo flexible (por voluntad, por dimensiones del área intercomunal) 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo interno de planes territoriales supramunicipales en entes de administración consorciados (preferentemente el ámbito funcional –PAT-, o en su caso Planes Generales Estructurales Mancomunados que engloban 2 o más municipios. art. 18 de la LOTUP). - Vid. Directrices 18 y 19 de la ETCV y art. 18 de la LOTUP. Otorgar capacidades mancomunadas a la planificación territorial y urbana. - Clarificar el papel de los Consorcios Interadministrativos por vía reglamentaria y aproximación de éstos al ciudadano. - Financiación <i>ad hoc</i> (impulso) por parte de Diputaciones, y función de pública de coordinación y arbitraje con anterioridad a la tramitación autonómica.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Minimización de daños económicos y territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solución de problemas urbanísticos heredados - Adaptación de Convenios (Vid. consulta art.111, 114 y 115, 127, 132, 164 y 173 de la LOTUP) para: <ul style="list-style-type: none"> - Buscar una salida urbanística a los suelos con programas urbanísticos sin comenzar o terminar de ejecutar: Desprogramación total o parcial al menor coste para propietarios y promotores. - Solucionar programas en tramitación sin posibilidad de ejecución: De forma transitoria, reducción de cargas en forma de cesiones y cumplimiento de estándares.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficinas del “buen gobierno” (voluntariedad). - Más allá de obligaciones legales, establecer modelos próximos y subsidiarios de contacto (oficinas) con el ciudadano y distribuidos en tres niveles: 1) grandes ciudades que dispongan de entes metropolitanos formalizados. 2) ámbito municipal. 3) ámbito de barrios o sectores. - Estas oficinas delegadas del

		gobierno local, fomentarán específicamente información territorial y urbana, provistas de personal capacitado para la canalizar las iniciativas ciudadanas entre agentes e instituciones actuantes.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales de calidad - Calidad y credibilidad social 	<ul style="list-style-type: none"> - Planes territoriales y urbanísticos de “Excelencia” (certificados). - Se trata de documentos voluntarios que permitan introducir pautas y criterios sostenibles y de buen gobierno en el planeamiento (calidad). - Establecer auditorías voluntarias de certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano (marco de Ley 2/2011, de Economía Sostenible, art. 107), buscando más independencia en las evaluaciones ambientales y paisajísticas.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local - Participación informal, no reglada - Uso y ampliación de plazos, cuando proceda, para la información pública. Ley de procedimiento administrativo común de 30/1992. 	<ul style="list-style-type: none"> - Abrir procesos participativos antes de la tramitación administrativa del expediente en el Plan General (Antes de los documentos de Inicio-Consultivo según art. 50 de LOTUP). - Ampliar voluntariamente los trámites de exposición pública de competencia local, dotando a este tiempo contenidos reales de dinamización social para el fomento de la participación (Planes Generales o en los planes de concreción o desarrollo). - Uso de herramientas para el debate y el consenso ciudadano voluntario (agendas 21, talleres de prospectiva, consultas, delphi...etc). - Vid. uso efectivo de las oficinas municipales del buen gobierno creadas al efecto. - Técnicas y uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC).
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Control/fiscalización de las fichas urbanísticas (desarrollo de condicionantes). - En la planificación y gestión de los planes, vigilancia extrema de los condicionantes paisajísticos y ambientales en las fichas de gestión urbanística, así como el cumplimiento de las medidas de seguimiento y evaluación a cargo de los promotores del desarrollo urbano (introducción de estos detalles en los Anejos I, II y V de la LOTUP).

<p>Nivel local (ejecución de proximidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Convenios privados (civil). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de mecanismos voluntarios de Custodia Territorial. - Marco de la cohesión social y la voluntariedad con el tejidos asociativo local (cultural, ecologista, partenariado... etc). - Selección/creación de Entes de Custodia. - Mecanismos de gestión, conservación, transmisiones de derechos, alquileres, donaciones, compra-ventas, permutas...etc.
<p>Nivel local (ejecución de proximidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Convenios privados (civil). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de las Cartas de Paisaje. - Instrumentos de concertación de acuerdos entre agentes de un territorio que tienen el objetivo de promover acciones y estrategias de mejora y valoración del paisaje. Las cartas pueden ser impulsadas por la Generalitat, por las administraciones locales (consejos comarcales, mancomunidades, municipios) y/o por entidades y cuentan con el seguimiento de la Generalitat (señalar que nunca se desarrolló el Instituto de Estudios Territoriales y de Paisaje del art. 65 de la LOTPP 4/2004).

9. Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica

Eduardo García de Leonardo (Técnico superior de Administración General – Generalitat Valenciana)

9.1. Introducción

Con estas breves páginas, y partiendo del marco legal básico vigente, pretendemos contribuir a explorar algunas posibilidades que existen o podrían existir para la Generalitat y para los gobiernos locales a la hora de formular políticas públicas o iniciativas de coordinación y cooperación, tanto vertical como horizontal, sobre algunas cuestiones relevantes en materia de ordenación territorial y urbanismo⁴⁵. La pregunta básica que se pretende responder es: de existir voluntad política y sin esperar a modificar la legislación básica vigente, ¿qué se puede hacer, qué margen de maniobra existe para imaginar nuevas iniciativas y experiencias o ganar en eficacia y eficiencia en otros casos, contando con una mayoría suficiente en el parlamento valenciano y voluntad en, en su caso, en la escala local? A partir de unas notas preliminares se intentará dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿Qué iniciativas legislativas u organizativas cabría impulsar, en su caso, para hacerlo posible?

Necesariamente hemos de referirnos a la nueva Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP)⁴⁶, texto que persigue sistematizar y clarificar en un mismo cuerpo normativo el conjunto hipertrofiado de textos legales y reglamentarios hasta entonces vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁴⁷. La corta edad de este texto legal, con todo, no va a ser obstáculo para una casi segura y pronta modificación del mismo para evitar su examen ante el Tribunal Constitucional,

⁴⁵ Algunas partes de este trabajo han sido utilizadas en García de Leonardo Tobarra (2015).

⁴⁶ DOCV nº 7329, de 3 de julio de 2014. El texto del proyecto de ley fue publicado en el Boletín Oficial de les Corts nº 241, de 16 de mayo de 2014, enviándose a la Comisión de Medio Ambiente, Agua y Ordenación del Territorio de les Corts. Fue aprobado con los votos del grupo parlamentario Popular, contando con la abstención del grupo parlamentario Socialista y el voto en contra del resto de fuerzas políticas (Esquerra Unida y Compromís).

⁴⁷ La ley contiene un extraordinario y criticado alcance derogatorio. Conforme a su disposición derogatoria única, quedan derogadas: la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre Suelo No Urbanizable; la Ley 4/20014, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable; la Ley16/2005, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV); la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, de la Generalitat, Reguladora de los Campos de Golf de la Comunitat Valenciana, la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas (excepto la disposición final primera); el Reglamento del Consell, de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo; el Reglamento de Paisaje, aprobado por Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell; y cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan o contradigan la misma. En relación a este punto, el dictamen emitido por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJC) al anteproyecto de LOTUP recomendó una derogación parcial y no completa del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística y del Reglamento de Paisaje.

al haberse iniciado las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas por la Administración General del Estado respecto a varios de sus preceptos⁴⁸.

Estructuraremos nuestra exposición partiendo del esquema seguido la LOTUP, que se basa en la clásica división entre planeamiento, gestión y disciplina urbanística, haciendo especial hincapié en puntos tales como los instrumentos de paisaje o la minimización de impactos ambientales en suelo no urbanizable⁴⁹. Nos referiremos a la distribución de competencias entre la Administración autonómica y la Administración local, considerando el actual reparto competencial previsto en la legislación arriba citada, en la legislación estatal y autonómica sobre régimen local y en el vigente Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, que se encuentra pendiente de adaptación al nuevo texto legal.

9.2. Situación y problemática del modelo valenciano

El territorio valenciano posee grandes potencialidades derivadas de su posición geográfica dentro del arco mediterráneo español, de la existencia de tres grandes áreas urbanas (València, Alacant-Elx y Castelló) y un número destacado de ciudades medias y pequeñas, base de importantes actividades industriales y sobre todo terciarias. También de diversos factores físicos, como su suave clima y su variada geografía y paisaje.

Existen también importantes problemas, como son la escasez hídrica y la erosión, y una serie de tendencias preocupantes que hacen peligrar las potencialidades territoriales del país, como son su acusada litorización y la excesiva dispersión de la urbanización (legal e ilegal) sobre el territorio (excesiva ocupación de suelo, ruido, vertidos, pérdida de patrimonio cultural y de paisajes valiosos, etc.).

Pocos niegan ya la contribución del modelo desarrollista del período 1998-2007 (que vino de la mano de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones y de la flexibilización de planeamiento) a los problemas y tendencias nocivas arriba apuntadas, así como sus efectos contraproducentes sobre las mismas bases económicas de la sociedad

⁴⁸ Resolución de 12 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat en relación con la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (BOE nº. 70, de 23 de mayo de 2015).

⁴⁹ Hemos tomado en consideración alguna de las conclusiones recogidas en la Jornada “*Urbanismo: nuevas perspectivas para nuevos escenarios*”, organizadas por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente (CITMA) y celebradas en Valencia los días 22 y 23 de mayo de 2013⁴⁹ y en el VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, organizado por FUNDICOT y celebrado en Madrid del 27 al 28 de noviembre de 2014. Las jornadas están disponibles en la página web de FUNDICOT: www.fundicot.org (última consulta 15 de abril de 2015).

valenciana.⁵⁰ Se han venido denunciando asimismo la excesiva discrecionalidad municipal respecto de la formulación y modificación del planeamiento urbanístico, la falta de una efectiva transparencia y participación ciudadana en los procedimientos, así como la ausencia o debilidad de controles institucionales. Por último, en el ámbito de la disciplina urbanística, suele destacarse el escaso interés en la persecución de las infracciones y la debilidad o escasa probabilidad de algunas sanciones y de las medidas de restauración urbanística.

9.2.1. Planeamiento

Planificación regional y subregional

El artículo 14 de la LOTUP distingue actualmente dos grupos de instrumentos de ordenación. Por una parte, el planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal, donde sitúa la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), los Planes de Acción Territorial (PAT) y los Planes Generales estructurales mancomunados. También se incluyen las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE)⁵¹. Por otra, los de ámbito municipal, que son el Plan General estructural (PGE), de aprobación definitiva autonómica, y el planeamiento de desarrollo de éste, de aprobación definitiva municipal: Plan de Ordenación pormenorizada (POP), Planes de Reforma Interior (PRI), Planes Parciales (PP) y Estudios de Detalle (ED). También son instrumentos de ordenación los Planes Especiales (PE), los Catálogos de protecciones y los planes que instrumentan las ATE. En este punto podemos apuntar ya algunas notas e ideas sobre cómo queda diseñado el modelo de planificación regional y subregional en la Comunidad Valenciana tras la reforma.

Del texto legal han desaparecido buena parte de los criterios de ordenación territorial previstos en la LOTUP, al parecer so pretexto de que ya se cuenta con la ETCV aprobada en 2011 (Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell). Pero ello implica reducir el rango normativo de

⁵⁰ Véase sobre estas cuestiones Naredo y Montiel (2011), Muñoz-Criado y Doménech (2014); Miralles (2014) y Burriel 2014.

⁵¹ Figura introducida por la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Las ATE, declaradas por el Consell, pueden ser de muy diversa envergadura y alcance. La Ley 1/2012 las concibió como “*intervenciones singulares de carácter supramunicipal*” de “*gran valor añadido*” y “*mayor demanda social*”. Se erigen como herramienta de carácter excepcional y singular, y se configuran como de necesaria ejecución inmediata. La declaración como ATE les otorga un sistema de tramitación ágil y simplificada que posibilita la aprobación de todos los instrumentos de planeamiento y gestión en tiempos más reducidos. Pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo sin la exigencia de la revisión del Plan General municipal. También pueden tramitarse de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación o reparcelación y edificación. La primera declaración de una ATE por parte del Consell, para unos proyectos presentados por un club de fútbol y una mercantil para dos ámbitos territoriales del municipio de Valencia, presajaron cuál iba a ser en el futuro la utilización de esta figura por parte de la Generalitat. Sobre la figura, García (2014).

dichos criterios, que en la ETCV han sido recogidos en la mayor parte de los casos con un mero carácter de directriz, esto es, sin carácter plenamente vinculante⁵².

El artículo 15 LOTUP regula la referida ETCV. Este único precepto sustituye a los artículos 37 a 42 de la derogada LOTPP, sin que resulte claro que se mejore la anterior redacción de la LOTPP. Se escatima espacio en relación con el principal instrumento de ordenación territorial. Se elimina la regulación de la LOTPP sobre su tramitación y se remite sin más precisiones al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial, lo que no dota de seguridad al sistema e impide que las reglas estén claras.

El artículo 16 regula los PAT, sustituyendo los diecisiete anteriores artículos de la LOTPP. Si realmente se pretende reforzar y potenciar este tipo de planes no debería haberse efectuado esta radical simplificación. Por ejemplo, no se prevé que la planificación territorial sectorial que realizan las distintas *conselleries* se realice mediante un PAT sectorial. Ni siquiera se recoge la previsión de suspensión de licencias y acuerdos de programación con el fin de estudiar su elaboración o reforma, tal como preveía el artículo 45 LOTPP). Tampoco resulta clara la competencia de *conselleries* distintas a las de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje para formular y tramitar PAT a la vista de lo previsto en el artículo 44 LOTUP. Tampoco se hace mención a los PAT que ordenaba redactar la LOTPP y que finalmente, o bien no se han aprobado (PAT del Litoral, de Protección de la Huerta, de la Infraestructura Verde y del Paisaje), o bien ni tan siquiera iniciaron su redacción. Pero es que, además, la exposición de motivos del nuevo texto legal ni tan siquiera se molesta en explicar las razones por las que desaparece el sistema de gestión territorial regulado en la LOTPP, que apenas llegó a desplegarse en la práctica⁵³.

En el plano organizativo, ya ni siquiera llama la atención la no constitución del Consejo Superior de Territorio y Urbanismo desde su previsión por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU). Éste desaparece con la LOTUP. Por ello tampoco es de extrañar la no constitución del

⁵² Además, no se han integrado en la pretendida refundición de la LOTUP aquellos contenidos de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana, directamente relacionados con la formulación de planes urbanísticos. Esto puede dar lugar a alguna disfunción si los planes de movilidad no quedan integrados en el planeamiento urbanístico, considerando la importancia de la movilidad y del sistema conectivo en los modelos territoriales.

⁵³ Básicamente se entiende que los instrumentos de gestión territorial previstos en la LOTPP, como las cuotas de sostenibilidad o la obligación de cesión de un metro cuadrado de suelo no urbanizable protegido en compensación por cada metro cuadrado de suelo no urbanizable reclasificado (artículo 13.6 LOTPP), no habían funcionado correctamente como mecanismos de desincentivo a la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización. Además, la obligación de cesión de suelo no urbanizable protegido constituía una carga adicional más añadida a las ya previstas por el legislador estatal y planteaba importantes problemas en la práctica (reparcelación, valoración del suelo, etc.).

Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana, previsto desde 2011⁵⁴ y que debía reunirse, al menos, cada dos años.

Planeamiento urbanístico

En opinión de algunos autores⁵⁵, la desmunicipalización en buena medida del planeamiento urbanístico (principalmente por la limitación de la capacidad normativa municipal desde la técnica bifronte de la aprobación definitiva de los planes urbanísticos) iba a ocasionar que éste se alejase de sus centros de decisión y del espacio que debe ordenar, impregnándose de artificios y peligrosos distanciamientos de la realidad; que los ayuntamientos diluyesen sus responsabilidades, favoreciendo comportamientos irregulares; y que la Administración autonómica, con medios limitados, no fuese capaz de cubrir eficazmente la tarea de resolver la planificación urbanística. Entre otras cosas, recomendaba una redefinición de la organización administrativa del urbanismo, reasignando competencias a las distintas instancias administrativas.

Sin embargo, frente a esta postura, no son pocas las voces que cuestionan la competencia municipal en la elaboración de los instrumentos de ordenación general, a la vista de la, en ocasiones, utilización torticera de dicha competencia. Se deduce fácilmente cómo algunos propietarios de suelo y empresas urbanizadoras negocian directamente con los responsables municipales la ordenación urbanística fuera de cualquier control democrático.

Al margen de interpretaciones jurisprudenciales restrictivas respecto de las facultades de control autonómico en la fase de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal, en no pocas ocasiones se ha demostrado que los controles autonómicos respecto a la legalidad, el acierto y la oportunidad del planeamiento municipal propuesto no han funcionado, por simple desinterés o por la renuncia de la Generalitat a ejercer efectivamente su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio (tal vez por no enfrentarse o por estar de acuerdo en muchos casos con esas propuestas municipales que, a su vez, lo eran de sociedades mercantiles o financieras).

La LOTUP pretende clarificar el marco competencial en la tramitación de los planes urbanísticos, por lo que da un paso más en la distinción entre determinaciones de la ordenación estructural (de aprobación definitiva autonómica) y ordenación pormenorizada (de competencia y aprobación definitiva municipal), al prever, a semejanza del sistema alemán, dos instrumentos básicos en la planificación local del suelo: el Plan General Estructural (*Flächennutzungsplan*) y el Plan de Ordenación Pormenorizada (*Bebauungsplan* o *B-plan*).

⁵⁴ artículo 2 del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprobó la ETCV.

⁵⁵ Boix Reig (1990).

A priori, puede considerarse positiva esta mayor delimitación competencial si bien, en la práctica, no resulta tan nítida la distinción entre las determinaciones de ordenación estructural y las de la pormenorizada (artículos 21 y 35). Además, en algún caso, y como en tantos otros preceptos, resultaba más rigurosa y precisa la regulación que se contenía en la LUV.

Llama la atención la desaparición en la LOTUP de la medida contemplada en el artículo 13.5 de la LOTPP, consecuencia de la disposición transitoria cuarta del Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS, aprobado por RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio) que recogía la obligación de revisar completamente los Planes Generales municipales en caso de presentación de propuestas de modificación de planeamiento que supusiesen una alteración de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio establecidas en dichos Planes Generales. Pues bien, la LOTUP no prevé (como sí hiciera el artículo 44 de la LUV) que la modificación sustancial o global de las ahora denominadas directrices estratégicas del desarrollo previsto (artículo 21.1.a LOTUP) comporte la revisión del PGE, facilitando de esta manera la flexibilidad del planeamiento y consecuentemente las nuevas reclasificaciones de suelo mediante Planes Parciales llamados eufemísticamente como de “mejora”⁵⁶.

Instrumentos de paisaje

En las últimas décadas, muchos paisajes valencianos han sufrido importantes procesos de degradación y banalización. Ello motivado por diversos factores, principalmente por el aumento y la dispersión de la urbanización, por el impacto de algunas infraestructuras mal diseñadas y por el abandono de actividades agrícolas. Sin embargo, el paisaje valenciano todavía constituye un patrimonio ambiental y cultural de primer orden, ligado al bienestar y a la calidad de vida de los ciudadanos, y un recurso para el desarrollo económico. Por ello debe reforzarse el valor y la importancia del paisaje en la ordenación territorial y urbana, así como en las políticas específicas de patrimonio cultural, forestal y de espacios naturales protegidos, a fin de corregir las dinámicas territoriales que se encuentran en el origen de su degradación y poder preservar sus valores.

Dado que para la valoración del paisaje deben abrirse procesos participativos en las fases preliminares de tramitación de planes y proyectos, resulta censurable la aplicación restrictiva que hace la LOTUP en relación con la participación ciudadana y al derecho de información pública (artículos 48 y ss.).

⁵⁶ Por último, el régimen de suspensión de licencias y de acuerdos de programación (que conviene acordar con el fin de facilitar el estudio o la reforma de un plan) recogido en el artículo 64 de la LOTUP es confuso (véase el art. 20 LOTUP) y totalmente insuficiente, pues no se entiende que la facultad para acordar la suspensión recaiga sólo ahora en los Ayuntamientos y no en la Generalitat y que no se haya incluido también la suspensión de instrumentos de intervención ambiental para actividades calificadas.

Al margen de la supresión del Instituto de Paisaje por parte del legislador valenciano (organismo que, por otra parte, nunca llegó a ponerse en marcha) en la LOTUP llama la atención la desaparición de algunos de los supuestos previstos en el derogado Reglamento de Paisaje en los que era necesaria la presentación de un Estudio de Integración Paisajística, fundamentalmente en suelo no urbanizable.

9.2.2. Gestión urbanística

Programación y ejecución de la actuación urbanística

En las ya referidas Jornadas celebradas por la CITMA, se valoró positivamente el grado actual de presencia de la iniciativa privada en los procesos de desarrollo urbanístico e inmobiliario, si bien se reconocía que *“existen matices diferenciales respecto de su protagonismo”*. Sí hubo cierta unanimidad respecto a tener en cuenta la propiedad del suelo como mérito preferencial previo a la adjudicación de la condición de urbanizador⁵⁷.

La nueva regulación del procedimiento de aprobación de los Programas modifica de forma relevante el procedimiento hasta entonces previsto en la LUV, examinado por la conocida sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 26 de mayo de 2011, como consecuencia del procedimiento formal que inició en 2005 la Comisión Europea contra España por presunta infracción de las directivas europeas de contratación por parte de la normativa urbanística valenciana (LUV de 2005, y su predecesora LRAU de 1994)⁵⁸. El TJUE sentenció que no había quedado acreditado por parte de la Comisión que esta legislación vulnerara dicha normativa europea, pero ello no ha sido óbice para que el Tribunal Supremo (TS) haya seguido manteniendo su anterior jurisprudencia al respecto⁵⁹.

Al problema de la búsqueda de encaje del sistema de gestión urbanístico valenciano con las directivas de contratación pública, se vino a sumar el de la directiva de evaluación estratégica de planes y programas, al resultar complejo hilar un sistema de pública competencia de alternativas técnicas de ordenación con la evaluación ambiental, que exigiría la exposición al público de dichas alternativas en la fase más preliminar posible.

⁵⁷ También se puso de manifiesto que era el momento adecuado para diseñar un marco legal de futuro en materia de incidencia de regulación de contratos públicos en los sistemas de gestión urbanística, con normas claras y vocación de permanencia que mejorase la seguridad jurídica, puesta en entredicho por diferencias de criterio de los distintos estamentos judiciales. Se concluyó que debía instarse al Estado para crear un contrato administrativo específico y adaptado a la realidad del conjunto de la legislación urbanística de las distintas Comunidades Autónomas: “el gestor de transformación urbanística”.

⁵⁸ Baño León (2009).

⁵⁹ El TS sostiene actualmente que dicha sentencia del TJUE no contiene objeciones que le lleven a variar su anterior jurisprudencia al respecto. En este sentido, cabe citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 3ª, Sección 5ª, de 4 de abril de 2012 –recursos nº 6460/2008, 6378/2008 y 6531/2008–, de 13 de septiembre de 2013 –recurso nº 5904/2010 y de 16 de enero de 2014 –recurso nº 2423/2011–, entre otras.

La LOTUP trata de dar respuesta a estas cuestiones distinguiendo en la programación, a grandes rasgos, dos fases diferenciadas: una primera de selección de la alternativa técnica y otra posterior de adjudicación de urbanizador, al objeto de conseguir primero la mejor ordenación y después las mejores condiciones para la ejecución de esa ordenación⁶⁰.

Cabe destacar la apuesta de la LOTUP por el sistema de gestión directa, como prioritario (al contrario que la LUV, que daba prioridad a la gestión indirecta), así como la creación del nuevo régimen de “gestión por los propietarios”, que será prevalente sobre el ya clásico régimen de gestión indirecta (el del Agente Urbanizador), que también sufre variaciones.

Tal vez, la solución más sensata habría sido tomar como punto de partida el texto de la LUV e introducir sólo las mejoras que fuesen posibles sin riesgo de entrar de nuevo en conflicto con las Directivas de contratación y con la legislación de contratos del sector público. En todo caso, habrá que esperar a fin de poder evaluar los resultados prácticos del nuevo sistema.

En cuanto a la relación entre el urbanizador y los propietarios, el texto del preámbulo de la LOTUP destaca que son muchos los aspectos en que se regulan nuevas garantías para el propietario de los terrenos, fundadas en la experiencia práctica y en la jurisprudencia de los tribunales. En este sentido, resulta novedosa la regulación del artículo 143 LOTUP en cuanto a la elección de la modalidad de retribución del propietario al urbanizador (pago en metálico, en terrenos, o en modalidad mixta).⁶¹

Sin embargo, en relación con los artículos 85 y 92 LOTUP, se critica que se mantenga para el agente urbanizador la potestad de formular proyecto de reparcelación forzosa. Se trata de un privilegio que sólo debería poseer la Administración, como sujeto imparcial, si transcurrido el período preestablecido no se llega a un acuerdo entre las partes interesadas⁶².

Actuaciones urbanísticas inacabadas

Un problema fundamental, que fue objeto de debate en las Jornadas celebradas por la CITMA y en otros foros especializados, es el de las actuaciones urbanísticas paralizadas e inacabadas,

⁶⁰ Para ello se introduce el sistema de plicas cruzadas y se establecen una serie de garantías inspiradas en la legislación de contratos del sector público, como las previstas en el artículo 135 para la modificación de los Programas.

⁶¹ La LOTUP también ha tratado de dar una mejor respuesta al debate sobre los requisitos de publicidad y sobre los plazos o tiempos de reacción “reales” para que los propietarios y particulares puedan, por ejemplo, presentar las alternativas técnicas y económicas. Por ejemplo, el artículo 142.1 exige ahora que la adhesión al Programa por parte de los propietarios interesados en participar se manifieste de forma expresa.

⁶² Al hilo de esto último, quedará por ver cómo se desarrollarán en la práctica los Programas de actuación asilada en sustitución del propietario, en el marco del régimen de edificación y rehabilitación forzosa y en sustitución del propietario (Sección III del Capítulo I del Título III del libro II).

consecuencia de la profunda crisis económica y financiera actual. Este problema debería ser objetivo prioritario de cualquier reforma de la legislación⁶³.

Gestión del suelo no urbanizable y minimización de impactos

En relación al suelo no urbanizable se aprecia una cierta continuidad con la anterior regulación. Valdría la pena hacer un examen crítico sobre alguno de los flecos de la actual regulación y sobre el reparto competencial entre los municipios y la Generalitat a la vista de la legislación comparada de otras Comunidades Autónomas. Por ejemplo, en lo que se refiere al amplio margen de discrecionalidad para el cálculo del canon de uso y aprovechamiento en las declaraciones de interés comunitario (DIC), previsto en el artículo 204 de la LOTUP.

Por otro lado, resulta bastante criticable la solución prevista para las llamadas actuaciones de minimización de impacto territorial generado por los núcleos diseminados de viviendas en suelo no urbanizable, regulación excepcional de supuesto “punto final” que ya fue recogida en las disposiciones transitorias de las normas sobre suelo no urbanizable de 1992 y 2004 y que ahora la LOTUP incorpora en su articulado (210 a 212) con total normalidad.

9.2.3. Disciplina urbanística

La protección de la legalidad urbanística es un ámbito especialmente sensible en la Comunidad Valenciana, pues puede considerarse ancestral la falta de ejercicio de las competencias de la Administración municipal en esta materia. Esta circunstancia ha hecho que tanto la Sindicatura de Greuges⁶⁴ y la Fiscalía⁶⁵ hayan prestado especial atención a este problema.

La regulación contenida en la LUV constituyó un avance respecto de la regulación anterior (contenida principalmente en la Ley de Suelo No Urbanizable de 1992 y en la normativa supletoria estatal) al anticipar los procedimientos de restauración de la legalidad sobre los procedimientos sancionadores y al establecer la concurrencia de competencias entre la Administración municipal y la autonómica en determinados supuestos

El libro III de la LOTUP, centrado en la disciplina, es el menos novedoso, pues reproduce literalmente la práctica totalidad de los preceptos de la LUV dedicados a esta materia. Sí podemos destacar que su artículo 214.d) opta por someter a declaración responsable la primera

⁶³ Se trata de casos en los que, por ejemplo, los propietarios abonan aún hoy gastos de financiación de los avales de Programas de Actuación Integrada (PAI) que comenzaron a tramitarse hace largos años, pero en los que todavía no han podido iniciarse las obras. Se plantea el problema, por ejemplo, de la reclamación a los Ayuntamientos para que sean éstos los que devuelvan los avales. También el de la resolución de la condición de agente o el de la responsabilidad patrimonial por el retraso del inicio de las obras.

⁶⁴ Sindic de Greuges de la Generalitat Valenciana (2004): *La actividad urbanística en la Comunidad Valenciana. Principales preocupaciones y quejas de los ciudadanos*. Comunicación extraordinaria a las Cortes Valencianas, Alacant.

⁶⁵ Fiscalía General del Estado. *Circular 7/2011 Sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente y urbanismo*.

ocupación de las edificaciones y las instalaciones, concluida su construcción, así como el segundo y siguientes actos de ocupación de viviendas, cuando el legislador estatal da la opción de someter la primera ocupación al régimen de autorización previa o licencia. Esta nueva regulación puede agravar los problemas de falta de disciplina urbanística que se dan en la práctica, principalmente, como ya se ha dicho, en suelo no urbanizable (algunos ayuntamientos llegan incluso a regular esta cuestión fraudulentamente mediante ordenanzas municipales). Otra novedad en este sentido la encontramos en la licencia de obra y usos provisionales. El artículo 216 de la LOTUP elimina el control previo autonómico antes previsto en el artículo 191.5 LUV para municipios de población de derecho igual o superior a 10.000 habitantes.

Como principal cambio en la materia, eso sí, el artículo 236 LOTUP eleva de 4 a 15 años el plazo ordinario que tiene la Administración para reaccionar ante los edificios ilegalmente terminados, plazo que se considera ahora de caducidad y no de prescripción⁶⁶. Por último, la disposición final segunda, referida a la situación de determinadas edificaciones sin licencia (aquellas construidas con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo), va a suponer una legalización masiva e indiscriminada de edificaciones de todo tipo en suelo no urbanizable, pues ni siquiera se distingue suelo no urbanizable común o protegido. Se trata de una medida análoga a otra adoptada en Andalucía que favorecerá el fraude y la consolidación de situaciones gravemente dañinas para el territorio. Además de un agravio comparativo con aquellos ciudadanos que cumplen las normas y un desincentivo para el futuro cumplimiento de las mismas por la ciudadanía⁶⁷.

9.3. Distribución competencial

9.3.1. Descripción general

Repasadas someramente la situación y las principales dinámicas actuales, y enunciadas algunas de las respuestas que a ellas se ha dado en la nueva ley, hemos de apuntar a grandes rasgos cuál es la actual distribución competencial en estas materias. En resumen, y sobre el papel, la competencia en materia de ordenación del territorio es exclusiva de la Generalitat (artículo 148.1.3^a de la Constitución y artículo 49.1.9^a del Estatut d'Autonomia de la Comunitat

⁶⁶ Esta ampliación a 15 años no supone necesariamente una medida disuasoria y constituye una rareza si examinamos el resto de legislación autonómica: 10 años (Aragón), 8 años (Illes Balears), 6 años (Andalucía, Cataluña y Galicia) y 4 años (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja). Incluso podría acarrear en la práctica problemas de responsabilidad patrimonial en caso de transmisión de los inmuebles a terceros.

⁶⁷ Dado que sólo se exige que esas edificaciones aisladas se hayan construido con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo (si bien en España la licencia de obras se generalizó con el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955) que sigan manteniendo en la actualidad el uso y que no se encuentren en situación legal de ruina, en muchos casos será difícil verificar tales circunstancias en este tipo de edificaciones.

Valenciana). Sin embargo, no cabe desconocer los diversos títulos competenciales estatales con incidencia territorial. Tampoco la necesaria participación de las entidades locales en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, todo ello conforme a la jurisprudencia constitucional.

La Generalitat aprueba definitivamente el planeamiento urbanístico de carácter estructural, por sus obvias implicaciones supralocales y de interés general, y también puede asumir la redacción de instrumentos de planeamiento urbanístico para el ejercicio de sus competencias sectoriales, además del resto de competencias urbanísticas contempladas en el artículo 44 de la LOTUP. Sin embargo, no queda clara en la LOTUP la necesaria competencia de la Generalitat (artículo 83.4 LUV) para la resolución de discrepancias entre municipios colindantes o entre aquellos y otras Administraciones.

En materia de ordenación urbanística, lógicamente el papel de los municipios es mucho mayor. Estos tienen competencia para formular y aprobar provisionalmente la ordenación estructural, y competencia aprobatoria definitiva sobre aquellas determinaciones de ordenación pormenorizada. Tienen asimismo competencia prácticamente exclusiva en materia de gestión, y competencia originaria en materia de disciplina, si bien ésta es concurrente con la Generalitat en suelo no urbanizable.

Siguiendo con las competencias municipales, frente a la competencia residual del alcalde de la corporación, cabe destacar el reforzamiento de las competencias del Pleno municipal (o de la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto) en relación a la aprobación inicial o adopción del acuerdo de exposición pública del planeamiento general y la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación pormenorizada, así como en relación a los convenios sobre planeamiento urbanístico⁶⁸.

Por su parte, y a diferencia de lo que sucedía en el pasado, en el ámbito urbanístico, el papel de las Diputaciones provinciales se viene a limitar a la mera asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, sin perjuicio de algunas destacadas competencias sectoriales, como son los planes provinciales de obras y servicios o las carreteras.

Llama la atención que la directriz 21.5 de la ETCV señale la escala provincial como ámbito en el que se deben fomentar foros de participación pública en materia de ordenación del territorio.⁶⁹ También que señale a las Diputaciones provinciales como instituciones que deben

⁶⁸ Modificación del artículo 22.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, mediante la Disposición adicional novena del Texto Refundido de la Ley de Suelo.

⁶⁹ Recordemos que la directriz 17 ETCV, referida a los ámbitos de planificación territorial, define como ámbitos subregionales las áreas funcionales y otros definidos en la misma, y que propone un conjunto de objetivos, principios

liderar esos procesos de participación pública, si bien esto resultaría conforme con lo previsto en la vigente Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

Por último, las actuales áreas metropolitanas sectoriales valencianas en materia de residuos y recursos hídricos (EMTRE y EMSHI) carecen de competencias específicas en materia urbanística⁷⁰. Asimismo, en cuanto a las mancomunidades y consorcios, ha de estarse a lo dispuesto en sus correspondientes estatutos y, por último, respecto a las entidades locales menores a lo dispuesto en el artículo 59 la citada Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (que refiere las competencias en materia de gestión y disciplina urbanística), a la luz de lo previsto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

9.3.2. Competencias para la aprobación de los planes urbanísticos

Con el fin de aumentar las competencias municipales en materia de planeamiento y de agilizar la tramitación del mismo, la LOTUP amplía al máximo los aspectos que pasan a ser ordenación pormenorizada en detrimento de la ordenación estructural, destacando el caso de la tipología básica de edificación (incluso en suelo no urbanizable) y sobre todo la delimitación de las áreas de reparto y la fijación del aprovechamiento tipo⁷¹.

Por otra parte, frente a las primeras versiones del borrador de anteproyecto de LOTUP, en las que se eliminaba la aprobación definitiva autonómica de los planes y los órganos urbanísticos autonómicos eran “disueltos” en el órgano ambiental, se valora como necesaria la aprobación definitiva autonómica del planeamiento urbanístico de carácter estructural, para garantizar los intereses supramunicipales, el control de la legalidad y la responsabilidad patrimonial adquirida según las competencias constitucionales.

Cabe subrayar que, dadas las actuales exigencias de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, a grandes rasgos, la LOTUP rompe con el tradicional monopolio de decisión municipal (órgano promotor) en el caso de los Planes Generales estructurales (no así en el planeamiento pormenorizado), al intervenir la Generalitat (órgano ambiental) desde el inicio del procedimiento, estableciendo los condicionantes a los que el órgano promotor deberá sujetarse en el “*documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico*” (artículo 49 LOTUP).

directores y directrices que deben ser consideradas para sus planificaciones urbanísticas y territoriales en los términos que establece la propia ETCV. El documento recuerda que los ámbitos territoriales definidos en la ETCV serán de necesaria observancia en las políticas de implantación de equipamientos y servicios por parte de las administraciones sectoriales de la Generalitat.

⁷⁰ Respecto al área metropolitana de Valencia, Montiel y García (2011).

⁷¹ Como ordenación estructural se mantienen ahora los “criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo” (artículo 21.1.j LOTUP).

Por otra parte, en cuanto a la vieja aspiración municipalista de planeamiento urbanístico de carácter pormenorizado de aprobación municipal⁷², cabe tener presente lo previsto en el artículo 6.2.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que obliga a que estos instrumentos se sometan al procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) simplificada. Ello obligará a que el órgano ambiental (actual Comisión de Evaluación Ambiental, dependiente de la Administración autonómica) deba pronunciarse en un elevadísimo número de expedientes de aprobación municipal, con el consiguiente riesgo de colapso.

9.3.3. Sistema de competencias en materia de disciplina urbanística

En lo tocante a la disciplina urbanística, cabe replantearse la actual regulación de las competencias de las distintas Administraciones públicas en esta materia. Aunque el principio de subsidiariedad apuntaría *a priori* que las competencias en materia sancionadora y de restauración de la legalidad deben recaer sobre la Administración municipal (ayuntamiento o entidad local menor, conforme a lo previsto en la legislación valenciana de régimen local), no podemos desconocer la falta de medios humanos y materiales de muchos municipios para poder ejercer adecuadamente estas competencias (art. 2 LRBRL).

Por otro lado, a nadie se le escapan dos problemas: por una parte, que la proximidad de la Administración local y de los alcaldes de los pequeños municipios a los vecinos que infringen la legalidad urbanística hace particularmente difícil para esta Administración ejercer recta y objetivamente estas competencias, que deben ejercerse de forma reglada y no discrecional. Y ello al margen de la vía de financiación para los municipios que supone el cobro del impuesto de bienes inmuebles de las construcciones ilegales.

Por otra, que en la práctica, la competencia concurrente en esta materia lleva en ocasiones a que la Administración municipal trate de inhibirse cómodamente de sus competencias, difuminando su responsabilidad y sembrando el desconcierto entre los ciudadanos, que terminan por desconocer cuál es la Administración responsable.

9.4. Escasa incidencia de la reforma local en materia de urbanismo

Podemos afirmar sin ambages que la LOTUP ha ignorado por completo el impacto que sobre la materia podía tener la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de reforma de la LRBRL y ha apuntado en una dirección contraria. En primer lugar, porque si analizamos la modificación del artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, las competencias en materia de urbanismo (apartado

⁷² Esta solución es extensible a otras Comunidades Autónomas, como Cataluña (véase el art. 81 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo).

a) se mantienen inalteradas. Tan sólo encontramos algún matiz en otras competencias con incidencia urbanística, como es la referente al medio ambiente (apartado b), ahora concretada como “medio ambiente urbano”. De este modo se tratan de circunscribir determinadas competencias (parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección de la contaminación acústica y atmosférica) a las zonas urbanas, lo que estaría excluyendo el suelo no urbanizable. En todo caso y con carácter general, la LOTUP aumenta las competencias de todos los municipios, sin atender a criterios de tamaño poblacional, en diversos ámbitos (planeamiento, gestión, registros públicos de Programas, Agrupaciones de Interés Urbanístico y Entidades Colaboradoras, obras provisionales, etc.).

Por lo demás, la LOTUP ignora que la reforma estatal le afecta seriamente en su apuesta en favor de mancomunidades y consorcios (Planes Generales estructurales mancomunados de su artículo 18 y previsión general de su artículo 44.4) y también las actuales limitaciones a la delegación de competencias previstas en la nueva redacción del artículo 27 de la Ley de Bases de Régimen Local (al hilo de la posibilidad de delegar el ejercicio de las competencias en materia de “órgano ambiental y territorial” en ayuntamientos que acrediten disponer de medios técnicos y personales necesarios, cuando se trate de planes que afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada, conforme a lo previsto en el artículo 48.c) de la LOTUP).

9.5. Algunas propuestas de reforma

Procede por último apuntar una serie de propuestas de reforma. Con ellas se pretende mejorar la actual regulación y reparto competencial, identificando una serie de materias que deben quedar bajo la competencia o el control de la Generalitat. Seguiremos para ello la estructura por materias arriba seguida.

9.5.1. Planeamiento

Planificación regional y subregional

En este punto, cabría volver a incluir en el texto legal alguno de los contenidos básicos sobre la regulación de la ETCV recogidos en la derogada LOTPP e, igualmente, una escueta y expresa mención a los criterios de ordenación del territorio y a su obligatoria observancia en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, tal como han sido informados por los contenidos de los distintos documentos y resoluciones que se han venido dictando por las instituciones europeas (tal como recogía el artículo 2 del ROGTU). Procede incluir también en la LOTUP los contenidos de la Ley 6/2011, de Movilidad, que correspondan, a fin de asegurar

que la movilidad sobre el territorio constituya un derecho de los ciudadanos en vez de una obligación creciente.

Sería recomendable volver a incluir en el texto legal alguno de los contenidos básicos sobre la regulación de los PAT recogidos en la LOTPP, como es la competencia de *conselleries* distintas a las de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje para formular y tramitar PAT (piénsese en la dudosa naturaleza y legalidad del Plan de Infraestructuras Estratégicas) y la posibilidad de suspensión de licencias y de acuerdos de programación en ámbitos de PAT que preveía el artículo 45 LOTPP. También podría volver a incluirse en el texto legal el mandato al Consell para la elaboración de alguno de los PAT más inaplazables, como el del Litoral o el de la Huerta de Valencia, así como una moratoria urbanística para nuevas reclasificaciones de suelo no urbanizable en esos ámbitos hasta tanto no se aprueben estos instrumentos.

Al hilo de lo anterior, y siguiendo la experiencia catalana, podría crearse un Fondo para la gestión del suelo no urbanizable del sistema costero (a financiar vía patrimonio público de suelo de la Generalitat). De este modo, los municipios y las asociaciones de custodia del territorio podrían solicitar la financiación de actuaciones de gestión de este espacio.

En cuanto a la posibilidad de promover Planes Generales estructurales mancomunados (artículo 18 LOTUP), la regulación es insuficiente y poco ambiciosa (como igualmente insuficiente resultaba la regulación contenida en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Gestión Urbanística). Esta fórmula, apuntada también en las directrices 18 y 21.6 de la ETCV, debería ampliarse posibilitándose también para otros instrumentos de planeamiento. Ello resolvería muchos de los males del urbanismo entendido como financiación de las entidades locales hasta tanto se acometiese una reducción de términos municipales. Y con mayor motivo al haberse suprimido en la LOTUP la totalidad del sistema de gestión territorial previsto en la LOTPP y que apenas llegó a desplegarse en la práctica.

En el plano de la organizativo, tras la supresión del Consejo Superior de Territorio y Urbanismo, se propone la creación de un Consejo consultivo para la Ordenación del Territorio, como ocurre en la mayoría de los *Länder* alemanes, a fin de propiciar la participación del sector privado, dando cabida a representantes de la industria, del comercio, de los artesanos, de la agricultura y de los sindicatos.

Planeamiento urbanístico

Parece recomendable volver a incluir en la ordenación estructural (y por tanto en el ámbito de la competencia autonómica) los tipos básicos de edificación y la completa ordenación del suelo no urbanizable.

Tramitación de planes y políticas de gobierno abierto

En cuanto a las competencias para la aprobación de los planes urbanísticos, debe quedar clara en la LOTUP la necesaria competencia de la Generalitat para la resolución de discrepancias entre municipios colindantes o entre aquellos y otras Administraciones.

Por otra parte, debe procederse a la modificación de la actual regulación del “órgano ambiental y territorial” de la Generalitat (Comisión de Evaluación Ambiental) pues su actual composición, en la que la totalidad de sus vocales son funcionarios de libre designación, resulta dudosa a la vista de las exigencias de independencia funcional del “órgano sustantivo” exigida por jurisprudencia comunitaria⁷³.

Además, para evitar colapsos, y vistas las dificultades impuestas por la Ley 27/2013 para las delegaciones a los municipios, puede acabar resultando obligado, desconcentrar las competencias de la Comisión de Evaluación Ambiental en órganos de ámbito provincial (por ejemplo, modificando la composición, denominación y competencias de las actuales Comisiones Territoriales de Urbanismo⁷⁴, que pasarían a ser Comisiones Territoriales de Urbanismo y Evaluación Ambiental), sin perjuicio de que la LOTUP asigne directamente la competencia del “órgano ambiental y territorial” que afecte a la ordenación pormenorizada en órganos ambientales municipales creados por municipios de gran población (más de 75.000 habitantes, conforme a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local) y a los municipios con población de derecho igual o superior a 50.000 habitantes⁷⁵.

Por otra parte, y con el fin de lograr una mayor coordinación entre las “Administraciones públicas afectadas” que intervienen en el procedimiento de EAE, tal vez podría estudiarse la integración orgánica en las Comisiones Territoriales de Urbanismo de algunos técnicos dependientes de órganos sectoriales de la Administración autonómica⁷⁶, manteniendo con dichos órganos su dependencia funcional.

Por su parte, en cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de planes, tal como se puso de manifiesto en las Jornadas organizadas por la CITMA arriba referidas, *“es necesario un cambio cultural en las Administraciones, técnicos y profesionales del sector, para que se involucren en el diseño de ciudades más amables, más cohesionadas, con normas más transparentes y donde la cooperación entre Administraciones, o entre éstas y el sector privado,*

⁷³ Véase la Sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2011 (asunto C-474/10).

⁷⁴ artículos 17 y siguientes del citado Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell.

⁷⁵ O seguirse un esquema competencial similar al previsto en la vigente Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades de la Comunitat Valenciana, en relación al informe de la Comisión Territorial de Análisis Ambiental Integrado.

⁷⁶ Por ejemplo en materia forestal o de patrimonio cultural.

produzca un mayor valor añadido a la ciudad desde el punto de vista económico, social y ambiental”. Todo ello pasa por una serie de cambios en las prácticas administrativas relacionadas con la participación pública y con la transparencia, así como cambios en la legislación de función pública (incompatibilidades, libre designación y papel del personal de las empresas públicas⁷⁷).

Resulta necesario dotar de mayores medios técnicos y humanos a la Administración autonómica⁷⁸ (Secretarías permanentes de la Comisión Territorial de Urbanismo) a fin de que pueda realizar adecuadamente no sólo su labor de estudio y propuesta de aprobación del planeamiento urbanístico estructural, sino también el control de legalidad del resto de los actos y acuerdos municipales de naturaleza urbanística, conforme a lo previsto en la legislación de régimen local.

Por otra parte, allí donde no surjan o sea insuficiente el papel de las mancomunidades o consorcios, también podrían reforzarse los medios técnicos de las actuales oficinas comarcales de vivienda y de medio ambiente, dependientes de la Generalitat, claramente infrautilizadas, a fin de que pudiesen prestar ese servicio de asesoramiento municipal (y también ciudadano) que teóricamente deben prestar las Diputaciones provinciales.

9.5.2. Gestión urbanística

Actuaciones urbanísticas inacabadas

En relación con las actuaciones urbanísticas inacabadas, las medidas a adoptar deben depender del grado de ejecución en el que se encuentren las actuaciones, debiendo procederse de un modo u otro en función de las circunstancias que concurran en cada caso: bien continuar la actuación seleccionando a otro urbanizador, eligiendo otro sistema de actuación (gestión directa), continuar con algún otro cambio o incluso no continuar la actuación. En el supuesto de que no se haya concretado ningún grado de urbanización, y en el caso de ser inviable proseguir la actuación, debería poder revertirse la situación (en este caso resulta especialmente delicada la cuestión de la llamada “reparcelación inversa”). También, en el caso de estas actuaciones inacabadas, entre otras medidas, la Administración puede tomar la decisión de ejercer su *ius variandi* para desclasificar el suelo o derogar la ordenación pormenorizada. Lo que está en todo

⁷⁷ Véase la reciente sentencia de 6 de junio de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (procedimiento ordinario 62/2010) sobre la participación de personal de encomiendas de gestión de las empresas públicas de la Generalitat (en este caso VAERSA) en funciones reservadas a personal funcionario.

⁷⁸ La actual legislación de función pública valenciana permitiría aumentar las plantillas de los órganos urbanísticos y territoriales autonómicos sin incremento de gasto alguno mediante diversas técnicas, como la reasignación de efectivos. Por otra parte, *a priori* se considera positiva la creación del “cuerpo superior de técnicos en análisis, gestión y ordenación del territorio, urbanismo y paisaje” (disposición adicional segunda LOTUP).

caso claro es que resulta a todas luces insuficiente lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la LOTUP, referida a los programas aprobados.

Gestión del suelo no urbanizable y minimización de impactos

Debe modificarse el método y la competencia para el cálculo del canon de las DIC (establecimiento de un porcentaje sobre el proyecto de ejecución de las obras a realizar, y determinación por los propios ayuntamientos afectados en lugar de por la Conselleria). También podría imponerse canon a las viviendas unifamiliares aisladas (Canarias) y eximirse a las construcciones vinculadas al sector primario (Illes Balears).

Por otra parte, dada la falta de medios técnicos de muchos municipios, podría recuperarse la figura de la autorización previa autonómica de la anterior Ley 4/1992, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable, para municipios de población de derecho inferior a 20.000 habitantes.

Por último, en cuanto a la minimización de impactos ambientales en suelo no urbanizable (artículos 210 a 212 LOTUP), sencillamente se propone la supresión de este régimen, dado que realmente los problemas de impacto ambiental generados por las viviendas ilegales podrían solucionarse mediante órdenes de ejecución (motivos de salubridad, higiene, ornato...) y desde la legislación de aguas.

9.5.3. Disciplina urbanística

En primer lugar, modificación del artículo 214.d) de la LOTUP para excluir del supuesto de declaración responsable la primera ocupación de las edificaciones e instalaciones (y correlativa modificación del artículo 213). Paralelamente, modificación de la regulación de la licencia de ocupación (Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación) para evitar la confusión legal, jurisprudencial y doctrinal actual a este respecto.

En segundo lugar, se propone reintroducir el informe previo autonómico para la licencia de obras y usos provisionales (artículo 216 LOTUP) cuando se trate de suelo urbanizable no programado, si bien descentralizando esa competencia en los jefes de los Servicios Territoriales de Urbanismo (no en la Dirección General competente, como prevé actualmente el Decreto 135/2011).

En tercer lugar, delimitar más claramente el papel de los municipios y la Generalitat en materia de protección de la legalidad urbanística (artículos 266 a 268 de la LOTUP), atendiendo a criterios que pueden basarse, por una parte, en el tamaño de los municipios (50.000 habitantes, excluyendo, claro está, la posibilidad de delegación en las entidades locales menores) y por otra,

en el carácter supramunicipal (determinaciones de ordenación estructural, a definir más precisamente, de acuerdo con lo más arriba expuesto) del bien jurídico a proteger.

Respecto al plazo de quince años para la caducidad de la acción para ordenar la restauración de la legalidad urbanística, en el caso del SNU podría ser más disuasoria la medida adoptada por el legislador catalán⁷⁹: extender a la totalidad del SNU (protegido y común) la exención del plazo de prescripción (ahora caducidad) de la acción de restauración (ya recogida en la LUV para el SNU protegido), con unas adecuadas disposiciones transitorias.

De este modo, habría que modificar el artículo 236.5 de la LOTUP, eliminando el inciso “sujeto a protección” del SNU y sustituyendo el término caducidad por el de prescripción. Resultaría recomendable la inclusión de una adecuada disposición transitoria a este respecto.

Paralelamente, modificación de los artículos 236 y 237 de la LOTUP, para fijar un plazo de prescripción (no de caducidad) de la acción de restauración y de la orden de restauración de seis años (rompiendo de esta forma el período temporal de un mandato electoral).

Al margen de la previsión de que los ayuntamientos puedan solicitar la asistencia y colaboración de las Diputaciones y de la Conselleria competente en la materia, resulta conveniente la creación por parte de la Administración autonómica una agencia o consorcio de disciplina urbanística, de modo análogo a la experiencia de las Comunidades Autónomas de Canarias o Galicia. Finalmente, esta previsión ha sido incluida durante el trámite parlamentario de aprobación de la LOTUP, por medio de una disposición adicional (tercera). De este modo, respetando plenamente la autonomía municipal, los municipios podrán delegar sus competencias en dicha entidad consorcial. Ésta prestaría asistencia técnico-jurídica e incluiría una unidad de inspección que podría ser instada por los municipios y/o por terceros, favoreciendo el ejercicio de la acción pública en este campo. Este nuevo organismo podría aglutinar también otras competencias autonómicas en materia sancionadora y de inspección, actualmente dispersas y descoordinadas entre diversos servicios de la Conselleria competente en materia de infraestructuras, territorio y medio ambiente, como son las relativas a costas, vivienda, espacios naturales, montes, vías pecuarias, evaluación ambiental y calidad ambiental.

Por último, debería derogarse la disposición final segunda de la LOTUP, que legaliza ciegamente toda una serie de construcciones sin licencia en suelo no urbanizable anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 por sus innegables efectos perniciosos. Y por idéntico motivo, debería derogarse la previsión contenida en el artículo 240.3 de la LOTUP (que proviene del artículo 532 del ROGTU) referida a la posibilidad de suspender la ejecución de

⁷⁹ Artículo 69 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

órdenes de demolición cuando, a través de planeamiento de desarrollo del PGE o de la gestión urbanística, se pudiese legalizar la actuación afectada sin licencia de forma sobrevenida y la hiciera innecesaria, una vez aprobado el instrumento.

AGENDA PARA EL GOBIERNO LOCAL 2015: Cuadro resumen integrado del reparto competencial por niveles para las políticas de territorio, urbanística y de paisaje y las normas en materia de planeamiento y gestión urbanística (se añaden a la tabla resumen del capítulo anterior, tomada como base, las consideraciones derivadas de las recomendaciones de este capítulo que tienen que ver con planificación y gestión).

	Tipología de acciones para el nivel	Propuesta de políticas públicas identificadas para ese nivel en la Agenda
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas legislativas y de dirección autonómica. - Decreto 1/2011 por el que se aprueba la ETCV. - Ley 5/2014 por la que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje –LOTUP-). 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar y aprobar los Planes de Acción Territorial (PAT) (cumplimiento de la Directriz 17, 69 y 70 de la ETCV). - La Ley 5/2014 (LOTUP), no concreta su adscripción a áreas funcionales (integrales), por lo que su cumplimiento queda sujeto a la observancia de las directrices de la ETCV. - En este contexto, se precisan modelos lógicos de desarrollo urbano y territorial según se dispone en art. 7 de la LOTUP (Criterios de Ocupación Racional del Suelo), en el los art. 4 y 5 (relativos a la Infraestructura Verde), manteniendo además como referencia, los umbrales de crecimiento urbano establecidos en las Directrices 81-83 de la ETCV. - La LOTUP debe prever la competencia de consellerías distintas a las de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje para formular y tramitar PAT (vid. art. 44), así como la posibilidad de suspender licencias y acuerdos de programación en ámbitos de PAT por parte de la GVA.
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas legislativas y de dirección autonómica. - Coordinación. - Apoyo a niveles supramunicipal y local. - Decreto 1/2011 por el que se aprueba la ETCV. - Ley 5/2014 por la que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje –LOTUP-). - Ley 27/2006 (Estatal*), que regula los derechos de información y participación en materia de medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Control o en su caso minimización del uso indiscriminado de Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE). El Capítulo VI de la LOTUP dispone de un procedimiento <i>exprés</i> para su aprobación. Descartar desarrollos urbanísticos de corte residencial, salvo aquellos casos en los que se contemple íntegramente la promoción de vivienda protegida. - Se recomienda la consulta al Comité Estratégico de Política Territorial en todos los casos (hoy opcional) y los agentes de interés a nivel participativo. - Debe existir un control y garantías en la Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica y de la política de paisaje (Título I Capítulo II de la LOTUP), abriéndose a procesos de evaluación más independientes para estos casos, que pasan en parte por cambios en la legislación de función pública (incompatibilidades, límites a la libre designación y al papel del personal de empresas públicas).

		<ul style="list-style-type: none"> - Se recomienda la desconcentración de parte de las competencias de la actual Comisión de Evaluación Ambiental en las Comisiones Territoriales de Urbanismo, y una parcial descentralización (para la ordenación pormenorizada) en municipios población igual o superior a 50.000 habitantes. - Impulso de políticas desarrolladas de consenso y cultura del acuerdo intermunicipal, en el marco de la transparencia e información ciudadana (Ley 27/2006 –Estatal- y resto de normativa sectorial, territorial y ambiental). La LOTUP debe contemplar la necesaria competencia de la GVA para la resolución de discrepancias entre municipios colindantes o entre aquellos y otras Administraciones. - Redefinición del marco competencial en materia de SNU y suelo urbanizable no programado (autorizaciones e informes previos GVA). - Eliminación de los incentivos legales a la corrupción en materia de disciplina urbanística (incluido el régimen de minimización de impactos ambientales en SNU de los artículos 210 a 212 LOTUP) y clarificación del marco competencial actual.
<p>Nivel autonómico y local* (ejecución de proximidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Clarificar el planeamiento urbanístico (art. 25.2.a LRBRL) y art. 2 de la LOTUP en coordinación con la CCAA) y que establece dos niveles según competencias (Planes Generales Estructurales y de Ordenación Pormenorizada). Volver a incluir en la ordenación estructural (competencia GVA) los tipos básicos de edificación y la completa regulación del SNU. - Establecer comisiones mixtas de trabajo entre gobierno local y autonómico (principio de control y coordinación). - Necesidad de dotar de mayores medios técnicos y humanos a los Servicios Territoriales de la GVA. Integración orgánica (no funcional) en éstos de personal técnico de otros órganos sectoriales para una mayor coordinación. - En materia de disciplina urbanística, desarrollo de la Agencia de Protección del Territorio (según se refleja en la Disposición Adicional Tercera de la LOTUP) y firma de convenios para atribuir estas competencias a la Agencia (eliminación de arbitrariedad y corrupción en SNU).
<p>Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas legislativas y de dirección 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo completo de las políticas de paisaje de la ETCV en consonancia con el Convenio Europeo del Paisaje suscrito

<p>características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)</p>	<p>autonómica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento de Convenio Europeo del Paisaje (2000). - Decreto 1/2011 por el que se aprueba la ETCV. - Ley 5/2014 por la que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje –LOTUP-). 	<p>por la Generalitat en el año 2004.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recuperación del PAT del Paisaje y de la Infraestructura Verde como condicionante para el planeamiento local en el ámbito en las Unidades de Paisaje Regional (otorgar un instrumento concreto a las Directrices 50-53 de la ETCV, tal y como se reconocía explícitamente en el art. 11 de la derogada LOTPP 4/2004). - Catalogar los paisajes más valiosos y establecer mejoras de protección y gestión de carácter vinculante (concretar urbanísticamente la Directriz 53). - Recuperación de los PAT del Litoral y de la Huerta de Valencia (artículos 15 y 22 LOTPP). Creación de un Fondo para la gestión del suelo no urbanizable del sistema costero.
<p>Nivel Autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas legislativas y de dirección autonómica. - Ley 11/1994 de ENP de la CV. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura de la Gestión de ENP en la escala local. - Vocación aperturista de las Comisiones o juntas rectoras de los espacios Naturales protegidos (Órganos Colegiados), especialmente en la figura de los Parques. - Introducción de la corresponsabilidad entre agentes sociales en la gestión del territorio. - Véase p ej. conflictos en los derechos de tanteo y retracto.
<p>Nivel Autonómico y Estatal* (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estatal (emanado de Directiva Europea, hasta la escala local). - Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. - Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. - Planes de Cuenca. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de las Aguas. - Cumplimiento del art. 14 de la Directiva Marco Aguas, que recuerda los diferentes niveles de participación entre usuarios de las aguas y las administraciones. - La Comisión Europea formula una serie de recomendaciones a los Estados Miembros para sacar mayor rendimiento a la participación de ciudadanos. - Detección y convocatoria activa de agricultores, ecologistas, mancomunidades y empresas de explotación y otros agentes y administraciones, en el ámbito del uso sostenible y repartido del agua, la vigilancia ante los riesgos y defensa, sequías, etc.
<p>Nivel supramunicipal (intercomunalidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atribución voluntaria - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo interno de planes territoriales supramunicipales en entes de administración consorciados (preferentemente el ámbito funcional – PAT-, o en su caso Planes Generales Estructurales Mancomunados que engloban 2 o más municipios. art. 18 de la LOTUP). - Vid. Directrices 18, 19 y 21.6 de la ETCV y art. 18 de la LOTUP. Otorgar capacidades mancomunadas a la planificación territorial y urbana. - Clarificar el papel de los Consorcios

		<p>Interadministrativos por vía reglamentaria y aproximación de éstos al ciudadano.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financiación <i>ad hoc</i> (impulso) por parte de Diputaciones, y función pública de coordinación y arbitraje con anterioridad a la tramitación autonómica.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Minimización de daños económicos y territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solución de problemas urbanísticos heredados - Adaptación de Convenios (vid. consulta art.111, 114 y 115, 127, 132, 164 y 173 de la LOTUP) para: <ul style="list-style-type: none"> - Buscar una salida urbanística a los suelos con programas urbanísticos sin comenzar o terminar de ejecutar: Desprogramación total o parcial al menor coste para propietarios y promotores. - Solucionar programas en tramitación sin posibilidad de ejecución: De forma transitoria, reducción de cargas en forma de cesiones y cumplimiento de estándares.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficinas del “buen gobierno” (voluntariedad). - Más allá de obligaciones legales, establecer modelos próximos y subsidiarios de contacto (oficinas) con el ciudadano distribuidos en tres niveles: 1) grandes ciudades que dispongan de entes metropolitanos formalizados. 2) ámbito municipal. 3) ámbito de barrios o sectores. - Estas oficinas delegadas del gobierno local, fomentarán específicamente la información territorial y urbana, provistas de personal capacitado para canalizar las iniciativas ciudadanas entre agentes e instituciones actuantes.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales de calidad - Calidad y credibilidad social 	<ul style="list-style-type: none"> - Planes territoriales y urbanísticos de “Excelencia” (certificados). - Se trata de documentos voluntarios que permitan introducir pautas y criterios sostenibles y de buen gobierno en el planeamiento (calidad). - Establecer auditorías voluntarias de certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano (marco de Ley 2/2011, de Economía Sostenible, art. 107), buscando más independencia en las evaluaciones ambientales y paisajísticas.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la 	<ul style="list-style-type: none"> - Abrir procesos participativos antes de la tramitación administrativa del expediente en el Plan General (Antes de los documentos de Inicio-Consultivo según art. 50 de LOTUP). - Ampliar voluntariamente los trámites de exposición pública de competencia local, dotando a este tiempo contenidos de dinamización social para el fomento de la

	<p>democracia local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación informal, no reglada - Uso y ampliación de plazos, cuando proceda, para la información pública. Ley de procedimiento administrativo común de 30/1992. 	<p>participación (Planes Generales o en los planes de concreción o desarrollo).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso de herramientas para el debate y el consenso ciudadano voluntario (agendas 21, talleres de prospectiva, consultas, delphi...etc). - Vid. uso efectivo de las oficinas municipales del buen gobierno creadas al efecto. - Digitalización de las técnicas y uso de NTIC.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Control de las fichas urbanísticas (desarrollo de condicionantes). - En la planificación y gestión de los planes, vigilancia extrema de los condicionantes paisajísticos y ambientales en las fichas de gestión urbanística, así como el cumplimiento de las medidas de seguimiento y evaluación a cargo de los promotores del desarrollo urbano (introducción de estos detalles en los Anejos I, II y V de la LOTUP).
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Convenios privados (civil). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de mecanismos voluntarios de Custodia Territorial. - Marco de la cohesión social y la voluntariedad con el tejidos asociativo local (cultural, ecologista, partenariado ...etc). - Mecanismos de gestión, conservación, transmisiones de derechos, alquileres, donaciones, compra-ventas, permutas...etc.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Convenios privados (civil). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de las Cartas de Paisaje. - Instrumentos de concertación de acuerdos entre agentes de un territorio que tienen el objetivo de promover acciones y estrategias de mejora y valoración del paisaje. Las cartas pueden ser impulsadas por la Generalitat, por las administraciones locales (consejos comarcales, mancomunidades, municipios) y/o por entidades y cuentan con el seguimiento del Observatorio del Paisaje, que velan porque sean coherentes con el http://www.catpaisatge.net/esp/catalegs.php Catalogo de paisajes de Relevancia Regional.

10. Servicios sociales municipales en la Comunidad Valenciana

X. Uceda y L. Martínez (coords.) (IIDL. Universitat de València – Estudi General)*

10.1. Mirar el pasado para orientar el futuro. Una historia de compromisos con el mundo local

El análisis de la evolución de los servicios sociales en estos últimos 30 años pone de manifiesto que, en sus aspectos más esenciales, se ha construido una trayectoria de compromisos con el mundo local. Para el ámbito municipal los servicios sociales han sido algo más que la asunción de una competencia. Han supuesto todo un entramado de dinámicas e iniciativas entre diversos actores e instituciones que confieren sentido comunitario y construcción compartida a este sistema como componente esencial del municipalismo. En estos años no se ha hecho otra cosa que trabajar con las personas para el bien común, incluso, ahora mismo, para amortiguar las decisiones de impacto que de la mano de actores ajenos al municipalismo intentan acabar con activos y dinamismos que pertenecían al mundo local. El momento actual es crítico (crisis política, económica, institucional, territorial, social, ecológica) y se requieren nuevos enfoques para navegar rutas alternativas que nos permitan repensar y construir la cercanía.

Desde aquellos inicios y con el transcurso del tiempo, el sistema de servicios sociales ha tenido que afrontar muchos retos, en una estrategia interesada de descomponerlo y distanciarlo de las estancias de proximidad y de la autonomía municipal para su organización. El sistema no se ha planificado desde una concepción de las necesidades sociales de la población desde la dimensión territorial, sino desde una interpretación reduccionista de necesidades al plano sectorial, con una concepción muy residual, y sin ningún tipo de planificación objetivable desde cualquier ángulo.

En el documento se analiza de forma sintética la evolución y situación del sistema de servicios sociales, los escenarios actuales con la aprobación de la LRSAL y se proponen líneas de futuro para la construcción de un nuevo sistema de servicios sociales basado en la proximidad (lo local), en la prevención, en recuperar a las personas como ejes del sistema, y en la participación de todos sus actores en la necesaria planificación estratégica que está por realizar.

* Coordinación del presente capítulo a cargo de X. Uceda i Maza y L. Martínez-Martínez, realizado por F. Andrés Arseguet, M. García Aya, M. Martínez i Llopis, L. Martínez-Martínez, A. Moreno Vañó, J. Rovira i Prats, J.E. Sánchez Menaya, M.J. Soriano Mira y F.X. Uceda i Maza.

10.2. Antecedentes del sistema y diagnóstico social de la Comunidad Valenciana

10.2.1. Antecedentes y evolución del sistema de servicios sociales

“El sistema de los servicios sociales se ha desarrollado intensamente en los últimos 30 años adquiriendo la identidad suficiente para ser reconocido como un instrumento fundamental de nuestro Estado del Bienestar, constituyendo uno de sus pilares” (Uceda, 2011: 237). Este sistema moderno de servicios sociales nace con la aprobación de la Constitución española en 1978, y la asunción de competencias en materia de “asistencia social” por las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20ª CE)⁸⁰. A partir de 1982 las CCAA legislan como materia propia, habiéndose desarrollado 17 sistemas diferentes de servicios sociales (Vilà, 2012).

Este proceso se vio coadyuvado por la carencia de una Ley de Bases de servicios sociales de carácter estatal que ha provocado que el sistema se configure con notables diferencias a los otros sistemas de protección social: sanidad, educación y prestaciones de jubilación y desempleo, que son identificados nítidamente por la ciudadanía como expresión de los derechos sociales.

El sistema asienta sus bases en el ámbito local, por la tradición existente en el Estado Español desde las leyes de beneficencia de dotar a las administraciones locales (grandes ayuntamientos y diputaciones) de estructuras de asistencia social (Hospitales, Orfanatos, Asilos, etc.)⁸¹. La Ley 7/85 de Bases de Régimen Local legitima esta tradición y reconoce la obligación las Administraciones Locales de prestar servicios sociales, al asignar en su artículo 26.1.c. la competencia en materia de servicios sociales a los municipios de más de 20.000 habitantes, y a las diputaciones provinciales les otorga el papel de ayudar a los municipios de menos habitantes para la implantación y mantenimiento de los servicios sociales en todo el territorio nacional.

Para tratar de paliar este déficit normativo estatal y unificar unos servicios mínimos en todo el Estado, en 1987 se aprueba el Plan Concertado de Prestaciones Básicas en servicios sociales en Corporaciones Locales⁸², con la finalidad de establecer unos mínimos comunes en todos los municipios y ayudar a subvencionar parte de la inversión inicial necesaria para la implantación de los servicios sociales, aunque como indican Carbonero y Caro “no era un instrumento de financiación incondicional de la Administración Local” (2013:125).

⁸⁰ El Estado no considera este tema competencia suya y aunque hace intentos por legislar en la materia, de hecho se elabora un borrador de ley, algunas CCAA rechazan esta posibilidad, de acuerdo con este artículo 148, y a su vez son las que van introduciendo en sus Estatutos la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social. (*Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, artículo 31, apartado 24*).

⁸¹ Es el único sistema donde la administración local ejerce amplias competencias desde la primera Ley de Beneficencia de 1822. (Uceda, 2011).

⁸² Plan Concertado de Prestaciones Básicas en servicios sociales, a partir de ahora PCPB

10.2.2. El sistema de servicios sociales en la Comunidad Valenciana

En nuestra Comunidad Autónoma se pueden observar diferentes etapas en la implantación y desarrollo del sistema de servicios sociales que analizamos a continuación:

Primera etapa de Inicio y Desarrollo (1983-1996)

Los primeros servicios sociales de Base, se establecerán como consecuencia de la rotura de la presa de Tous (1982), dentro del III Plan de Emergencia Social. Se contrataran 40 profesionales (trabajadoras/es sociales, educadoras/es, psicólogas/os) para los cinco ayuntamientos afectados (Ortín Pérez, 2003). La Diputación de Valencia asumirá el reto de transformar el modelo benéfico-asistencial, en una nueva política que recibirá el nombre de servicios sociales “de acuerdo con los criterios modernos de las ciencias sociales y la práctica de otros países con más tradición en el campo” (IASS, 1983)⁸³ La unidad básica de gestión es el municipio o la comarca, al que se le atribuye la realización del principio de descentralización y de desconcentración “...que acercará los servicios a los usuarios más allá de las complejidades burocráticas, facilitará la participación y asentará un proceso de integración orgánica y funcional”. (Doménech, *et al*, 1990).

Desde los municipios los esfuerzos se centran en programas de desarrollo comunitario, impulsando la participación ciudadana a través de asociaciones y la coordinación entre éstas y la administración local, provocando un diálogo que acercó los ayuntamientos a los vecinos y estableció las bases para una programación de los servicios sociales acorde a las necesidades detectadas, que garantizó su eficacia y eficiencia. En ámbito de la Generalitat se potencia la coordinación interadministrativa y con asociaciones ciudadanas. Así, se constituye el Consejo de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma (Decreto 39/1985 del Consell de la Generalitat Valenciana). Estos Consejos de Bienestar Social se crearon también a nivel local. Este ejercicio de acercamiento administración-ciudadanía, coordinación, trabajos conjuntos y articulación de programas, marcó esta primera etapa de los servicios sociales en la Comunidad Valenciana, que supuso un impulso importante en las políticas sociales en el ámbito local.

En esta década se definieron los principales ejes de su marco normativo. A partir de estas bases cabía desarrollar el sistema, ya no en extensión, sino en intensidad y calidad protectora (Uceda y García-Muñoz, 2010). Sin embargo, la evolución posterior fue por otros derroteros.

⁸³ En los años 1982/83 se crean los Equipos de Intervención, con carácter experimental, en Valencia (Fuensanta y Malvarrosa), Buñol, Paterna, Sagunto y Carlet mediante un concierto entre la Diputación y los respectivos municipios. Son equipos inicialmente diseñados para la prevención de la marginación del menor, como paso previo en su configuración como Centros Municipales de servicios sociales (Andrés y Uceda, 2007).

Segunda etapa de Fragmentación, Dispersión y Desmovilización (1996-2006)

En el año 1997 se aprueba la Ley 5/97 de servicios sociales de la Comunidad Valenciana, que legitima la fragmentación de los servicios sociales, y sobre todo dota de un marco estable al proceso de privatización del sistema público, pero sin planificar territorial ni funcionalmente como se debían atender las necesidades. El Consell obvia el desarrollo de su propia ley⁸⁴ e inicia una etapa de aprobación de normativas que, lejos de armonizar el sistema, lo fragmentan y diluyen. Forman parte del entramado de normativa la Ley 12/2008 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia, Ley 4/2001 del Voluntariado, la Ley 5/2009 de 30 de junio, de Protección de la Maternidad, y numerosos decretos y órdenes que regulan prestaciones y ayudas, pero no servicios y programas.

Promovidas y gestionadas por la Generalitat, aparecen *nuevas ayudas económicas individuales*⁸⁵; heterogéneas, inconexas y dispares, que van sustituyendo servicios e intervenciones profesionales que hasta entonces se realizaban desde las entidades locales. Estas ayudas económicas ya pueden solicitarlas directamente los/as usuarios/as, sin que sea necesario informe social, ni formen parte de un programa de inserción social, lo que supone un retroceso en cuanto a las políticas sociales que se habían ido implantando y que iban enfocadas a actuar sobre las causas de los problemas, incorporando a la persona afectada en su propio proceso para modificar su situación.

Por otra parte, este nuevo estilo de políticas sociales invade claramente las competencias municipales, a quienes, tanto la Ley de Bases de Régimen Local como la Ley de servicios sociales de la Comunidad Valenciana, reconocen la titularidad y gestión de los servicios sociales Generales, provocando que se creen duplicidades, incompreensión y desconfianza sobre el funcionamiento del sistema por parte de la ciudadanía.

Promovidos por la C.A. se instauran en los municipios *nuevos servicios*, que prestan atenciones de competencia municipal que ya se prestaban anteriormente desde los Equipos Base, tales como los *Seafit's*; servicio para la atención a la familia e infancia, *Amics*; agencias de información y orientación a inmigrantes, *Menjar a casa*, *Major a casa*; para la tercera edad, Red de *Centros Infodona* y *Centros Mujer 24 Horas*; para asesoramiento en materia de igualdad de género y de protección a la víctima de maltrato, ... Esto también supone una injerencia en las políticas

⁸⁴ Preveía el desarrollo de planes que aclaraban el sistema y especialmente el papel de los ayuntamientos como: Plan Concertado de servicios sociales, Plan General de Ordenación, Plan de Financiación de las Entidades Locales, Convenios plurianuales con las entidades locales que no se han desarrollado. (Belis y Moreno, 2002).

⁸⁵ Nos referimos, entre otras, a: *Ayudas para el cuidado de ancianos y ancianas desde el ámbito familiar*, *Ayudas para alquiler de la vivienda habitual a familias con menores*, *Ayudas para la adquisición de libros de texto*, *Ayudas para financiar estancias en residencias de 3ª edad (BONO-RESIDENCIA)*, *para personas con discapacidad (BONAD)*, *Bono-RESPIRO*, *para familiares que atienden a personas mayores en situación de dependencia*, *Ayudas para 'Amas de Casa'*, *Ayudas de Protección a la Maternidad*, etc.

municipales, lo que no contribuye a la consolidación del sistema sino a su dispersión, con efectos negativos en la prestación de servicios, la resolución de necesidades y el proceso hacia la cohesión social y territorial.

Como consecuencia de estas actuaciones se desarrolla una estructura fraccionada, con proliferación de servicios inconexos, duplicidades, contrataciones de personal específicamente para los mismos que carecen de conocimiento y conciencia global del sistema y que limitan la visión a su parcela diaria. También hace mella en la ciudadanía que percibe un sistema dispar, mal estructurado y con grandes diferencias de unos territorios a otros, lo que les lleva a `intuir' sobre su discrecionalidad.

Los nuevos servicios y recursos se *ordenan* más desde lo sectorial y las oportunidades de negocio, que desde las necesidades de la ciudadanía. El territorio ya no es el referente del sistema.

Tercera etapa de Derechos Sociales (2006-2014)

Dos leyes, una estatal y una autonómica, marcan la diferencia con las etapas anteriores al establecer por ley unas prestaciones de DERECHO en el ámbito de los servicios sociales, superando el criterio de discrecionalidad por el de *derecho subjetivo*, obligando a las administraciones a prestar determinados servicios y prestaciones y otorgando a los ciudadanos y las ciudadanas la potestad de reclamarlos. Estas son la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LPAPAD), y la Ley 9/2007 de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana.

En el conjunto del Estado Español otras CCAA aprovechan la aprobación de la LPAPAD para modificar sus leyes de servicios sociales y modernizarlas, acercándolas a la realidad social del momento, incluyendo en ellas el derecho subjetivo, catálogos de recursos garantizados y no garantizados, etc.

Sin embargo en la práctica, en la Comunidad Valenciana la aplicación de estas leyes no han alcanzado las expectativas y mandatos establecidos en las mismas, y su desarrollo ha sido deficitario, entre otras razones, por la realidad de desestructuración y privatización de los servicios sociales, y sobre todo por la falta de voluntad política para aplicarlas, a pesar de que una de ellas nació del propio Govern Valencià.

El sistema se instaura permanentemente en la desestructuración, se suprimen servicios, se producen duplicidades, se reducen prestaciones y equipos, los impagos a los ayuntamientos y las entidades de acción social es lo habitual. La Comunidad Valenciana se caracteriza porque los ciudadanos y las ciudadanas han de exigir sus derechos en los tribunales.

10.2.3. Diagnóstico social de la Comunitat Valenciana

La situación social

La población de la Comunidad Valenciana es de 4.995.216 de habitantes, lo que representa el 10'7 % de la población total de España (46.725.164), según los datos del Padrón Municipal de 2014. Es eminentemente urbana, ya que de un total de 542 municipios; 443 tienen menos de 10.000 hab., 84 entre 10.000 hab. y 50.000 hab., y tan solo 15 superan los 50.000 hab. En los municipios menores de 20.000 hab. se concentra el 27,2% de la población, y en lo de más de 20.000 habitantes el 72,8%⁸⁶.

En estos años se ha producido una pérdida de PIB real per cápita. En relación a la media de la UE en el período 2000-2012, el retroceso es tal que ha pasado del 94% en 2001 al 78 % de dicha media europea en 2012⁸⁷. La Comunidad Valenciana supera la media de desempleo del 26,4 % del conjunto de España en más de 2 puntos, y somos la quinta comunidad con mayor nivel. La tasa de paro ha aumentado desde el 28,1% (2012) al 28,6%⁸⁸ de 2013. Se ha pasado del 8,4% del 2006 al 28,6%, lo que supone una multiplicación del mismo en un 3,40.

Según la *Encuesta de Condiciones de Vida (2013)* en la Comunidad Valenciana el 26,4% de hogares tienen cierta dificultad para llegar a fin de mes, el 21,9% llegan a fin de mes con dificultad y el 16,1% con mucha dificultad. Esto indica que el 64,4% de la población tiene dificultades para llegar a fin de mes con sus ingresos. Además, según estos datos, hay 85.200 hogares sin ningún tipo de ingreso, esto implica que más de un cuarto de millón de personas⁸⁹, de cinco millones del total de la Comunidad Valenciana, no tienen lo suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida diaria. Somos la tercera Comunidad Autónoma con mayor número de hogares sin ningún tipo de ingresos.

Los datos de la encuesta anterior también son pésimos con respecto a la tasa de pobreza de la Comunidad Valenciana y los ingresos medios anuales por persona.

⁸⁶INE, diciembre 2013.

⁸⁷IVIE: Crisis económica y efectos en el Desarrollo Humano. *Capital Humano*, junio 2014, pág 3.

⁸⁸IVIE 2014, con datos del INE y EPA del 2013.

⁸⁹85.200 hogares a una media de 3 personas por hogar hacen un total de 255.600 personas.

Tabla 1.- Tasa de pobreza e ingresos medios por persona por CCAA (ECV 2013)

CCAA	Tasa Pobreza	% Tasa Pobreza/España	Ingreso medio (€)	% Ingreso respecto media española
Andalucía	29,1	94,2	8.408	79,8
Asturias	14,1	82,0	11.211	106,5
Aragón	16,1	120,1	12.022	93,8
Baleares	19,8	73,9	10.386	125,8
Canarias	28,4	286,9	8.513	62,6
Cantabria	17,8	169,5	9.843	68,8
C.La Mancha	31,3	162,2	8.425	78,8
C. y León	17,5	42,9	10.760	115,3
Cataluña	13,9	64,1	12.111	107,1
C. Valenciana	23,6	115,7	9.375	89,0
Extremadura	30,9	151,5	8.224	81,4
Galicia	17,2	84,3	10.106	78,8
Madrid	13,4	65,7	12.823	155,4
Murcia	26,8	131,4	8.253	60,6
Navarra	9,9	48,5	13.608	95,1
País Vasco	10,5	51,5	14.312	133,9
La Rioja	19,3	94,6	10.686	114,5
Ceuta	40,8	200,0	9.336	82,5
Melilla	21,7	106,4	11.313	107,4
España	20,4	100	10.531	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE sobre la Encuesta de Condiciones de Vida, 2013.

Se duplica en tasa de pobreza a la Comunidad de Madrid y a Cataluña, con similar población. Con un 23,6 de tasa de pobreza nos hayamos muy lejos del 9,9 de Navarra y con unos ingresos de 9.375€/persona/año muy lejos de los 14.312€/persona/año del País Vasco.

Los datos sobre riesgo de pobreza y exclusión social según la *Encuesta de Condiciones de Vida (2012)* para la Comunidad Valenciana indican que este riesgo se distribuye de forma desigual, más según la edad que el género. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social es similar para ambos sexos -el 28,2%- , pero con respecto a la edad las diferencias son apreciables, siendo los grupos de mayor pobreza los menores de 0 a 16 años -con un 33,3%- y los jóvenes de 16 a 29 años -con un 36,2%-. Estas cifras de pobreza infantil y juvenil son especialmente graves ya que encontrándose en la etapa de la vida de crecimiento como persona y ciudadano/a, o de independizarse y formar una familia propia, esto les resulta a todas luces imposible ante esta situación.

Según datos recientemente publicados por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, la Comunidad Valenciana ha incrementado en 5 puntos el porcentaje de personas pobres (pobreza material) en el período 2007-2012, y en 13 puntos el porcentaje de paro de

larga duración (en 2012 se situaba en el 15 % y, como sabemos, éste continúa creciendo)⁹⁰. Es la cuarta Comunidad Autónoma en crecimiento de la pobreza en este período, sólo por detrás de Canarias, Illes Balears y Catalunya.

Esfuerzo en Inversión en servicios sociales

La inversión social es necesaria en aras de la cohesión social, la cohesión territorial, la justicia redistributiva y en definitiva, el bienestar social del conjunto de la población. En la siguiente tabla se muestra la evolución de los datos de la inversión social (2010-2012) de las diferentes CCAA

Tabla 2. Inversión en servicios sociales por habitante y C.A (2010-2012)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Inversión en Ss.Ss./hab. Año 2010	Inversión en Ss.Ss./hab. Año 2012
País Vasco	683,81	796,13
Navarra	456,91	420,12
Castilla-La Mancha	412,77	352,23
Cantabria	351,23	380,48
La Rioja	304,15	408,30
Extremadura	303,07	338,18
Asturias	272,54	335,39
Cataluña	267,37	299,02
Andalucía	260,35	271,43
Castilla y León	257,81	285,19
MEDIA ESPAÑOLA	256,30	275,13
Aragón	246,33	268,93
Galicia	233,30	214,26
Murcia	209,97	231,03
Madrid	197,81	219,95
Canarias	137,50	126,41
COMUNITAT VALENCIANA	119,61	151,52
Baleares	97,35	76,42

Fuente: Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2014.

La Comunidad Valenciana es la penúltima en inversión en servicios sociales, cuando es una de las que más desempleo y pobreza acumula, y donde el número de hogares sin ingresos es de los más elevados.

El porcentaje del PIB de la Comunidad Valenciana destinado a servicios sociales es del 0,76%, significativamente inferior a la media nacional (1,21%) y muy por debajo de las que más invierten en servicios sociales; País Vasco con el 2,57% y Extremadura con el 2,20%. Solo tres

⁹⁰ IVIE: Crisis económica y efectos en el Desarrollo Humano. *Capital Humano*, junio 2014, pág 7.

CCAA, Illes Balears (0,31%), Canarias (0,65%) y Madrid (0,75%), tienen estos porcentajes tan bajos de inversión como nuestra comunidad. El resto de CCAA supera el 1% de inversión de su PIB en servicios sociales.

El porcentaje de los presupuestos destinados a bienestar social (servicios sociales, mayores, personas con discapacidad, menor, familia, mujer, integración, cooperación, calidad e infraestructura y dependencia) no ha variado sustancialmente en los años, siendo para el 2014 en el 4,4% (Tabla 3).

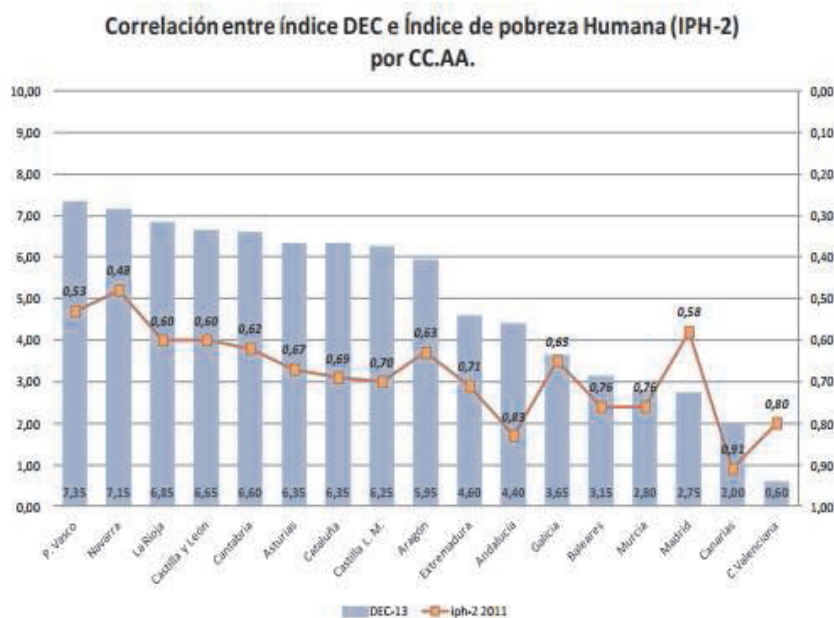
Tabla 3.- Evolución de los presupuestos de la G.V-C.B.S (2007-2014). En millones de €.

AÑOS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ppto. G.V.	12.894	13.828	14.287	13.393	13.714	13.758	12.785	16.034
Ppto. CBS	513	553	592	672	673	718	691	704
% Ppto.CBS / Ppto.G.V.	4	4	4,1	4,7	4,9	5,2	5,4	4,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Generalitat Valenciana.

En el siguiente gráfico se puede comprobar la correlación entre el desarrollo de los servicios sociales (índice DEC)⁹¹ y el índice de pobreza humana por CCAA

Gráfico 1.- Correlación entre índice DEC e índice de pobreza Humana por CCAA



Fuente: Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de servicios sociales, 2013.

⁹¹ El Índice DEC es un dato sintético obtenido de tres ejes; (D) sobre derechos y decisión política, (E) sobre relevancia económica y (C) sobre cobertura de servicios a la ciudadanía, y se utiliza para medir el desarrollo de los servicios sociales en España.

Las CCAA que más han desarrollado sus servicios sociales han afrontado mejor la lucha contra el empobrecimiento en estos años de crisis. La Comunidad Valenciana con su 0,60 sobre 10 de desarrollo de sus servicios sociales, y su 0,80 sobre 1 de pobreza humana, es la última de todo el Estado. Analicemos a continuación la situación actual de los servicios sociales Valencianos.

10.3. El modelo valenciano de servicios sociales

El modelo actual de servicios sociales se caracteriza por haberse desarrollado de forma centralizada, desordenada, con escasa calidad y al margen del territorio. Si contemplamos el nivel local como la expresión más cercana de la política social, constatamos las dificultades que han tenido y tienen los municipios para afrontar las demandas sociales. Pese a todo, los servicios sociales municipales son más conocidos que nunca por la ciudadanía. Señala Rodríguez Cabrero que en 1990, tan sólo eran conocidos por el 4,4% frente al 77,2% en el 2012 (Uceda, Pitarch, Pérez-Cosín y Rosaleny, 2012). Señalan estos autores en la investigación realizada en el Área Metropolitana de València (AMV), que el grado de satisfacción es muy alto, más del 50% de los encuestados que se manifiestan usuarios/as del sistema, lo valoran de forma positiva y muy positiva. Los usuarios y las usuarias diferencian claramente la situación del sistema (en negativo) con la atención recibida de los y las profesionales de la atención directa (en positivo).

Tabla 4.- El grado de satisfacción de los servicios sociales Municipales en el AMV

Tipo de respuesta	Centro de servicios sociales (toda la población encuestada)	Centro de servicios sociales (sólo usuarios)
Muy satisfecho	3,4	36,3
Satisfecho	2,3	19,2
Normal	2,7	41,8
Insatisfecho	0,9	2,0
Muy insatisfecho	0,3	0,6
NS/NC	90,2	-
TOTAL	100	100

Fuente: Uceda, Pitarch, Pérez-Cosín y Rosaleny, 2012

El sistema se sigue ordenando por la Ley 5/97, a pesar de no haberse desarrollado dicha ley. El día a día se rige por decretos y órdenes totalmente desfasadas⁹². La Ley 5/97, sobre el sistema de servicios sociales de la Comunidad Valenciana, recoge la organización de los servicios sociales y su estructura, y distingue entre los servicios sociales generales y los especializados. Los primeros se configuran como atención en primera instancia de las necesidades básicas desde los municipios, y los segundos están destinados a la atención de sectores concretos de población, presuponen una mayor coordinación y articulación en el ámbito técnico y profesional

⁹² Orden del 9 de abril de 1990, sobre registro, autorización y acreditación de los servicios sociales

desde la diversas administraciones implicadas, y deben ser desarrollados desde la administración autonómica. Así mismo, se conceptualizan las situaciones de necesidad objeto de los servicios sociales.

A los generales se les dota del siguiente contenido: a) Servicio de Información, Orientación y Asesoramiento Técnico; b) Servicio de Ayuda a Domicilio; c) Programas de Cooperación Social; d) Programas de Convivencia y Reinserción Social; e) Programas de Ocio y de Tiempo Libre; f) Programas que tendrán como objetivo la atención de las necesidades más básicas y g) Programas de Prevención y Reinserción Social. Y los servicios sociales especializados de competencia de la Generalitat que los divide por sectores de población como; infancia, juventud, tercera edad,...estigmatizando así en parte a estos colectivos, en lugar de dividirlos por la atención que se deben prestar a las necesidades de las personas en general, como hace la gran mayoría de CCAA.

Reparte las competencias entre la Generalitat y los entes locales, dando a las Diputaciones la competencia de apoyar a los municipios de menos de 10.000 habitantes. No existe un nivel intermedio de servicios sociales entre lo local y lo autonómico, como en otras CCAA, y ha sido el nivel local el que ha tenido que encargarse de desarrollar numerosos programas específicos en sectores como la infancia, mujer, exclusión social, tercera edad generando obligaciones y costes que correspondían a la Generalitat Valenciana. La organización territorial de los servicios sociales valencianos es una asignatura pendiente después de 20 años.

El 'modelo valenciano'⁹³ constituye un ejemplo evidente de inestabilidad e improvisación, y se explica por el escaso desarrollo de la normativa planificadora. Esto se puede vislumbrar en el hecho de que al frente de la Conselleria de Bienestar Social, y pese estar gobernada la Generalitat por el mismo partido desde el año 1995, ha habido nueve Consellers/es (un promedio de uno cada dos años y de ellos/as cuatro condenados/as o imputados/as)⁹⁴. Cada uno de ellos/as con diferentes gabinetes técnicos y políticos.

A continuación se señalan algunas de las características principales del 'modelo Valenciano' de servicios sociales:

⁹³ Entrecorramos la expresión 'modelo valenciano' ya que en realidad no se puede considerar un modelo digno a seguir.

⁹⁴ José Sanmartín (1995-1997); Marcela Miró (1997-1999); Carmen Mas (1999-2000); Rafael Blasco (2000-2003) "condenado por Caso Cooperación"; Alicia de Miguel (2003-2007) "imputada Caso Gürtel"; Juan Cotino (2007-2009) "relacionado Caso Gürtel, Emarsa y Brugal"; Angélica Such (2009-2011) "imputada Caso Gürtel"; Jorge Cabré (2011-2012) y Asunción Sánchez (2012- actualidad).

Tabla 5.- Características del Modelo Valenciano de Servicios Sociales

Características	Situación Valenciana	Implicaciones en el ámbito local	Observaciones
Planificación	Los únicos documentos existentes son el <i>Plan de actuación de Ss.Ss</i> (1989) y la <i>Mapificación de Ss.ss</i> (1991)	Se desconocen las necesidades en su conjunto, la adecuación de los recursos y la justificación de su ubicación. Graves desequilibrios territoriales en la distribución de los recursos. Inexistencia de previsión y prevención en las actuaciones.	Las CC.AA, publican cada cinco años su planificación estratégica.
Coordinación y cooperación	No existen niveles, instrumentos, ni protocolos que favorezcan la coordinación y cooperación entre la Generalitat, las Diputaciones y los Ayuntamientos. Tampoco entre lo público y lo privado.	No es posible racionalizar ni optimizar los escasos servicios y programas existentes. La ciudadanía sufre la descoordinación pues la resolución de múltiples situaciones y expedientes requiere de la cooperación institucional.	Otras CC.AA, han aprobado normativas para garantizar la coordinación y cooperación institucional.
Participación	El Consejo Valenciano de B.S., existe formalmente pero sin contenido. Se han creado consejos sectoriales (mayor, etc.), pero sin contenido.	Existen Ayuntamientos donde se han creado estructuras de participación (p.e. Ayto Valencia Taules de Solidaritat) pero en la mayoría no se han creado, o sólo formalmente.	Cada grupo de interés (asociaciones, etc.) impulsa sus acciones y acuerda su financiación, perdiendo la visión holística.
Prestaciones y Servicios	Inexistencia de Catálogo y Cartera de Servicios y prestaciones del sistema, donde se regula la extensión e intensidad.	En cada Ayuntamiento y en función de sus posibilidades, sensibilidad política, impulso profesional, etc., se implantan unos programas o servicios, se desarrollan de una manera u otra, o no se desarrollan.	En las CC.AA se han publicado catálogos y carteras de Servicios y Prestaciones donde se identifican titular, extensión e intensidad. Los niveles básicos y complementarios de las prestaciones.
Evaluación	No existe ningún documento que evalúe el sistema. No se han implantado sistemas de calidad, donde se recaben las aportaciones de los grupos de interés: profesionales, usuarios/as y entidades de acción social. La C.V es la única que no dispone de un análisis de datos del SIUSS.	Los ayuntamientos no disponen de estándares de calidad sobre los que analizar y evaluar sus servicios y prestaciones. Cada Ayto elabora su propia forma de recoger los datos, y analizarlos. Existe Ayuntamientos en los que no se ha implantado o se ha hecho muy deficientemente el SIUSS.	Las CC.AA, han implantado el SIUSS en todos los ayuntamientos y las memorias se elaboran a partir del mismo. Existen planes de Calidad, para reconocer y aplicar estándares.

<p>Apoyo Técnico, soporte y supervisión</p>	<p>No existen mapas de procesos ni procedimientos unificados.</p> <p>No existen equipos de supervisión profesional y de análisis del sistema.</p> <p>Sólo existen para actuaciones sectoriales: violencia de género, maltrato infantil, ...</p>	<p>Cada ayuntamiento ha desarrollado sus procesos y procedimientos.</p> <p>Se ahonda cada vez más en la desigualdad entre los municipios y por ende entre la ciudadanía.</p> <p>Prevalencia de la inercia institucional y burocrática.</p>	<p>Otras CC.AA, han desarrollado mapas de procesos y procedimientos para cada uno de los Servicios y prestaciones.</p> <p>Existen equipos de supervisión profesional.</p>
<p>Financiación de los SS.SS de las Corporaciones Locales</p>	<p>No existen convenios plurianuales para el sostenimiento de estructuras y equipos permanentes.</p> <p>Incumplimiento del sistema pactado en el Plan Concertado del 33% de cada administración.</p> <p>Se invierte 212,15€ (entre Generalitat y Aytos).</p>	<p>Los ayuntamientos cada año se encuentran con la incertidumbre, de cuanto financiación dispondrán para los servicios y prestaciones.</p> <p>Los ayuntamientos sostienen el 70% el sistema, frente al 20% la Generalitat y el 10% el Ministerio.</p> <p>Cada ayuntamiento destina en función de su capacidad, compromiso y sensibilidad.</p> <p>Infrafinanciación e inestabilidad en el sistema.</p>	<p>En otras CC.AA (p.e. Extremadura, Castilla y León, etc.), es la CA la principal financiadora del sistema (aprox. 60-70%).</p> <p>La media anual de inversión en España es 331,41€/xhab (País Vasco 554,64€/x hab).</p>
<p>Reconocimiento de derechos y modelo</p>	<p>Prácticamente todas las prestaciones se hallan dentro de un modelo de asistencia social, es decir, vinculadas a que haya presupuesto y más basadas en lo económico que en las intervenciones profesionales</p>	<p>Los ayuntamientos necesariamente han de desarrollar un modelo prestacionista y asistencial.</p> <p>Cada vez existen menos intervenciones profesionales y más prestaciones dinerarias.</p>	<p>Las CC.AA, más avanzadas se han decantado por un modelo basado en el derecho subjetivo y por la intervención profesional y en red.</p>
<p>Profesionales y equipos</p>	<p>No existe por parte de la Generalitat ningún análisis sobre la ratios necesarias, en función de población etc.</p> <p>La Ratio de población por UTS es en la C.V. de unos 22.000 hab.</p>	<p>Cada ayuntamiento destina en función de su capacidad, compromiso y sensibilidad.</p> <p>Sobrecarga y saturación profesional.</p>	<p>La ratio de UTS (media española) es de 9.000 hab.</p> <p>La Rioja es la mejor posicionada con 1.185 hab x UTS y Catalunya la más cercana con 12.500 Hab x UTS.</p>
<p>Organización funcional</p>	<p>Solo existen dos niveles; generales y especializados.</p> <p>El salto de la atención de lo primario a lo especializado/residencial es excesivo, sin un nivel que ayude a que las actuaciones no deban salir del</p>	<p>El necesario nivel intermedio ha tenido que ser impulsado y financiado por los Ayuntamientos. Tiene escaso apoyo o reconocimiento por parte de la Generalitat.</p> <p>La gran mayoría de municipios de la C.V carecen de este nivel intermedio.</p>	<p>Todas las CC.AA disponen de tres niveles; comunitarios, específicos y especializados.</p> <p>El pase de una atención primaria a una muy especializada es un sobre coste del sistema actual y potencia su mercantilización</p>

	ámbito de residencia habitual del ciudadano/a		
Organización territorial	No existe	Cada ayuntamiento o agrupación de los mismos se ha desarrollado a su libre albedrío. Abandono de los municipios rurales.	Todas las CC.AA lo han legislado estableciendo <i>Zonas</i> de Ss. Ss (con unos 20.000hab) y <i>Áreas</i> de Ss.Ss (con unos 100.000hab)
Autonomía y Dependencia	Creación de un sistema paralelo al de Ss.Ss. Irrelevante implantación del sistema: prevalencia de la prestación económica sobre los servicios, el limbo ⁹⁵ de la dependencia. Normativa propia más restrictiva que la estatal. La C.V invierte 62.21€xhab/año en el sistema	Los Smad's no se adaptan a la demarcación de los servicios sociales municipales. La atención se escora hacia prestaciones vinculadas al servicio en lugar de servicios públicos propios que generarían empleo.	Otras CC.AA han implantado la dependencia dentro del sistema de Ss.Ss. Tenemos una puntuación de 0,4 sobre 10, mientras que la media de las CC.AA es de 4,7, y la mejor valorada, Castilla y León, cuenta con un 9,6. ⁹⁶ La media de inversión de las CC.AA hab/año es de 109.25€, y la de mayor inversión es Cantabria con 174.35€.
Rentas Mínimas: <i>renta garantizada de ciudadanía</i>	Derecho subjetivo no garantizado. Criterios de inclusión restrictivos. Sin profesionales ni programas de acompañamiento.	Diferentes decisiones políticas: municipios con convenio y otros sin convenio, con repercusiones importantes en el abono de la prestación a las personas. Sobrecarga de los profesionales.	Según datos de 2011 ⁹⁷ la C.V tenía 16.982 beneficiarios frente a los 52.425 de Madrid que tiene una población similar a la valenciana y menor tasa de pobreza

Fuente: elaboración propia

Como se observa el irrelevante desarrollo de los servicios sociales valencianos conlleva, que los ayuntamientos en función de su capacidad, compromiso y sensibilidad hayan desarrollado y apoyado numerosos servicios y prestaciones, instaurándose una gran desigualdad entre vecinos/as de diferentes municipios, asentándose un modelo asistencial, sin prevención ni intervención profesional, sin referencias territoriales y con numerosas deficiencias como se han señalado anteriormente.

⁹⁵ Denominación otorgada por la Asociación de Directoras y Gerentes de Ss.Ss que hace referencia a los expedientes de la dependencia en el transcurso del tiempo desde su solicitud a su resolución.

⁹⁶ Datos de XII Dictamen de la Dependencia (Enero 2014), realizado por la Asociación estatal de gerentes y directoras de servicios sociales

⁹⁷ Datos del Informe de rentas mínimas de inserción (2011). M° Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

10.4. La reforma de la Administración Local y sus repercusiones en los servicios sociales

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) supone una modificación muy importante en las atribuciones de los Ayuntamientos en todas sus áreas de intervención competencial. Está aprobada y vigente, pero existen diferentes interpretaciones para poder aplicarla en distintos sentidos, sobre todo en el ámbito de los servicios sociales. También habrá que esperar el resultado de los recursos acerca de su legalidad ya que se considera que vulnera, desde distintas perspectivas, la autonomía local⁹⁸.

Es difícil saber hasta dónde alcanzarán sus consecuencias reales y cómo se actuará desde las corporaciones locales, puesto que según el deseo político que expresen, pueden optar por el mantenimiento y estabilización, reducción o supresión de muchas competencias, entre ellas las de servicios sociales. Lo que parece probable es que va a haber nuevas y mayores desigualdades si la ley se interpreta y aplica de maneras diversas por las diferentes corporaciones locales y las CCAA, como parece ser el caso.

Los ayuntamientos durante el periodo democrático han ido asumiendo competencias que eran de otras administraciones públicas, sobre todo en el ámbito del bienestar social, ya que la Ley de Bases de Régimen Local (1985) lo permitía, por lo que la reforma de esta ley va a propiciar que estas competencias asumidas a los largo de los años tengan que ser abandonadas. Con la LRSAL se pretende impedir que asuman competencias no concretadas en ella, y que han sido denominadas "competencias impropias".

Diversas materias como empleo, *servicios sociales*, mujer, vivienda, sanidad, promoción comercial e innovación, drogodependencias,... han sido declaradas *competencias impropias*, por lo que se dejarán de prestar desde el ámbito municipal y pasarán a ser obligación de niveles superiores de la administración, según se señale en las legislaciones estatales o autonómicas sectoriales que se deberán cambiar a partir de la aplicación de esta nueva Ley.

Según la LRSAL estas competencias impropias pueden ser ejercidas en el municipio por delegación. La de servicios sociales deberá ser delegada desde cada CCAA y por firma de convenios, pero la delegación de competencias deberá ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria anual con una cobertura del 100% del coste del servicio. Sin financiación no habrá convenio.

⁹⁸ Se han presentado 9 recursos de inconstitucionalidad, admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional.

10.4.1. La LRSAL y los servicios sociales

La LRSAL dice en el art. 25 2.e) que los municipios ejercerán como competencia propia sólo la “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a las personas en situación o riesgo de exclusión social*”, y en el art. 26 se determinan que será un servicio municipal obligatorio sólo en los municipios con población superior a 20.000 habitantes. Las Diputaciones asumirán esta competencia en Ayuntamientos con menos de 20.000 habitantes a partir de las reglas sobre coste efectivo que contiene la propia norma. También podrán solicitarlo así los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Las Diputaciones podrán elegir la forma de gestión que mejor garantice el cumplimiento de los principios de eficiencia y sostenibilidad, por lo que se abre la puerta a la privatización.

Por otra parte, la competencia en materia de “prestación de los servicios sociales” se atribuye a la administración autonómica, pudiendo ésta delegar en los municipios pero siguiendo criterios homogéneos y asumiendo la administración autonómica el 100% de la financiación necesaria.

Según la Disposición Transitoria Segunda (asunción por las CCAA de las competencias relativas a servicios sociales) se indica: a) Las Comunidades Autónomas a 31 de diciembre de 2015 asumen la titularidad de los servicios sociales; b) Previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las CCAA en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación; c) La gestión de las CCAA no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las administraciones públicas; d) Sin perjuicio de la posibilidad de las CCAA de delegar dichas competencias en los municipios o diputaciones provinciales y e) Si no los asumen y no los delegan, los servicios seguirán prestándose por los municipios con cargo a la comunidad autónoma.

10.4.2. ¿Cómo se están planteando las Comunidades Autónomas y los Entes Locales su situación ante la LRSAL?

Se han estudiado distintos planteamientos de distintas CCAA y entes locales que van desde posiciones beligerantes hasta un acatamiento, pasando por cierta indefinición hasta que no haya una mayor claridad o acuerdo para las actuaciones. Algunas corporaciones lo han trabajado y analizado más, y otros esperan o han reservado la información, pero podemos concluir que en la mayor parte de los casos, sólo hacen una lectura detallada de la LRSAL. Algunas toman o no posición clara frente a ella, pero ninguna menciona de forma concreta las actuaciones que van a desarrollar para su acatamiento o rebeldía ante ella.

Tabla 6.- Planteamiento de las CCAA y las CC.LL ante la LRSAL

Institución	Instrumento	Posicionamiento	observaciones
Junta Castilla y León	Decreto-Ley (1/2004)	Se ejercerán como competencias atribuidas en régimen de autonomía y bajo su responsabilidad.	La previsión es que no habrá modificaciones sustanciales en el sistema de Ss.Ss.
Andalucía	Decreto-Ley (7/2014)	Salvaguarda las 29 competencias municipales que recoge su Estatuto de Autonomía (entre ellas Ss.Ss) y asegura la financiación de los aytos. Define que la duplicidad de la competencia será cuando se produzca en el mismo territorio y hacia la misma población.	La previsión es que no habrá modificaciones sustanciales en el sistema de Ss.Ss.
Galicia	Decreto-Ley (5/2014)	Se ejercerán las competencias en tanto no se den las condiciones para su traspaso en la normativa básica y, en particular las haciendas locales.	La previsión es que no habrá modificaciones sustanciales en el sistema de Ss.Ss.
Comunidad Valenciana	Circular Informativa (18/2014)	Se ejercerán las competencias que los ayuntamientos desarrollaban en virtud de la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana como las atribuidas por otras legislaciones en vigor. (entre ellas Ss.Ss) En tanto no se produzca la asunción de la competencia por la comunidad autónoma.	Es una circular informativa y no un decreto-Ley, en este sentido no vincula con fuerza de ley a los ayuntamientos ni en un sentido ni en otro. La previsión es que en función de la capacidad, compromiso y sensibilidad se mantendrán o se suprimirán servicios (en particular aquellos ayuntamientos en situación financiera de desequilibrio)
FEMP	Circulares Informativas	Aclara la LRSAL y hace un resumen de la misma sin entrar a valorarla o a proponer alternativas a las CC.LL.	Las circulares refuerzan la posición de la ley en cuanto a la supresión de servicios.
Ayuntamiento de Zaragoza	Informe detallado	Considera competencias propias: información, valoración, diagnóstico y orientación; Atención a urgencias sociales y alojamiento temporal. Señala que el resto de los Servicios generales o prestaciones asociadas no son competencia municipal	Realiza el cálculo del coste efectivo a partir de la LOFCA, en ausencia de las instrucciones del Ministerio. El ayuntamiento ha interpuesto demanda en el contencioso-administrativo solicitando el Plan de Evaluación, reestructuración e implantación de los servicios.
Ayuntamiento de València	Informe	Señala que hasta el 31/12/2015 se seguirán prestando las competencias. Posteriormente se actuará en función de la legislación autonómica en materia vigente, y lo que establezca la legislación de financiación entre CCAA y las EE.LL	No concreta, y por tanto no fija posiciones. Dependerá de la situación económica del Ayuntamiento y las posiciones políticas y las actuaciones de la Generalitat.

Fuente: elaboración propia

En conclusión podemos decir que el criterio triunfante sobre la aplicación de la LRSAL en el conjunto de las competencias de los Ayuntamientos, y de forma concreta en materia de servicios

sociales, es que las competencias atribuidas por una ley autonómica son consideradas como propias de las corporaciones locales. En nuestro caso, todas las CCAA tienen leyes sectoriales referidas a servicios sociales que establecen que las corporaciones locales ejercen competencias en esta materia, como mínimo en el ámbito de la atención primaria. Este es el criterio de: Castilla y León; País Vasco; Andalucía; Galicia; Cataluña, y Ayuntamientos como Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao, por el momento, frente a actitudes de dejación de competencias alegando que no lo permite la ley, como Zaragoza y Valladolid, y se intuye por su informe, aunque aplaza su decisión al 31/12/2015, que también el Ayuntamiento de Valencia está en este último bloque.

La aprobación de la LRSAL va a provocar el desmantelamiento de la organización funcional y territorial del sistema de servicios sociales que era más o menos unitario en el conjunto de España, pero como ya hemos indicado anteriormente, al existir en realidad 17 legislaciones autonómicas en la materia, y capacidad absoluta de cada Comunidad Autónoma para desarrollar posteriormente el modelo de recentralización de los servicios sociales que promueve esta nueva ley, donde se le deja la potestad absoluta sobre los servicios sociales a las CCAA, nos hallamos ante una nueva fractura del sistema en su conjunto, pues las decisiones individuales de cada CCAA sobre su desarrollo marcarán el futuro de su sistema de servicios sociales, que se puede presentar en tres escenarios muy diferentes:

- a. Reordenación completa del sistema, superando las dificultades que Aguilar (2013) señala como arrastres del pasado benéfico-asistencial del sistema y que son de orden metodológico, ideológico-conceptual y organizacional, pero en cualquier caso la administración local ya no sería un actor promotor del mismo.
- b. Mantenimiento del sistema tal y como está actualmente utilizando las fórmulas o subterfugios que la LRSAL y otras leyes autonómicas permitan, lo que puede provocar situaciones muy diferentes en función de la CCAA y de los Ayuntamientos, pues la norma que se apruebe dependerá de la capacidad económica, compromiso y sensibilidad. La desigualdad entre ayuntamientos de una misma Comunidad Autónoma y entre CCAA, será absoluta.
- c. Desaparición parcial o total del sistema con la excusa de la aplicación “minuciosa” de dicha ley, y ubicación en un sistema asistencial y benéfico.

10.5. Propuestas para articular los servicios sociales valencianos

El nuevo marco legal para las Administraciones Locales modifica substancialmente su ámbito competencial y, de manera específica, en materia de servicios sociales. Es un buen momento para reivindicar dos cuestiones: 1) la derogación de la LRSAL y 2) la aprobación de una Ley Estatal de servicios sociales que establezca el nivel básico común para todos/as los/as ciudadanos/as. En tanto se avanza en lo anterior, la Comunidad Valenciana ya tiene competencias exclusivas en servicios sociales según su Estatuto de Autonomía, y dispone de un amplio abanico para ordenar el sistema, por lo que se deben iniciar estos trabajos.

A continuación señalaremos los tres ejes para el desarrollo de una agenda de servicios sociales desde la Generalitat Valenciana, las Diputaciones y los Ayuntamientos: 1) Elementos sustantivos del sistema; 2) Actuaciones urgentes y 3) Propuestas para una nueva articulación de los servicios sociales.

10.5.1. Elementos sustantivos para unos nuevos servicios sociales

La Unión Europea considera que las políticas sociales son principalmente responsabilidad de los Estados miembros, entiende que los servicios sociales tienen, entre otros, los siguientes objetivos: a) proteger contra los riesgos y apoyar a las familias; b) salvaguardar los derechos humanos fundamentales; c) contribuir a la no discriminación reforzando la igualdad y d) proteger a las personas contribuyendo a la mejora de sus condiciones y calidad de vida, garantizando su autonomía personal y facilitando la plena participación social.

Los servicios sociales deben ser concebidos y prestados de manera integrada desde la proximidad, y de acuerdo con la Comisión Europea: a) se basan en el principio de solidaridad o universalidad; b) dependen de la financiación pública para garantizar la igualdad de acceso; c) son considerados como servicios de interés general; d) garantizan los derechos humanos fundamentales y protegen a las personas más vulnerables; e) expresan la solidaridad ciudadana por la participación del voluntariado y f) están integrados en la tradición cultural o local (proximidad).

Los servicios sociales valencianos deben analizar lo que ha sido su práctica institucional en los últimos treinta años, gestionar el conocimiento producido en el sistema desde el consenso científico y profesional, realizar una mirada hacia las CCAA más avanzadas y construir su propio modelo desde la participación del conjunto de los actores. En cualquier caso deben reformularse amplia e intensamente desde los siguientes principios: Globalidad, Prevención, Normalización, Integralidad, Transversalidad, Solidaridad, Dimensión Comunitaria, Atención

Personalizada, Interdisciplinariedad, Respeto a la Diferencia y a la Diversidad, Subsidiariedad, Integración, Inclusión Social, Autonomía Personal y Participación Ciudadana.

Es imprescindible realizar un Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana con la participación del conjunto de los actores del sistema. Es un plan del sistema, no de la Generalitat, ha de incorporar una evaluación previa del estado (Diagnóstico). Son demasiados años sin evaluar, sin conocer las necesidades y sin incorporar a todos en el proceso.

El liderazgo del sistema ha de realizarse desde la responsabilidad pública, como elemento vertebrador del sistema, es condición importante para el éxito. Es necesario un liderazgo político (la legitimidad y la decisión de iniciar y mantener el proceso, la gestión del entorno interinstitucional), un liderazgo técnico que oriente y coordine el proceso, y un liderazgo ciudadano en la definición de los derechos y su articulación.

Después de un período de virulenta crisis económica, desempleo y recortes en la protección social, la inclusión social ha de ser una prioridad, nadie ha de quedarse “tirado en la cuneta”. Se ha de garantizar los mínimos vitales, desde el respeto y la normalización, excluyendo políticas sin prevención ni intervención social como las “ayudas nutricionales”, y generando una red por la inclusión con los otros sistemas de protección social y las organizaciones y entidades de acción social. La atención integral del ciudadano/a es su fin, y no sólo la atención de causas colaterales y mediáticas.

Alianza entre los actores del sistema, dado que la interdependencia es cada vez más visible y necesaria, desde la honestidad y lealtad institucional, que ayuden a estructurar el sistema y le confieran la imagen de un verdadero sistema de protección social.

Centralidad de la persona en todo el sistema, garantizando sus derechos, acompañándola desde el profesional de referencia, y siendo su atención la base del mismo, ya que actualmente lo son las prestaciones, y no las personas y sus necesidades.

10.5.2. Actuaciones urgentes

Dado el escenario actual, hallamos que de forma urgente la Generalitat Valenciana y las Corporaciones Locales han de:

- Aprobar un decreto-ley como el aprobado por otras CCAA, donde se proteja la prestación de los servicios sociales desde la proximidad, es decir, desde los ayuntamientos, de tal manera que la aplicación de la LRSAL quede condicionada a la normativa valenciana.
- Desarrollar la Renta Garantizada de Ciudadanía, garantizando la accesibilidad a toda persona en situación de necesidad, con financiación suficiente para las

prestaciones, programas y equipos. Que sea una prestación real de derecho subjetivo. Este programa debe ser la base del sistema de servicios sociales para atender las actuales graves consecuencias de la crisis.

- Modificar los decretos autonómicos de desarrollo de la Ley de Atención a la Autonomía Personal y la Dependencia, para en el marco actual, garantizar las prestaciones resolviendo los expedientes y favoreciendo el desarrollo de programas y servicios, integrando a los profesionales en la red de equipos municipales, y no creando sistemas paralelos como el actual.
- Derogación de los decretos de copago para el acceso a centros de día, residencias y servicios para personas con diversidad funcional.
- Garantizar una atención específica y especializada de las necesidades de las personas de todos los municipios, pues esto hoy en día no se cumple.
- Ampliación y estabilización de la red de equipos municipales, cumpliendo los estándares de la media del resto de CCAA

10.5.3. Propuestas de articulación de una nueva Ley de servicios sociales de la Comunidad Valenciana

Es necesario aprobar una nueva Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, que articule un modelo de servicios sociales sobre los elementos sustantivos señalados en el punto primero, y que sea fruto de un proceso participativo desde un Plan Estratégico, como se ha mencionado anteriormente.

La nueva Ley de Servicios Sociales ha de incorporar dentro del sistema: los servicios sociales (nivel local y autonómico), el sistema de atención para la autonomía personal y las personas en situación de dependencia y, las rentas garantizadas de ciudadanía.

Esta nueva Ley ha de basarse en:

- a) Derecho Subjetivo, donde se reconozca y garantice la prestación a todas las personas que acrediten necesidad, y no condicionado a presupuestos.
- b) Desde un Catalogo del sistema (prestaciones y servicios) y una Cartera, donde se defina la extensión e intensidad.
- c) Se defina su organización funcional basada en tres niveles: Atención Primaria, la Específica y la Especializada, definidos desde la proximidad al ciudadano/a. El territorio como eje planificador del sistema, articulado en dos niveles: servicios sociales generales (comunitarios y específicos) y servicios sociales especializados.

- d) Se estructure la organización territorial de prestación del sistema basada en zonas básicas y áreas de servicios sociales. La *Zona Básica* presta los servicios sociales de atención primaria y las *Áreas* para los servicios específicos, siendo la Comunidad Autónoma la responsable de los especializados. Atención especial a los municipios rurales.
- e) Se elabore una mapificación de base territorial, donde se anclen los servicios y recursos específicos y especializados, desde criterios de proximidad y necesidad.
- f) Se genere una estructura de coordinación interadministrativa e intra administrativa donde se recojan las conexiones locales, comarcales y autonómicas, así como con el resto de sistemas del bienestar, y entre lo público y lo privado.
- g) Se identifique y promueva un marco de participación de la ciudadanía en el sistema, y que la utilización del mismo sea real y efectiva.
- h) Se acompañe de una financiación local para los servicios sociales básicos y específicos, (afectada, condicionada) y al 100% para los equipos profesionales. El resto de actuaciones a financiar por convenios que realmente se sujeten a las planificaciones estratégicas y sean seguidos y evaluados en su calidad y oportunidad.
- i) Calidad, inspección, mejora continua, formación de profesionales, supervisión y control, (planes de calidad en dos ejes territoriales: local y autonómico), donde haya estándares definidos entre la administración local y la comunidad autónoma, y de cumplimiento para todos aquellos que participen en la gestión del sistema.
- j) Potenciar las sinergias y alianzas que se dan dentro del sistema y con el resto de sistemas.
- k) Realizar una planificación estratégica basada en el territorio y que sea “de abajo hacia arriba” en el mismo, puesto que la base debe ser la participación de todos los actores implicados desde el conocimiento real y concreto.
- l) Realizar un Plan de Inclusión Social a nivel local y autonómico. Debe ser el eje vertebrador de las sinergias y colaboraciones de la atención centrada en las personas, el potenciador de alianzas para evitar las causas sociales de la exclusión, y el generador de empoderamiento de la ciudadanía en sus territorios.
- m) Un sistema basado en los Servicios, como impulsores de la atención social, el desarrollo local y el empoderamiento, frente a un sistema basado en ayudas económicas individualizadas.

- n) La prevención de las causas de la exclusión social, por encima de la mera asistencia -lo único que se intenta atender en la Comunidad Valenciana- o la inserción o reinserción social.

AGENDA PARA EL GOBIERNO LOCAL 2015: Cuadro resumen del reparto competencial por niveles para políticas de servicios sociales

	Tipología de acciones para el nivel	Propuesta de políticas públicas identificadas para ese nivel en la Agenda
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel legislativo - Políticas de dirección y coordinación - Fiscalización y control de políticas desarrolladas a otros niveles - Apoyo a la ejecución a niveles supramunicipales y locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de un Diagnóstico Estratégico del sistema de Servicios Sociales a todos sus niveles y con todos los actores del mismo. - Realización de un Plan Estratégico de Servicios Sociales en la CV de base territorial (mapificación del sector). - Realización de un Plan de Inclusión Social para la CV que incluya y articule las diferentes situaciones y articule las actuaciones del conjunto de los sistemas del bienestar implicados (empleo, sanidad, educación, formación, justicia, vivienda, servicios sociales, ...) - Modificación o derogación de las siguientes leyes y normativas sectoriales sobre Servicios Sociales: Renta Garantizada de Ciudadanía, decretos de copago para el acceso a recursos (diversidad funcional, tercera edad,...). - Generalitat Valenciana como administración responsable de articular la planificación, ejecución, apoyo y seguimiento a los municipios. - Clarificar la participación de las Diputaciones Provinciales en el sistema, de acuerdo con una planificación autonómica. - Desarrollo legislativo mediante decretos y órdenes de las diferentes leyes que han aprobado las Corts Valencianes como la Ley de Infancia,... - Aprobación de una ley de rentas mínimas para todos/as los/as ciudadanos/as que incorpore un plan de trabajo y movilice los recursos de los diferentes sistemas. - Clarifica la participación del tercer sector en la gestión de los Servicios Sociales. - Aprobación de una nueva Ley de Servicios Sociales para la CV que incluya: <ul style="list-style-type: none"> - Organización funcional en tres niveles; atención primaria(servicios sociales generales comunitarios), atención específica (servicios sociales generales específicos) y atención especializada (servicios sociales especializados) - Organización territorial; con el municipio y su proximidad al ciudadano como base del sistema, y la comarca como base de las distintas áreas de servicios sociales

		<p>específicos, y en algunos casos de los especializados</p> <ul style="list-style-type: none"> - La obligatoriedad de una titularidad pública de todos los recursos del sistema, aunque la gestión pueda ser pública u otorgada al tercer sector (nunca al sector privado) - Financiación obligatoria para los tres niveles funcionales y territoriales; con una propuesta del 100% para los profesionales del sistema, y afectada, condicionada y compartida para otros gastos de los programas - Catálogo y cartera de servicios sociales; donde los servicios sean la base del sistema, y no las prestaciones económicas. - Derecho subjetivo; todo/a ciudadano/a tiene derecho a los recursos del sistema - Coordinación, articulación y armonización obligatoria de los diversos niveles, profesionales y recursos del sistema - La prevención, y las personas y sus circunstancias, como eje prioritario del sistema, siendo la asistencia y la inserción ejes secundarios - Establecimiento de la ratio de los diversos profesionales de lo social en los distintos niveles funcionales y territoriales, con un establecimiento mínimo de 1 trabajador/a social para ser.soc. generales comunitarios por cada 5.000 hab. Teniendo en cuenta dispersión geográfica y ruralidad - Participación real y efectiva de la ciudadanía en todas las acciones y niveles del sistema. Inclusión de la investigación-acción participativa (análisis y participación democrática) en el curriculum educativo de la enseñanza obligatoria - La calidad del sistema; con estándares definidos para todos los niveles y actores, donde la rendición de resultados y la inspección sobre el sistema pueda ser real y efectiva
<p>Nivel supramunicipal (intercomunalidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atribución voluntaria - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Secuenciación temporal tras experimentación 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del nivel supramunicipal de servicios sociales generales específicos, que articule programas entre los servicios sociales generales comunitarios y los servicios sociales especializados. - Creación de un modelo territorial donde <u>la atención primaria</u>

		<p>(servicios sociales generales comunitarios) sea estructurada en Zonas Básicas de Ser. Soc. y la <u>atención secundaria</u> (servicios sociales generales específicos) sea estructurada en Áreas de Ser. Soc. (sobre la unión de zonas básicas)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructuración de las Zonas Básicas (sobre 20.000 hab.) siguiendo las actuales mancomunidades de servicios, y sobre una planificación estratégica. - Estructuración de las Áreas de servicios sociales dentro de las actuales comarcas u otras formas de agrupación. - Analizar y consensuar las zonas básicas en el mundo rural. - Realización de un diagnóstico social y un plan estratégico de servicios sociales por comarca. - Realización de un Plan de Inserción Social por Área de servicios sociales que tenga programas adaptados a las necesidades territoriales por Zonas Básicas. - Creación de normativa para estructuras de coordinación profesional entre los diversos sistemas del bienestar y sus distintos niveles. - Contactos y sinergias en este nivel entre lo público y lo privado (tercer sector,...)
<p>Nivel local (ejecución de proximidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de las Zonas Básicas de Servicios Sociales (servicios sociales generales comunitarios) en los diversos municipios o unión de ellos (sobre 20.000hab) para que puedan existir equipos interdisciplinares de servicios sociales que presten una atención integral a las personas. - Realización de un diagnóstico social municipal (o zona básica de servicios sociales) con la participación de todos los actores del sistema (promoción de la gobernanza local) - Realización de un Plan Estratégico municipal de Ser. Soc. (o zona básica) con todos los actores del sistema. - Realización de Planes de Inserción Social municipal o Zona Básica, con actuaciones muy concretas y de proximidad. - Creación de Consejos Locales o de Zona de Servicios Sociales, con carácter vinculante en sus

		<p>decisiones y que se unan a otros consejos locales cuyo fin sea el bienestar social para posibilitar la gobernanza local</p> <ul style="list-style-type: none">- Creación de normativa para estructuras de coordinación técnica a nivel zona básica (atención primaria) de los diversos sistemas del bienestar.- La acción de los Servicios Sociales Comunitarios ha de estar guiada por: a) La prevención como eje principal del sistema, b) El trabajo social comunitario como actuación prioritaria para la resolución de las necesidades, y la participación activa de la ciudadanía en su elección y desarrollo; c) La designación de un profesional de referencia para cada caso social; d) Atención integral de los casos sociales: participación normativizada de todas las áreas del bienestar que afecten a la situación- Creación de servicios de titularidad y gestión pública que atiendan las necesidades sociales de las personas en su residencia habitual o en su proximidad.- Contactos y sinergias en este nivel entre lo público y lo privado (tercer sector.)
--	--	---

11. Educación, formación y aprendizaje permanente

José Veiga (Profesor de Secundaria – Director Centro FPA Torrent)

11.1. Introducción

Transcurridos treinta y seis años desde la restauración de la democracia municipal, tras las elecciones del 3 de abril de 1979, se ha consolidado un modelo de Estado en el que los municipios han puesto de manifiesto reiteradamente su papel en la organización del territorio y en la participación de la ciudadanía, al amparo de lo establecido en la Constitución española de 1978 (CE), que garantiza su autonomía y les otorga personalidad jurídica plena, ratificando que “su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos” (Título VIII, Capítulo II, artículo 140).

En este periodo, el Ayuntamiento ha sido una institución clave para garantizar la convivencia ciudadana, con acciones dirigidas al fomento de la cohesión social y guiadas por los principios de proximidad, inmediatez y convivencia. Como administración más cercana a la ciudadanía, el Ayuntamiento ha organizado el presente y el futuro de pueblos y ciudades y ha llegado a convertirse en primera puerta institucional a la que las personas han acudido cuando se han enfrentado a cualquier contratiempo: su posición le ha permitido ser el primero en detectar los problemas de vecinos y vecinas, y también en articular respuestas que muchas veces han ido más allá de las propias competencias.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establecía la posibilidad de que el Municipio, para la gestión de sus intereses, promoviera toda clase de actividades y prestara los servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades y aspiraciones de vecinos y vecinas. Para ello, diferenciaba las competencias de las entidades locales como propias o atribuidas por delegación, y fijaba las competencias en las distintas materias, entre ellas, la educación. También añadía la posibilidad de realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, incluidas las relativas a educación.

En este contexto normativo, con la existencia de competencias propias y atribuidas por delegación y con la posibilidad de realizar actividades complementarias, desde 1979, los municipios han venido prestando y financiando numerosos servicios educativos considerados como propios, delegados y complementarios. Muchos de estos servicios tendrían que haber sido prestados probablemente por instancias de gobierno superiores o, al menos, costeados en mayor

medida por estas instancias. Pero la realidad es que las instancias superiores no los desarrollaron, o no lo hicieron en la medida deseable, y el municipio hubo de hacerlo como administración más próxima a la ciudadanía sobre la que recaía directamente la demanda de dichos servicios, aunque la prestación de los mismos habría podido contribuir, en determinados casos, a aumentar las dificultades financieras municipales.

La nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), modifica sustancialmente el texto de la Ley LRBRL, y establece una nueva redacción de las competencias municipales, entre ellas las educativas, diferenciando también la existencia de competencias propias o atribuidas por delegación, e indicando que podrían ejercerse competencias distintas de estas cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

A pesar de las limitaciones que la normativa vigente asigna al Municipio en cuanto a responsabilidad en el diseño y funcionamiento de los sistemas y en los procesos que se llevan a cabo en educación, los 542 municipios valencianos, desde la restauración de la democracia municipal, han compartido la idea de que la educación es el motor que promueve el desarrollo social, económico y cultural, el instrumento clave para la construcción de una auténtica vida democrática, participativa y crítica.

La normativa no considera a los Ayuntamientos como una Administración educativa, pero la aportación municipal a la formación y la educación ha sido destacada. Los primeros ayuntamientos democráticos heredaron un importante déficit en equipamientos e infraestructuras sociales, singularmente educativas. Con la llegada de la democracia, se crearon numerosos programas y experiencias educativas formales y no formales que condujeron a una mejora apreciable en los servicios educativos, y los Ayuntamientos han sido, y son, importantes artífices de esa mejora. La experiencia de estos treinta y seis años de democracia municipal pone de manifiesto que, en materia de educación, formación y aprendizaje permanente, el gobierno local ha sido, puede y debe ser capaz de imaginar y desarrollar iniciativas y experiencias y ganar en eficacia y eficiencia en las que existen, contando con la voluntad política necesaria y con la mayoría suficiente para llevarlas a cabo.

11.2. Iniciativas locales en educación, formación y aprendizaje permanente

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establecía, en su artículo 1, que “los municipios son entidades básicas de la organización territorial del

Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos”, al amparo de lo establecido en el artículo 140 de la Constitución española de 1978 (CE), que garantizaba la autonomía de los municipios y les otorgaba personalidad jurídica plena, ratificando que “su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos” (Título VIII, Capítulo II, artículo 140).

La LRBRL, en su redacción original en su artículo 7, diferenciaba las competencias de las entidades locales como propias o atribuidas por delegación, y en el artículo 25, establecía que “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. En el apartado 2.n) del citado artículo 25 se fijaban las competencias locales en materia educativa: “n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria” (Título II, Capítulo III, artículo 25.2n). Del mismo modo, en el artículo 28 se determinaba que “Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente” (Título II, Capítulo III, artículo 28).

En un sentido semejante y coherente con esas disposiciones en vigor desde 1985 hasta 2013, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, en su artículo 33, establece las siguientes competencias municipales: o) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios y recintos de los colegios públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial; cooperar con la administración educativa en la obtención de solares para la construcción de nuevos centros públicos.

La responsabilidad municipal en el diseño y funcionamiento de los sistemas y en los procesos que se llevan a cabo en educación es ciertamente limitada, anteriormente con la LRBRL y actualmente con la LRSAL; a pesar de ello, los municipios valencianos, desde la restauración de la democracia municipal, han compartido la idea de que la educación es “el motor que promueve el bienestar de un país” (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Preámbulo), y siempre han sido conscientes, por su proximidad a la ciudadanía, de que la educación es el instrumento clave para la construcción de una auténtica vida democrática, participativa y crítica, y una herramienta fundamental en la búsqueda de

propuestas para el desarrollo social, económico y cultural, además de una vía esencial de integración y redistribución en la lucha permanente contra los desequilibrios y las desigualdades, contra la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones y los conflictos.

En la Comunidad Valenciana hay 542 municipios que responden a una distribución muy heterogénea en cuanto al número de habitantes: sólo 15 municipios (el 2,76%) superan los 50.000 y concentran un total de 2.324.131 habitantes (el 45,3% del total de una población de 5.129.266, según el padrón continuo de 2012), mientras que 440 municipios (el 81,18%) no llegan a los 10.000 habitantes y cuentan con un total de 893.884 (el 17,4% del conjunto de la población valenciana). De estos 440 municipios, 301 (el 55,53%) tienen una población inferior a los 2.000 habitantes. Esta disparidad poblacional se manifiesta en múltiples realidades que articulan la vida de la ciudadanía: culturales, históricas, ambientales, económicas, urbanísticas, ocupacionales, demográficas... e inciden en el conjunto de la realidad educativa municipal, singularmente en los procesos de escolarización y participación, las redes de centros, dotaciones escolares, recursos humanos y materiales, equipamientos, planes, proyectos, programas y actividades...

En política educativa, un aspecto fundamental es determinar el grado de responsabilidad en el diseño y funcionamiento de los sistemas y en los procesos que se llevan a cabo por parte de las distintas instancias implicadas: administración central, autonómica, provincial o local, centros educativos, docentes y familias. En determinados países de nuestro entorno, en los últimos años ha habido una tendencia a aumentar la autonomía en los niveles inferiores del sistema educativo, a la vez que se fortalecía el papel de las instancias superiores, estatales o regionales, en el establecimiento de estándares, currículos y evaluaciones generales. El indicador D6 del “Panorama de la educación 2012, Indicadores de la OCDE 2012, Informe Español” (MECD, 2012) muestra en qué instancias se toman las decisiones en la primera etapa de la Educación Secundaria. Los indicadores considerados se refieren a gestión del personal, planificación y estructuras, gestión de recursos y organización de la instrucción.

Los datos de dicho indicador ponen de manifiesto que Grecia, Portugal y España son los Estados de la UE en los que el mayor porcentaje de decisiones se toman en instancias centrales y regionales, mientras que los centros educativos tienen menores porcentajes de autonomía. Por lo que respecta a la responsabilidad local en la toma de decisiones educativas, en los tres casos los porcentajes son mínimos, casi nulos.

En países como Finlandia, el Reino Unido o Suecia, por el contrario, los mayores porcentajes de decisiones se toman en las instancias más cercanas a los sujetos del aprendizaje: el ámbito local y los centros educativos. En Finlandia, país considerado como un referente de excelencia, en el

ámbito local se toman el 100% de las decisiones referidas a gestión del personal, planificación y estructuras y gestión de recursos en el primer nivel de la educación secundaria pública, que supone el 95,7% del total de la educación secundaria de ese país (MECD, 2012, pp. 32-34). En el indicador “organización de la instrucción”, en el país báltico, el 22% de las decisiones son tomadas también en las instancias locales, mientras que el 78% restante lo son en los centros educativos.

La realidad española refleja unos datos en los que el 75% de las decisiones relativas a gestión del personal, planificación y estructuras y gestión de recursos en la primera etapa de la educación secundaria pública se toman en instancias centrales y autonómicas, mientras que el 25% de decisiones, fundamentalmente las relacionadas con la organización de la instrucción, se toman en los centros educativos. El papel de la administración local en la toma de decisiones es prácticamente nulo. La razón última de esta realidad se halla en la organización territorial del Estado y en la distribución de competencias y recursos que la legislación atribuye a cada una de las administraciones públicas.

En materia de educación, la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 27 que “todos tienen el derecho a la educación” y que ésta “tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Asimismo, establecía que “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita” y que “los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes” (Título I, Capítulo II, artículo 27). Del mismo modo, en su artículo 140, garantiza la autonomía de los municipios y les otorga personalidad jurídica plena, ratificando que “Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos” (Título VIII, Capítulo II, artículo 140).

Al amparo de este derecho fundamental, y tomando en consideración la normativa emanada de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las distintas leyes orgánicas de educación promulgadas desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 han tomado en consideración esta realidad normativa y han concedido al Municipio un papel importante, pero ciertamente alejado de los modelos que anteriormente se citaban.

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) en su apartado 2, de modificación del artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), señala que “las Administraciones educativas son los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa”, a la vez que identifica el Sistema Educativo Español como

“el conjunto de Administraciones educativas, profesionales de la educación y otros agentes, públicos y privados, que desarrollan funciones de regulación, de financiación o de prestación de servicios para el ejercicio del derecho a la educación en España, y los titulares de este derecho, así como el conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones que se implementan para prestarlo”. Entre dichos agentes educativos, los municipios cobran una importancia singular.

La LOE realiza en su articulado un importante desarrollo normativo en el que atribuye de manera directa, como corporaciones locales, o indirecta, como poderes públicos o Administraciones públicas, destacadas atribuciones a los municipios en materia educativa. En su artículo 1, señala que el sistema educativo español se inspira, entre otros, en el principio de “cooperación y colaboración de las Administraciones educativas con las corporaciones locales en la planificación e implementación de la política educativa”. Su artículo 2.2 señala que todos los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación. Por su parte, el artículo 5 de la norma, relativo al aprendizaje a lo largo de la vida, en sus apartados 3 y 4 establece que para garantizar el acceso universal y permanente al aprendizaje, las diferentes Administraciones públicas identificarán nuevas competencias y facilitarán la formación requerida para su adquisición, correspondiendo a todas ellas promover, ofertas de aprendizaje flexibles que permitan la adquisición de competencias básicas y, en su caso, las correspondientes titulaciones, a aquellos jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación. El apartado 5 indica que “El sistema educativo debe facilitar y las Administraciones públicas deben promover que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente”. En el apartado 6, se establece que “corresponde a las Administraciones públicas facilitar el acceso a la información y a la orientación sobre las ofertas de aprendizaje permanente y las posibilidades de acceso a las mismas”.

El art. 8 LOE establece que “las Administraciones educativas y las Corporaciones locales coordinarán sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en esta Ley. (...) Las Comunidades Autónomas podrán convenir la delegación de competencias de gestión de determinados servicios educativos en los municipios o agrupaciones de municipios que se configuren al efecto, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos”. El artículo 15, relativo a la oferta de plazas y gratuidad en educación infantil, indica que “las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la

oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Asimismo coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo. A tal fin, determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro”.

Por otro lado, el artículo 30 (modificado) establecía que podrían participar en los Programas de Cualificación Profesional Inicial “los centros educativos, las corporaciones locales, las asociaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades empresariales y sindicales, bajo la coordinación de las Administraciones educativas”.

El artículo 32.5 estipula que “las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en bachillerato en sus distintas modalidades y vías” y el artículo 42 establece que corresponde a las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias y con la colaboración de las corporaciones locales y de los agentes sociales y económicos, programar la oferta de las enseñanzas de formación profesional, mientras que el artículo 48 establece la posibilidad de cursar estudios de música o de danza que no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica o profesional en escuelas específicas, reguladas por las Administraciones educativas.

En materia de educación de personas adultas, el art. 66 LOE señala que tiene la finalidad de ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional y que para el logro de la finalidad propuesta, “las Administraciones educativas podrán colaborar con otras Administraciones públicas con competencias en la formación de adultos y, en especial, con la Administración laboral, así como con las corporaciones locales y los diversos agentes sociales”. El artículo 67 incide en la posibilidad de promover convenios de colaboración entre la Administración educativa y las corporaciones locales. Por su parte, el artículo 72 de la norma regula la posibilidad de colaboración entre las Administraciones educativas y otras Administraciones o entidades para facilitar la escolarización y una mejor incorporación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo al centro educativo, y su artículo 75 establece que las Administraciones públicas fomentarán ofertas formativas adaptadas a sus necesidades específicas con la finalidad de facilitar la integración social y laboral del alumnado con necesidades educativas especiales que no pueda conseguir los objetivos de la educación obligatoria. También se responsabiliza a las Administraciones públicas, en el artículo 78, respecto de la incorporación de alumnos que, por proceder de otros países o por cualquier otro motivo, se incorporen de forma tardía al sistema educativo español.

El art. 80 LOE, relativo a los principios en la compensación de las desigualdades en la educación, establece que las Administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter

compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello. También el art. 86 contempla la participación de los Ayuntamientos en las comisiones de escolarización, que supervisarán el proceso de admisión de alumnos y el cumplimiento de las normas que lo regulan y propondrán a las Administraciones educativas las medidas que estimen adecuadas.

En el art. 104 LOE, entre las medidas de apoyo al profesorado, se establece que el profesorado debidamente acreditado dispondrá de acceso gratuito a las bibliotecas y museos dependientes de los poderes públicos. Asimismo, podrán hacer uso de los servicios de préstamo de libros y otros materiales que ofrezcan dichas bibliotecas.

El artículo 109.1 de la norma, por su parte, garantiza el acceso a las plazas escolares, señalando que en la programación de la oferta de plazas, las Administraciones educativas armonizarán las exigencias derivadas de la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación y los derechos individuales de alumnos y alumnas, padres, madres y tutores legales.

El art. 112.2 LOE establece que los centros dispondrán de la infraestructura informática necesaria para garantizar la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos educativos, correspondiendo a las Administraciones educativas proporcionar servicios educativos externos y facilitar la relación de los centros públicos con su entorno y la utilización por parte del centro de los recursos próximos, tanto propios como de otras Administraciones públicas. En una línea semejante, el art. 113 LOE posibilita llegar a acuerdos de los centros educativos con los municipios respectivos, para el uso de bibliotecas municipales.

Desde una perspectiva institucional el artículo 119 garantiza la intervención de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos a través del Consejo Escolar. Asimismo, el artículo 126 incluye en la Composición del Consejo Escolar de Centro a un concejal o representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro. El artículo 127 señala entre las competencias del Consejo escolar, la de “i) Informar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos”. Y el artículo 155.1, por su parte, establece que “los poderes públicos dotarán al conjunto del sistema educativo de los recursos económicos necesarios” para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley.

Por último, la Disposición adicional decimoquinta de la LOE, referida al papel de Municipios, corporaciones o entidades locales, establece lo siguiente:

1. Las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer y estimular la gestión conjunta con las Administraciones locales y la colaboración entre centros educativos y Administraciones públicas.

En lo que se refiere a las corporaciones locales, se establecerán procedimientos de consulta y colaboración con sus federaciones o agrupaciones más representativas.

2. La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente.

3. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deban afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de las Administraciones educativas, para impartir educación secundaria o formación profesional, asumirán, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar los municipios respectivos. Lo dispuesto no será de aplicación respecto a los edificios escolares de propiedad municipal en los que se impartan, además de educación infantil y educación primaria o educación especial, el primer ciclo de educación secundaria obligatoria. Si la afectación fuera parcial se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las Administraciones afectadas.

4. Los municipios cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.

5. Las Administraciones educativas podrán establecer convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas artísticas. Dichos convenios podrán contemplar una colaboración específica en escuelas de enseñanzas artísticas cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica.

6. Corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes, que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.

7. Las Administraciones educativas, deportivas y municipales, colaborarán para el establecimiento de procedimientos que permitan el doble uso de las instalaciones deportivas pertenecientes a los centros docentes o a los municipios.

En este amplio contexto normativo, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, ha venido contemplando en sus estatutos y recomendaciones que las actuaciones de los municipios pueden organizarse en cinco grandes áreas, coincidentes con una posible clasificación de las competencias, sean estas propias, atribuidas por delegación o relacionadas con el desarrollo de actividades complementarias. Dichas áreas son las siguientes: Escolarización, Participación, Actividades de apoyo al sistema educativo dentro y fuera del horario, Programas complementarios del sistema, Infraestructuras, conservación y mantenimiento (FEMP, 2009, p. 14).

Los proyectos específicos sugeridos por la propia FEMP en esas grandes áreas de intervención serían los de:

- Escolarización: Comisión de escolarización, Planificación de la red de centros, Programa para la prevención y control de absentismo escolar.
- Participación. Consejo Escolar Municipal. Representantes municipales en centros escolares. Las asociaciones de Madres y Padres. “Parlamento infantil”.
- Actividades de apoyo al sistema educativo dentro y fuera del horario. Dentro del horario: campañas de animación lectura, de educación vial, de conciertos didácticos, concursos literarios, concursos de humor gráfico, muestras de dibujo y pintura, de artes escénicas, etc. Fuera del horario: Plan de extensión y mejora de servicios educativos, apertura de centros fines de semana y días no lectivos, escuelas de verano: Algunos proyectos específicos: refuerzo escolar.
- Programas complementarios del sistema escolar: Escuelas infantiles, educación de adultos, escuelas municipales de música, Programas de Cualificación Profesional Específica.
- Infraestructuras, conservación y mantenimiento. Diseño de la red de centros: planificación, mapa escolar, población desarrollo urbano, etc. Conservación, mantenimiento y reforma de centros de titularidad municipal, nuevas construcciones, etc. (FEMP, 2009, pp. 14-15).

Inspirados en la normativa básica, en las recomendaciones emanadas de la FEMP y en las propias propuestas, e impulsados por los requerimientos de los vecinos y vecinas, los municipios han venido desarrollando numerosas y variadas iniciativas educativas y formativas de ámbito municipal que han permitido construir un modelo de proximidad también en educación. Habría que anotar, no obstante, que los planteamientos genéricos de los municipios han ido desde posiciones de actuación decidida y compromiso en la mayoría de los casos hasta el cumplimiento básico de la legalidad e incluso, en ciertos casos, la desatención.

Con datos de la Estadística del Gasto Público en Educación, de la Secretaría General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en 2010, el gasto público municipal en educación superó los tres mil millones de euros, un 5,7% del gasto público total en educación, lo que da una idea de la magnitud de la inversión educativa municipal, a pesar incluso de que, como se citaba anteriormente, su responsabilidad en la toma de decisiones en materia educativa es escasa.

11.3. Las competencias municipales por áreas

Para un estudio más pormenorizado de las competencias municipales en educación, se han considerado cinco grandes áreas de intervención, inspiradas en la propia normativa y en las recomendaciones de la FEMP:

- a) Participar en la programación de la enseñanza e intervenir en los órganos de gestión de los centros.
- b) Cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos.
- c) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
- d) Desarrollar actividades complementarias en los centros educativos.
- e) Desarrollar actividades complementarias que mejoran la realidad educativa, cultural y social del municipio.

11.3.1. Participar en la programación de la enseñanza e intervenir en los órganos de gestión de los centros

La posibilidad de participar en la programación general de la enseñanza e intervenir en los órganos de gestión de los centros ofrecería cuatro niveles de intervención: la participación en los Consejos Escolares de Centro; la creación e impulso de los Consejos Escolares Municipales y Territoriales; la participación activa en el Consejo Escolar de la Comunidad Valenciana y la presencia y participación en el Consejo Escolar del Estado. Todo ello sería posible al amparo de lo establecido, en primer lugar, en el Título Segundo de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), “De la participación en la programación general de la enseñanza” y, posteriormente, en el conjunto del Articulado del Título V, Capítulo III, Sección primera (Consejo Escolar) de la LOE.

Como ya se ha apuntado, la LOE faculta a los Ayuntamientos para participar en el Consejo Escolar de Centro, órgano colegiado de gobierno con la competencia de participar en la selección y, en su caso, la revocación de la dirección del centro educativo, y con atribuciones sobre el proyecto educativo, la programación general anual, la admisión del alumnado, la planificación económica, la conservación y renovación de instalaciones y equipamientos, la convivencia, la resolución de conflictos, el rendimiento escolar y la organización de iniciativas culturales, deportivas o recreativas, entre otras competencias.

La creación e impulso de los Consejos Escolares Municipales y la participación en el Consejo Escolar Valenciano venían reguladas por la Ley 11/1984, de 31 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Consejos Escolares de la Comunidad Valenciana, que instrumentaba la

participación efectiva en todos los sectores sociales afectados en la programación general de la enseñanza en el ámbito de la Comunidad Valenciana, a través de los órganos colegiados que se creaban y regulaban a tal fin: El Consejo Escolar Valenciano, los Consejos Escolares Territoriales y los Consejos Escolares Municipales. Dicha ley especificaba que la programación general de la enseñanza en la Comunidad Valenciana comprendía aspectos relacionados con la determinación de puestos escolares en las comarcas, municipios y zonas de la Comunidad Valenciana; la elaboración de programas escolares y orientaciones pedagógicas generales en los niveles obligatorios dentro del marco de las enseñanzas mínimas establecidas por el Estado; el desarrollo de las acciones compensatorias de carácter educativo necesarias para corregir y superar las desigualdades derivadas del contexto económico, social y cultural del alumno; la promoción de la conciencia de identidad y los valores históricos y culturales del pueblo valenciano; el diagnóstico y fijación de prioridades en la atención de las necesidades reales de la enseñanza para mejorar la calidad de la misma; la determinación de objetivos relativos a la ubicación, construcción y renovación de los centros docentes, a la política de personal, a la organización de la enseñanza y a la renovación pedagógica, y la realización gradual de un modelo de educación democrática, científica, crítica, operatoria, polivalente, liberadora y no discriminatoria por razón de sexo, a la que tengan acceso igualitariamente todos los alumnos de la Comunidad Valenciana.

El Capítulo tercero de la Ley 11/1984 regulaba la creación, composición y competencias de los Consejos Escolares Municipales, estableciendo que estarían formados por la Alcaldía del Ayuntamiento o Concejalía en quien delegara; padres y madres, profesorado, alumnado y personal administrativo y de servicios; un Concejal Delegado del Ayuntamiento; representantes de las direcciones de centros públicos, elegidos entre ellos; titulares de centros privados; representantes de las Asociaciones de Vecinos; la Administración educativa, y representantes de los sindicatos más representativos.

Entre sus competencias, la ley establecía que serían consultados preceptivamente sobre elaboración de propuestas y solicitudes de ubicación, construcción y renovación de centros docentes y unidades escolares dentro del término municipal; actuaciones y disposiciones municipales relativas a la enseñanza con incidencia en materias tales como educación especial, escolarización de marginados, actividades complementarias y extraescolares y enseñanzas no regladas; fijación, distribución y gestión de los recursos que en materia educativa corresponde invertir a los Ayuntamientos y aquellos otros fondos que discrecionalmente se incluyan en los presupuestos municipales para acciones educativas; constitución de patronatos o institutos municipales de educación y propuestas de convenios y acuerdos para mejorar la prestación del servicio educativo.

En su artículo octavo, la Ley 11/1984 regulaba la composición del Consejo Escolar Valenciano, y en el apartado g) especificaba que estarían representados “los representantes de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales de la Comunidad Valenciana”. En el artículo noveno, la ley dejaba abierta la posibilidad de crear y constituir Consejos Escolares Territoriales, de ámbito comarcal o de zona, con análogo carácter consultivo al del Consejo Escolar Valenciano. La Ley 11/1984 fue modificada por el Decreto Legislativo de 16 de enero de 1989, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunidad Valenciana. En él, se establecía que en el Consejo Escolar Valenciano, tendrían representación “los representantes de las Entidades Locales, designados por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias” (artículo 8 g). Posteriormente, este Decreto Legislativo fue modificado por la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de la Generalitat, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunidad Valenciana. El artículo 8 establece que en la composición del Consejo Escolar de la Comunidad Valenciana contará con la presencia de los “representantes de las entidades locales, cuya representación será designada por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias” (artículo 8, h).

Por su parte, el Decreto 164/2010, de 8 de octubre, del Consell, por el que se regula el Consejo Escolar de la Comunidad Valenciana, establece en su artículo 2, 2, h) que el Consejo Escolar estará integrado, entre otros, por “un o una representante de las entidades locales, designado o designada por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias”.

La Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, articulaba la participación de la representación de las Corporaciones locales como tales en la programación de la enseñanza a través del Consejo Escolar del Estado. Para ello, modificaba el apartado i) del artículo 31.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, que regulaba la composición del Consejo, y que quedaría redactado en los siguientes términos: «i) Las Entidades locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación» (artículo primero).

Es cierto que la valoración del funcionamiento de los consejos escolares de diferentes ámbitos presenta insatisfacciones, y que numerosas voces reclaman cambios que favorezcan la participación, la comunicación, el debate y el consenso, pero no lo es menos que su funcionamiento ha dado luz a experiencias verdaderamente ricas y excelentes y que la abundante documentación producida por el Consejo Escolar del Estado, el Consejo Escolar Valenciano y determinados consejos escolares municipales ha permitido una mayor transparencia del sistema educativo, requisito básico para implementar una educación verdaderamente participativa.

11.3.2. Cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos

La LRBRL en su redacción original especificaba la competencia municipal de “cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos”. En el mismo sentido, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1985 reguladora del derecho a la Educación (LODE) establecía que “las Corporaciones locales cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”. Por su parte, la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, modificó el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la LODE, que quedó redactado de la siguiente forma: “Las Corporaciones locales cooperarán con las Administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

Ya se ha indicado que la LOE establece en su Disposición adicional decimoquinta que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente. Asimismo, los municipios cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.

Con estas referencias normativas, habría que diferenciar las posibilidades de cooperación para la “creación” de centros públicos docentes y las de cooperación en la “construcción y mantenimiento” de dichos centros docentes. La posibilidad de cooperación para la creación de centros públicos docentes de titularidad propia ha tenido especial incidencia en el impulso dado por los municipios a la creación de centros de educación infantil de primer ciclo, formación de personas adultas, programas de cualificación profesional inicial y enseñanzas elementales y profesionales de música y danza.

En la Comunidad Valenciana, existen un total de 244 escuelas infantiles municipales de primer ciclo. Respecto a la Formación de Personas Adultas, existen un total de 154 centros públicos de titularidad municipal, los cuales desarrollan diferentes programas formativos de los establecidos en el artículo cinco de la Ley 1/95 de 20 de enero, de la Generalitat Valenciana, de Formación de Personas Adultas y normativas que la desarrollan. Es de destacar la presencia de un colectivo de más de 50 profesionales de la Diputación de Valencia que desde inicios de los años ochenta

desarrolla los programas formativos de FPA en diferentes municipios. También existen un total de 33 centros de titularidad municipal, mancomunal o provincial que desarrollan diferentes Programas de Cualificación Profesional Inicial. Asimismo, existen 30 conservatorios municipales que imparten enseñanzas elementales de música, y otros tantos que imparten enseñanzas profesionales, 5 conservatorios que imparten enseñanzas elementales de danza, 2 que imparten enseñanzas profesionales, así como 23 escuelas municipales de música y 7 escuelas municipales de danza y música.

En no pocos casos, la propia administración autonómica ha venido regulando las actuaciones existentes, y participando en la financiación de las mismas, de tal modo que las entidades locales han venido ejerciendo una destacada responsabilidad subsidiaria en defecto de la directa y principal responsabilidad de la administración autonómica.

Respecto a las enseñanzas de régimen general, la Comunidad Valenciana no ha desarrollado de manera apreciable proyectos propios de centros de educación primaria y secundaria de ámbito municipal, si bien es de destacar la existencia de tres centros públicos de educación infantil y primaria de titularidad municipal en la ciudad de Valencia y de un cuarto de titularidad de la Diputación de Valencia, así como uno de los dos ciclos de educación infantil de titularidad de la Diputación de Alicante. En educación especial, existe un centro público específico en Torrent de titularidad de la Mancomunidad Intermunicipal de L'Horta Sud y otro en Castelló de titularidad de la Diputación.

La cooperación para la construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos, además de en las normativas citadas, tiene su principal referencia en el Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia. Su artículo 1 establece la cooperación de las Corporaciones locales en .la programación de la enseñanza, especialmente en la planificación y gestión de construcciones escolares; conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros; vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y la prestación del servicio educativo, y la realización de actividades o servicios complementarios.

En el Real Decreto se establece la necesidad de cooperación de los municipios en el estudio de las necesidades educativas de su término municipal en el establecimiento del programa de construcciones escolares y la transmisión de propuestas sobre necesidades de ampliación o modificación de la red escolar de centros docentes públicos no universitarios. Se regula asimismo la procedencia de que las administraciones educativas recaben los informes necesarios sobre población a escolarizar y su proyección a diez años, la ubicación de los edificios o solares, la prioridad de las propuestas en el conjunto de las necesidades locales y la posibilidad de suscribir convenios para la ejecución de las propuestas.

Aprobado el programa de construcción escolar, la Administración educativa lo trasladará a la Administración local e interesará del Ayuntamiento el ofrecimiento de los terrenos necesarios. El Real Decreto también establece la posibilidad de cooperar con la Administración educativa, mediante convenio, en la gestión de las construcciones escolares.

De este modo, los municipios, frecuentemente, han hecho la reserva de suelo necesaria y han puesto a disposición de la Administración educativa los terrenos necesarios para la construcción de centros educativos públicos, no solo de educación infantil y primaria, sino también de educación secundaria obligatoria y postobligatoria, formación de personas adultas, conservatorios de música, educación infantil...

Respecto a la cooperación en la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los centros docentes, el Real Decreto establece que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y educación especial corresponderán al municipio respectivo. Las Corporaciones Locales que lo soliciten podrán realizar las obras de conservación, mantenimiento y reparación que sean necesarias en centros de educación secundaria siempre que hayan sido programadas por ambas partes, a través de convenio. Asimismo, establece que las Corporaciones locales podrán colaborar en la distribución y almacenamiento del equipamiento de los centros de su área de influencia a fin de garantizar la mejor utilización del mismo.

En el caso de reformas, reparaciones, adaptaciones y transformaciones de cierta envergadura, la conservación y mantenimiento de los edificios es atribuida a la Administración educativa. En cambio, el mantenimiento y la reparación de menor envergadura de las instalaciones de los centros docentes públicos corresponde a los Ayuntamientos. Para ello, se han ideado fórmulas muy diferentes a lo largo de la geografía valenciana: mantenimiento directo a cargo de otros servicios municipales, subvenciones, contratos a terceros...

La vigilancia de los centros educativos públicos de educación infantil y primaria, educación especial y educación de personas adultas es atribuida en la jornada escolar a personal subalterno de plantilla de las administraciones locales, con condiciones laborales muy diversas en función de la magnitud de las mismas. Para la vigilancia de las mismas instalaciones en horarios y períodos no lectivos se han ideado también diferentes fórmulas: personal de plantilla, contrataciones extraordinarias, convenios de colaboración con entidades sociales sin ánimo de lucro, voluntariado...

Por último, y respecto a la utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes públicos, el Real Decreto 2274/1993 establece que podrán ser utilizados fuera del horario lectivo por los Ayuntamientos, centros docentes y otras entidades u organismos y personas

físicas o jurídicas, sin ánimo de lucro, para la realización de actividades educativas, culturales, artísticas, deportivas o sociales, señalando la preferencia de los Ayuntamientos para tal cometido. La LOE, por su parte, en la Disposición Adicional decimoquinta, señala que corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes, que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social, quedando dicho uso sujeto únicamente a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.

11.3.3. Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria

Ya se ha señalado que las distintas normativas de referencia destacan la competencia municipal en la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Tanto la LRBR, en su artículo 25,n) como la LOE, en su artículo 86, contemplan esta responsabilidad. Para ello, la LOE establece la participación de los Ayuntamientos en las comisiones de escolarización, que supervisarán el proceso de admisión de alumnos y el cumplimiento de las normas que lo regulan.

En aplicación de la LOE, la Conselleria responsable de Educación ha ido elaborando diferentes normativas que regulan la admisión del alumnado en los centros públicos y concertados en las enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional, tanto básica, como de grado medio y superior, así como programas formativos de cualificación básica: el Decreto 33/2007 modificado por el Decreto 42/2013, el Decreto 135/2014, la Orden 14/2013 de 4 de abril, la Orden 73/2014 de 26 de agosto y la Orden 33/2011 de 18 de mayo modificada por las Ordenes 46/2012 de 12 de julio y 86/2013 de 20 de septiembre. Esta normativa, se concreta cada año en la Resolución de cada Director Territorial donde se establece el calendario y el procedimiento para la admisión del alumnado para el siguiente curso escolar.

En dicho procedimiento, se regula la constitución de las comisiones municipales de escolarización y de distrito, a las que habrán de remitirse las listas del alumnado admitido y no admitido por parte de los consejos escolares de los centros públicos y por parte de los titulares de centros privados concertados.

La LOE también regula la posibilidad de colaboración entre las Administraciones educativas y otras Administraciones o entidades para facilitar la escolarización y una mejor incorporación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, del alumnado con necesidades educativas especiales que no pueda conseguir los objetivos de la educación obligatoria, y del

alumnados que, por proceder de otros países o por cualquier otro motivo, se incorpora de forma tardía al sistema educativo español.

Más allá de esta ardua tarea periódica de garantizar plazas escolares en las enseñanzas obligatorias y de trabajar para que se garanticen en las postobligatorias, los Municipios han venido desarrollando destacados programas que persiguen el éxito escolar y tratan de evitar el fracaso, así como otros de garantías de asistencia a clase y de prevención del absentismo escolar (programa *despertador*, avisos a padres y madres, comisiones municipales contra el absentismo...).

La intervención municipal en los órganos de gestión y participación de los centros educativos, y la participación “en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”, no han permitido, sin embargo, alcanzar objetivos óptimos en el logro de “una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”, estableciendo “la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados” y garantizando “los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo”, tal y como establece el artículo 87.1 de la LOE.

11.3.4. Desarrollar actividades complementarias en los centros educativos

Ha sido esta una labor que los ayuntamientos valencianos han venido desarrollando con especial dedicación y sus resultados han permitido que los centros educativos alcancen excelentes niveles de calidad. Su referente normativo se halla tanto en la LRBRL como en la LOE. Entre estas numerosas prácticas se enumerarían las siguientes:

- Servicios psicopedagógicos y logopédicos municipales, que han venido desarrollando una labor encomiable en pro de la mejora de la calidad en la atención educativa: atención en los centros públicos, atención al alumnado no matriculado en centros públicos, servicio de atención temprana, programas de educación sexual en los centros educativos, actividades formativas y divulgativas, atención externa, atención a casos de emergencia, plan de prevención, detección y tratamiento del absentismo escolar, programas comunitarios, comisiones técnicas municipales – prevención drogodependencias, integración, interculturalidad-, programa para la mejora del rendimiento y la convivencia escolar, investigaciones, jornadas...
- Cooperación con los centros de educación infantil y primaria y educación especial para el desarrollo de la educación física.
- Gratuidad de libros de texto, reutilización de material escolar y becas y ayudas al estudio que permiten el acceso gratuito a la educación a todas las personas, de manera singular a quienes

viven una situación de mayor vulnerabilidad. Bancos de libros de textos. Soporte al reciclaje de libros. Campañas solidarias de libros usados.

- Subvenciones a los centros educativos públicos para la realización de todo tipo de actividades: adquisición de material educativo, dotación a bibliotecas escolares, innovación educativa, actividades extraescolares, promoción de la participación de las familias, asociaciones de alumnado, AMPAs...
- Ayudas de comedor escolar como complemento a las existentes en la Administración educativa. Comedor social para menores en los centros educativos situados en barrios de atención singular.
- Apoyo singular a los centros de educación especial, mediante subvenciones específicas y soporte a las familias.
- Apoyo al alumnado de incorporación tardía al sistema educativo.
- Dotación de aulas TIC a los centros educativos. Programas específicos de uso de las NTIC.
- Campañas educativas específicas: fiestas significadas, días internacionales, acciones solidarias, conciencia cívica...
- Incentivación de la innovación educativa en los centros, mediante la convocatoria de concursos, la dotación económica, la realización de jornadas de intercambio, la potenciación de la coordinación intercentros (equipos directivos, ciclos, departamentos...), etc.
- Incentivación de la participación en los consejos escolares de centro y en el Consejo Escolar Municipal.
- Apoyo al profesorado mediante la convocatoria de proyectos singulares. Actos de homenaje y reconocimiento social al profesorado que se jubila. Inclusión en el callejero local de nombres de figuras destacadas de la educación y de referentes locales reconocidos.
- Programas de convivencia escolar, de mediación y de prevención de los conflictos con la inclusión de equipos de personas expertas (graduados y graduadas en psicología, pedagogía, educación social, trabajo social, magisterio...).
- Organización en los centros educativos de servicios de escuelas *matutinas*, escuelas de verano, de Pascua, de Navidad, actividades extraescolares vespertinas, escuelas deportivas... para proporcionar una formación integral y facilitar la conciliación laboral de padres y madres.
- Promoción del conocimiento y uso del valenciano con programas educativos específicos: incentivación a la creación de líneas en valenciano, divulgación de su existencia, sostenimiento

de cursos de valenciano para madres y padres en los centros educativos, convocatorias de ayudas singulares...

11.3.5. Desarrollar actividades complementarias que mejoran la realidad educativa, cultural y social del municipio.

Además de las actuaciones citadas hasta ahora, numerosos proyectos han sido llevados a cabo por propia iniciativa y con financiación local, al amparo de lo que establecía la Ley de Bases de Régimen Local cuando permitía a los entes locales acciones complementarias a las de otras Administraciones públicas. El objetivo de las mismas ha sido por lo general, además de la mejora de las condiciones de los centros educativos, la búsqueda de un modelo participativo de educación que conectaría con los principios de las ciudades educadoras y mejorarían la calidad de la enseñanza en los municipios y, por extensión, la calidad de vida de los vecinos y vecinas.

El catálogo de iniciativas es amplio, y puede servir de referencia de la ingente labor llevada a cabo. Sin ánimo de ser excluyentes, se citarían los siguientes programas y proyectos:

- Universidades Populares en diferentes ciudades, con desarrollo especial de los programas formativos de formación básica y aquellos que permiten a la población adulta el aprendizaje para vivir el tiempo de ocio de una manera creativa.
- Programas municipales de formación ocupacional y Talleres de jóvenes y empleo, además de los ya citados Programas municipales de Cualificación Profesional Inicial y de Formación Profesional Básica como oferta formativa básica, adaptada a las necesidades específicas del alumnado, que, o bien corre el riesgo de abandonar la enseñanza reglada, o bien ya lo ha hecho sin haber conseguido los objetivos previstos en la ESO.
- Programas municipales de enseñanzas de Idiomas. Cooperación con las Escuelas Oficiales de Idiomas en las redes de aulas de idiomas dependientes de aquellas.
- Escuelas deportivas municipales.
- Programas de fomento de la lectura y adquisición de fondos bibliográficos municipales, la promoción del uso del valenciano, el fomento de la programación cultural...
- Becas específicas para alumnado de estudios no obligatorios, incluidos los universitarios.
- Transporte escolar gratuito, y transporte urbano gratuito para usuarios en edad de escolarización obligatoria y postobligatoria.
- Promoción del uso de la bicicleta como medio de transporte público entre el alumnado de secundaria obligatoria y postobligatoria.

- Subvenciones a entidades de iniciativa social para el desarrollo de programas formativos específicos: música, danza, artes plásticas...
- Apertura de centros educativos públicos en horario no escolar: patios, bibliotecas, gimnasios...
- Proyectos de dinamización educativa y cultural entre escolares: teatro, danza, música, cine, deportes, escuelas de teatro, de música, talleres de ciencias, cuentos, lecturas y bibliotecas, visitas guiadas y talleres en museos y salas de exposiciones, espacios naturales de relevancia...
- Apertura de bibliotecas municipales en jornada ininterrumpida en períodos de exámenes.
- Promoción de la salud y el bienestar en la escuela.
- Consejo Escolar de los niños y niñas.
- Proyectos “La ciudad de los niños y niñas”, para la participación activa en la construcción, el desarrollo y la mejora de la ciudad, aportando la visión infantil diferenciada. Desarrollo de experiencias relacionadas: diseño urbano, “A pie al colegio”, “Vamos sol@s a la escuela”, Pleno de niños y niñas, la ciudad ideal...
- Participación en proyectos estatales (Red de Ciudades Educadoras de España) e internacionales (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras) como organizaciones que favorecen y estimulan el diálogo, el intercambio y la construcción conjunta de un discurso que proclama la educación como eje estructurador de progreso personal y colectivo, de convivencia y de solidaridad.

En lo expuesto hasta ahora, se pone de manifiesto que las entidades locales valencianas han venido desarrollando a lo largo de estos últimos treinta y seis años un sinnúmero de propuestas que han contribuido de manera significativa a “participar en la programación de la enseñanza”, “cooperar con la Administración educativa”, garantizar el derecho de escolarización obligatoria y mejorar de la calidad de la enseñanza en los municipios. La administración autonómica ha venido a reconocer el carácter fundamental de estas iniciativas publicando anualmente convocatorias de ayudas y subvenciones para entidades locales para el desarrollo de programas de conservatorios y enseñanzas musicales, formación de personas adultas, sostenimiento de centros y servicios complementarios de transporte y comedor del alumnado de los centros de Educación Especial convenidos, Gabinetes Psicopedagógicos... Estas iniciativas constituyen un banco de buenas prácticas que necesariamente habría que potenciar si se pretende que la educación procure de verdad “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.

11.4. La nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y la educación, la formación y el aprendizaje permanente

Tras la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, se establecía la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, al tiempo que se indicaba que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria” y que “las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”. La nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, modifica sustancialmente el texto de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y establece en la nueva redacción del artículo 25: “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. De manera concreta, el art. 25.2n) de la Ley 27/2013 regula las competencias municipales en educación, al señalar que éstas serán las de:

“Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”

A estas competencias habría que añadir, por su necesaria vinculación con el concepto de educación permanente, las que figuran en los apartados l) y m) del mismo artículo 25.2 LRBRL, y que se refieren a la “ocupación del tiempo libre” (l) y la “promoción de la cultura y equipamientos culturales” (m).

Del mismo modo, el apartado diez de la Ley 27/2013 da una nueva redacción al artículo 27 de la Ley 7/1985, y señala:

“1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas”.

Las competencias delegables en materia educativa, según el citado artículo 27, son las siguientes:

e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.

f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.

o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

La propia Ley 27/2013 en su artículo 1, apartado 3, establece que las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación. Tras fijar que las competencias propias solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercerán 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, regula también que “el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia”. Asimismo, se establece que “las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal”.

De este modo, y a pesar de las limitaciones que la Ley 27/2013 podría poner al desarrollo de experiencias educativas en el ámbito municipal, la propia normativa deja abierta la puerta a que la Comunidad Autónoma pueda delegar determinadas actuaciones a los municipios, y que dichas actuaciones puedan ser desarrolladas por estos, siempre y cuando “no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal”.

El siguiente cuadro compara las competencias municipales en materia de educación según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
<p>Artículo 25.</p> <p>1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.</p> <p>2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...):</p> <p>n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.</p>	<p>Artículo 25.</p> <p>1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.</p> <p>2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...):</p> <p>n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.</p>
<p>Artículo 27.</p> <p>1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.</p> <p>2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.</p> <p>3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad</p>	<p>Artículo 27.</p> <p>1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.</p> <p>La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.</p> <p>La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas. (...)</p> <p>3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del</p>

<p>Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.</p>	<p>Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias (...):</p> <ul style="list-style-type: none">e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. <p>4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.</p> <p>5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.</p> <p>6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.</p> <p>7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.</p>
--	--

	8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas.
<p>Artículo 28. Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.</p>	Once. Se suprime el contenido del artículo 28.
	<p>Disposición adicional decimoquinta. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación. Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.</p>

11.5. ¿Qué margen de maniobra existe para imaginar nuevas iniciativas y experiencias o ganar en eficacia y eficiencia en otros casos, contando con una mayoría suficiente en el parlamento regional y voluntad en, en su caso, en la escala local? ¿Qué iniciativas legislativas u organizativas cabría impulsar, en su caso, para hacerlo posible?

En el contexto normativo expuesto, existe un margen de maniobra suficiente para imaginar nuevas iniciativas y experiencias y para ganar en eficacia y eficiencia si se cuenta con la mayoría política suficiente en el parlamento regional y la voluntad política correspondiente en la escala local. La propia normativa existente deja abierta la posibilidad de actuar, a pesar de las restricciones que impone a las políticas locales que se han venido desarrollando desde la recuperación de la democracia municipal en 1979.

Ante la situación planteada en el apartado anterior, existe una cuádruple necesidad de actuación: por una parte, sería el momento propicio para pensar en un modelo nuevo de distribución de

competencias entre las distintas administraciones, procurando el acercamiento a posiciones de éxito que se desarrollan en países que son referencia obligada en educación y que llevan a la práctica con éxito el principio de a mayor descentralización y participación de las instancias consideradas inferiores del Sistema educativo, mayores posibilidades de éxito de los modelos existentes. Es claro que una redefinición de competencias habría de suponer también una redistribución proporcional de los recursos disponibles, por lo que este primer punto exige un proceso intenso de reflexión, debate, acercamiento de posturas y consenso, alejado de consignas férreas y de planteamientos apriorísticos que denuestan a los poderes locales. Exige también un amplio cambio normativo del máximo rango.

Por parte del poder legislativo regional habrán de impulsarse las normativas suficientes para desarrollar las actuaciones que se plantean: actuaciones también del máximo rango normativo autonómico, en el ejercicio de las propias competencias y como garantía de estabilidad; por otra parte, el ejecutivo regional habrá de desarrollar cuantos reglamentos sean necesarios para delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias en aquellos ámbitos que se planteen, y contribuir en la financiación de las actuaciones llevadas a cabo, además de prever técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia; por último, las entidades locales, como impulsoras directas de las propuestas, habrán de planificar, desarrollar, evaluar y cofinanciar los proyectos.

Entre las entidades locales, y al amparo de lo que establece la LRSAL, habrá que tomar en consideración las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios, en consonancia con lo también establecido en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Desde una posición de equidad, la coordinación de recursos educativos en instancias supramunicipales ha de garantizar necesariamente la mejora en la eficiencia.

Muchos de los proyectos y programas que llevan a cabo los municipios y han quedado explícitamente fuera de la cobertura de la LRSAL encontrarían así su acomodo normativo, si bien es necesario reafirmar que la LOE-LOMCE los contemplan de una manera precisa: programas formativos de formación de personas adultas, de cualificación profesional inicial, de formación profesional básica...

Un papel fundamental habrá de ser desarrollado por las federaciones de municipios y provincias de diferentes ámbitos territoriales. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) establece como objetivos prioritarios para el Área de Educación las Resoluciones de su X Asamblea General, celebrada en Madrid en septiembre de 2011.

Dichas resoluciones establecen lo siguiente:

1. La FEMP propiciará que se reconozca fehacientemente la efectiva incidencia de los ayuntamientos sobre el espacio educativo no formal e informal, espacio que se considera esencial para alcanzar los objetivos educativos que en esta materia, se plantean tanto desde la normativa estatal como desde la autonómica.
2. La FEMP promoverá el diseño y desarrollo de un Plan General de actuación educativa en los municipios, que abarquen objetivos educativos locales a corto, medio y largo plazo y que incluyan los ámbitos de la escolarización, la participación, los programas de apoyo a la escuela y la creación de programas complementarios al sistema escolar.
3. Desde la FEMP se trabajará en el diseño y desarrollo de Planes Específicos que incidan en la mejora de la convivencia escolar, la prevención y control del absentismo escolar, la educación en valores, la formación a lo largo de la vida, la promoción de la lectura, la formación y el empleo o la integración de la población inmigrante, dedicando una especial atención a los pequeños municipios para que se garanticen los derechos constitucionales de sus habitantes a una educación de calidad.
4. Desde la FEMP y en coordinación con las Federaciones Territoriales, se reivindicará una regulación, lo más homogénea posible, que delimite y concrete las obligaciones municipales en lo que atañe al mantenimiento, funcionamiento y reparación de los centros escolares públicos que incluya las previsiones necesarias para favorecer el uso social de patios y zonas deportivas, bibliotecas u otros servicios escolares en horarios y/o períodos no lectivos.

La conclusión a la que se llega en este informe es que existe una dilatada experiencia por parte de los municipios valencianos en el desarrollo de proyectos educativos diversos que han procurado una mayor equidad y calidad en la educación de nuestra Comunidad. Dicha experiencia ha existido al amparo de la legislación vigente, y ha permitido que los municipios, como instituciones más cercanas a la ciudadanía, hayan podido dar respuesta a múltiples requerimientos de la sociedad.

Los cambios legislativos derivados de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, siendo restrictivos, no impiden que, en materia de educación, formación y aprendizaje permanente, el gobierno local pueda y deba ser capaz de imaginar y desarrollar iniciativas y experiencias y ganar en eficacia y eficiencia en las que existen, contando con la voluntad necesaria y las mayorías suficientes que las implementen.

Existe un amplio abanico de posibilidades a desarrollar por parte de los municipios en materia educativa. Muchas de ellas ya han venido desarrollándose a lo largo de los últimos treinta y cinco años, y constituyen un Banco de Buenas Prácticas a utilizar como modelo, incluso introduciendo criterios de racionalización y sostenibilidad en la administración local.

AGENDA PARA EL GOBIERNO LOCAL 2015: Cuadro resumen del reparto competencial por niveles para política educativa

	Tipología de acciones para el nivel	Propuesta de políticas públicas identificadas para ese nivel en la Agenda
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel legislativo - Políticas de dirección y coordinación - Fiscalización y control de políticas desarrolladas a otros niveles - Apoyo a la ejecución a niveles supramunicipales y locales 	<p>Momento propicio para pensar en un modelo nuevo de distribución de competencias entre las distintas administraciones, procurando el acercamiento a posiciones de éxito que se desarrollan en países que son referencia obligada en educación y que llevan a la práctica con éxito el principio de a mayor descentralización y participación de las instancias consideradas inferiores del Sistema educativo, mayores posibilidades de éxito de los modelos existentes. Una redefinición de competencias habría de suponer también una redistribución proporcional de los recursos disponibles.</p> <p>Por parte del poder legislativo regional habrán de impulsarse las normativas suficientes para desarrollar las actuaciones que se plantean: actuaciones también del máximo rango normativo autonómico, en el ejercicio de las propias competencias y como garantía de estabilidad; por otra parte, el ejecutivo regional habrá de desarrollar cuantos reglamentos sean necesarios para delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias en aquellos ámbitos que se planteen, y contribuir en la financiación de las actuaciones llevadas a cabo, además de prever técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.</p>
Nivel supramunicipal (intercomunalidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Atribución voluntaria - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Secuenciación temporal tras experimentación 	<p>Entre las entidades locales, y al amparo de lo que establece la LRSAL, habrá de tomarse en consideración las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios, en consonancia con lo también establecido en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Desde una posición de equidad, la coordinación de recursos educativos en instancias supramunicipales ha de garantizar necesariamente la mejora en la eficiencia.</p>
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<p>Las entidades locales (incluidas Comarcas, Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios), como impulsoras directas de las propuestas, habrán de planificar, desarrollar, evaluar y cofinanciar los programas y proyectos en las áreas de:</p> <p>f) Participación en la programación de la enseñanza e intervención en los órganos de gestión de los centros.</p>

		<ul style="list-style-type: none">g) Cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos.h) Participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.i) Desarrollo de actividades complementarias en los centros educativos.j) Desarrollo de actividades complementarias que mejoren la realidad educativa, cultural y social del municipio.
--	--	--

12. Políticas culturales

Reyes Marzal (Universitat de València – Estudi General)

12.1. Introducción general y contexto

El análisis de las políticas culturales en la Comunidad Valenciana tiene cierta dificultad inicial, en la medida en que bajo la expresión cultura se esconden muchos ámbitos de intervención política y administrativa. A diferencia de lo que sucede en otros sectores de la actividad, como la educación por ejemplo, no existen leyes estatales generales en materia de cultura. La norma más general es la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que regula sólo una parte de la política cultural dedicada a los bienes en sentido patrimonial; y en muchos casos hay que acudir a las regulaciones sectoriales, referidas a determinadas actividades e industrias culturales como por ejemplo la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, y la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine.

Las relaciones entre los distintos centros de poder con competencia en materia de cultural nos ha de permitir identificar algunas de las dificultades que sufre este sector. Desde esta perspectiva, el punto de partida para nuestro estudio se encuentra en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, donde se establecen las competencias que en materia de cultura asumen el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero también hacemos referencia a la competencia de la administración local sobre la materia cultura, de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local y el desarrollo autonómico contenido en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana; ámbitos que se han visto recientemente afectados por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Por otra parte, los problemas que aquejan las políticas culturales de nuestro territorio no sólo se encuentran en el marco normativo. La ausencia de una planificación o proyección a largo plazo, la elección de ciertas fórmulas para la gestión y un uso no eficiente de los recursos económicos son también elementos que identifican las políticas públicas en materia cultural. Por ello, es necesario un serio análisis de la situación, capaz de asegurar la adopción de decisiones con cierta amplitud de miras, como no puede ser de otro modo en un ámbito como éste, en el que no sólo está en juego la economía sino también las libertades constitucionalmente reconocidas.

12.2. La situación de las políticas culturales a nivel autonómico y local en la Comunidad Valenciana

A partir de la Constitución de 1978, el modelo autonómico de política cultural en la Comunidad Valenciana ha sufrido una evolución que permite identificar tres etapas bien definidas (Hernández y Albert, 2012). Una primera, que se corresponde con los años 80 y principios de los 90, durante la cual “se pone en marcha todo porque no existía nada tras la dictadura: contenedores culturales, presupuestos, organigramas, personal ...”. La segunda, durante los años noventa y bajo los gobiernos socialistas, en los que se pone en valor el patrimonio cultural a través de la idea de “mediterraneizar” la cultura, como bien expresan actividades tales como *La Mostra* o *Sagunt a escena*, por ejemplo. La tercera etapa llega hasta nuestros días y puede identificarse como la de los grandes eventos, de la “espectacularización” de las actividades culturales, y se manifiesta en la idea de “poner a Valencia en el mapa”. Con esta visión, la política cultural se centra fundamentalmente en la escenificación de las artes (bienales, ópera, danza, Valencia Tercer Milenio ...) y en eventos deportivos elitistas, para lo cual se conciben grandes y costosas infraestructuras que sirven de contenedores para el disfrute de estos espectáculos culturales (Palau de les Arts, Hemisfèric, Àgora) y de grandes proyectos temáticos (Fórmula 1, America's Cup ...). Precisamente aquí encontramos uno de los problemas actuales de la política cultural de la Comunidad Valenciana: el mantenimiento de estas infraestructuras (denominadas popularmente “elefantes blancos”) es insostenible en tiempos de crisis como los que atravesamos, y acaba poniendo fin o diluyendo el proyecto cultural propuesto, si bien hay algunas excepciones que deben resaltarse como por ejemplo *La Mostra*, que fue suspendida en 2012 debido a la crisis económica aunque se retoma a partir de 2013 con la creación un nuevo evento llamado *Mostra Viva/Cinema del Mediterrani*, que combina cine con música.

Esta sucinta cronología también permite señalar de inicio el mayor de los problemas de la política cultural de la Comunidad valenciana, y es que nunca hubo una estrategia de continuidad, una planificación o línea a seguir, ni a corto ni a largo plazo, capaz de identificar los objetivos culturales y los medios a través de los cuales pueden conseguirse. Más allá de señalar tres grandes líneas de actuación, cronológica y políticamente bien identificadas, la intervención cultural autonómica y municipal quedan al albur de las afinidades o querencias del gobierno de turno, que se decanta por unas u otras actividades en función de sus gustos personales, de su formación previa o de cualquier otra circunstancia. No obstante, parece que esta tendencia puede invertirse ahora y así lo muestra el hecho de que Culturarts, como entidad pública encargada de la política cultural de la Generalitat valenciana, haya solicitado la elaboración de estudios y análisis tendentes a fijar los objetivos de la política cultural valenciana, resultado de los cuales se han identificado algunos de estos objetivos y su proyección sobre los recursos utilizados (Plan operativo 2013-2015, encargado a la Unidad de

Economía de la cultura, ECONCULT, de la Universitat de València). De acuerdo con este documento, quedan identificados los distintos ámbitos sobre los que proyectar la actividad cultural de la Generalitat Valenciana y una hipotética ponderación porcentual entre ellos.



Fuente: Marco para un Plan operativo 2013-2015. Documento elaborado por ECONCULT. Universitat de València (Pau Rausell, Dir.).

El documento utiliza metodologías tipo Delphi, adaptadas a partir de debates entre el staff directivo de Culturarts, tratando de combinar las exigencias de los programas ya en curso y la voluntad de transformar y alinear las actividades de Culturarts a las necesidades actuales de la sociedad valenciana y a las nuevas posibilidades de las actividades culturales y creativas, pero escoradas hacia la empleabilidad y la capacidad de las actividades culturales para mejorar la competitividad y el “branding territorial” (Marco para un Plan operativo 2013-2015. Documento elaborado por ECONCULT. Universitat de València, pp. 17-18).

Por otra parte, y desde un análisis de las características y elementos diferenciadores de los distintos sectores culturales, puede concluirse que la actividad audiovisual sigue concentrada en

Madrid y Barcelona aunque la Ciudad de la Luz en Alicante podría reorientar y quizás redimensionar la trayectoria del sector aunque, no obstante, atendiendo a los contenidos, la producción valenciana parece que sólo ha mostrado ser competitiva en el género denominado tele-basura. El sector de la edición de libros es una de las industrias culturales que mayores tasas de crecimiento ha mostrado en los últimos años aunque existe un importante protagonismo de la edición institucional (Generalitat Valenciana y Universidades). Las artes plásticas han constituido desde los inicios de la política cultural de los gobiernos autonómicos uno de los sectores insignia de la intervención pública, y en el ámbito del arte contemporáneo, el IVAM continua siendo un referente indiscutible con el alcance que más adelante se dirá, aunque también se consolidan otros espacios como l'Espai d'Art Contemporani de Castelló y una amplia actividad expositiva a través del Consorci de Museus. Pero las actividades culturales que en mayor medida visualizan la identidad cultural propia son el teatro y muy especialmente la música clásica. Las Sociedades Musicales, que se organiza federativamente a partir de los años sesenta, ofrecen una densa red para la práctica y aprendizaje musical, convirtiendo la música en el hecho cultural con mayor grado de territorialización en la Comunidad Valenciana (Rausell y Carrasco, 2002).

Otra de las características de la política cultural que se mantiene en el tiempo aunque aparece y desaparece en función de calendario político-electoral, es el conflicto identitario, que afecta directamente al tratamiento de la lengua propia. Precisamente, la ausencia de políticas culturales claras en materia lingüística justifica la activa intervención de la sociedad civil a través de distintos cauces, el más importante de los cuales se canaliza a través del movimiento *Escola Valenciana*, asociación que refuerza las señas de identidad valenciana a través de una estructura territorial asentada en la comarca, rompiendo así la centralidad de la provincia y de los centros urbanos como base para el desarrollo de la política cultural. También la lengua ha sido un cauce de expresión de la cultura propia y así, frente a las expresiones de grupos musicales como Al Tall o cantautores como Paco Muñoz, se potencian las actividades de Lo Rat Penat y otras instituciones con distinto posicionamiento lingüístico.

Desde la perspectiva de las relaciones entre los distintos niveles de poder, de acuerdo con el marco constitucional de distribución de competencias, las relaciones Estado-Comunidad Autónoma en aspectos relacionados con la cultura dependen en la mayoría de los casos del color político de cada una de las instancias. Los ejemplos son muy significativos, baste citar la problemática que suscita el patrimonio cultural tomando como muestra la remodelación del teatro romano de Sagunt o el Plan del Cabanyal en su condición de bien de interés cultural, donde puede apreciarse claramente un trasfondo partidista que se diluye cuando Estado y Comunidad Autónoma son del mismo signo político y se acrecienta en el caso contrario. También han sido muy conflictivas las relaciones en materia museística cuando la titularidad

pertenece al Estado y la gestión es autonómica (es el caso del Museo de Bellas Artes San Pío V) y lo mismo en materia de archivos, cuya ley autonómica fue impugnada por el Estado ante el Tribunal Constitucional al ver invadidas sus competencias con motivo de la creación del Sistema Archivístico Valenciano, aunque finalmente el Tribunal Constitucional ha sostenido una interpretación integradora de la norma, salvando su constitucionalidad (STC 66/2013).

Las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales tampoco están exentas de la problemática partidista, lo que a nivel provincial se evidencia flagrantemente en la medida en que no siempre las ayudas de las Diputaciones llegan de igual modo a todos los municipios de la provincia, resultando más favorecidos los ayuntamientos de igual signo político.

Por otra parte, se ha de resaltar la importante intervención de la sociedad civil en el desarrollo cultural, como puede advertirse en el ámbito de las actividades musicales desarrolladas por las bandas de música, que no sólo son un referente cultural en todo el territorio de la Comunidad Valenciana sino que han merecido su reconocimiento como Bien de Relevancia Local, de acuerdo con la Ley 4/1998, de Patrimonio Cultural Valenciano. Lo mismo puede decirse en el ámbito deportivo, donde existe una amplia intervención de la sociedad civil capaz de sostener distintas actividades de relevancia cultural (la pilota valenciana, por ejemplo). También la iglesia tiene una importante intervención, fundamentalmente sobre el patrimonio cultural, aunque la problemática que puede suscitar no es distinta a la de otros territorios autonómicos ni a la del Estado, por lo que no detenemos la atención en este punto.

Por último se ha de resaltar la relevancia que hasta hace poco tiempo han tenido las Cajas de Ahorros en las políticas culturales de la Comunidad Valenciana, hasta el punto que por ejemplo la Caja de Ahorros del Mediterráneo invertía más en cultura que el propio ayuntamiento de Alicante, y a nivel municipal, la actividad cultural de Caixa Ontinyent llega a superar la actividad municipal (Hernández y Albert, 2012). La reciente reestructuración bancaria ha limitado esta intervención aunque instituciones como la Fundación Bancaixa o Caixa Ontinyent continúan su actividad cultural.

Desde una perspectiva puramente económica, la dedicación de recursos a las políticas culturales se situaba por debajo de la media autonómica hasta el año 2009, aunque para el año 2012, que es el último sobre el que disponemos de datos, la situación de la Comunidad valenciana respecto de otros territorios ha sufrido un cambio importante, según muestra la siguiente gráfica:

Estadística de Financiación y Gasto Público en Cultura	
En % del gasto liquidado total en 2012	
Andalucía	0,61
Aragón	0,4
Asturias (Principado de)	0,68
Balears (Illes)	0,23
Canarias	0,26
Cantabria	0,76
Castilla y León	0,66
Castilla-La Mancha	0,34
Cataluña	0,82
Comunidad Valenciana	0,88
Extremadura	0,88
Galicia	1,01
Madrid (Comunidad de)	0,54
Murcia (Región de)	0,51
Navarra (C. Foral)	1
País Vasco	1,05
Rioja (La)	0,76
Ceuta	1,77
Melilla	4,21

Fuente: Ministerio de Cultura. Estadística de Financiación y Gasto Público en Cultura, Ministerio de Economía y Hacienda. Estadística de Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Anuario de Estadísticas Culturales 2013.

El análisis de la inversión en cultura correspondiente a las distintas administraciones indica que en el ejercicio 2011, el gasto liquidado en cultura por la Administración General del Estado se situó en 957 millones de euros, por la Administración Autónoma en 1.483 millones de euros y por la Administración Local en 3.397. Estas cifras suponen descensos interanuales cifrados en el 8,9%, el 16,2% y el 16% respectivamente (Fuente: Anuario de Estadísticas Culturales 2013, que puede consultarse en www.mecd.gob.es). Como puede advertirse, la mayor parte de la inversión en cultura corresponde a la Administración Local.

De acuerdo con la Ley 8/2014, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2015, la inversión autonómica presupuestada para las entidades de Derecho público de la Generalitat en el ámbito de la cultura se ha fijado en un importe de 747.243,84 miles de euros de los cuales, por ejemplo, corresponden 28.230,41 miles de euros a Culturarts, frente a los 20.885,10 presupuestados para el ejercicio anterior; de 5.641,37 miles de euros al Instituto Valenciano de Arte Moderno y de 265,24 miles de euros al Patronat del Misteri d'Elx, que ha visto reducida la inversión respecto del año anterior, que se cifró en 300,32 miles de euros. Para las fundaciones públicas de la Generalitat, la estimación de gastos aprobada alcanza un importe de 63.724,90

miles de euros, de los cuales 21.557,83 corresponden a la Fundación Palau de les Arts Reina Sofía (nótese que por ejemplo, para la Fundación para la Investigación del Hospital Universitario de la Fe de la CV se han presupuestado 9.582,30 miles de euros), inversión que ha sufrido un incremento respecto del presupuesto del ejercicio anterior, fijado en 19.979,55 miles de euros.

En cuanto a las subvenciones, el presupuesto de la GV para 2015 también ofrece una muestra de las líneas de la política cultural valenciana. Así, por ejemplo, con cargo al Capítulo 4 y como ayudas para actividades vinculadas con la cultura valenciana y el patrimonio cultural inmaterial valenciano (Código Línea: T3222000) son beneficiarios la Fundación Cañada Blanch (realización de un Curso de especialización en Turismo Cultural con la finalidad de formar futuros gestores culturales) y Lo Rat Penat (financiación de las actividades culturales y los gastos de funcionamiento que realiza la institución). La línea relativa a Congresos y cursos posgrado en el ámbito cultural (Código Línea: T5992000) tiene como beneficiarios al CEU San Pablo y a la Universidad Politécnica de Valencia. Y en cuanto al capítulo 7, relativo Infraestructuras y equipamiento cultural, son beneficiarios distintos ayuntamientos para la construcción o adecuación de infraestructuras culturales municipales (cines o auditorios), pero también entidades privadas como por ejemplo Parroquia de la Asunción de Nuestra Sra. de Torrent (en concreto, hay una subvención nominativa para la adecuación del Teatro parroquial de Torrent).

El análisis de los distintos sectores culturales muestra que la política cultural se decanta por las ayudas a la música, y así constan distintas subvenciones nominativas a las sociedades musicales en general (ayudas para la construcción y remodelación de las infraestructuras de las Sociedades musicales) pero también llama la atención el ámbito territorial de las distintas agrupaciones beneficiadas (Círculo Católico de Torrent, Sociedad Musical Primitiva de Lliria, Sociedad Musical Unión Musical de Lliria, Unión Artística Musical de Montroy, Sociedad Musical Santa Cecilia de Cullera, Sociedad Musical Santa Cecilia de Foios, Sociedad Musical Segorbe y Unión Musical de Torrent).

Por otra parte, los presupuestos para 2015 también reconocen las transferencias realizadas a las Diputaciones de Valencia, Alicante y Castellón, para la amortización del préstamo solicitado para financiar la aportación de la Generalitat prevista en la programación de inversiones en infraestructuras culturales y rehabilitación del patrimonio artístico, correspondientes a convocatorias de finales de los años 90. Son una prueba más de las relaciones entre los distintos centros de poder y de la necesidad de articular mecanismos que garanticen la eficiencia en la inversión cultural y la evitación de duplicidades.

12.3. Las políticas públicas en materia de cultura y su distribución competencial en la Comunidad Valenciana

12.3.1. La distribución competencial

La Constitución española reconoce entre los principios rectores de la política social y económica el derecho de acceso a la cultura, que los poderes públicos promoverán y tutelarán (artículo 44 CE); así como la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad (artículo 46 CE).

En cuanto a la distribución de competencias entre los distintos centros de poder, el artículo 149.1 CE contiene algunos títulos exclusivos del Estado directamente vinculados con la materia cultura como son la “regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones” (artículo 149.1.1ª CE); las “relaciones internacionales” (artículo 149.1.3ª CE) y la “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas” (artículo 149.1.28ª CE). Pero junto a la competencia exclusiva, el artículo 149.2 CE establece un régimen de concurrencia en la acción de los poderes públicos, una acción bilateral y consensuada entre los distintos centros de poder, que admite acciones paralelas con el mismo contenido sobre la cultura nacional y las regionales a través de las técnicas propias de las relaciones interadministrativas. Por su parte, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la materia cultura resulta del juego de las distintas reglas del artículo 148 CE, como pueden ser la artesanía (regla 14ª); museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma (regla 15ª); patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma (regla 16ª); fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma (regla 17ª) y promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (regla 19ª).

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, ha asumido competencia exclusiva sobre la materia “cultura” (artículo 49.1.4ª) aunque también ostenta competencia sobre “patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo establecido en el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución española” (regla 5ª); y sobre “archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros centros de depósito que no sean de titularidad estatal. Conservatorios de Música y danza, centros dramáticos y servicios de Bellas Artes de interés para la Comunidad Valenciana” (regla 6ª).

Junto a la competencia estatal y autonómica, también la Administración local interviene en el ámbito cultural. El marco normativo se encuentra en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local, que reconoce como competencias municipales propias las relativas a “protección y gestión del patrimonio histórico” y “promoción de la cultura y equipamientos culturales” (artículo 25). Asimismo, los municipios con población superior a 5.000 habitantes deberán prestar en todo caso, por sí o asociados, los servicios de biblioteca pública (artículo 26). Por otra parte, se prevé la delegación de competencias de la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas en la “gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª CE” (artículo 27, g).

La regulación básica sobre régimen local se completa con el desarrollo autonómico contenido en la Ley 8/2003, de 23 de junio, de Régimen local de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 33 establece como competencias propias de los municipios en materia de cultura las relativas a “patrimonio histórico-artístico” (letra e) y las “actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo” (letra n). Asimismo, cuando se constituyan entidades locales menores, el acuerdo de constitución hará mención expresa a las competencias propias de ésta, a las que sean objeto de delegación por el municipio en los términos del artículo anterior y a la forma en que se garantice la adecuada prestación, por el municipio, en su caso, de los servicios relativos a “protección del patrimonio histórico-artístico” y “actividades e instalaciones culturales y deportivas” (artículo 59).

Por su parte, entre los servicios mínimos obligatorios, el artículo 34 de la Ley 8/2010 exige en todos los municipios agencia de lectura; en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, biblioteca pública; y en los de población superior a 20.000 habitantes, además, instalaciones deportivas de uso público. No obstante, el artículo 36 permite la dispensa de la obligación de prestar servicios mínimos, con carácter provisional y por tiempo determinado, si su establecimiento o prestación resultaran imposibles o de muy difícil ejecución, lo cual se ha de solicitar al Consell que, una vez autorizada, de acuerdo con la Diputación provincial y previa audiencia del municipio afectado, podrá adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar la adecuada prestación de los servicios en el plazo más breve posible.

También la legislación autonómica en materia de régimen local permite regímenes especiales de organización y funcionamiento municipal, que adoptará el Consell mediante decreto, cuando concurren circunstancias vinculadas al patrimonio artístico o cultural, siempre que sean de magnitud suficiente como para condicionar e interferir el normal funcionamiento de la organización municipal o la prestación de los servicios municipales (artículo 39). En estos

casos, la Ley prevé algunas especialidades organizativas (la creación de un Consejo Municipal de Participación, por ejemplo) y además la necesidad de que en los casos en que varios municipios funcionen con un mismo régimen especial por razón de la materia, la exigencia de que se asocien bajo alguna de las fórmulas previstas en las leyes a fin de actuar como interlocutores de la Administración autonómica y de las diputaciones provinciales (artículo 40).

La provincia también ostenta competencias propias, de acuerdo con la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunidad Valenciana, para la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios; así como para la prestación de los servicios públicos que afectan a varios municipios, cuando su gestión no sea asumida por cualquiera de las fórmulas asociativas de ámbito supramunicipal; y de cooperación al fomento del desarrollo económico y social de la provincia, sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones Públicas. Asimismo, mediante ley, la Generalitat puede transferir o delegar en las Diputaciones la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana (artículo 50). Las competencias en materia de cultura encuentran acomodo en estos preceptos y por tanto pueden ser asumidas por las Diputaciones bajo la fórmula de cooperación cuando afecten a varios municipios. Las áreas metropolitanas también puede asumir la gestión supramunicipal de obras o servicios, que se determinarán en su ley de creación y se referirán, en todo caso, al ámbito territorial de un área metropolitana que requiera una coordinación o planificación conjunta de los mismos (artículo 84). Sin duda, la prestación de los servicios culturales es uno de los ámbitos que pueden asumirse de este modo.

En efecto, la Ley 8/2010 admite distintos mecanismos de alteración de la competencia de la Generalitat en favor de la administración local, de acuerdo con los principios de subsidiariedad, coordinación, cooperación y colaboración (artículo 144). Así, se admite la delegación en la ejecución de funciones y la encomienda de la gestión de las actividades y servicios a los ayuntamientos y entes locales supramunicipales que por sus medios puedan asumirlas, cuando con ello se garanticen la proximidad de la gestión a la ciudadanía y se alcancen una mayor participación de los mismos, asegurándose en todo caso la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. También es posible la descentralización de competencias a favor de los ayuntamientos y entidades locales supramunicipales, mediante ley, cuando sean susceptibles de ello, atendiendo a su capacidad de gestión (artículo 145). Y por último, la ley valenciana recoge un pronunciamiento expreso en relación con la enajenación de bienes históricos o artísticos (artículo 190), al disponer que “los monumentos, edificios u objetos de índole artística o histórica, incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, son imprescriptibles e inalienables, salvo las transmisiones que puedan acordarse entre las administraciones públicas. No obstante, podrán, por causa de interés público y con autorización del órgano competente de la Generalitat, oída la Junta de Valoración de Bienes del Patrimonio

Cultural Valenciano, acordar la permuta con otros bienes de particulares, de, al menos, igual valor cultural, siempre que no estén declarados de interés cultural. Tratándose de bienes muebles, podrán, con los mismos requisitos, acordar su permuta también con entidades públicas o particulares extranjeros, previa obtención de la preceptiva autorización de exportación por parte de la administración del Estado”.

De cuanto se ha dicho y para mayor claridad de la exposición, la distribución de competencias entre los distintos centros de poder puede expresarse en las siguientes ideas-fuerza:

- La amplitud y transversalidad de la materia cultura dificulta la concreción del marco competencial, que afecta al Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local.
- Existe una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura (artículo 149.2 CE), que exige una actuación coordinada o “de acuerdo” entre los distintos centros de poder.
- El Estado asume competencia exclusiva sobre:
 - Regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones (artículo 149.1.1ª CE). Este título competencial sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la CE, que sólo puede consistir en fijar unos mínimos con la finalidad de garantizar una igualdad sustancial, siempre que las condiciones básicas establecidas por el Estado sirvan a dicha igualdad y afecten a las posiciones jurídicas fundamentales, no a cualquier contenido del derecho sino justamente a su contenido primario (STC 3/2013); lo que no ampara un título horizontal del Estado que le permita regular sobre cualquier materia o sector del ordenamiento (STC 70/2013). Precisamente, esta regla sirve para justificar la tutela estatal contenida en la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español en la medida en que garantiza la igualdad de todos los españoles a través del marco dentro del cual la posición jurídica de los ciudadanos ante los derechos fundamentales conectados con el patrimonio histórico sea la misma.
 - Relaciones internacionales, sin perjuicio de la promoción o fomento de la cultura propia, que pueden ostentar las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.3ª CE). Esta competencia autoriza al Estado a intervenir a nivel internacional, por ejemplo ante la UNESCO para instar la declaración de Patrimonio de la Humanidad, la inclusión en la Lista Roja.... Así ha ocurrido con respecto del Misteri d'Elx o La Festa de la Mare de Déu de la Salut de

Algemés, que forman parte de la Lista Representativa del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO, y en cuyo procedimiento interviene el Estado.

- Defensa de del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (artículo 149.1.28ª CE). Se trata de una competencia estatal que se ejerce con independencia de quién sea el titular del patrimonio. Una de las dificultades de este precepto es la fijación del concepto de expoliación, como bien se ha podido apreciar en la intervención estatal frente al conocido como Plan urbanístico del Cabanyal y en el que el Estado ha hecho uso de este título para paralizar la tramitación urbanística municipal.
- Museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.28ª CE). Lo determinante en este caso es a quién corresponde la “titularidad” de la institución cultural (museo, biblioteca...), aunque se admite la gestión autonómica.
- La Comunidad Valenciana, de acuerdo con el artículo 49 del Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
 - “cultura” (artículo 49.4ª). Bajo esta expresión encuentra acomodo un amplio y variado conjunto de actividades, que pueden admitirse siempre que no colisionen con los títulos competenciales del Estado.
 - “patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo establecido en el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución española” (artículo 49.5ª). En desarrollo de esta competencia, la Comunidad valenciana ha aprobado la Ley 4/1998, de Patrimonio Cultural valenciano y también otras leyes sectoriales como por ejemplo la Ley 2/1998, de la música. Entre las competencias que ampara este título competencial se encuentran la clasificación de bienes así como las distintas categorías de protección del patrimonio cultural (Bien de Interés Cultural, Bien de Relevancia Local...), y las medidas de conservación y tutela de dicho patrimonio, entre otras disposiciones.
 - “archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros centros de depósito que no sean de titularidad estatal. Conservatorios de Música y danza, centros dramáticos y servicios de Bellas Artes de interés para la Comunidad Valenciana” (artículo 49.6ª). Sobre los archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros centros de depósito el criterio de atribución de la competencia autonómica es que no sean de titularidad del Estado, pues sobre éstos rige la competencia estatal del artículo 149.1.28 CE. Sobre Conservatorios

de Música y danza, centros dramáticos y servicios de Bellas Artes el criterio atributivo de la competencia es el “interés para la Comunidad Valenciana”. En desarrollo de esta competencia, se han aprobado varias leyes como la Ley 3/2005, de 15 de junio, de la Generalitat, de Archivos y la Ley 4/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Bibliotecas.

- La Administración local también ostenta competencia en materia cultural, de acuerdo con la legislación básica del Estado (Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local) y el desarrollo autonómico contenido en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, que se extiende a las siguientes materias:
 - Competencias propias de los municipios:
 - “protección y gestión del patrimonio histórico”
 - “promoción de la cultura y equipamientos culturales”
 - “Patrimonio histórico-artístico”
 - “Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo”
 - Servicios municipales obligatorios:
 - Todos los municipios: agencia de lectura
 - municipios con población superior a 5.000 habitantes, por sí o asociados, biblioteca pública.
 - población superior a 20.000 habitantes, además, instalaciones deportivas de uso público.
 - Competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas que pueden delegarse en los municipios.
 - “gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª CE”.

12.3.2. El modelo de gestión

A nivel autonómico, tras la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público empresarial y fundacional de la Generalitat (DOCV de 23 de mayo), el sector público en el ámbito de la cultura, el arte y el ocio ha sufrido una importante remodelación que podemos sintetizar en tres ámbitos. El primero se concreta en la supresión de algunos de los organismos, como por ejemplo el Consell Valencià del Esport, y la asunción de la gestión directa de las correspondientes competencias por parte de la Consellería. El segundo y más importante es la extinción de un gran número de organismos (la mayoría de los que desarrollaban las competencias autonómicas) para su inmediata

integración en CulturArts, Entidad de Derecho público creada para *ad hoc* para la gestión de las actividades propias de la cultura, arte y ocio en general, y de las artes escénicas, de la música, la cinematografía y los museos en particular, así como en relación con las actividades de conservación y restauración del patrimonio, de fomento de unidades artísticas estables y de gestión de espacios culturales. En concreto, la reestructuración ha supuesto la integración del Instituto Valenciano de la Música (IVM), Teatres de la Generalitat, el Instituto Valenciano del Audiovisual y Cinematografía Ricardo Muñoz Suay (IVAC) y el Instituto Valenciano de Conservación y Restauración de Bienes Culturales (IVC+r). También se integran las Fundaciones Palau de les Arts Reina Sofía y La Llum de les Imatges, e igualmente se incorporarán la totalidad de las acciones de titularidad de la Generalitat representativas del 100 por cien del capital social de la mercantil Proyecto Cultural de Castellón, SA. También se integrará en Culturarts la gestión y custodia del archivo documental de RTVV, de acuerdo con la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (artículo 129). Dicho texto prevé la adscripción del personal laboral del archivo de documentación de Radiotelevisión Valenciana, S.A.U. para la efectiva gestión del archivo. No obstante, la titularidad del archivo documental de RTVV corresponderá a la mercantil Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., en tanto no haya concluido su proceso de liquidación.

Se crea así una mega institución, CulturArts, bajo la forma jurídica de Entidad de Derecho público de las previstas en el Texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de Junio de 1991, del Consell; sustituido a partir del 15 de marzo de 2015 por la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. El artículo 155 de dicho texto define las Entidades de Derecho público como organismos públicos facultados para ejercer potestades administrativas, realizar actividades prestacionales y de fomento, gestionar servicios o producir bienes de interés público susceptibles o no de contraprestación, para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración de la Generalitat en el ámbito de sus competencias. Estas entidades se rigen por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria. El personal de las entidades públicas empresariales se rige por el derecho laboral, y su selección se realizará mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En cuanto a la forma de gestión, estas Entidades de Derecho público desarrollarán sus actividades con arreglo a un plan de acción anual, bajo la vigencia y en el marco de un contrato plurianual de gestión, que será aprobado por el Consell a propuesta de la conselleria de

adscripción, con informe favorable de la conselleria con competencia en las materias de hacienda y de sector público. El citado contrato contendrá, al menos: a) Los objetivos a alcanzar, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos. b) Los recursos personales, materiales y económicos para la consecución de los objetivos. c) El procedimiento a seguir para la cobertura de los déficit anuales que, en su caso, se pudieran producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto de los estimados y las consecuencias de responsabilidad en la gestión que, en su caso, procedan. d) El régimen de control de su cumplimiento por parte de la conselleria competente en materia de hacienda, así como el procedimiento para los ajustes y adaptaciones anuales que, en su caso, procedan. La forma jurídica de Entidad de Derecho público de acuerdo con la nueva Ley 1/2015, obligará a la elaboración de un Plan de acción anual, bajo la vigencia y en el marco de un contrato plurianual de gestión, que al menos permitirá conocer las líneas básica de la política cultural valenciana.

En resumen, el nuevo marco normativo supone la centralización de la política cultural en la entidad de Derecho público Culturarts, sin perjuicio de una organización interna con varias subdirecciones para los correspondientes ámbitos culturales (teatro, cine...), a excepción de las funciones de carácter administrativo, que reglamentariamente podrán atribuirse a la conselleria de adscripción. Según manifestó el entonces Director General, Manuel Tomás, CulturArts debe verse “como una oportunidad, no como una amenaza”, al tiempo que definía esta institución como una herramienta para una “política cultural de nueva planta, basada en la austeridad, la pluralidad y la concepción de la actividad artística como motor de desarrollo económico” (Fuente: periódico Las Provincias, 26-2-13).

La tercera de las consecuencias sobre las formas de gestión cultural derivada de la aprobación de la citada Ley 1/2013, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público empresarial y fundacional de la Generalitat es la permanencia del IVAM que no se integra en Culturarts. La decisión se justifica fundamentalmente en el hecho de que muchos de sus bienes (colecciones...) se adquieren por donaciones de sus creadores en las que el donante condiciona la transmisión a la titularidad del IVAM, de modo que la integración en otra estructura organizativa supondría la reversión de la donación. Sin duda, estamos ante un interesante ejemplo de ingeniería jurídica que, a juicio de la Generalitat y de los expertos consultados, blinda férreamente la institución y obliga a mantener su estructura orgánica. A nuestro parecer, es cierto que la voluntad del donante puede suponer la reversión de los bienes, pero lo que ha de cuestionarse es cómo pudo admitirse este tipo de donación, qué controles se ejercieron y quiénes autorizaron este tipo de cláusulas, y además deberíamos conocer si todas las donaciones se hicieron con estas prevenciones o por el contrario son la excepción.

El Instituto Valenciano de Arte Moderno (IVAM) también es una Entidad de Derecho público, y por tanto sometida a las disposiciones de la reciente Ley 1/2015 en relación con la aprobación de un plan. Por otra parte, el artículo 15 de la Ley 1/2013 establece que el IVAM y CulturArts Generalitat, como entidades de derecho público, podrán suscribir convenios de colaboración para unificar directrices y fijar un marco común en el desarrollo de actividades de naturaleza similar. Asimismo, formalizarán las encomiendas de gestión necesarias para optimizar los recursos en la prestación de servicios.

Las formas de gestión de la política cultural a nivel local se desarrollan tanto a nivel provincial como municipal. En el primer caso, las Diputaciones cuentan con servicios y unidades para la prestación de ayuda a los municipios, como por ejemplo el Servicio de Asistencia y Recursos Culturales (SARC) de la Diputación de Valencia, cuya actividad de fomento cultural puede apreciarse en la reciente convocatoria de ayudas para proyectos culturales singulares, que publica el BOP Valencia de 26 de enero de 2015. También las Diputaciones cuentan con instalaciones y servicios culturales propios. En concreto, la mayor parte de la red de museos y bibliotecas ubicados en las capitales de provincia de nuestra Comunidad Autónoma son de titularidad provincial y también recurren a la forma de administración institucional, como por ejemplo la Fundació Alfons el Magnànim de la Diputación de Valencia o el Instituto Juan Gil Albert de la Diputación de Alicante.

A nivel municipal, las fórmulas de gestión son muy diversas aunque podemos establecer una distinción entre las opciones utilizadas por las capitales de provincia y municipios de gran población, y el resto de municipios del territorio autonómico. En cuanto a las capitales de provincia, encontramos toda la variedad de posibilidades. Se combina la gestión directa (Teatro Principal de Valencia), con la gestión indirecta, fundamentalmente a través de la concesión administrativa (por ejemplo Espai Rambleta o Teatre El Musical), y la creación de administraciones institucionales a las que se adscribe la gestión (el Palau de la música de la ciudad de Valencia, que es un organismo Autónomo municipal, la Fundación Deportiva Municipal de Valencia o el Patronato Municipal de Cultura de Alicante).

El resto de municipios desarrollan sus políticas culturales a través de las correspondientes concejalías –en general compartidas con otras materias como fiestas, turismo o juventud- y, en la mayoría de los casos, con la ayuda de la correspondiente Diputación provincial a través de los citados servicios. También, desde los años 90 es usual que el municipio cuente con Casa de Cultura como parte del demanio municipal, y en los últimos años, muchos municipios cuentan con centros culturales del tipo Teatro-Auditorio que gestionan normalmente a través de la fórmula concesional. Lo mismo ocurre con las instalaciones deportivas, aunque en este caso

además de la explotación a través de la concesión se suelen crear fórmulas mixtas o fundaciones para aligerar la carga económica para el erario público.

La gestión pública de la cultura se compagina con una amplia base cívica que interviene normalmente a través de las fórmulas asociativas (el caso de las bandas de música es especialmente significativo), pero también bajo la forma de fundación, que es el modelo escogido por las Cajas de ahorro y también por la iglesia. Igualmente, las Universidades contribuyen a la política cultural, ofreciendo sus instalaciones para distintas actividades o programando actividades con una amplia base social, como es el caso de *Universitat als pobles*, promovida por la Universitat de València.

12.4. Ejemplos comparados

A nivel europeo, el proyecto Creative Europe del Instituto ERICarts puso de manifiesto un cambio de paradigma en las políticas culturales, que se expresa en la creciente necesidad de compartir la responsabilidad de fomentar procesos creativos entre los distintos agentes públicos, privados y no lucrativos, así como la necesidad de nuevas asociaciones culturales (o divisiones inteligentes de trabajo) a través de las esferas de competencia tradicionales locales, regionales, nacionales, europeas e internacionales. El contenido de estas propuestas puede consultarse en el *Compendio de Políticas y Tendencias Culturales en Europa del Consejo de Europa y el ERICarts*, de acceso a través de la dirección electrónica: www.culturalpolicies.net.

A nivel interno, y tras haber detectado como uno de los problemas la ausencia de una planificación o proyecto cultural capaz de fijar directrices sólidas que trasciendan el calendario político y las opciones personales de quienes nos gobiernan, algunas Comunidades Autónomas han elaborado instrumentos de planificación. Es el caso de Andalucía, que ya desde los años 90 redactó planes parciales o sectoriales (por ejemplo, los Planes Generales de Bienes Culturales) o planes estratégicos (como el Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía de 2007). Más recientemente, otras Comunidades Autónomas han iniciado esta tarea, como es el caso de Cataluña, donde existe un Plan de Equipamientos Culturales 2010-2020, en que se establecen cuáles son los equipamientos municipales necesarios para completar la red de infraestructuras culturales básicas capaces de garantizar el acceso a la cultura de la población en su conjunto. El despliegue de este Plan pretende incrementar el número de municipios con equipamientos y servicios culturales, mejorar las condiciones de los que ya existen y disminuir tanto las ratios de población por equipamiento como las distancias para acceder a los servicios culturales básicos. El documento, con una visión de conjunto y desde una mirada territorial, toma en consideración por primera vez la totalidad de equipamientos culturales esenciales para Cataluña. También se

ha optado por la creación de un organismo, mediante Ley 6/2008, de 13 de mayo, de creación del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes (CoNCA), entre cuyas funciones además de las de carácter consultivo se encuentran las de participación en el diseño de las líneas de actuación de apoyo a creadores y entidades respecto a la promoción, el fomento, la difusión y la proyección de la creación artística, o la evaluación de los contratos programa que rigen las relaciones entre el departamento competente en materia de cultura y los equipamientos culturales de los que la Administración de la Generalidad es titular o en los que participa, y las realización de auditorías culturales de los equipamientos culturales de titularidad de la Administración de Generalidad y de las entidades públicas o privadas que se lo encomienden, así como realizar una auditoría bienal sobre la repercusión cultural de las subvenciones concedidas y hacerla pública.

12.5. Los efectos de la reforma local sobre las políticas culturales

Tras la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las competencias locales tradicionalmente atribuidas en materia de cultura han sufrido ciertas modificaciones. De un lado, desaparece la competencia propia en las materias relativas a “patrimonio histórico-artístico” y “actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo”, que recogía el artículo 25, letras e) y m) respectivamente, de la Ley 7/1985; aunque no obstante, el artículo 33 de la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunidad Valenciana mantiene como competencias propias de los municipios las relativas a “Patrimonio histórico-artístico” (letra e) y las “Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo” (letra n). En consecuencia, la reforma introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local no ha supuesto ninguna alteración de las competencias municipales en estas materias, que se mantienen gracias a la regulación autonómica.

Ahora bien, la supresión de la competencia municipal para realizar “actividades complementarias”, que reconocía el artículo 28 de la ley 7/1985 y bajo cuyo paraguas encontraban cobijo muchas de las acciones culturales desarrolladas por los ayuntamientos puede alterar en cierto modo la actividad municipal. La reforma no elimina esta competencia sino que la condiciona a que “no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública” (artículo 7). En

esencia, la realización de actividades diferentes de las competencias municipales propias o delegadas (las llamadas competencias impropias), se vincula al saneamiento financiero de la entidad municipal y a la prohibición de duplicidades.

La reacción municipal en este punto ha sido nula, incluso diríamos que la modificación se ha recibido con cierta alegría en la medida en que permite a los ayuntamientos liberarse de una partida presupuestaria importante sin coste electoral.

12.6. Propuestas de reforma

De acuerdo con el análisis expuesto, las propuestas de reforma para la Comunidad Valenciana pueden sintetizarse del siguiente modo:

12.6.1. Medidas legislativas para la reforma

Una de las dificultades que encuentra la materia cultura es la amplitud de contenidos y las dificultades de técnica legislativa que de ello derivan. Existe un marco normativo muy amplio y confuso en todos los niveles de decisión (estatal, autonómico y local), que dificulta la coherencia en la definición de políticas públicas. La dispersión normativa produce incoherencia entre las distintas medidas, y también solapamientos entre las competencias correspondientes a los distintos centros de poder. Así, por ejemplo, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, la regulación de los museos se encuentra en Ley 4/98, de Patrimonio cultural valenciano mientras que la ordenación de otros centros de culturales (bibliotecas) ha de buscarse en la regulación específica. No es suficiente el reconocimiento de un Derecho de la cultura del que puedan extraerse principios y reglas para este sector (Prieto de Pedro, 1993), y es necesaria una intervención legislativa capaz de clarificar las competencias de cada uno de los centros de poder.

12.6.2. Instrumentos de planificación de la política cultural autonómica y local

Resulta inaplazable la redacción de instrumentos de planificación de la política cultural de la Generalitat Valenciana y de la administración local (al menos para los municipios de cierta magnitud o trascendencia territorial), en los que se fijen los objetivos y medios para su consecución, con detalle de las actuaciones correspondientes a cada uno de los ámbitos que se incluyen en la materia cultura (música, archivos, bibliotecas...). Podría admitirse una inicial planificación sectorial, que culminara más tarde con las líneas generales de la política cultural. La planificación debe extenderse más allá del período de mandato gubernamental, de modo que pueda garantizarse la objetividad en el diseño y definición de las distintas acciones. Un período

de cinco o seis años se considera adecuado a tal fin, sin perjuicio de las adaptaciones que pudieran realizarse durante el correspondiente período. También es necesaria la definición de sistemas de evaluación del grado de consecución de resultados, como herramienta imprescindible para garantizar la adopción de medidas eficientes.

Esta propuesta, como se ha dicho, es aplicable a la administración autonómica pero también a la local, al menos en los municipios de cierta población, por ejemplo, de más de 5000 habitantes.

12.6.3. Las relaciones entre los distintos centros de poder con competencia en materia cultural

Las relaciones entre las distintas administraciones dejan entrever la ausencia de mecanismos de comunicación que garanticen la fluidez de las relaciones interadministrativas. A nivel de protección del patrimonio cultural se advierte la inaplazable necesidad de articular mecanismos de cooperación administrativa, y en concreto con el Estado en la medida en que ostenta la competencia para la adopción de las distintas medidas de protección cultural que ofrece la UNESCO.

La definición de algún órgano administrativo *ad hoc*, al modo de Consejo interterritorial en materia de cultura, en el que estuvieran representadas la Administración autonómica y la local (diputaciones y municipios) podría facilitar el desarrollo de políticas culturales en todo el territorio, no vinculados a las afinidades políticas.

12.6.4. La acción de fomento

La actividad de fomento, como título de intervención administrativa en materia de cultura, necesita perfilar su ámbito en relación con otras materias como por ejemplo la educación. Es un logro que la Ley educación permita usar las instalaciones educativas después del horario escolar para otros fines, entre los que se encuentran los culturales; pero esto mismo debe extenderse a otro tipo de instalaciones públicas. La optimización de los espacios públicos, las infraestructuras que hemos denominado “elefantes blancos” pero también las de menor escala, pasa por la puesta a disposición de estas dependencias al servicio de las distintas actividades culturales del correspondiente territorio. Para ello, resulta prioritaria la elaboración de un inventario o catálogo general de todas las instalaciones, como instrumento para la posterior toma de decisiones.

Por otra parte, no hay que desaprovechar el papel que la sociedad civil tiene en este ámbito, de modo que las infraestructuras públicas deben estar al servicio de las distintas actividades, garantizando la eficiente utilización de los recursos públicos.

12.6.5. Las ayudas públicas para la promoción cultural

Debería revisarse la financiación directa de las actividades culturales, en la medida en que se ha constatado la contaminación política en la adjudicación de ayudas y subvenciones a determinadas acciones culturales, o a determinados territorios (el detalle de los municipios beneficiados en los Presupuestos de la GV para 2015 es más que significativo).

La concreción de objetivos en los distintos instrumentos de planificación permitiría mayor objetividad en los criterios para la concesión de tales ayudas y por tanto se evitaría el clientelismo que puede generar el actual sistema.

12.6.6. La participación de la sociedad civil

La sociedad civil interviene muy activamente en los distintos ámbitos de la cultura propia, lo que en realidad crea un fuerte sentimiento identitario. No obstante, es necesario reforzar el apoyo institucional (autonómico y local) a los distintos colectivos, que son muchos y muy variados, a través los instrumentos más adecuados. Unas veces, bastará con facilitar locales o dependencias para la realización del proyecto cultural, y otras se precisa de mayor intervención pública. La dificultad se encuentra en detectar cuáles son las medidas que en cada caso resultan más adecuadas, lo cual es difícil en este momento en que carecemos de un análisis detallado de la situación.

En esta dirección parece moverse la reciente Ley 9/2014, de 28 de diciembre, de Impulso de la Actividad y del Mecenazgo Cultural en la Comunidad Valenciana, cuyos resultados no podemos valorar todavía aunque incluye algunas medidas muy convenientes para facilitar la intervención de la sociedad civil como por ejemplo la elaboración de un Plan de Mecenazgo Cultural en colaboración con las consellerías competentes en materia de ciencia y deporte y con la participación de las Universidades públicas valencianas y sus consejos sociales y del Consell Valencià de Cultura. También la creación de una Oficina de Mecenazgo Cultural y la adopción de medidas fiscales de impulso del mecenazgo cultural, científico y deportivo (Deducciones en la cuota autonómica del IRPF por donaciones de carácter cultural y otras donaciones a entidades sin fin de lucro; o deducciones por inversión en patrimonio cultural o en fomento de la lengua propia, por ejemplo). Igualmente deberían analizarse las posibilidades de explotación de las instalaciones de la iglesia, católica fundamentalmente, muy adecuadas para conciertos y otras actividades culturales (conferencias, exposiciones...).

12.6.7. La proyección internacional de la cultura propia

La proyección internacional de la cultura propia puede ser un factor importante para el desarrollo de la Comunidad. Uno de los ámbitos en los que esta tarea se ha desarrollado de

modo constante en el tiempo es el musical, a través de la proyección internacional de los certámenes y festivales. Se trata de una actividad de gran prestigio para la cultura propia y por tanto debe encontrar el reconocimiento institucional que merece.

NUEVA AGENDA PARA EL GOBIERNO LOCAL. Cuadro resumen para las políticas culturales

	Tipología de acciones para el nivel	Propuesta de políticas públicas identificadas para ese nivel
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel legislativo - Políticas de dirección y coordinación - Fiscalización y control de políticas desarrolladas a otros niveles - Apoyo a la ejecución a niveles supramunicipales y locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de instrumentos de planificación sobre las políticas culturales. - Eliminación del conflicto lingüístico de la arena política. - Relaciones interadministrativas con el Estado, para la mejor gestión de museos, archivos y demás contenedores culturales de titularidad estatal y gestión autonómica. - Elaboración de un mapa de infraestructuras culturales, con expresa referencia al ámbito sobre el que se proyectan (música, teatro...). - Acciones de concienciación sobre el valor del patrimonio cultural valenciano. - Defensa y promoción de la música como patrimonio cultural valenciano con especial relevancia para nuestro territorio. - Fomento de la participación ciudadana en las políticas culturales.
Nivel supramunicipal (intercomunalidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Atribución voluntaria - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Secuenciación temporal tras experimentación 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de un mapa de infraestructuras culturales a nivel supramunicipal, con expresa referencia al ámbito sobre el que se proyectan (música, teatro...). - Análisis de los distintos instrumentos de relación interadministrativa y detección de los más adecuados para garantizar el acceso a la cultura.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de instrumentos de planificación sobre las políticas culturales, con plazo superior al período electoral correspondiente. - Identificación del patrimonio cultural propio. - Participación ciudadana en la conformación de la oferta cultural.

13. Polítiques d'habitatge

José Manuel Luis-Hortolano (IIDL. Universitat de València – Estudi General)

13.1. Introducció general i context

La política d'habitatge en l'actualitat es reparteix d'una manera prou complexa entre els distints nivells de l'administració. De fet, no hi ha una consideració de l'habitatge com a objecte de competència política en sí, com la sanitat, l'educació o l'ordenació del territori. Tot i que l'article 148.3 de la Constitució atribueix a les autonomies les competències en ordenació del territori, urbanisme i habitatge i l'article 49.9 de l'Estatut d'Autonomia s'atribueix la competència exclusiva, mai han estat completament definits quins eren els límits d'eixa política d'habitatge. Les raons són evidents; l'habitatge és un bé bàsic que és objecte d'especulació; en la seua producció i distribució intervenen actors socials de diferents tipus, des de constructors, promotors, l'administració en els seus distints nivells, entitats financeres ara en el paper de promotors, inversors, professionals liberals i, finalment, ciutadans, essencialment exclosos per actors públics i privats de la formulació de qualsevol participació en les polítiques d'habitatge i reduïts a la seua condició d'administrats i consumidors.

Cal afegir que el dret a l'habitatge no és l'accés a qualsevol tipus sinó també a aquell que reunisca les condicions suficients de dignitat i adequació funcional. Con s'assenyala en diferents documents des d'acadèmics fins el mateix defensor del poble, l'espai vital ha de reunir les condicions d'habitabilitat mínimes i ha de tindre uns equipaments mínims tant interiors (serveis higiènic, calefacció, electricitat,...) com urbanístics (aigua, clavegueram, enllumenat públic,... etc) i un nivell de dotacions a l'espai públic que li permeta tindre una vida socialment completa.

D'altra banda, l'habitatge ha estat al centre de les preocupacions socials de la ciutadania del País Valencià i del conjunt de l'estat. El baròmetre del CIS (Centre d'investigacions sociològiques) de setembre de 2007 indicava que l'habitatge era, per primera vegada a la història, la principal causa de preocupació dels espanyols. Al preguntar-los pels tres principals problemes que existien en l'actualitat (setembre de 2007) en Espanya, el 37,3 per cent dels enquestats va mencionar l'habitatge, un 35,4% assenyala el terrorisme i un 35% va respondre que l'atur. Si bé el terrorisme va ser citat en primer lloc con el principal problema de l'estat (16,3% terrorisme i 16,2% habitatge), un 17,2% dels enquestats afirmaren que era l'habitatge el problema que més els hi afectava personalment (front el 10% de l'atur i el 3% del terrorisme).

A més a més, aquesta bombolla i posterior esclat dels preus i producció de vivendes ha estat en l'origen d'una de les majors crisis econòmiques dels últims temps. Una situació, on la crisi

hipotecària dels Estats Units (hipoteques subprime) va encetar una sèrie d'esdeveniments globals, certament, amb uns alts components locals. L'enfocament periodístic i en gran part, acadèmic de la crisi de l'habitatge ha estat bàsicament econòmica i, essencialment financera, obviant els components socials i polítics que té la pròpia economia i no analitzant els interessos dels actors socials.

13.2. Diagnòstic. D'on venim? Situació i evolució història de les polítiques d'habitatge

La situació de partida és ben coneguda:

1998-2007 - Període de formació de la bombolla immobiliària. El problema fonamental a nivell social és l'accés a l'habitatge. Segons el baròmetre del CIS de juliol de 2007 l'habitatge era el problema que més els afectava personalment (un 26%) i el principal problema d'Espanya quan citaven 3 respostes. Aquesta situació coincideix amb el període de màxima construcció històrica d'habitatges. Espanya va tindre, segons l'OCDE, els habitatges més cars en relació als salaris. Les polítiques públiques d'habitatge i planejament i gestió urbanística, junt els interessos dels diferents actors, van donar lloc a una situació ben coneguda:

- Predomini de la propietat sobre el lloguer.

Percentatge de propietaris dels seus habitatges en 2007

	Propietaris %
Romania	96
Lituània	89
Eslovàquia	89
Espanya	83
Estònia	83
Irlanda	77
Grècia	73
Portugal	73
Itàlia	72
Regne Unit	71
UE (27)	65
Suècia	62
Dinamarca	58
França	58
Alemanya	46

- Predomini de la construcció d'obra nova sobre la rehabilitació. Tot i que les dues intervencions podrien generar activitat econòmica, la construcció d'obra nova implicava la generació d'un mercat del sol que ha servit tant per a enriquir determinades elits

empresarial, polítiques i tècniques com per a generar nous barris on instal·lar dotacions que mancaven des del desenvolupament massiu dels anys seixanta.

Aquesta “coalició pel creixement” en paraules de Fernando Díaz Orueta, de financers, polítics, tècnics, promotors, constructors,... etc, està hui per hui en crisi la qual cosa, però, no ha implicat una mirada més decidida cap a la rehabilitació.

- Forta inversió privada i elevat endeutament de tots els actors privats: promotors, entitats financeres, compradors,... Segons el Banc d'Espanya, el crèdit hipotecari de les famílies va arribar el 2010 al seu màxim històric de 620.433 milions d'euros i només va baixar, tres anys després als 612.074 milions d'euros, representant el 36% del balanç de les entitats de crèdit. Actualment, el deute hipotecari representa el 65% del PIB.

Deute hipotecari com a % del PIB

Itàlia	22%
França	41%
Alemanya	46%
Espanya	65%
Regne Unit	85%
Dinamarca	101%
Holanda	107%

- Mínima inversió pública ni en habitatges per a lloguer ni en venda. Predomini del mercat privat de lloguers, encara que en una situació secundària front a la venda.

Evolució del parc d'habitatge de lloguer a Europa. Dades en Percentatges

% sobre parc d'habitatges principals	1960	1970	1980	1990	1999	2007
Alemanya						
Lloguer social	15%	22%	16%	13%	10%	
Lloguer privat	47%	46%	46%	47%	47%	
TOTAL	62%	68%	62%	60%	57%	
Holanda						
Lloguer social	26%	31%	39%	38%	35%	
Lloguer privat	12%	12%	9%	s.d.	s.d.	
TOTAL	67%	65%	56%	55%	52%	
França						
Lloguer social (HLM)	4%	10%	14%	16%	17%	
Lloguer privat	33%	29%	26%	22%	21%	
Altres ⁹⁹	22%	18%	10%	9%	8%	
TOTAL	59%	57%	50%	47%	46%	
Suècia						
Lloguer social	15%	22%	23%	23%	22%	
*Autoritats locals	s.d.	20%	20%	22%	s.d.	

⁹⁹ Habitatges cedits per les empreses o amb lloguer gratuït

*Govern central	s.d.	2%	3%	1%	s.d.	
Lloguer privat	38	30%	20%	18%	16%	
TOTAL	53%	52%	43%	41%	38%	
Regne Unit						
Lloguer social	26%	31%	33%	25%	21%	
*Autoritats locals	26%	31%	31%	22%	16%	
*Housing associations	-	-	2%	3%	5%	
Lloguer privat	32%	19%	11%	9%	10%	
TOTAL	58%	50%	44%	35%	31%	
Espanya						
Lloguer social	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Lloguer privat	41%	28%	19%	14%	12%	7%
TOTAL	43%	30%	21%	16%	14%	9%

Font: Elaboració pròpia a partir de Trilla (2002) i Inarritu (2007)

- Escassa producció d'habitatge accessible a rendes baixes.

Estoc d'habitatges socials en lloguer

	Estoc d'habitatges socials en lloguer	Per 1.000 habitants	% del total d'estoc
Austria	840.000	102	21,0%
Dinamarca	542.600	102	20,0%
Suècia	860.000	95	21,0%
República Txeca	867.200	85	20,0%
Regne Unit	5.123.000	85	21,0%
Finlandia	437.580	74	18,0%
França	4.300.000	71	19,0%
Holanda	2.400.000	47	35,0%
Irlanda	125.509	29	8,5%
Alemanya	2.471.000	27	6,0%
Itàlia	1.061.040	18	5,0%
Portugal	159.540	15	3,0%
Espanya	141.000	3	1,0%
Grècia	0	0	0,0%
EU-27	22.250.041		

Font: CECODHA (2007) European Social Housing Observatory

- Alta demanda
- Alta creació d'ocupació en el sector de la construcció i afins (Igual que durant els anys 60 i 70 es continua considerant la construcció d'habitatge com a motor econòmic).
- Creació de sol i habitatge en llocs amb nul·la demanda.

Com hem assenyalat, la intervenció pública en matèria d'habitatge es va centrar –amb resultats clarament insuficients- en afavorir l'accés a la propietat tant de les rentes mitjanes amb dos instruments bàsics: els plans d'habitatge i les desgravacions de la renda.

	Mesures més importants	Ambit normatiu
Ajudes a la producció	Dins el marc dels plans d'habitatge, préstecs qualificats per a la construcció d'habitatge protegit.	Estatat
	Normativa autonòmica que incentivava la iniciativa empresarial en el planejament urbanístic i agilitzava els tràmits en la gestió (LRAU, LUV,...)	Autonòmic
	Recreació de l'IVVSA com a promotor, gestor i agent urbanitzador d'habitatges lliures i protegits (Sociópolis,...)	Autonòmic
	Exempcions fiscals de l'ICIO per a la construcció d'habitatge protegit	Municipal
	Llei 6/98 de Régimen de Suelo y Valoraciones que eliminava la distinció entre sol urbanitzable i no urbanitzable	Estatat
Ajudes als compradors	Ajudes directes a la compra d'habitatge protegit	Autonòmic
Ajudes als inquilins	Ajudes puntuals a famílies excloses per part dels serveis socials	Municipal
	Ajudes puntuals i de mínima quantia al lloguer (ivaj,...)	Autonòmic
	Renta bàsica d'emancipació (finals 2007)	Estatat
Ajudes fiscals	Desgravació de la compra d'habitatge habitual	Estatat
	Reducció de l'IBI	Municipal

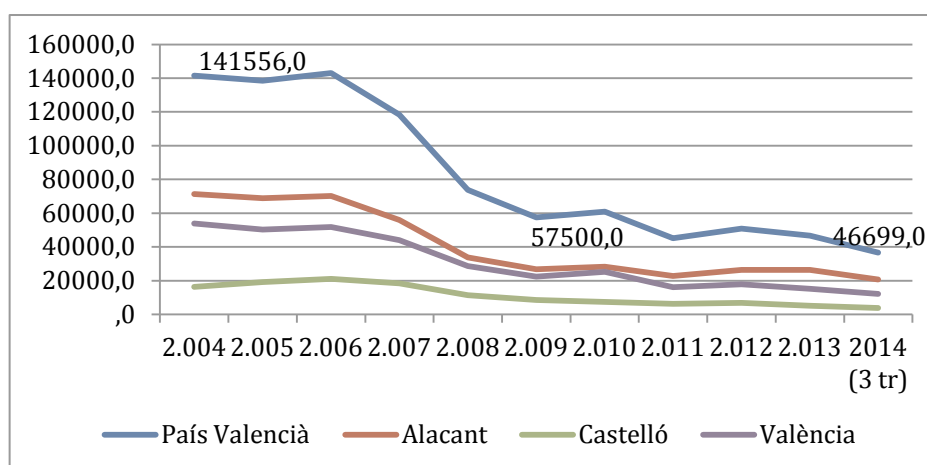
2008-2015 – Període d'esclat de la bombolla. Deixant de banda si la crisi financera de 2007 va tindre les seues arrels en el mercat immobiliari clarament especulatiu, com es va explicar aleshores amb els crèdits d'alt risc als Estat Units, o si l'esclat de la bombolla immobiliària va ser conseqüència de la crisi econòmica, és evident que les circumstàncies actuals del mercat són ben diferents i les polítiques públiques d'habitatge o la seua absència també. Els darrers anys, els trets fonamentals de la situació del mercat de l'habitatge i les polítiques d'habitatge han sigut:

- Fort descens de preus i de compravendes, en línia amb una fortíssima crisi econòmica i social que ha provocat elevats nivells d'atur. Aquest descens ha sigut d'un 74% a nivell

del País Valencià, però ha sigut més fort en el cas de les províncies de València i Castelló.¹⁰⁰

Taula Transaccions d'habitatge lliure al País Valencià 2004 - 2014

	País Valencià	Alacant	Castelló	València
2004	141.556	71.386	16.385	53.785
2005	138.464	68.885	19.234	50.345
2006	142.997	70.191	21.047	51.759
2007	118.459	56.025	18.370	44.064
2008	73.779	33.773	11.437	28.569
2009	57.500	26.682	8.475	22.343
2010	60.941	28.276	7.403	25.262
2011	45.093	22.829	6.166	16.098
2012	50.895	26.298	6.805	17.792
2013	46.699	26.347	5.100	15.252
2014 (3 tr)	36.688	20.727	3.733	12.228
	-74%	-71%	-77%	-77%



Aquest descens ha sigut especialment fort en l'habitatge protegit, que ha tingut un descens d'un 85% front el 74% de l'habitatge lliure. A més, aquestes transaccions no han dut aparellat l'ingrés de les quantitats que la Generalitat Valenciana es comprometia a fer en els diferents plans d'habitatge, el que ha donat lloc a diferents plataformes d'afectats i vàries sentències que obliguen la Generalitat Valenciana a pagar aquestes ajudes aprovades al seu dia.

¹⁰⁰ Hem de considerar que, en realitat, el descens ha sigut major, ja que en esta estadística es contenen com a transaccions, les dacions en pagament dels promotors a les entitats financeres.

Taula Transaccions d'habitatge protegit al País Valencià 2004 - 2014

	País Valencià	Alacant	Castelló	València
2004	8.220	3.565	812	3.843
2005	8.002	3.717	1.172	3.113
2006	6.722	2.700	829	3.193
2007	7.314	3.193	917	3.204
2008	4.735	1.719	312	2.704
2009	3.033	1.050	251	1.732
2010	3.864	1.188	284	2.392
2011	2.585	814	188	1.583
2012	2.485	883	170	1.432
2013	1.295	397	201	697
2014	1.223	348	127	748
	-85%	-90%	-84%	-81%

- Fort descens d'habitatges iniciats, que es situen al nivell més baix dels últims 60 anys.
- Pràctica desaparició de la figura del promotor, però no de la iniciativa empresarial, que queda concentrada en les entitats financeres, que unifiquen la figura d'inversor i promotor.
- Mínima inversió pública ni en promoció ni en construcció ni en constitució de patrimonis públics d'habitatge.

Taula % Transaccions d'habitatge protegit sobre el total al País Valencià 2004 - 2014

2004	5,5%
2005	5,5%
2006	4,5%
2007	5,8%
2008	6,0%
2009	5,0%
2010	6,0%
2011	5,4%
2012	4,7%
2013	2,7%
2014	3,2%

- Elevat nivell de desnonaments; els habitatges passen a ser patrimoni d'entitats financeres que els venen a fons oportunistes.
- Elevat nombre d'habitatges buits.

I si durant el període 1998-2007 les dues potes fonamentals sobre les quals s'assentava les polítiques públiques d'habitatge eren el plans d'habitatge protegit i les desgravacions fiscals,

aquestes dues desapareixen en 2014 tot i que durant el període va haver diferents orientacions fins i tot contradictòries.

	Mesures més importants	Ambit normatiu i competencial
Ajudes a la producció	S'eliminen els nous convenis de finançament i només es respecten els ja concedits anteriorment	Estatat
	Pla d'habitatge estatal. Subvenció del 30% del cost d'habitatge protegit.	Estatat
	Pla d'habitatge estatal 2013 - 2016. Ajudes a la rehabilitació.	Estatat
	Aparició dels ATEs i de reformes legislatives que afavoreixen encara més la iniciativa empresarial en la producció de sol	Autonòmic
	Reducció a nivells mínims de la producció d'habitatge protegit de titularitat pública	Autonòmic
	Exempcions fiscals de l'ICIO per a la construcció d'habitatge protegit, la qual cosa no té massa eficàcia perquè s'inicien pocs habitatges protegits.	Municipal
Ajudes als compradors	S'eliminen les ajudes a la compra d'habitatge i en el cas del País Valencià, fins i tot, es deixen de pagar ajudes ja compromeses.	Autonòmic
Ajudes als inquilins	Desaparegudes. Convenis amb ongs perquè s'ocupen del problema. Alguna ajuda puntual dels serveis socials.	Municipal
	Cap; només la "red alquila" d'intermediació immobiliària o l'Agència Valenciana del Lloguer	Autonomic
	Renta bàsica d'emancipació (finals 2007) finalitzada en 2010	Estatat
	Ajudes al lloguer per a rendes baixes amb un màxim de 24 mesos de duració.	
Ajudes fiscals	Eliminació de la desgravació de la compra d'habitatge habitual	Estatat
	Reducció de l'IBI protegit (sense eficàcia per absència d'habitatge protegit)	Municipal

És a dir, les mesures més importants quantitativament i qualitativament han sigut estatals, però la seua eficàcia serà limitada degut, entre altres a la restricció del crèdit per a assolir nous projectes immobiliaris; el *pla d'habitatge 2013 – 2016* tindria com a objectiu el foment de la creació d'un parc públic d'habitatge protegit per al lloguer *sobre solars o edificis rehabilitats* de titularitat pública. Es perd així, una oportunitat històrica de constituir aquest parc públic d'habitatges sobre els ja existents, amb legitimitat més que evident després de l'enorme quantitat de diners públics destinats a comprar préstecs immobiliaris i actius.

En línia amb plans anteriors, la superfície útil no podrà superar els 90 m² útils, el règim de lloguer es mantindrà per un termini mínim de 50 anys des de la qualificació definitiva, la qual cosa evita, en la pràctica, la constitució d'un parc públic d'habitatge protegit perquè l'habitatge, passats els 50 anys passaran a formar part del patrimoni del constructor. Es una diferència evident respecte d'Europa on tant els equivalents a les nostres comunitats autònomes com els ajuntaments tenen un patrimoni d'habitatge protegit públic.

El nou pla té, si més no, un cert intent d'oferir una alternativa a les rendes més baixes, obligant a destinar un 50% de l'estoc a lloguer en rotació:

- Per a ser llogades a unitats de convivència amb ingressos totals fins 1,2 vegades l'IPREM, sumant el de tots els que vagen a viure de manera habitual i permanent a l'habitatge.
- El lloguer ha de ser en rotació i amb una renda màxima de 4,7€ mensuals per m2 útil, més un 60% d'eixa quantitat per m2 de garatge o annexe a l'habitatge.

Per a la resta de l'estoc, els ingressos han d'estar entre 1,2 i 3 vegades l'IPREM, sumant el del conjunt de la unitat de convivència i la renda puja a 6€ m2 útil/mes.

En línia amb anteriors plans, els beneficiaris poden ser administracions públiques, organismes públics, entitats públiques, empreses públiques, societats mercantils, fundacions, associacions declarades d'utilitat pública, ONG, entitats privades en o sense anim de guany, obrin la porta a que institucions com Aumsa en el cas de València o l'IVVSA s'esdevenen en promotors d'habitatge en lloguer per a rendes baixes. Hem de considerar que malgrat limitacions pressupostàries del pla, la subvenció arriba al 30% del cost i amb un màxim de 22.500 €/habitatge.

Pel que fa a la *rehabilitació*, fa pocs dies que s'ha aprovat el pla de foment de la rehabilitació d'edificis, pendent, en el cas del País Valencià del corresponent decret de desenvolupament (com ja ho han fet Cantabria, La Rioja o Aragó). Aquesta política d'impuls de la rehabilitació ja estava contemplada en anteriors plans d'habitatge si ve en condicions diferents.

- Els *destinatari*s Comunitats de propietaris i les seues agrupacions, propietaris únics d'edificis d'habitatges. En els edificis que destinen al lloguer durant, al menys, 10 anys des de la rebuda de l'ajuda, *podran ser beneficiaris, també, les Administracions Públiques, organismes i entitats de dret públic, empreses públiques, societats mercantils participades per les Administracions propietàries dels immobles.*

No obstant, els destinataris també han d'acomplir una sèrie de requisits, que a nivell de renda es concreten en el límit de 6,5 vegades l'IPREM el límit d'ingressos i, amés:

- L'edifici compte amb el "informe d'avaluació".
- Les actuacions compten amb l'acord de la Comunitat o Comunitats de Propietaris.
- En actuacions de conservació, tindran preferència les actuacions en les quals almenys 60% dels propietaris d'habitatges de l'edifici estiguen integrats en unitats de convivència els ingressos de la qual no superen en 6,5 vegades l'IPREM.

- En millora de la qualitat i sostenibilitat i a realitzar els ajustos raonables en matèria d'accessibilitat, mínim 8 habitatges, excepte que es realitzi alhora obres de conservació o que habiten persones amb discapacitat o majors de 65 anys. S'aporte Projecte de l'actuació a realitzar.

Quant a les característiques dels edificis a construir, aquest ha de ser de més de 35 anys d'antiguitat:

- Estar finalitzats abans de 1981.
- Que, almenys, el 70% de la seua superfície construïda sobre rasant tinga ús residencial d'habitatge.
- Que, almenys el 70% dels habitatges constituïsquen el domicili habitual dels seus propietaris o arrendataris.
- Excepcionalment, s'admetran en est programa edificis que, sense complir els requisits anteriors:
- Presenten greus danys estructurals o d'un altre tipus, que justifiquen la seua inclusió en el Programa.
- Tinguen íntegrament com a destinació el lloguer, durant, almenys 10 anys a explicar des de la recepció de l'ajuda.
- Les actuacions en els edificis han de dirigir-se a la seua conservació, la millora de la qualitat i sostenibilitat i/o realitzar els ajustos raonables en matèria d'accessibilitat.

Les quantitat amb que es subvencionaran les actuacions són importants, però potser insuficients en casos d'edificis i habitatges de rendes més baixes. Per tant, caldria una millora de la progresivitat de les ajudes en funció de la renda de les persones a qui es destinen les ajudes, que serien les següents:

- Màxima unitària per actuació: 2.000€ per habitatge per a actuacions de conservació. 1.000€ més si es realitza simultàniament qualitat i sostenibilitat i altres 1.000 si es realitza també accessibilitat.
- Entre 2.000-5.000€ per a actuacions de millora de la qualitat i sostenibilitat. 4.000€ per a millora de l'accessibilitat. Totes les quanties podran incrementar-se un 10% en edificis declarats Béns d'Interès Cultural. Màxima per habitatge i per cada 100 m2 de local: 11.000€ (12.100€ en edificis declarats Béns d'Interès Cultural).
- Màxima per edifici: el 35% del cost subvencionable de l'actuació (excepcionalment en accessibilitat, i només en la partida corresponent a l'accessibilitat, es podrà arribar fins al 50%).

Com veiem, tot i que les transferències en matèria d'habitatge estarien transferides a la Comunitat autònoma, aquesta no ha desenvolupat mesures importants dotades d'un adequat finançament i la major part dels recursos pressupostaris provenen de l'estat via plans d'habitatge, programes de rehabilitació o desgravacions fiscals.

Tot i això caldria destacar l'aprovació a Andalusia de dues lleis contra els desnonaments en abril i modificada després l'1 d'octubre de 2013 (la aplicació de les quals ha estat suspesa pel Tribunal Constitucional després del recurs d'inconstitucionalitat presentat pel govern de l'Estat mentres es decideix sobre el fons del recurs) pel parlament d'Andalusia de la "lleï de mesures per a garantir la funció social de l'habitatge" que substituiria el decret. Aquestes lleis permetien expropiar temporalment als bancs el dret d'ús dels habitatges en les que vivien famílies en situacions compromeses que vagen a ser desallotjades i preveu sancions a les entitats i immobiliàries que mantinguen immobles buits i es neguen a oferir-los en règim de lloguer. La llei s'aplicaria quan la casa siga la residència habitual i permanent de la família, que l'afectat tinga la condició inicial de propietaris i deutors hipotecaris, i que el desnonament pugui generar "una situació d'emergència o exclusió social". Cal, a més, que els ingressos de la unitat familiar no superen tres vegades l'IPREM (1.597 euros al mes); i "que les condicions econòmiques de la persona hagen patit un important menyscapte, provocant una situació d'endeutament sobrevingut". El nou lloguer no hauria de superar un 30% dels ingressos de la família, en línia amb les propostes d'entitats com les plataformes d'afectats per les hipoteques o anti-desnonaments.

Una altra mesura aplicada a nivell municipal ha sigut la pujada de l'IBI als pisos buits com a eina per a que el mercat de lloguer tinga una major oferta i baixen els preus. Des de Andalusia on s'han plantejat pujades del 50% fins a alguns ajuntaments del País Basc governats per Bildu (pujades del 100 i el 150%) o el Pse-psoe (pujades del 50%) és una mesura que es ve aplicant en determinats països europeus on la càrrega impositiva a la propietat es més elevada (el cas més paradigmàtic és Florida, als Estats Units).

13.3. Propostes de bones pràctiques des de l'àmbit local

Proposta n° 1. Creació d'un parc públic d'habitatges amb destinació al lloguer.

- *Situació/Diagnòstic de partida:* L'actual parc d'habitatges destinats a lloguer en mans de la Generalitat (IVVSA, incorporat en l'actualitat al EIGE) és escàs i està molt concentrat en determinades zones dels municipis recentment desenvolupades. A més, el nombre de població que ha patit un desnonament als darrers 6 anys s'incrementa.

- *Bones pràctiques:*
 1. Creació, a partir de l'expropiació temporal de pisos buits, de la construcció o rehabilitació de nous, un parc propi d'habitatges de lloguer que assegure el dret constitucional a un habitatge digne.
 2. Creació i/o dotació pressupostària per a la construcció o rehabilitació (en funció de les necessitats de cada lloc) d'habitatges protegits, bé en línia amb criteris propis locals be aprofitant els plans estatals.
- *Beneficis esperats:* Incrementar l'accessibilitat de les rentes més baixes a un habitatge adequat a la seua renda. Servir de contrapunt per a evitar futures bombolles especulatives en el mercat de l'habitatge.

Proposta n° 2. Manteniment, millora i reorientació al lloguer de l'actual parc d'habitatges.

- *Situació/Diagnòstic de partida:* L'actual parc d'habitatges destinats a lloguer en mans de la Generalitat (IVVSA, incorporat en l'actualitat al EIGE) es caracteritza perquè molts dels habitatges necessiten reparacions i reformes. A més, alguns dels edificis estan molts anys buits i en venda.
- *Bones pràctiques:*
 3. Reconvertir els pisos que duen molt de temps sense vendre's en pisos de lloguer
 4. Fer les reformes i reparacions adients a l'actual estoc d'habitatge per tal de poder vendre o llogar determinats edificis ja construïts.
- *Beneficis esperats:* Incrementar l'accessibilitat de les rentes més baixes a un habitatge adequat a la seua renda i reduir el deute financer de l'actual patrimoni d'habitatge públic.

Proposta n° 3. Implementació d'un sistema progressiu en les ajudes a la rehabilitació.

- *Situació/Diagnòstic de partida:* Els programes de rehabilitació i reforma recentment aprovats i anteriors, donen ajudes lineals independentment de la renda dels beneficiaris. Això provoca que les rentes més baixes (en especial població envellida) no pugues assolir en molts casos les despeses de rehabilitació o reforma no cobertes pel programa
- *Bones pràctiques:*
 5. Incrementar la quantitat subvencionable a les rentes més baixes dins dels programes de rehabilitació i reforma d'edificis.

- *Beneficis esperats:* Incrementar l'accessibilitat de les rentes més baixes a les ajudes a la rehabilitació i reforma. Evitar la degradació arquitectònica i social dels barris més vells de les ciutats i mantindrà a la població envellida de rendes baixes al seu entorn perquè les seues cases mantenen la seua utilitat funcional.

Proposta n° 4. Establiment d'un sistema progressiu en els preus de lloguer del plans d'habitatge i del patrimoni públic immobiliari.

- *Situació/Diagnòstic de partida:* Els actuals preus de lloguer protegit són invariables independentment de la renda de l'inquilí la qual cosa expulsa d'eixe mercat a les rentes més baixes.
- *Bones pràctiques:*
 6. Establir un sistema de preus de lloguer que es vincule a la renda de l'inquilí com un percentatge de la mateixa. Eixos preus de lloguer haurien de revisar-se temporalment.
 7. Establir declaracions responsables per part dels inquilins de que comunicaran canvis en les seues rentes per tal d'adequar-los el preu de lloguer públic o protegit.
 8. Vincular la política de supervisió i inspecció d'eixos habitatges llogats protegits a polítiques socials d'ocupació.
- *Beneficis esperats:* Incrementar l'accessibilitat de les rentes més baixes a un habitatge adequat a la seua renda fent un sistema més just d'establiment de rentes de lloguer i assegurant un accés quasi universal a un habitatge digne.

Proposta n° 5. Distribució del parc públic de lloguer pel conjunt de la ciutat, tot intentant evitar concentracions en determinats barris.

- *Situació/Diagnòstic de partida:* L'actual parc d'habitatges de la Generalitat (IVVSA, incorporat en l'actualitat al EIGE) es situa en els nous desenvolupaments urbanístics majoritàriament, la qual cosa pot provocar la concentració de rentes baixes en determinats barris i la conseqüent especialització espacial dels municipis.
- *Bones pràctiques:*
 9. Adquirir pisos a preus per baix de mercat en diferents punts de la ciutat de les entitats financeres que han rebut diners públics.
- *Beneficis esperats:* Crear una xarxa homogèniament distribuïda pel conjunt dels municipis que forme part del patrimoni públic de sol.

Proposta nº 6. Promulgació de legislació que movilitze el patrimoni d'habitatge ja construït propietat d'entitats financeres cap al lloguer social.

- *Situació/Diagnòstic de partida:* La crisi ha generat un important estoc d'habitatge que el mercat, per preu o localització no té capacitat d'absorbir. Al mateix temps, moltes famílies s'han quedat sense habitatge on viure.
- *Bones pràctiques:*
 10. Incrementar la càrrega impositiva, especialment l'IBI, sobre els habitatges que estiguen durant molt de temps buides i on, alhora, hi haja una important demanda d'habitatge com a residència habitual.
- *Beneficis esperats:* Incrementar l'oferta d'habitatges en lloguer.

Proposta nº 7. Promulgació de legislació que evite el desnonament de famílies en situació de perill d'exclusió social o que la renda de les quals haja baixat tant que els impedisca pagar els crèdits.

- *Situació/Diagnòstic de partida:* Malgrat la lleia aprovada per l'estat on s'estableixen moratòries en determinats casos, finalitzat eixe període, no només el deute difícilment pagable continua, sinó que es pot produir el desnonament.
- *Bones pràctiques:*
 11. En línia amb les lleis andaluses de 2013, legislar en favor de lloguers socials per determinats col·lectius vulnerables o afectats per la crisi.
- *Beneficis esperats:* Reducció del nombre de persones afectades pel desnonament i utilització de l'estoc d'habitatge dels bancs per part dels seus habitants naturals sense necessitat de tindre que emigrar a altres barris.

Proposta nº 8. Creació d'ajudes a la rehabilitació i a la millora de l'eficiència energètica dels habitatges

- *Situació/Diagnòstic de partida:* L'actual model d'ajudes subvenciona amb ajudes econòmiques directes, a comunitats de propietaris que rehabiliten o reformen el seu habitatge. Hi ha situacions, però, on els acords de la comunitat són difícils o actuacions que tenen un àmbit estrictament particular que es queden sense ajudes.
- *Bones pràctiques:*

12. Establir ajudes per a la rehabilitació i/o millora energètica a nivell de domicili particular.

- *Beneficis esperats:* Millorar la qualitat constructiva de l'actual parc d'habitatges.

Proposta n° 9. Realització d'estudis de demanda d'habitatge vinculats a estudis de participació pública per a establir les necessitats i tipologies d'habitatge demandades .

- *Situació/Diagnòstic de partida:* L'actual model de planificació urbana, caracteritzat per una total absència de participació ciutadana i un elevat poder tecnocràtic de determinats "experts" exigeix que l'habitatge s'adeqüe a la demanda que hi haja en la zona. Continua afavorint-se el desenvolupament de sectors de baixa densitat i habitatges mínims de més de 100 metres front a estructures socials i demogràfiques canviants i tendents a la reducció del tamany de la unitat familiar.

- *Bones pràctiques:*

13. Establir la necessitat de realitzar estudis de demanda i plans de participació pública per a adequar els desenvolupaments urbanístic a l'estructura demogràfica de l'àmbit i a les necessitats socials dels veïns.

- *Beneficis esperats:* Millorar la qualitat constructiva de l'actual parc d'habitatges.

14. Políticas de movilidad sostenible a escala local

Andrés Boix y Reyes Marzal (Universitat de València – Estudi General)

14.1. Introducción general y contexto

La movilidad sostenible no es, por el momento, un concepto jurídico perfilado ni, desde luego, constituye un título competencial autónomo. Se ha ido creando como «concepto de aluvión» que carece de homogeneidad aunque su expansión es tal que actualmente goza de eficacia suficiente para actuar como verdadero principio jurídico y título habilitante de actuación de los poderes públicos (Moreu Carbonell, 2014: 80) sobre un ámbito que tiene cada vez una mayor importancia y que conjuga diversos vectores de la acción pública: todas las medidas que a diferentes escalas, tanto local como supramunicipal, se adoptan con la finalidad de mejorar no sólo la movilidad y transporte de los ciudadanos sino que ésta se realice empleando los medios de transporte más ambientalmente sostenibles posibles. Este es el enfoque que utilizamos para la exposición, centrándonos en la escala local (pues las medidas a escala estatal o autonómica afectan más a otras modalidades de transporte que pueden entenderse significativamente diferenciadas y además han sido más estudiadas).

La Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), en su documento *Visión+contexto*, elaborada en 2011 recoge como objetivo 19: “Satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de manera eficiente e integradora”. En un desarrollo paralelo de este objetivo, y aprovechando sus competencias en materia de transporte y ambientales (no así en materia de tráfico, donde la competencia es estatal) les Corts valencianes aprobaron una regulación sectorial específica, la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana (LMCV). La norma legal evidencia una clara preocupación autonómica por esta materia, a la que se pretende dar una respuesta global, sin perjuicio de las regulaciones sectoriales que también inciden sobre la movilidad (urbanismo, medioambiente, fiscalidad...). Precisamente ahí se encuentra la mayor dificultad de este texto normativo, pues aspira a amalgamar numerosos aspectos que, si bien todos ellos afectan a la movilidad sostenible, obedecen a principios y regímenes jurídicos distintos. Por este mismo motivo, la LMCV se muestra en muchas ocasiones como una proclama de buenas intenciones, de objetivos a conseguir; a la busca de principios que permitan unificar este vasto conjunto de materias (Boix Palop, 2014b). Por ejemplo, la norma regula con detalle todos los aspectos relacionados con la prestación del servicio de transporte público de viajeros por carretera y gran parte del transporte de viajeros por otros medios (si es o no servicio público, la naturaleza del vínculo jurídico: el

contrato de servicio...). También contiene una detallada regulación del servicio de taxi, cuya competencia radica en los órganos autonómicos: condiciones que han de reunir los vehículos que prestan el servicio, los requisitos de quienes ejercen la profesión de taxista (capacitación, honorabilidad ...). Es cierto que estas regulaciones han sido criticadas, pues si bien son aspectos importantes para la movilidad urbana sostenible y la movilidad sostenible en general, podrían haber sido tratados sectorialmente, como había sido el caso hasta ese momento, con el objeto de aligerar la ley en pro de un tratamiento transversal de la movilidad. Ello no obstante, hay que entender como globalmente positivo que el legislador autonómico aspire a tratar de forma global, general y además ambiciosa el fenómeno de la movilidad. En todo caso, y en este punto, ha de destacarse en este punto que el hecho de aprobar una regulación autonómica ha supuesto una cierta centralización autonómica de las acciones administrativas en materia de transporte colectivo (aunque la prestación del servicio de transporte urbano es competencia municipal según los arts. 25 y 26 LRBRL) y, sobre todo, en materia de taxi, probablemente como consecuencia

La herramienta esencial a partir de la cual el legislador autonómico valenciano busca actuar sobre la movilidad urbana es la planificación, que se erige en la ley en el instrumento capaz de dotar de coherencia y previsión al fenómeno de la movilidad a escala de ciudad. Por ello, además de prever una amplia tipología de planes de movilidad de acuerdo con el criterio territorial (planes municipales y supramunicipales) o material (planes para instalaciones productivas, para centros escolares, para implantaciones preexistentes ...), se exige también planificación de los transportes públicos (Plan de Transporte Público de la CV y Planes zonales) y de las infraestructuras (Marzal Raga, 2014). La ley se detiene además, sobre algunas determinaciones necesarias para la planificación de las infraestructuras (áreas de reserva, zonas de dominio público y protección, líneas de edificación, limitaciones de uso...). Esta conexión con un fenómeno tan estricta y genuinamente local como la planificación urbana da cierto realce a las exigencias en materia de planificación de la movilidad que la ley valenciana radica en los ayuntamientos. Puede cuestionarse, eso sí, que esta planificación aparezca desconectada de la urbanística (algo que, por ejemplo, ya ocurrió en materia de contaminación acústica y la elaboración de los planes acústicos de los municipios), como si fueran compartimientos estancos cuando es manifiesta su íntima correlación.

Por otra parte, la LMCV introduce lo que para nosotros es un verdadero estatuto de la movilidad sostenible, al detallar un catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos, de los operadores y de los usuarios en materia de movilidad que es determinante para la consecución de los objetivos de la movilidad sostenible. Un catálogo que, aun siendo ciertamente magro y poco ambicioso en muchos de sus aspectos, sí introduce una novedad interesante y de efectos importantes sobre la tarea de los entes locales en esta materia: la idea de que los poderes

públicos han de tratar de proveer a todos los ciudadanos de los medios y condiciones que les permitan optar por el medio de transporte y pautas de movilidad que mejor se adecuen a sus necesidades. Dada la situación actual de las infraestructuras viarias y el reparto del espacio público en nuestras zonas urbanas esta declaración es una potente palanca que, caso de que un ente local decida emplearla de forma ambiciosa, ampara muchas acciones destinadas a rediseñar y redistribuir, a escala local, el actual reparto del espacio público.

De acuerdo con este marco normativo, y más allá de las competencias en materia de tráfico, movilidad y transporte que se reconocen a los entes locales, hay además obligaciones generales que tras la aprobación de la LMCV se han impuesto a los municipios de mayor tamaño: así, la norma impone la aprobación de los planes municipales en las capitales de provincia (es el caso, por ejemplo del Plan de movilidad de la ciudad de Valencia, aprobado en 2013) y otros municipios grandes (Torrent, Orihuela...). Las dificultades que encuentran los municipios más pequeños, donde esta planificación global de la movilidad sólo es obligatoria en caso de grandes desarrollos urbanísticos (Marzal Raga, 2014) y además se enfrenta a dificultades objetivas: fundamentalmente derivadas de la complejidad técnica del documento de movilidad y a su solapamiento con la planificación urbanística, retardan la implantación de los principios de movilidad sostenible.

Por otra parte, el criterio territorial escogido para la tipología de planes deja sin solucionar los problemas de movilidad entre municipios limítrofes, que no siempre se solucionan con la intervención autonómica a través de los planes metropolitanos, limitados a los desplazamientos interurbanos o flujos que deban atenderse por los servicios metropolitanos de transporte. Se trata de un problema endémico de nuestro Derecho local, la ausencia de coordinación y colaboración y la falta de instrumentos normativos de escala autonómica que la incentiven, como denuncia Sorribes en su trabajo en esta obra colectiva, que se filtra en una tipología planificadora en la ley que padece de la ausencia de instrumentos intermunicipales que permitan aspirar a resolver este tipo de problemas sin necesidad de que la intervención haya de ser autonómica.

14.2. Políticas de movilidad urbana en la Comunidad Valenciana: distribución competencial

La movilidad sostenible no constituye un título competencial autónomo, sino que condensa varios títulos competenciales del Estado, de las Comunidades Autónomas y también de los Entes locales. Los títulos del Estado vinculados a la movilidad sostenible son esencialmente los relativos a las bases de ordenación económica (149.1.13 CE), al transporte que discurra por el

territorio de más de una Comunidad Autónoma, y al tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1.21 CE) y al medio ambiente (artículo 149.1.23 CE). En línea con las acciones que impulsa la Unión Europea para la consecución de un mejor ambiente urbano y sin perjuicio de la regulación sectorial de estas y otras materias, el Estado introduce una primera regulación de la movilidad en la Ley 2/2011, de Economía Sostenible (LES). La norma, como señala Carbonell Porrás (2014: 96), se limita a fijar unos principios y objetivos básicos que no entran en conflicto con la normativa autonómica preexistente, estimulando la adopción de medidas de movilidad sostenible allí donde no se habían establecido previamente. Así, el artículo 99 LES recoge los principios de movilidad sostenible que deben promover las Administraciones en el ámbito de sus respectivas competencias y su artículo 100 relaciona los objetivos que deben perseguirse en el desarrollo de las políticas de impulso de la movilidad sostenible, que se canalizan a través de los planes de movilidad que la propia norma establece atendiendo a los diferentes ámbitos territoriales (autonómico, supramunicipal o municipal). Además, para el refuerzo de estos instrumentos de planificación, la LES condiciona la acción de fomento al disponer que la concesión de cualquier ayuda o subvención incluida en los Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se subordina a que el beneficiario disponga del correspondiente plan de movilidad, que ha de ser coherente con la Estrategia Española de movilidad sostenible. Estas medidas, aunque puedan parecer programáticas y de poco relieve, han tenido efectos claros, como por ejemplo, la apresurada elaboración y aprobación en 2013 del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de Valencia, con la intención de llegar a tiempo del plazo marcado en la LES para poder aspirar a optar a las ayudas en materia de transporte urbano y metropolitano. También la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, proclama la extensión de los principios relativos a la movilidad sostenible, al priorizar las intervenciones en la ciudad existente y construida, apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelos no transformados.

Por su parte, la competencia autonómica de la Comunidad Valenciana se ha materializado en la aprobación por las Corts Valencianes de la ya mencionada Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana. Se trata de un texto pionero en su ámbito, sólo precedido por la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, de movilidad, en que se aborda con carácter general la movilidad urbana sostenible en nuestro territorio autonómico. El texto se ancla estatutariamente en la competencia autonómica en materia de transporte, siempre que no exceda de su ámbito territorial, con la excepción del transporte aéreo (artículos 149.1.23 y 148.1.5 CE). No obstante, ya hemos dicho que la movilidad encuentra acomodo en otras materias como las obras públicas o infraestructuras, en aquellos casos en que el Estado no las haya declarado de interés general (artículo 149.1.24 CE) e incluso en consideraciones

ambientales, pues las Comunidades Autónomas, como es sabido, son competentes para ir más allá de la regulación ambiental estatal a efectos de incrementar la protección, y sobre todo en el urbanismo y la ordenación del territorio (artículo 148.1.3 CE). Precisamente en este último ámbito, la Comunidad Valenciana ha desarrollado su competencia y se ha esforzado en proclamar la necesidad de un desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística y así lo plasma en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), al definir el desarrollo territorial y urbanístico sostenible como aquel que satisface las necesidades adecuadas y suficientes de suelo para residencia, dotaciones y actividades productivas, preservando los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio.

En el ámbito de la Administración local, la movilidad sostenible se desarrolla fundamentalmente a nivel municipal, sin un reconocimiento expreso como materia diferenciada y por tanto afectando a las materias vinculadas con el transporte; con el tráfico, circulación y seguridad vial; así como con el urbanismo, todas ellas materias típicamente locales, por mucho que en su desarrollo y ejecución deban estar subordinadas, lo que en ocasiones es fuente de problemas, a las normas estatales o autonómicas en la materia.

- Así, las competencias municipales relativas al transporte responden a la idea de movilidad sostenible en la medida en que corresponde a los ayuntamientos regular y ordenar los desplazamientos de personas y cosas por el término municipal (artículo 25 LRRL), pues la competencia del Estado sólo alcanza a los transportes terrestres que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.21 CE). En este contexto, es la ley autonómica la que regula los aspectos de la ordenación del transporte terrestre urbano -que incluye todos los medios de transporte que no utilizan el aire o el agua- reservados a la ley, fundamentalmente los relativos al régimen sancionador y a la adecuada coordinación de los transportes urbanos e interurbanos, especialmente en los entornos metropolitanos. También la ley autonómica concretará la competencia municipal sobre transporte público de viajeros, lo que normalmente hace atribuyendo a los municipios la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros; sin perjuicio de la competencia sobre los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros -los realizados en autobuses que son los vehículos aptos para el desplazamiento colectivo-, que son obligatorios en los municipios con una población superior a 50.000 habitantes (artículo 26 LRRL). Respecto del transporte urbano de viajeros, las competencias de los municipios son competencias propias y, consecuentemente, se ejercen bajo la plena responsabilidad y autonomía municipal, correspondiendo al municipio el elenco de potestades administrativas para la realización de los intereses públicos. Ello no obstante,

y como es evidente, las regulaciones estatales y autonómicas de tipo técnico (certificación y normalización de vehículos), fiscales (medidas impositivas), de fomento (ayudas públicas a ciertos tipos de movilidad) o ambientales (con límites de emisiones para vehículos, por ejemplo, de transporte colectivo) han de ser en todo caso respetadas por los municipios a la hora de desarrollar estas competencias.

- Las competencias municipales relativas a tráfico, circulación rodada y seguridad vial se encuentran en el Real Decreto legislativo 339/1999, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, cuyo artículo 7 precisa las competencias municipales, algunas de las cuales están directamente vinculadas con la movilidad. Es interesante, además, que en relación con una zigzagueante jurisprudencia de nuestros tribunales, y también del Tribunal Supremo, respecto de hasta qué punto los municipios, por medio de sus ordenanzas municipales, podían establecer o no medidas de circulación en sus calles aparentemente contrarias a las reglas generales de tráfico y circulación –piénsese, por poner un ejemplo, en la autorización puntual de circulación por las aceras de vehículos como las bicicletas o la circulación en sentido contrario a la dirección de la vía, etc.-, el propio legislador ha ido paulatinamente abriendo posibilidades a las decisiones locales en este sentido, a fin de evitar problemas judiciales a posteriori. Se trata de una competencia que comprende la relativa a las bicicletas y su utilización de los espacios urbanos, sobre ordenación y control de tráfico en las vías urbanas de titularidad municipal, así como la vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de infracciones que se cometan en dichas vías y la correspondiente sanción cuando no esté expresamente atribuida a otras Administración. También es competencia municipal la regulación, mediante ordenanza municipal de circulación, de los distintos usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social. También corresponde a los municipios la inmovilización y retirada de los vehículos en vías urbanas cuando obstaculicen, dificulten la circulación o supongan un peligro para ésta o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido; la autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías o el cierre de las vías urbanas cuando sea necesario.

- Por último, la acción a escala local en materia de movilidad se vincula íntimamente con la competencia municipal en materia urbanística, que se ejerce de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo -donde se establecen algunos criterios básicos relativos a la movilidad sostenible- y con la correspondiente regulación autonómica en materia urbanística (LOTUP en el caso valenciano en estos momentos). En términos generales, la competencia municipal se expresa mediante la planificación urbanística, a través de la cual se concretan las distintas actuaciones que permiten garantizar la movilidad, como son la clasificación y calificación del suelo, que permiten la fijación de los distintos usos y la zonificación; los estándares urbanísticos relativos a la densidad edificatoria, que establecerán la intensidad en la ocupación de los suelos; y las reservas de suelo para infraestructuras de comunicación (Agoués Mendizábal, 2009: 42) pero, sobre todo, a partir de las decisiones que de todos estos instrumentos se derivan sobre el reparto del espacio público, con una mayor o menor preocupación por espacios adecuados para los viandantes, el transporte público o formas de movilidad sostenible como la bicicleta, que tiene tanto que ver con la planificación de la planta viaria y donde la competencia es estrictamente municipal.

14.3. Ejemplos comparados

A escala nacional, la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, de movilidad fue el primer texto legislativo que abordaba singularmente la movilidad como fenómeno y prestaba atención a su derivada sostenible. Al igual que hace la regulación valenciana, la norma catalana recurre a la planificación como herramienta adecuada para el desarrollo de las acciones de movilidad. No obstante, contempla distintos instrumentos de programación, más ricos que los de la norma valenciana (artículos 10 y ss.), para garantizar la aplicación de los planes directores de movilidad en lo que concierne a la financiación de las infraestructuras y la determinación de los servicios. En concreto, se refiere a los programas de inversiones, donde se definen las prioridades y los mecanismos de financiación; y a los planes de servicios, donde se regula el grado de participación de los operadores implicados en la gestión de un determinado medio de transporte. A nuestro juicio, se trata de dos instrumentos muy adecuados para la efectividad de la planificación de la movilidad. También la regulación catalana prevé instrumentos de evaluación y seguimiento de la planificación, que se concretan en el Observatorio Catalán de la Movilidad, los indicadores establecidos por los propios instrumentos de planificación, el estudio de viabilidad, el estudio de evaluación estratégica ambiental y el estudio de evaluación de la

movilidad generada y de las condiciones de seguridad. Todos estos instrumentos aportan pistas que podrían ser asumidas por la norma valenciana.

En el contexto comparado internacional, resultan muy interesantes las experiencias que en materia de gestión del transporte colectivo de pasajeros, de peajes urbanos y de fomento de vehículos eléctricos se han desarrollado a nivel regional y local en otros países europeos. Entre nosotros, ha publicado un estudio realizado con mucho detalle estas cuestiones Fehling (2014), de donde se pueden extraer muchas lecciones e ideas muy interesantes para las políticas de movilidad en los municipios valencianos -previsión de medidas más ambiciosas en materia de transporte colectivo y exigencias técnicas de los vehículos empleados-, aunque en la mayor parte de los casos se necesitaría cobertura normativa por parte de la legislación valenciana de movilidad – establecimiento de peajes urbanos por decisión local a partir de una habilitación legal, medidas de incentivo fiscal o de fomento, etc.-.

14.4. Efectos de la reforma local de 2013 en las políticas de movilidad sostenible en ámbitos urbanos y la distribución competencial

Tras la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), las competencias locales no han sido sustancialmente modificadas. No obstante, como señala Carbonell Porrás (2014:100), la nueva redacción del artículo 25 de la LRBRL pone de manifiesto los vínculos entre las materias relativas a transporte, urbanismo y tráfico y circulación seguridad vial urbana, al refundir las letras b) “ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas” y ll) “transporte público de viajeros”, en la nueva letra g), relativa a “tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano”. De este modo, viene a reconocerse legislativamente lo que ya era una evidencia, y es que en el ámbito urbano, el desplazamiento de personas y cosas, el tráfico y circulación de vehículos a motor, la ordenación de espacios comunes y su uso están estrechamente vinculados entre sí y con la idea misma de movilidad. Yendo más allá, podría argumentarse, defenderse y propugnarse que a partir de esta asunción se puede aspirar a argumentar que de ello se deduce un cierto incremento competencial de los Entes locales a la hora de regular, por ejemplo, cuestiones de tráfico donde tradicionalmente se ha entendido por los tribunales, y así lo ha dicho recientemente el Tribunal Supremo tras una serie de sentencias contradictorias, que en ningún caso podían desconocerse las reglas de tráfico y circulación fijadas por el Estado. Una vez asumido tras la reforma local que el tráfico en las ciudades forma parte, como señala el nuevo art. 25 g) LRBRL, de una realidad más compleja y global donde

confluyen muchas vertientes sobre las que se puede actuar a escala local de forma mucho más intensa, se puede argumenta que los ayuntamientos pueden aspirar a actuar con esa misma intensidad respecto del tráfico. A partir de esta asunción, las políticas locales en materia de movilidad, caso de que se quisieran más ambiciosas, dispondrían de una palanca jurídica que permitiría una mayora osadía.

14.5. Propuestas de reforma y mejora para el despliegue de políticas urbanas de movilidad en el ámbito de la Comunidad Valenciana

De acuerdo con el análisis expuesto, las propuestas de reforma para la Comunidad Valenciana pueden sintetizarse del siguiente modo:

1. La promulgación de una ley de movilidad sostenible resulta insuficiente, cuando no inadecuada para garantizar un desarrollo de los principios rectores de la movilidad sostenible. Los principios inspiradores de la movilidad sostenible deben proyectarse sobre todos los ámbitos de intervención administrativa. Además del transporte, el tráfico y circulación, o el urbanismo -que son ámbitos directamente vinculados a la movilidad sostenible-, los principios de movilidad han de servir como pauta para la interpretación y aplicación de toda la normativa sectorial. Un ejemplo muy concreto podemos encontrarlo en la reciente regulación de la Consellería de Educación para fijar los criterios de elección de los centros educativos de infantil, primaria y secundaria. Hasta la fecha, uno de criterios era la proximidad del centro escolar al domicilio familiar o laboral de los padres, lo cual respondía a los principios de movilidad sostenible en la medida en que se reducen los desplazamientos. Ahora existe libre elección de centro, lo cual repercute positivamente, ni mucho menos, en la movilidad –amén de generar muchos otros problemas, y muy graves, de fomento de la segregación socioeconómica-.

2. Las medidas contenidas en la Ley valenciana de movilidad se centran fundamentalmente en la planificación, a distintos niveles territoriales y sectoriales; lo cual puede producir una visión demasiado sesgada e incompleta de la movilidad. La tipología de planes es demasiado amplia, y en algunos casos como por ejemplo los Planes de movilidad para las empresas deberían ser obligatorios y no voluntarios, sin perjuicio de establecer medidas compensatorias o atractivas para las empresas que incentiven la movilidad. Como ya se ha dicho, además, un problema muy grave es la ausencia de instrumentos de planificación supramunicipales colaborativos no determinados desde la Comunidad autónoma a fin de fomentar dinámicas cooperativas.

3. La falta de coordinación con la planificación urbanística ha dejado a la planificación de la movilidad urbana no sólo desconectada de un elemento que es absolutamente esencial e

intensamente interconectada, sino que además provoca que legislativamente se haya trabajado poco el establecimiento de tipologías de planificación en materia de movilidad que supongan unos mínimos legalmente exigibles.

4. La Comunidad Valenciana podría legislativamente amparar acciones a nivel local más ambiciosas, como el establecimiento de peajes urbanos o exclusión de circulación por diversas razones (umbrales de emisión diferenciados, por ejemplo) que quedarían de este modo a disposición de los municipios.

5. Con el debido soporte legal, e incluso sin él en ciertos casos, se pueden desarrollar muchas políticas de incentivo, tanto fiscales como de subvención directa: compra de vehículos menos contaminantes, obligaciones para vehículos de transporte colectivo o de taxi, etc. Estas medidas, a nivel valenciano, han sido extraordinariamente poco empleadas. Además, la crisis económica también está dejando su huella en este campo, agravando la ya existente falta de ambición en los programas de fomento de la movilidad sostenible. Los recortes en subvenciones, infraestructuras y servicios públicos van también en perjuicio de los objetivos de sostenibilidad fijados en la Estrategia Territorial de la Comunidad valenciana (objetivo 19).

6. A escala local, decidida actuación aprovechando la cobertura del art. 25 g) LRBRL para desarrollar una intensa política de gestión del espacio público y de la movilidad con apoyo en medidas de tipo urbanístico y actuación sobre la planta viaria.

7. Conseguir un cambio en los patrones culturales de la movilidad con una acción educativa muy intensa, cambio de patrones, ejemplificación de las autoridades y vehículos municipales, etc.

Cuadro resumen para políticas de movilidad urbana sostenible

	Tipología de acciones para el nivel	Propuesta de políticas públicas identificadas para ese nivel
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel legislativo - Políticas de dirección y coordinación - Fiscalización y control de políticas desarrolladas a otros niveles - Apoyo a la ejecución a niveles supramunicipales y locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyección de los principios de la movilidad sostenible a todos los sectores de la competencia autonómica. No limitar la movilidad al transporte, infraestructuras y urbanismo. - Modificación de la LMCV de modo que la planificación de la movilidad se acompañe de las medidas de financiación (programa de inversiones) y de supervisión necesarias. - Modificación de la LMCV y la LOTUP para integrar en la planificación urbanística ordinaria las exigencias de planificación derivadas del fomento de la movilidad sostenible. - Inclusión en la LMCV de medidas más exigentes respecto de las flotas de vehículos de transporte colectivo local y de taxi. - Inclusión en la LMCV de cobertura normativa para el establecimiento de peajes urbanos y otras restricciones de circulación decididas por los entes locales. - Desarrollo en la LMCV de medidas de fomento y fiscales.
Nivel supramunicipal (intercomunalidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Atribución voluntaria - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Secuenciación temporal tras experimentación 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de los distintos instrumentos de relación interadministrativa capaces de garantizar la movilidad. - La Ley no resuelve la problemática de movilidad de los municipios limítrofes. - La planificación metropolitana o comarcal no es suficiente. Inclusión en la LMCV de planes colaborativos supramunicipales.
Nivel local (ejecución de proximidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de planes municipales de movilidad, con amplitud de miras y no limitados a su relación con el urbanismo o con el tráfico y circulación urbana. - Acciones de concienciación sobre la movilidad sostenible. - Movilidad sostenible de autoridades y flotas municipales. - Total integración de la regulación de la movilidad urbana con el diseño de ciudad y uso y reparto del espacio público. - Ambiciosas medidas de tráfico y circulación, apoyadas en una interpretación conjunta del art. 25 g) - Desarrollo de políticas fiscales y de subvencionn

15. Promoción económica y empleo

Joan Noguera (IIDL. Universitat de València – Estudi General)

15.1. Introducción

La Comunidad Valenciana, al igual que el resto de Europa, enfrenta un cambio de paradigma que remueve los cimientos de la social democracia instaurada tras la II Guerra Mundial, en un contexto recuperación del desastre e inicio de unas pautas de producción y consumo de masas desconocidas hasta ese momento. Son muchos los autores que vienen anunciando el agotamiento o la inviabilidad del Estado del Bienestar o *Welfare State*, un modelo sociopolítico en el que el Estado asume la responsabilidad de garantizar el bienestar del ciudadano, para lo cual teje una malla protectora formada por políticas y programas de integración social, universalización de servicios públicos básicos, y protección del individuo ante situaciones de riesgo. En su sustitución, y acompañado por un agresivo discurso neoliberal, emerge el *Workfare State* o “Estado de Prestaciones Condicionadas” (Pike et al. 2006), en el que la protección del Estado se ve substancialmente reducida y, a su vez, condicionada al cumplimiento de ciertas contrapartidas en forma de búsqueda activa de empleo, formación, servicios a la comunidad, etc., que hacen al individuo “merecedor” de la protección del Estado. Tras este juego de palabras (*welfare – workfare*) se esconde un auténtico cambio de paradigma que afecta, no solo al funcionamiento de la economía, sino al conjunto de los principales elementos que conforman la realidad de las sociedades y los territorios.

En el caso de la actividad económica y del entorno productivo, el cambio de paradigma supone una importante desregulación para permitir que las empresas actúen en condiciones de mayor libertad, y las medidas del Estado se dirigen, en todo caso, a la reducción de las cargas impositivas, la eliminación de derechos laborales y, en suma, la precarización y flexibilización del mercado de trabajo. En cuanto a la dimensión institucional, el nuevo paradigma, aunque no lo expone de forma clara, aboga por una recentralización de las competencias y por una reducción de la autonomía local. Así como la dimensión social del Estado del Bienestar es amplia y abarca un empeño por empoderar a las sociedades locales mediante múltiples formas de participación, el nuevo paradigma se apoya en indicadores macroeconómicos para reducir la capacidad de decisión de las administraciones locales y recortar su marco de actuación en la mayoría de los ámbitos. Eso sí, siempre “obligados” por la necesidad de cumplir estrictos criterios de deuda, ejecución presupuestaria, etc.

Las bases que sustentan la sociedad de 2014 se parecen poco a las que han venido sosteniendo el modelo de producción y consumo fordista consolidado durante el siglo XX; en particular, en su segunda mitad. Los 3.500 millones de habitantes del planeta de finales de la década de 1960 no habían escuchado hablar de conceptos como “sostenibilidad”, “consumo de masas”, “obsolescencia programada”, “capacidad de carga” o “globalización”. Algo más de medio siglo después, con una humanidad camino de los 8.000 millones de individuos, la forma y contenido del escenario global han cambiado de manera tan sustancial, que enfrentamos lo que el prof. Joan Romero denomina como una “Nueva Era” (Romero, 2014): un cambio de paradigma que conlleva un inmenso e intenso proceso de cambio sin certezas ni seguridades, en el que los referentes y soluciones tradicionales dejan de ser efectivos para enfrentar los problemas. Sin embargo, la mayoría de las narrativas de la ortodoxia económica todavía utilizan conceptos e instrumentos válidos en el anterior paradigma, pero de dudosa efectividad en el nuevo contexto. Así, la ventaja comparativa o competitiva, la innovación como elemento fundamental en los procesos de desarrollo (Brown y Burrows, 1977), la especialización productiva en actividades con un elevado componente tecnológico, o la insistencia en la dotación de infraestructuras (Melville, 1988), entre otros, son estrategias que, sin dejar de ser válidas para la generación de empleo y actividad económica a corto y medio plazo, no responden a los principales retos del nuevo contexto global.

Algunas corrientes de pensamiento surgen como complemento a la interpretación clásica de los procesos de desarrollo económico. Entre ellas destaca el enfoque local del desarrollo. Bajo este enfoque, el territorio y sus habitantes constituyen los principales recursos que facilitan el proceso de desarrollo¹⁰¹ y, en consecuencia, no hay modelos universalmente válidos ni verdades aplicables en todos los territorios. Por ello, la principal característica del desarrollo local es que es específico y singular para cada lugar, como resultado de la dialéctica histórica irreplicable entre una sociedad y su territorio. La concepción sistémica e integral del proceso de desarrollo conlleva la necesidad de nuevas herramientas de gestión y dirección en los distintos ámbitos de la realidad local, herramientas que, con frecuencia, chocan frontalmente con el estatus quo existente (transversalidad frente verticalidad, territorialidad frente a sectorialidad, coordinación y cooperación frente a jerarquía, flexibilidad frente a rigidez burocrática, etc.).

El enfoque local del desarrollo es también, por naturaleza, eminentemente participativo. En primer lugar porque en el ámbito local se cumplen un conjunto de condiciones que permiten practicar fórmulas de democracia participativa difícilmente aplicables en ámbitos territoriales de

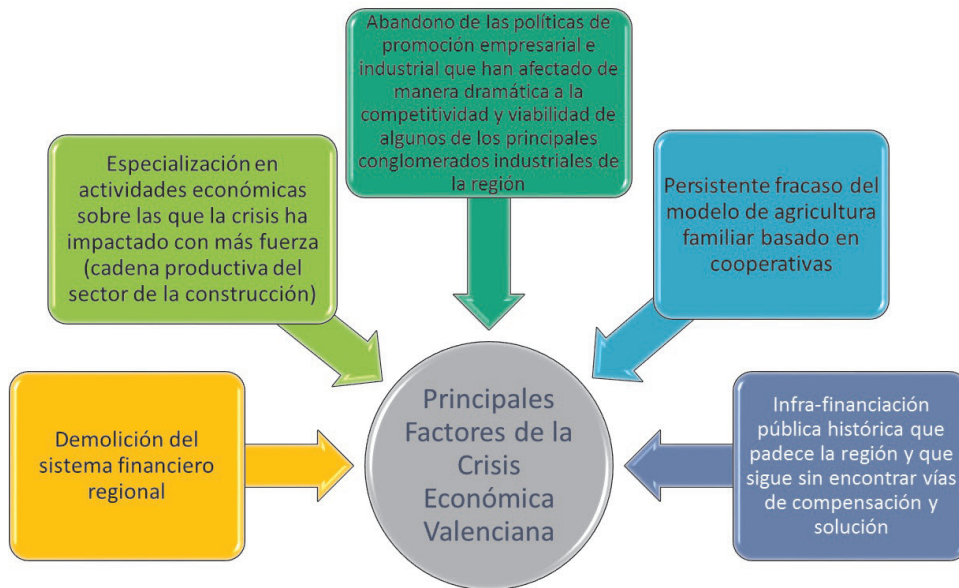
¹⁰¹ En el paradigma del desarrollo local, el concepto de desarrollo se desliga definitivamente del de “crecimiento”. La presión sobre los recursos y la insostenibilidad del modelo actual llevan a considerar fórmulas en las que se produce prosperidad, empleo y bienestar social sin que ello signifique tasas de crecimiento del PIB o de población. Al contrario, algunos autores abogan por la estabilización como paso previo a modelos basados en el decrecimiento, como única fórmula para mantener los niveles de progreso y bienestar alcanzados (Latouche 2006).

rango superior; en segundo lugar, porque la participación permite legitimar social e institucionalmente la estrategia local de desarrollo, componente fundamental y diferenciador de este modelo. La participación presupone un estadio de madurez de la sociedad local superior al otorgado por otros modelos. La sociedad local, a través de sus representantes, se responsabiliza de diseñar e implementar una estrategia de desarrollo consensuada y legitimada mediante la participación. En consecuencia, los pilares del proceso de desarrollo están prefijados y no son objeto de cuestionamiento en tanto en cuanto no se produzca un cambio sustancial en las condiciones internas o externas del territorio. Y es la existencia de esta estrategia, y del pacto social que la soporta, la primera y principal fortaleza para la consecución de un desarrollo sostenible.

15.2. Anclaje competencial a efectos de regulación. La promoción económica y el empleo como competencias autonómicas

A nivel de interés social e institucional, el mantenimiento y la promoción de la actividad económica y la generación de empleo se han convertido, desde el principio de la actual crisis económica, en el principal deseo y objetivo. La Comunidad Valenciana sufre con mayor intensidad la pérdida de empleo y de empresas por la conjunción de varios factores como la demolición del sistema financiero regional, la especialización en actividades sobre las que la crisis ha impactado con más fuerza, el abandono de las políticas de promoción empresarial e industrial, el persistente fracaso del modelo de agricultura familiar basado en cooperativas, o la infra-financiación pública histórica que padece la región y que sigue sin encontrar vías de compensación y solución, solo por citar los procesos más importantes (Figura 1).

Figura 1. Principales factores de la crisis económica en la Comunidad Valenciana



Fuente: elaboración propia

Para entender mejor lo sucedido en el ámbito de la actividad productiva, conviene echar una breve mirada analítica al contexto general de lo acontecido en la región en los últimos 15 años.

15.2.1. El contexto: los años bárbaros

La mención recurrente a los argumentos de la riqueza, la prosperidad y el empleo, centró el discurso de los gobernantes de los “años bárbaros” de la burbuja inmobiliaria, los grandes eventos y la ubicación de la región “en el mapa”. Una estrategia en la que se optó, deliberada y negligentemente, por dejar en un segundo plano los pilares tradicionales de la economía valenciana en pos de un cambio de orientación que habría de producir enormes beneficios para la región. Así, se minimizó la atención a las actividades que habían protagonizado la modernización de la sociedad y la economía valenciana durante el siglo XX y que, poco a poco, habían ido languideciendo. Tres grandes sectores de actividad que reclaman, sin duda, nuestra atención.

En primer lugar, observamos el evidente abandono sufrido por la todavía potente industria de base familiar, de carácter endógeno, y basada en sectores maduros pero con interesantes fortalezas asociadas a su disposición territorial en *clusters*, que solo cuenta con los resquicios del desmantelamiento de una acertada política industrial generada en los primeros años del desarrollo autonómico..

En segundo lugar, la descomposición del sistema citrícola de regadío que no ha sido capaz de resolver sus graves problemas estructurales y de rendimientos decrecientes, no ha sabido afrontar sus debilidades tradicionales (microfundismo, individualismo, deficiente funcionamiento del sistema de cooperativas, etc.), y se enfrenta ahora con nuevas amenazas surgidas de la evolución de la economía y del impacto de la globalización (Noguera, 2010). Las consecuencias no son solo económicas, sino también sociales, culturales y ambientales. Desde el punto de vista económico, la pérdida de rendimiento y el fracaso del sistema cooperativista han conducido a la pérdida de empleos tanto directos (cosecheros) como indirectos (clasificación, almacenamiento y venta del producto, limpieza, logística, etc.). Ambientalmente, el reducido rendimiento o el exceso de expectativas ante la posible transformación en otros usos no agrarios, han producido el abandono de parcelas próximas a los núcleos urbanos, con el consiguiente riesgo ambiental que puede suponer un eventual incendio. Por último, para un buen número de localidades de la “llanura central valenciana” y de los valles del Vinalopó, la Vega Baja y la Plana de Castelló, el deterioro económico y ambiental de la citricultura supone la desaparición de toda una cultura y saber hacer asociados a esta actividad más que secular.

En tercer y último lugar, la economía valenciana posee un modelo turístico basado en el “sol y playa” tradicional que ha proporcionado riqueza a toda la franja litoral de la región. Sin embargo, el modelo se ha centrado en un residencialismo altamente estacionalizado. El turismo ha resistido mejor el envite de la actual crisis económica, gracias al permanente ajuste de precios, un programa de turismo social muy ambicioso y la desactivación de otros destinos competidores por situaciones de inestabilidad política. A pesar de todo, el sector muestra una urgente necesidad de modernización y diversificación de la oferta complementaria, y afronta retos fundamentales como los asociados al cambio climático.

Mientras los pilares verdaderos de la economía valenciana perdían fuelle, capacidad de competir y horizonte estratégico, las fuerzas del mercado, apoyadas en una megalomanía enfermiza que impregnaba al conjunto del gobierno valenciano, se dedicaron a llevar a término una estrategia de crecimiento económico pensada para facilitar el desarrollo desmesurado de la construcción de grandes obras públicas, de campos de golf, y de otros equipamientos similares que daban soporte a la construcción de enormes complejos de viviendas. La estrategia centrada en los grandes eventos, la cultura del lujo y del ladrillo consiguieron “poner en el mapa” a la región valenciana en unos pocos años, como paradigma del mal gobierno y la mala gestión, del derroche de recursos públicos, y de la corrupción en extensos ámbitos de la vida pública y empresarial.

15.2.2. De las competencias y los anclajes institucionales

La promoción económica y la creación de empleo son competencias transferidas a las Comunidades Autónomas (CCAA). Sin esta transferencia es probable que los desmanes de la última década hubiesen sido menores, pero también es verdad que, en el caso de la promoción económica y el empleo, el camino positivo recorrido por las CCAA y los municipios hubiese sido mucho más corto. Si bien se ha dicho que las CCAA son competentes en materia de promoción económica y empleo, también es cierto que se trata de uno de los ámbitos de actuación en el que las entidades públicas locales tienen competencias, aunque en parte sean fruto de transferencias desde las propias Comunidades Autónomas.

Sea como fuere, lo cierto es que los ayuntamientos y las demás estructuras de gobierno local (Mancomunidades, Grupos de Acción Local, Diputaciones y Cabildos, etc.) han puesto un énfasis destacado a la hora de “inventar”, adaptar o crear soluciones a los desajustes de los mercados de trabajo locales. Es un hecho que las políticas activas de empleo han sido de las más relevantes a la hora de solucionar los problemas de desempleo, subempleo, carencias formativas y desajustes entre la oferta y la demanda a nivel local. También es cierto que, en un número cada vez mayor de entidades locales, la creación de estructuras de promoción económica ha comportado el desarrollo de la capacidad para inyectar fondos y recursos, principalmente europeos, que han ido en beneficio del empleo pero también, de la cohesión social y la inclusión ya que, en muchos casos los esfuerzos en este sentido han ido dirigidos a los colectivos sociales con más dificultades, o a procesos identificados de exclusión o riesgo de exclusión.

Por otro lado, la mayoría de las estructuras de promoción económica de los ayuntamientos han terminado por contener, de una forma más o menos autónoma, una Agencia de Desarrollo Local que, de hecho, ha recibido la denominación, en la mayoría de ocasiones de Agencia de Empleo y Desarrollo Local, por su dependencia funcional. Es en estas agencias donde se han ubicado los denominados Agentes de Empleo y Desarrollo Local o, en su apelación reducida, Agentes de Desarrollo Local, que, en el caso valenciano dependen del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF). Además de los agentes de desarrollo local, debemos destacar otras figuras técnicas que han venido trabajando en la administración local con una función relevante en los procesos de desarrollo, si bien con un marcado carácter sectorial. Se trata de las Agencias de Fomento de Iniciativas Comerciales (AFIC), dependientes de la Dirección General de Comercio de la Generalitat Valenciana (GVA), los trabajadores de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC), también dependientes de esta Dirección General, o de los Agentes de Desarrollo Turístico que, sin ser figuras reglamentadas por la administración autonómica, si han sido creadas por los municipios más turísticos o aquellos en los que se pretendía dotar al municipio de una dimensión turística de la que hasta ese momento carecían.

15.2.3. Las especificidades de los “mundos rurales”

A pesar de la imagen “urbana” que se tiene de Valencia y su región, lo cierto es que el espacio no urbano es territorialmente mayoritario, y en él se generan y desarrollan importantes procesos productivos. En la mayoría de los casos, la organización económica, social y territorial del mundo rural responde a las necesidades y requerimientos del medio urbano. A las tradicionales demandas de materias primas y alimentos, se han ido añadiendo otras funciones más recientes relacionadas con la deslocalización de equipamientos, de actividad económica y de residencia desde los centros urbanos, en el caso de las áreas rurales próximas a las ciudades. En el caso de las áreas rurales intermedias y las menos accesibles, las nuevas demandas se han focalizado en actividades de turismo y ocio, producción de alimentos y productos de calidad, generación de energía o almacenaje de residuos (Esparcia y Noguera, 1999).

No existe un modelo o modelos claros para los distintos tipos de espacios rurales de la región, sino que las áreas rurales continúan amoldándose a las demandas que les “exigen” los espacios urbanos. Cabría, por tanto, preguntarse qué significa “desarrollo sostenible” en el medio rural. ¿Se trata de actividades relacionadas con la denominada *green economy* (Kennet y Heinemann, 2006), que aprovechen las oportunidades derivadas de la necesidad de sustituir el modelo energético y de producción actual para generar actividad económica y empleo en el medio rural y, al mismo tiempo, contribuir a la sostenibilidad global? ¿Se trata, más bien, de alcanzar un espacio rural donde los habitantes y visitantes puedan solucionar de manera adecuada las dificultades para acceder a todo tipo de bienes, servicios y empleo (Borden y Moseley, 2006)? No se trata de una disyuntiva excluyente pero es necesario clarificar qué filosofía se esconde tras el concepto de “sostenibilidad del medio rural” para centrar las estrategias de desarrollo en estos territorios, antes de adentrarse en la proposición de las funciones del mundo rural

Retomando lo expuesto en trabajos previos (Noguera, Esparcia y Ferrer, 2004), parece fundamental resolver esta disyuntiva y apostar por un modelo de ruralidad sostenible con tres características:

- que responda a la necesidad de ordenar el territorio rural de forma eficaz y sostenible;
- que priorice las voluntades y necesidades de los habitantes rurales;
- que contribuya a satisfacer las necesidades del medio urbano siempre que no entren en contradicción con las del medio rural y no supongan un perjuicio para sus habitantes.

El espacio rural ocupa mayor parte de la extensión territorial de los países europeos y también de España y la Comunidad Valenciana. Lo primero que podemos deducir es que no es lógico hablar del “mundo rural” sino de muchos “mundos rurales”. Un buen número de documentos estratégicos y legislativos a escala europea hablan de diversidad rural, comenzando por “El Futuro del Mundo Rural” (1988) que contempla 3 categorías de espacios rurales y tres tipos de

estrategias para afrontar sus retos y posicionarlos mejor de cara al futuro. Se hablaba en ese momento de las áreas bajo presión del “mundo moderno”, donde los retos se referían a la necesidad de protección del medio ambiente y ordenación del espacio rural, al papel de las comunidades rurales en los procesos de desarrollo y a la necesidad de obtener una visión de conjunto del territorio rural sometidos a estas presiones del “mundo moderno”. La siguiente categoría se refería a la “decadencia rural” donde los retos hacían referencia a la necesidad de diversificación económica y desarrollo del propio potencial, al impulso de la programación, diálogo y asociación, al refuerzo de los centros intermedios y a la necesidad de obtener una visión de conjunto del territorio rural. Por último, con relación a las denominadas “áreas marginales” se hablaba de la necesidad de afrontar “obstáculos graves”, al esfuerzo continuo y a la visión de conjunto como principales retos. Vistos en retrospectiva, no cabe duda que las reflexiones incluidas en este documento supusieron una aportación fundamental en su momento, que ha guiado buena parte de los esfuerzos de la política de desarrollo rural europea.

Transcurridos 25 años, da la sensación de que, a grandes rasgos, los retos actuales de los “mundos rurales” valencianos se parecen bastante a los descritos en “El Futuro del Mundo Rural” y que la diversidad rural sigue marcando la realidad del medio rural y la necesidad de estrategias diferenciadas. El Libro Verde sobre la Cohesión Territorial de la Unión Europea (Comisión Europea, 2008) plantea como subtítulo “Convertir la Diversidad Territorial en un Punto Fuerte”, una afirmación de la persistencia de un territorio diverso que necesita no solo estrategias y soluciones diferenciadas a sus realidades sino que, además, concibe dicha diversidad como un potencial de desarrollo.

A pesar de los esfuerzos realizados para adecuar las políticas de desarrollo rural a la realidad diversa del mundo rural, todavía existen un conjunto de ideas que no responden a la realidad, o al menos no totalmente, y que son consecuencia de procesos que han sido superados. A menudo, estas “falacias” se mantienen por los intereses de los grupos de presión y condicionan el diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural (Copus y Noguera, 2010).. Entre estas falacias destacan: (i) *el mundo rural como mundo agrario*, donde se sobreestima la función de las industrias primarias en relación con otras formas de actividad económica que tienen una importancia creciente y, con frecuencia, mayor en el desarrollo; (ii) *el “éxodo rural” como proceso generalizado* del mundo rural, lo que ignora la realidad de crecimiento demográfico e inmigración de muchas áreas rurales; (iii) *la “cultura de la subvención”* como principal opción política frente a una realidad en la que muchas áreas rurales, incluso áreas remotas y desfavorecidas, muestran de forma evidente procesos de innovación, dinamización y desarrollo; (iv) *la “segmentación” de los mercados de trabajo rurales* que aparecerían dominados por bajos niveles de capital humano, inseguridad, tasas de actividad bajas, desempleo encubierto, y elevados niveles de autoempleo, características que están presentes en

muchos mercados de trabajo rurales pero que no son extensibles a todas las áreas rurales y menos todavía, hacerlo por oposición a lo que sucede en el medio urbano; (v) *el impacto de la globalización que sería negativo* para la mayoría de las áreas rurales mientras que sería positivo para la mayoría de las áreas urbanas, lo que supone una percepción subjetiva de las áreas rurales como espacios poco permeables al emprendimiento y la innovación.

Todas estas “falacias” suponen generalizaciones erróneas asociadas a una percepción simplista de la compleja realidad de los espacios rurales. Lo peor del caso es que la asunción de estos argumentos en los discursos políticos y académicos termina por influir en la dirección que toman las estrategias, los objetivos de las políticas de desarrollo y los instrumentos que éstas contemplan. Por otro lado, parece evidente que los ciclos y procesos socioeconómicos son cada vez más cortos y que, en consecuencia, sus periodos de vigencia también lo son. En consecuencia, complejidad y velocidad de cambio se conjugan para imponer importantes retos a la comprensión de la realidad de los espacios rurales. De nada sirve reemplazar un conjunto de “falacias” más o menos trasnochadas por otro conjunto más actualizado, si lo que adoptamos no son referentes dinámicos sino dogmas más o menos inamovibles.

15.3. La competencia ejecutiva en el desarrollo económico y productivo

Uno de los hándicaps más importantes en el diseño, implementación y gestión de la política pública es la evidencia de duplicidades y multiplicidades que emanan de la ausencia de un modelo de gobernanza moderno, flexible y coordinado. En consecuencia, es frecuente observar situaciones de descoordinación y solapamientos que generan un uso ineficiente de los recursos públicos, entre las distintas escalas competenciales, e incluso en los diferentes servicios de una única institución.

A medida que el progreso económico ha ido conduciendo la sociedad valenciana hacia una economía relativamente moderna de consumo de masas, la sociedad se ha ido haciendo más compleja en sus demandas y necesidades. En el caso de las Administraciones locales, lo más frecuente es que hayan ido asumiendo la prestación de sus competencias propias con transferencias de recursos e ingresos insuficientes y, además, que hayan ido asimilando competencias impropias. Y en este último caso, lo han hecho por tres motivos: por iniciativa propia para dar respuesta a demandas ciudadanas o a una voluntad de mejorar el gobierno local; por incomparecencia de la Administración responsable, o por expreso deseo de la Administración competente. Lo cierto es que por cualquiera de estas tres vías las Administraciones públicas de anclaje local han conseguido llevar al ciudadano servicios de interés general que, de otro modo, no hubiesen llegado, o al menos lo hubiesen hecho en

condiciones menos favorables. Además, esta actitud proactiva ha favorecido la consolidación de estructuras de desarrollo local. Este proceso, repetido en miles de entidades locales a lo largo de años, ha servido, además, para adquirir un conocimiento especializado y para encontrar, con frecuencia, soluciones innovadoras. ¿Se hubiesen obtenido esos recursos y creado esas estructuras de otro modo? ¿Hubiese sido más efectivo y económico implementar estos servicios mediante una actuación de rango superior (por ejemplo, a escala de CCAA? ¿Hubiera funcionado mejor la implementación de territorios de gestión, de ámbito normalmente supramunicipal, más adecuados en principio para la provisión de servicios? ¿Qué otras soluciones, en suma, hubiesen permitido la prestación de políticas activas de empleo, intervención sobre el mercado de trabajo, planificación y gestión de la actividad turística y, en fin, todo el cúmulo de actuaciones de impulso de la actividad económica que las entidades locales, a través de sus estructuras de desarrollo local, han implementado durante todos estos años? No olvidemos que la financiación de los entes locales NUNCA ha sido adecuada, ni siquiera para prestar las competencias propias.

La carencia endémica de recursos en una administración local que ha ido asumiendo competencias impropias ha hecho aflorar algunas soluciones innovadoras, como la Lonja de contratación del Ayuntamiento de Ibi o la creación de auténticas estructuras técnicas municipales y supramunicipales que han sido clave en la creación de empleo y en la dinamización de los mercados de trabajo locales. Entre las primeras, cabe destacar el caso de CREAMA en la Marina Alta, CONVEGA en la Vega Baja de Alicante, o IDEES, el “brazo” técnico de la Mancomunitat de l’Horta Sud. Entre las potentes estructuras de dinamización económica local destacan algunas de las Agencias de Empleo y Desarrollo Local surgidas en la mayoría de los ayuntamientos, como la Agencia de Desarrollo Local de La Pobla de Vallbona, PEMSA en Montcada, las agencias de desarrollo de Cullera o Alzira, por mencionar algunas de las que han sido o son más destacadas.

Visto en retrospectiva cabe preguntarse si todo ha sido negativo en la frecuente incomparecencia de la Comunidad Autónoma como administración responsable. ¿Se hubiesen obtenido los mismos recursos y creado las mismas estructuras de otro modo? Lo cierto es que, para dar respuesta a las crecientes necesidades y problemáticas de sus mercados de trabajo, los entes locales han puesto en marcha agencias dotadas de mecanismos para conseguir recursos de otras Administraciones públicas, vía programas y convocatorias específicas, y se han convertido en una excepción en el modo de funcionamiento de la administración pública, si atendemos a dos de sus principios de funcionamiento: por un lado, el porcentaje de personal funcionario en estas agencias es muy bajo, cuando no inexistente, lo que provoca una dinámica de trabajo de tipo “empresarial”; por otro lado, su “supervivencia” y consolidación han dependido de su capacidad para captar recursos externos acudiendo a convocatorias públicas en la escala

regional, nacional y europea. Existen, de hecho, algunos núcleos técnicos que se han fortalecido lo suficiente como para ser competitivos en el difícil contexto de las convocatorias europeas. Esta situación presenta un aspecto positivo en el continuo dinamismo y un aspecto negativo en la frecuente ausencia de compromiso por parte de las autoridades públicas locales que han tomado estas “agencias” únicamente como mecanismos para obtener recursos en tanto en cuanto no supusieran una carga económica para el ayuntamiento, pero las han desmantelado, sin más, cuando la crisis y el endeudamiento han comenzado a afectar todos los ámbitos de la administración pública.

15.4. Modelos de prestación en la Comunidad Valenciana: relaciones entre la administración autonómica y los entes locales en el desarrollo de la competencia, atribución y reparto de funciones, colaboración o coordinación

La promoción económica y del empleo se realiza mediante programas sectoriales de impulso de la actividad que se diseñan, en su mayoría, desde la Comunidad Autónoma, y se adaptan e implementan desde las administraciones locales. No hay que olvidar, no obstante, que una buena parte de la política económica local proviene de acciones que se diseñan a partir de las directrices y recursos de los fondos de desarrollo regional o de los fondos sociales y de cohesión, todos ellos de la Unión Europea, y que, incluso, son numerosas las ocasiones en las que las propias corporaciones locales concurren a la obtención de recursos europeos de política de desarrollo a través de su participación en programas específicos de la propia Comisión Europea (URBAN, LEADER, ENPI, Iniciativas del HORIZON 2020, ETC.), o del gobierno central y regional.

En lo que se refiere a las estructuras de gestión de la promoción económica, las fórmulas más utilizadas por las administraciones locales son los Departamentos de Promoción Económica y su evolución natural: las Agencias de Desarrollo Local. A pesar de sus carencias, las Agencias de Desarrollo Local han constituido el primer componente de la estructuración orgánica de los entes locales con una visión y acción transversal del desarrollo. Sin duda son los Agentes de Empleo y Desarrollo Local los que ocupan un lugar más central en la promoción de las iniciativas de política económica local y, en particular, de intervención sobre el mercado de trabajo.

En el caso de la Comunidad Valenciana, la iniciativa del SERVEF de destinar recursos del Fondo Social Europeo (FSE) a crear la figura del Agente de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), junto con un programa de formación inicial a postgrado impartido por la Universitat de Valencia, permitieron, desde finales de la década de 1990 hasta la actualidad, extender la

figura del profesional del desarrollo local a un buen número de ayuntamientos de la región. Durante los momentos álgidos de este doble programa (años 2000 a 2005), la nómina de AEDLs del SERVEF superaba los 300 profesionales repartidos por toda la geografía valenciana. La normativa preveía, durante los primeros años, contratos de hasta 4 años de duración, con una cobertura del 80% del coste del contrato por parte del SERVEF mientras que el 20% restante lo asumía el ayuntamiento. Se fijó una horquilla que iba, aproximadamente, entre los 20.000 y 35.000 € brutos anuales, con lo que cualquier entidad local (ayuntamientos principalmente, pero también Diputaciones, Grupos de Acción Local, y similares) podía contar con un profesional cualificado en desarrollo local y promoción de empleo a tiempo completo por poco más de 5.600 € al año.

En la mayoría de los casos, la llegada de un AEDL supuso cambios de consideración en la capacidad de gestión e implementación de la política económica, de creación de empleo y de acompañamiento al emprendedor de la administración local. Para muchos pequeños ayuntamientos, sobre todo en el medio rural, suponía la oportunidad de tener la “puerta abierta” durante toda la jornada de trabajo donde anteriormente sólo existía una atención intermitente, y para los empresarios y trabajadores locales, un punto de referencia incuestionable. En las escalas comarcales (Mancomunidades) o de implementación de programas de base territorial (Grupos de Acción Local LEADER o PRODER), los AEDL han tenido (y siguen teniendo en muchos casos) un protagonismo indiscutible en la gestión de la acción en pro del desarrollo rural. En el caso de algunos municipios intermedios y de las principales ciudades las Agencias de Desarrollo Local han constituido verdaderos equipos multidisciplinares de técnicos especializados en diversos ámbitos del desarrollo económico y productivo, lo que les ha permitido una gran capacidad de acción a la hora de captar recursos de otras administraciones y de implementar y gestionar programas de impulso económico y productivo.

Para muchas administraciones locales se planteaba, por primera vez, una estructura (la Agencia de Desarrollo Local) con una visión más transversal y sistémica de la realidad local que la existente hasta entonces. Al mismo tiempo, la mayoría de los AEDL pasaron por el proceso de capacitación inicial que suponía la formación de postgrado coordinada desde el Departamento de Geografía y el Instituto de Desarrollo Local de la Universitat de València. En este caso, el SERVEF también asumía el 80% del coste de las matrículas de los AEDL mientras que los ayuntamientos o, en su caso, los propios interesados, asumían el 20% restante. Así, la cualificación inicial de un AEDL a nivel de Diploma de Postgrado o de Máster suponía para un ayuntamiento una media de 400-600 €.

15.4.1. SERVEF, AEDLs y Desarrollo Local: 1990 – 2010

La función del Agente de Desarrollo Local en los procesos de promoción e impulso de las economías locales ha sido destacada. La idea de ubicar un técnico especialista, con formación de postgrado específica en desarrollo local, en las administraciones locales ha permitido poner en marcha numerosos mecanismos de apoyo al emprendedor, de impulso de la actividad económica y de promoción local, entre otros aspectos que no son objeto de este capítulo. Una de las principales ventajas esgrimidas por el AEDL es su conocimiento de la realidad local y la construcción de relaciones de confianza con los actores locales. Todo ello le ha permitido llegar, haciendo valer la “confianza”, donde otros no han podido llegar. Sin embargo, la confianza se construye con el tiempo y ahí es donde el componente “económico” del programa de AEDLs tropezó con la realidad presupuestaria de la entidad de referencia, el SERVEF, y la necesidad de fijar una duración máxima e improrrogable del contrato de un AEDL en una entidad local. De este modo, se estableció que un contrato subvencionado no podría superar los 4 años de duración. A partir de ese momento, supuestamente, el AEDL habría demostrado a sus superiores su capacidad de trabajo y para atraer recursos externos, y los ayuntamientos, También supuestamente, procederían a asumir la contratación del técnico. La realidad, sin embargo, fue muy otra, con muy pocas honrosas excepciones. El AEDL, al finalizar su periodo de contrato subvencionado, no era renovado por el Ayuntamiento que, por el contrario, decidía buscar un nuevo contrato de AEDL subvencionado, independientemente del rendimiento, eficacia o inteligencia con que el AEDL previo hubiese desarrollado su tarea.

Los resultados del trabajo que puede desarrollar un AEDL en pro del desarrollo local de un territorio se manifiestan en un horizonte temporal de medio y largo plazo. Por ello, resulta tremendamente contraproducente marcar un límite temporal de 4 años, el tiempo en que el AEDL consigue “romper” las rígidas estructuras sectoriales de la administración local, obtener conocimientos y competencias en su organización, y ganar la confianza de los potenciales usuarios de sus servicios. Durante los años más recientes, el SERVEF decidió eliminar el límite de los 4 años para resolver esta situación, y lo sustituyó por un sistema de cofinanciación decreciente, en el que el ayuntamiento iba asumiendo cada año un porcentaje mayor del coste del contrato del AEDL. Sin embargo, la gran mayoría de administraciones locales han continuado tomando al AEDL como un técnico-administrativo-“vale para todo”, alejado en la mayoría de los casos de los entornos de la institución en los que se toman las decisiones estratégicas, y despreciado, en no pocas ocasiones, por otros profesionales de la administración local con rango de funcionario. Por otro lado, la institución de la que los AEDL dependían orgánicamente, el SERVEF, pronto comenzó a plantearse si “sus” AEDLs estaban obteniendo resultados en el ámbito de la creación de empresas y empleo, su verdadero objetivo y el modo en que SERVEF evaluaría el trabajo de los AEDL año tras año. Se generaba, así, una frustración

por la enorme diferencia entre el concepto de ADL que se impartía en la Universidad y los objetivos laborales que se imponían a los AEDL. Esta descripción sucinta de la experiencia de la implantación de los AEDL en la Comunidad Valenciana contrasta con las funciones que puede asumir una verdadera Agencia de Desarrollo Local y que se explicitan en la Figura 2.

Figura 2. Funciones que Puede Asumir una Agencia de Desarrollo Local en un marco de gobernanza participativa y territorial

<ul style="list-style-type: none">• Coordinación y apoyo logístico y técnico a los órganos de gobierno, de participación y de asesoramiento• Impulso de actuaciones estratégicas del proceso de desarrollo (PE)<ul style="list-style-type: none">• Formulación del Pacto (compromiso) de desarrollo local• Constitución de los órganos de gobierno, de participación y de asesoramiento• Elaboración y gestión del plan estratégico de desarrollo• Mobilización y mediación entre recursos locales y emprendedores<ul style="list-style-type: none">• Adaptar oferta y demanda mediante formación y pactos con las empresas• Acompañar al promotor potencial• Orientar al demandante de empleo• Observar de forma continua el mercado de trabajo local• Integración de las políticas sectoriales<ul style="list-style-type: none">• Mejorar su eficacia y rendimiento• Proponer estrategias puente y convenios para estimular coop. inter-administrativa• Impulsar diseño de proyectos conjuntos• Funcionar como “observatorio” de la realidad local	<ul style="list-style-type: none">• Promoción redes locales de empresas<ul style="list-style-type: none">• Mejora de empresas locales y creación de redes de empresas• Apoyo a procesos de comercialización, calidad total, formación, fomento de nuevos productos, búsqueda de mercados, tramitación de permisos, etc.• Intervención social, animación sociocultural e innovación<ul style="list-style-type: none">• Intervención social → integrar colectivos y atender problemas de marginación o exclusión• Animación sociocultural → para dinamizar asociaciones que trabajan en el territorio.• Promoción de la innovación → novedades que contribuyan optimizar el uso de los recursos de desarrollo• Captación de fondos y programas de desarrollo<ul style="list-style-type: none">• Esencial → diversificar las fuentes de financiación, pero enmarcándolas en los objetivos del PEDL.• La gerencia debe ejercer función de oficina de proyectos para conseguir financiación para sus propuestas de desarrollo.
---	--

Fuente: elaboración propia

Así, las Agencias de Desarrollo Local pueden y deben constituirse en un componente fundamental de la estructura del gobierno local, encargada de poner en marcha la estrategia de desarrollo y de impulsar su implantación a través de su gestión directa. Para ello deben establecerse los mecanismos de coordinación adecuados para evitar los frecuentes conflictos que se generan con las estructuras tradicionales sectoriales de la administración local. Ello implica una estructura flexible, autonomía operativa para intervenir en las políticas y programas de desarrollo local y una función destacada en el diseño, planificación y gestión de la estrategia de desarrollo local. Además de estas funciones a medio y largo plazo, la ADL puede desarrollar, como de hecho ha venido haciendo en muchos casos, acciones a más corto plazo como la promoción de emprendedores e iniciativas, la prestación de servicios tecnológicos, formativos y financieros a empresas, y el fomento de la competitividad, calidad, conservación ambiental, patrimonio cultural, bienestar, identidad y cohesión de la sociedad local.

Sin embargo, y a pesar de los beneficios de la puesta en marcha de una Agencia de Desarrollo Local, en la Comunidad Valenciana estas estructuras continúan siendo elementos tangenciales y no centrales para el desarrollo local. Esta situación se debe a un conjunto de factores que actúan

para reducir la eficacia de la acción de las ADL: en primer lugar, la explicada temporalidad y/o no continuidad en la contratación de los profesionales, que limita enormemente la capacidad de acción y su continuidad estratégica; en segundo lugar, la ausencia de mecanismos de inserción en la estructura sectorial de la administración local; en tercer lugar, la falta de medios técnicos básicos que ha de ser “construida” con recursos propios (equipamiento informático, página web propia, programas de gestión específicos, intranet, etc.); en cuarto lugar, la orientación sectorial (empleo y formación) y no horizontal de la acción general de la administración pública, que choca frontalmente con la visión horizontal y sistémica de la ADL; en quinto lugar, el desconocimiento o la falta de apoyo por parte de los tomadores de decisiones sobre las potencialidades de la ADL y, en consecuencia, la pérdida de oportunidades; en sexto lugar, el desajuste entre personal asignado y carga administrativa; en séptimo lugar, la escasa o nula asignación de funciones estratégicas; en octavo lugar, la falta de implantación de Planes Estratégicos de Desarrollo Local que guíen y llenen de contenido la acción de las ADLs; por último, la generalización de un modelo de actuación institucional que adolece de los males del gobierno tradicional (partidismo, improvisación, falta de estrategia, burocratización, compartimentación de competencias y de actuaciones, etc.).

Figura 3. La “Estrategia” en el centro de la acción en pro del desarrollo económico local

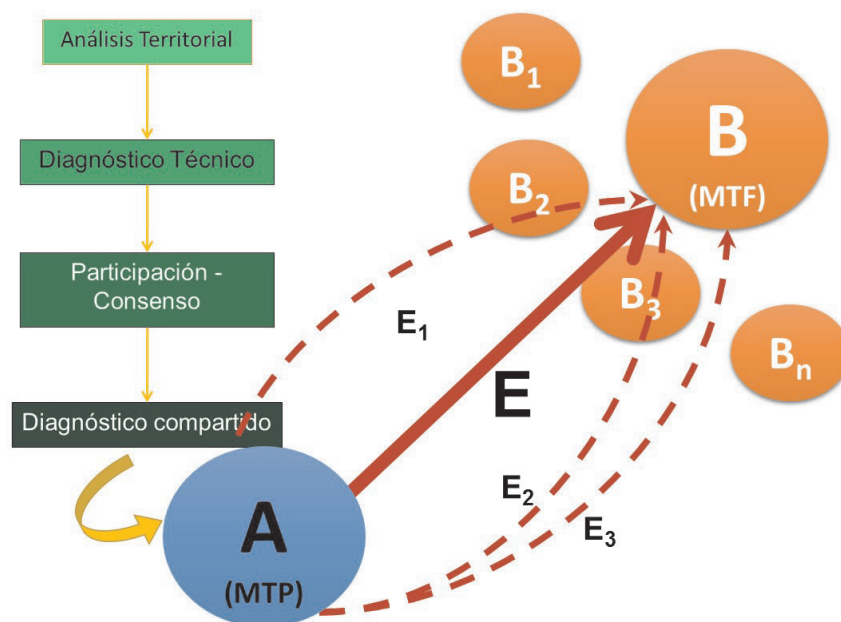


Figura: elaboración propia

El buen funcionamiento de una ADL y su capacidad para asumir e implementar correctamente las funciones que se han descrito depende de que exista, en la administración local, voluntad sobre una serie de cuestiones clave: en primer lugar, un compromiso público-privado verdadero

para la puesta en marcha de un Plan Estratégico Local y de sus estructuras políticas y técnicas; en segundo lugar, ser capaz de consensuar el diagnóstico del entorno local mediante análisis del territorio; en tercer lugar, establecer los objetivos y metas a alcanzar, y las acciones para conseguirlos; en cuarto lugar, diseñar la entidad encargada de gestionar las acciones de desarrollo local (su forma jurídica, su estructura, etc.).

Con respecto a la estructuración de las ADLs, existe una variedad de soluciones gracias a los principios de “autonomía” y “autoorganización” que prevalecen en el enfoque de desarrollo local. Así, la modalidad elegida estará en función de: las características del territorio y su problemática, el grado de autonomía con la que se desea que funcione la ADL, y las funciones que deba desempeñar. Teniendo presentes estos factores, se plantean los siguientes modos de gestión para una agencia de desarrollo local: en primer lugar, la gestión por parte de la propia entidad local; en segundo lugar, la constitución de un organismo autónomo local; en tercer lugar, la creación de una sociedad municipal cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local; en cuarto lugar, la creación de una fundación; por último, puede también tomar la forma de una asociación sin ánimo de lucro

Figura 4. Tipos de ADL de acuerdo con su objetivo y forma organizativa

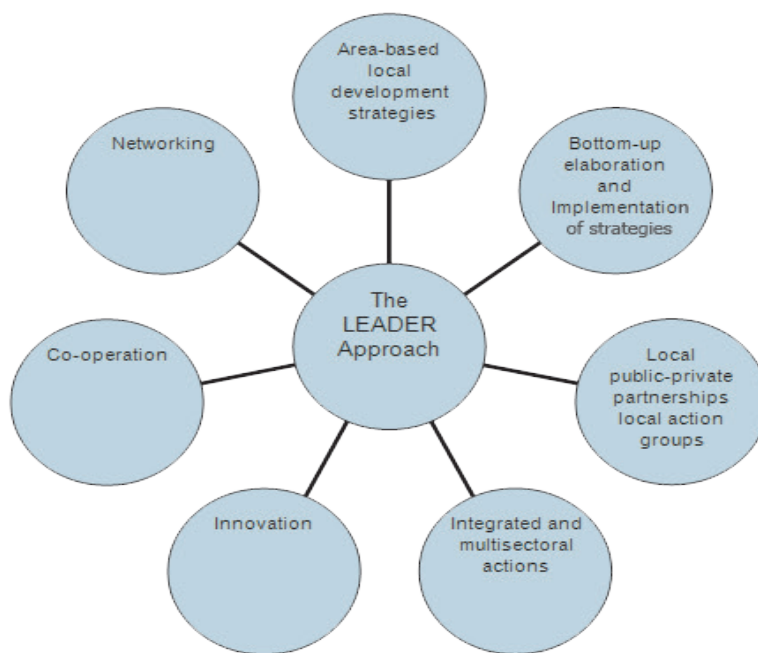
	Gestión por la propia entidad local	Organismo autónomo local	Empresa pública municipal
Descripción	Ayuntamiento asume todos los poderes de decisión y gestión (personal y fondos)	Gestión del servicio mediante entidad de derecho público creada por el Ayuntamiento que le adscribe un patrimonio y le dota de un Estatuto	Gestión de la ADL mediante una entidad de derecho privado (Sociedad Mercantil, Anónima o Limitada), cuyo capital social pertenece al Ayuntamiento y se rige por el régimen privado
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Sin personalidad jurídica propia • Fondos del presupuesto ordinario • Personal adscrito a la corporación • Puede nombrarse un administrador del servicio • Es un servicio más dentro del organigrama de la Corporación 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalidad jurídica propia • Puede incorporar en los órganos de gobierno a agentes privados • Controlada por el Ayuntamiento • Fondos del presupuesto ordinario; posee patrimonio especial para sus fines específicos • Personal vinculado al Organismo Autónomo mediante contrato laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Actúa según normas legales de las SA o SL • Capital social del Ayuntamiento • En la escritura de constitución constará: capital social, forma de constituir Consejo de Administración y determinación de derecho a voto • Sociedad dirigida y administrada por sus órganos de gobierno: Junta General, Consejo de Administración y Gerencia.
Valoración	<p>Escasa agilidad para la dinamización de iniciativas económicas locales. Es adecuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En municipios pequeños • En agencias unipersonales • En la fase inicial de contratación 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor autonomía y capacidad de gestión • Gran capacidad autonormativa (definición de órganos, medios económicos y financiación) • Presupuesto propio determinado por objetivos y necesidades • Recomendable en organizaciones complejas cuyo presupuesto para actividades de dinamización y promoción exige mayor independencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Al estar sujeta a derecho privado escapa de la rigidez administrativa: mayor agilidad y eficacia en la gestión y desarrollo de iniciativas de desarrollo local • La corporación controla la empresa al detentar la totalidad del capital

Fuente: Carrillo 2000

15.5. Análisis de otros modelos de prestación en el entorno comparado

Como modelo de prestación de la política de desarrollo económico y de promoción de la actividad productiva se propone el concepto de “Grupo de Acción Local” (GAL) siguiendo la filosofía del enfoque LEADER (Figura 5). Se trata de una estructura que sigue los principios de la nueva gobernanza democrática, en forma de un pacto público-privado de los actores locales para la definición, planificación y gestión de la política de desarrollo local, de la que el aspecto económico y productivo sería una parte central.

Figura 5. Los 7 principios del enfoque LEADER



Entre las varias Iniciativas Comunitarias destaca el programa LEADER, en marcha desde 1991. LEADER propone un desarrollo local que permita la movilización del potencial de las comunidades locales para promover la diversificación productiva, la innovación y el mantenimiento de una estructura socioeconómica adecuada. Se trata de demostrar, mediante la implementación de un modelo de desarrollo endógeno, la posibilidad de promover el desarrollo de los territorios mediante un enfoque integrado, participativo, diseñado desde el ámbito local, que se organiza en partenariados denominados Grupos de Acción Local. Desde el punto de vista territorial, su implementación es realizable en todo tipo de circunstancias (Noguera, 2006). El principio de gestión desde el entorno local, mediante la implicación de la ciudadanía en la preparación de la estrategia de desarrollo, el respeto a los procedimientos de gestión de recursos

públicos y una clara visión multi-sectorial del desarrollo, son los factores que explican la creciente confianza de los actores locales en este modelo.

El desarrollo del enfoque LEADER podría verse afectado por la realidad actual del sistema político-administrativo. Por ejemplo, puede darse el caso de que los GAL se conviertan en estructuras de poder político que puedan causar conflictos internos por el control de la estructura que, en principio, opera como un “espacio institucional neutral”. Sin embargo, si se aceptan los principios de la filosofía LEADER el riesgo de que esto ocurra se minimiza. Estos principios pueden resumirse en lo siguiente:

- *Enfoque Territorial*. Es probablemente el elemento que se percibe más claramente en los GAL. Sin embargo, en muchos casos, el enfoque territorial está mucho más presente en las cabezas de los líderes locales que en documentos escritos. Como consecuencia, no podemos afirmar que la elaboración de una estrategia territorial compartida es tarea fácil. Al mismo tiempo, el objetivo de integrar y coordinar acciones de desarrollo, buscar la complementariedad entre las acciones y proyectos locales, o promover acciones o proyectos que generen efectos multiplicadores no surgen espontáneamente sino que es necesario impulsarlos de forma consciente.
- *Concepto “de abajo a arriba”*. Es una constante en la conformación y operación de los GAL. Se utiliza frecuentemente para reforzar la posición de los actores locales ante las estructuras regionales gracias al nuevo protagonismo que les proporciona este modelo. Sin embargo, desde el punto de vista interno, no podemos afirmar que el proceso de toma de decisiones es suficientemente compartido, y que el núcleo duro del LAG (podríamos llamarlo junta permanente) ha recibido numerosas críticas por parte del resto de los actores involucrados por la falta de información o por suspicacias respecto a los verdaderos motivos por los que algunos actores locales se implican en el proceso.
- *Enfoque participativo*. La mayoría de los GAL tienen una composición amplia, que abarca los principales actores locales, públicos y privados. El acierto a la hora de definir cómo se toman las decisiones y se participa en el proceso supone evitar numerosos problemas que pueden surgir del aspecto participativo del enfoque.
- *Enfoque innovador*. La promoción de acciones innovadoras está en el centro del enfoque, ya que se trata de promover y mantener un grado de competitividad relevante, a través de la cooperación: cooperar para competir.

- *Trabajo en red.* Las redes son de vital importancia en el enfoque que representan los GAL. Se trata de redes internas y externas que permitan ser más efectivo y alcanzar elevadas tasas de eficacia en la implementación del programa.

No hay duda de que el enfoque LEADER ha tenido un impacto trascendental en la mayoría del territorio europeo. Cuanto menos, ha contribuido a incrementar la conciencia sobre la necesidad de establecer territorios de gestión diferentes a los tradicionales, y la necesidad de que los actores locales cooperen para que el territorio al que pertenecen compita en mejores condiciones. También es cierto que el mayor riesgo que corren los GAL como espacios de consenso o, como se ha dicho “institucionalmente neutrales”, es que sean instrumentalizados por el sistema político-administrativo para legitimar sus propias agendas e intervenciones.

A pesar de las bondades del modelo descrito, nada garantiza la consecución de procesos de desarrollo local sostenible si no existe una aplicación rigurosa de los principios del enfoque. En la historia, ya dilatada, de aplicación del enfoque LEADER, existen ejemplos de mala praxis que conviene no perder de vista (ver recuadro 1)

Recuadro 1. Distorsiones y malas prácticas derivadas del fracaso de la articulación de una gobernanza multinivel: el caso de la implementación del enfoque LEADER en la región de Valencia

Desde 1991, Valencia, como otros territorios de España y la UE, ha sido el escenario de la implantación de la iniciativa comunitaria LEADER. Durante los 3 primeros periodos (LEADER 1, 2 y Plus), Valencia no difirió, en el nivel de gestión del programa, de otros territorios, a pesar de los continuos desacuerdos entre los gestores de los GAL y la administración regional, que mostraba una actitud permanente de desconfianza hacia el modelo LEADER y su gestión por parte de las estructuras técnicas y sociales de los GAL.

Durante la ejecución de LEADER+, los GAL regionales sufrieron numerosas presiones por parte del gobierno regional tanto en lo que se refiere a la financiación pública que debían recibir, como en lo que se refiere a las numerosas indefiniciones y condicionantes en relación con los requerimientos necesarios para la continuidad durante el siguiente periodo de programación. El gobierno regional se aprovechó del periodo transitorio para imponer condiciones al diseño, modelo de implantación y evaluación del nuevo programa de desarrollo rural (Ruralter), que se desviaban claramente de la filosofía y metodología LEADER reconocida, valorada y promovida por la UE. A pesar de estos signos de advertencia, nadie, ni las autoridades europeas ni las nacionales, de las que depende el gobierno regional para la utilización de recursos europeos, tomaron acción alguna al respecto.

Como resultado de esta “derivación”, el programa RURALTER de la Generalitat Valenciana (con dos subprogramas denominados “Paisaje” y “LEADER”) se convirtió en un pobre sustituto de la iniciativa LEADER con las siguientes características: (i) es el gobierno regional quien establece la división territorial sin tener en cuenta la opinión o deseos de los actores locales, con lo que la dimensión “endógena” del método queda en entredicho; (ii) como consecuencia de lo anterior, la zonificación resultante adolece de los mínimos principios de consistencia y no refleja en absoluto la división territorial de los GAL precedentes, lo que genera una desidentificación aguda de los territorios con un programa que, hasta ese momento había propiciado, de forma eficiente, procesos de identidad territorial; (iii) las estructuras técnicas de los GAL desaparecen de modo que la gestión del programa se asume por la administración regional a través de un conjunto de “técnicos” que se desplazan a los territorios y “recogen” las opiniones de los actores locales, lo que sin duda disminuye la capacidad de tomar decisiones “desde el territorio”, una de las principales virtudes del método LEADER; (iv) los GAL no presentan Programas de Innovación similares a los realizados en periodos previos de programación, con lo que el componente estratégico del programa también se diluye; (v) la pérdida de confianza en las competencias de los territorios para diseñar, gestionar e implementar el programa provoca un efecto “cascada” que dificulta la consolidación de las estructuras de desarrollo previamente generadas.

Enfrentados con esta situación, sorprende enormemente que los propios territorios implicados hayan mostrado una respuesta apenas tibia a este cambio radical de dirección. Es la demostración más clara de que los cambios comportamentales en las instituciones y la ciudadanía que promueve y aspira a conseguir el enfoque LEADER, no han calado en la sociedad valenciana y sus políticos. ¿Si tres periodos de programación y algo más de 12 años de implementación efectiva del programa no han sido suficientes, ¿Cuántos años “LEADER” más de financiación europea son necesarios para que se produzca un paso definitivo hacia una gobernanza realmente más participativa, abierta, flexible y con visión estratégica? ¿O es que, como somos más “listos” que nadie pensamos que obviar los principios del enfoque del programa es una cuestión que carece de relevancia y que podemos seguir utilizando la política y los recursos europeos en las formas partidistas, cortoplacistas, caciquiles y clientelistas habituales? ¿A quién creemos que estamos engañando sino a nosotros mismos? Un engaño, por cierto, cuya “factura” ya es evidente en forma de pérdida de competitividad, actividad económica, empleo y bienestar.

Más información en: <http://www.agricultura.gva.es/web/web/guest/desarrollo-rural/presentacion>

15.6. El nuevo marco de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Pública Local: un salto cualitativo.... hacia atrás

En el contexto explicado hasta ahora, cabe situar la reciente reforma de la Ley de Bases de Régimen Local que supone la Ley 27/2013 de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Pública local (LRSAL); una sacudida de proporciones gigantescas para el municipalismo español. En suma, se trata de limitar el marco de actuación de los entes locales al mínimo. Así, la Exposición de Motivos de la Ley señala que “*las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la*

financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”.

La aprobación de la LRSAL ha supuesto un giro copernicano en el contexto del municipalismo español y en el marco legislativo que lo gobierna (ver recuadro 2). Queda claro, por tanto, que el objetivo primordial y casi exclusivo de esta reforma es la consecución del equilibrio presupuestario, y evitar que sigan apareciendo formas creativas de organización de la administración local que se han buscado, precisamente, para incrementar la capacidad de intervención de los ayuntamientos.

El control del déficit es una finalidad necesaria e irrenunciable, pero hay al menos tres elementos que causan desasosiego: en primer lugar, el hecho comprobado de que no son las administraciones locales las responsables de la generación y acumulación de déficit público que ha ocurrido durante los últimos años; en segundo lugar, que el control del déficit no puede hacerse a costa de cualquier efecto negativo que pueda derivarse sobre las vidas de los ciudadanos; por último, que el mapa resultante de competencias propias deja a la administración local como poco más que un gestor de recogida de residuos, limpieza de calles y abastecimientos básicos, y ello implica, entre otras consecuencias de importancia, que no queda rastro de competencia en cuanto a la promoción de la actividad económica y la creación de empleo.

En un modelo socioeconómico caracterizado por tasas estructurales de desempleo elevadísimas, ¿Qué efectos puede tener despojar a la administración local de la acción potencial en materia de impulso económico y creación de empleo? Seguramente, pocos efectos positivos.

Figura 6. El nuevo mapa de competencias propias de las Administraciones Locales tras la implantación de la LRSAL

- Urbanismo en todas sus dimensiones
- Medio ambiente urbano: parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica
- Abastecimiento de agua potable y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo.
- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, movilidad y transporte colectivo urbano.
- Información y promoción de la actividad turística.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- Vigilancia cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar en provisión de suelo educativo.
- Promoción de la participación ciudadana en el uso eficiente de las TIC.

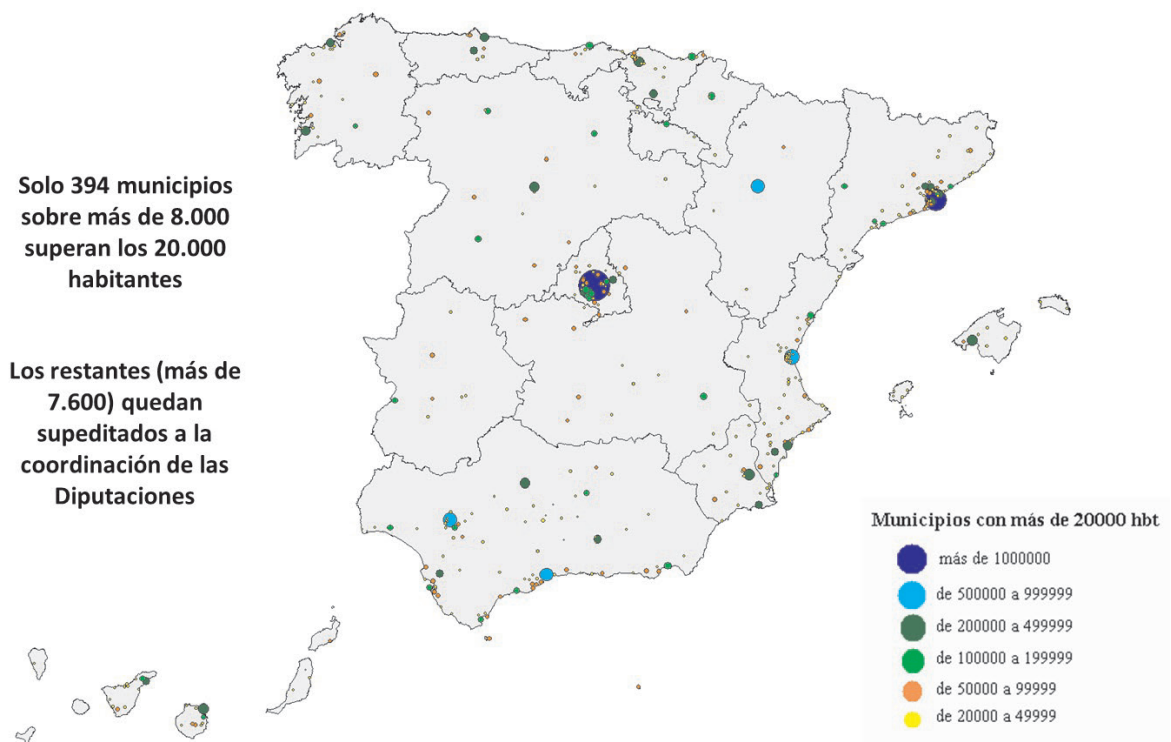
Fuente: elaboración propia a partir de los contenidos de la Ley 27/2013 de RSAL

Una clave fundamental de la reforma es la demografía. Sin considerar las realidades funcionales de los territorios, ni el condicionante de la densidad que deriva en intensidad de usos, todos los municipios menores de 20.000 habitantes pierden buena parte de su autonomía en cuanto a competencias y provisión de servicios de interés general. Esto significa que más del 86% de los municipios españoles quedan en una situación claramente subsidiaria de otras administraciones públicas, porque más del 86% de los municipios españoles se sitúan por debajo del umbral de los 20.000 habitantes. En este caso, la propuesta de la Ley refuerza el papel de las Diputaciones y otras administraciones intermedias de carácter provincial (Consells Insulars, Cabildos, etc.) que asumen una tarea central en la coordinación y/o prestación directa de servicios básicos, mediante atribución de nuevas funciones (servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada), a través de la participación activa en la elaboración y seguimiento de los planes económico- financieros y, por último, mediante la coordinación y supervisión de los procesos de fusión de Municipios que la reforma claramente fomenta.

Mientras se construye un cuerpo normativo para la interpretación de la Ley, los planteamientos provocan numerosos interrogantes con consecuencias potencialmente dañinas para los procesos de desarrollo local. Pongamos un caso frecuente: ¿Qué ocurre con las competencias impropias que están licitadas en municipios menores de 20.000 habitantes? La norma impide que dicha licitación continúe en vigor porque el ayuntamiento no puede prestar el servicio en cuestión, dado su carácter impropio. Habrá que proceder, pues, a la resolución del contrato con la empresa contratada, recuperar el servicio y pagar al proveedor no solo lo que corresponda por el servicio que está prestando, sino también por los daños y perjuicios generados. Ello, además,

conllevará una más que probable pérdida de empleo al prescindir la empresa del personal que realizaba la prestación del servicio. Pero puede ocurrir, además, que las arcas públicas no permitan la recuperación del servicio licitado por falta de fondos. ¿Incurrimos entonces en responsabilidades penales para los miembros de la corporación local? ¿Qué interventor de ayuntamiento se va a arriesgar a dar el visto bueno a cualquier acción que pueda parecer que va en sentido contrario a la norma? ¿En qué posición queda, por tanto, la corporación local?

Figura 7. Municipios de más de 20.000 habitantes



En un segundo ejemplo podemos plantear que ocurre cuando en un municipio es necesario licitar un servicio de este tipo porque se ha extinguido la licitación vigente. ¿Cómo habría que actuar en ese caso? Seguramente cabría aguardar para ver que hacen las instituciones de ámbito superior como la Diputación o las Comunidades Autónomas, porque la alternativa sería licitar y arriesgarse a incurrir en un delito de prevaricación y a responsabilidades penales, o bien licitar a corto plazo (por ejemplo 1 año) mientras se reglamenta la Ley. ¿Qué proveedor aceptará semejantes condiciones?

Parece que, en la práctica, se producirá un cambio de dirección en el flujo de impuestos y tasas que irá a parar, en la mayoría de los casos, a las instituciones autonómicas o a las Diputaciones. Y cuanto más dependan los ayuntamientos de estos flujos de impuestos para el ejercicio de su actividad (lo que va a ser absolutamente cierto en el caso de los municipios menores de 20.000 habitantes, el 86% del total), menor será su capacidad de acción en todos los ámbitos de la realidad local.

Por ejemplo, para ese 86% de municipios menores de 20.000 habitantes, desaparece la posibilidad de poner en marcha iniciativas o servicios complementarios mediante el uso de “remanentes”, “sobrantes” u horas de personal contratado con cargo a un determinado impuesto. ¿Cuántas acciones y servicios vienen prestando los municipios con arreglo a esta fórmula? ¿Cuántos servicios e iniciativas desaparecerán en breve si este flujo de caja cambia hacia las Diputaciones en detrimento de los municipios?

La LRSAL prevé la posibilidad de que las administraciones competentes deleguen competencias en otras. Con el impulso municipal existente y si las Diputaciones y CCAA estuviesen dispuestas, el mecanismo podría ser útil para normalizar la prestación de servicios públicos y hacerlo de una forma más ordenada y correcta de lo que se ha venido haciendo hasta el momento. Sin embargo, también en este caso la Ley plantea importantes interrogantes. Por ejemplo, ¿En qué consiste la delegación? ¿La Administración que delega, aporta la financiación o también los medios materiales y humanos? ¿Quién determina el precio estándar de los costes y los medios que supone la delegación de un servicio? Más difícil todavía: Si la administración delegante ha de aportar medios y recursos, ¿Qué ocurre con los funcionarios de la AAPP local? ¿Se reubican a “perder el tiempo” porque no hay competencias que aplicar? Si no se produce delegación, ¿Qué ocurre con las CCAA quebradas o con deudas que las incapacitan para financiar nada más?

Recuadro 3. El anti-desarrollo local de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Públicas Locales

Desde finales de 2013 se produce la remodelación de la anterior Ley de Bases del Régimen Local. La denominada Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Públicas Locales (en adelante LRSAL) se crea siguiendo un único principio rector (modificación del Art. 135 la Constitución en 2011): la estabilidad presupuestaria. La LRSAL se impone sobre una realidad compleja y resuelta, durante mucho tiempo, a base de soluciones tejidas con ingenio y, casi siempre, de, manera sectorial y sin un marco estratégico. Y a pesar de estas carencias, los últimos 30 años han visto el florecimiento voluntarista del enfoque local del desarrollo en el que las administraciones locales han tenido un papel fundamental a la hora de animar e impulsar las relaciones entre actores locales en pro de iniciativas comunes y, del mismo modo, han facilitado, mediante la consolidación de unidades técnicas (como por ejemplo las Agencias de Desarrollo Local) la captación de recursos externos para acciones de desarrollo local, un grado de coordinación entre los departamentos de la administración pública y de dicha administración con los actores locales.

Frente a esta realidad conformada durante buena parte del periodo democrático, la nueva Ley irrumpe con tres objetivos principales (p.106430): (i) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades siguiendo el principio de “una Administración una competencia”; (ii) “racionalizar” la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; (iii) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Tras estos objetivos se adivina un propósito menos inocente: un proceso de recentralización y de pérdida de la autonomía local, que se ve sujeta de manos y pies a la hora de impulsar procesos de desarrollo local.

Y en este contexto, las indefiniciones en el enunciado de la LRSAL plantean importantes interrogantes. La Ley hace una clara apuesta por la privatización: ¿Se supone que el sector privado va a producir una activación de la economía local o de la generación de empleo en estos ámbitos? ¿Cuántos de los servicios básicos se mantendrán cuando no sean económicamente rentables? ¿Cuál será la función de lo “privado” en esos casos? ¿Se devalúa de nuevo lo público reduciéndolo a la cobertura de lo que no es rentable? ¿Volvemos a privatizar beneficios y socializar costes? Por ahora, parece que la Ley pone en peligro un buen número de prestaciones de servicios locales, entre otros aspectos, porque es paralizante y genera una gran inseguridad jurídica.

Más allá del discurso oficial, parece una Ley “dejada caer” sobre la realidad local en el peor momento posible, tratando de controlar un déficit que no se produce, en lo fundamental, en la escala local. Con una enorme capacidad de interrumpir dinámicas de desarrollo local, de su sola lectura emergen interrogantes fundamentales: ¿Cómo se marca la sostenibilidad financiera en un escenario a medio y largo plazo?, ¿Cómo se evalúa que la provisión del “mismo servicio” genera duplicidades?, ¿Quién y cómo garantiza la prestación adecuada de servicios como la promoción económica, la atención a los colectivos desfavorecidos, la seguridad sanitaria y alimentaria, la protección del consumidor, etc., en un escenario en el que el único criterio es el ahorro y la estabilidad presupuestaria? ¿Cuánto más empleo se va a destruir en el ámbito local como consecuencia de estas restricciones?

A modo de conclusión, es paradigmático observar el persistente empeño de la Unión Europea en impulsar el enfoque local del desarrollo, en este nuevo periodo de programación 2014-2020 a través, entre otros, del denominado Community-Led Local Development, y cómo la LRSAL camina justamente en dirección opuesta mediante un control férreo de la autonomía local y negando, de forma implícita, la capacidad de las sociedades locales de articular sus propios procesos de desarrollo y convertirse en sus protagonistas. ¿Seguiremos, pues, ensanchando el desfase existente entre las sociedades maduras de Centro y Norte de Europa y las sociedades menos participativas y comprometidas con su desarrollo del ámbito de los países mediterráneos?

Fuente: Elaboración Propia

15.7. Posibles líneas de reforma para la mejora y racionalización de la gestión en la Comunidad valenciana: algunas propuestas para incrementar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo local

Una vez presentados los principales detalles de la aplicación de la política de desarrollo económico y productivo, se procede, a continuación, a presentar y explicar un conjunto de propuestas y métodos cuya aplicación correcta puede contribuir de forma determinante al impulso y consolidación de procesos sostenibles de desarrollo.

De forma deliberada, no nos hemos centrado únicamente en aspectos de política económica y productiva, sino que hemos adoptado un enfoque más amplio, centrado en el proceso global de desarrollo local sostenible. Es importante destacar que ninguna de estas actuaciones tiene una materialización inmediata sino que adquieren todo su potencial en el medio y largo plazo. En consecuencia, no es conveniente acudir a ellas en momentos de crisis sino, preferiblemente, en momentos de bonanza económica y social, cuando pueden realizarse mejor los ajustes y cambios necesarios para su implantación.

15.7.1. La existencia efectiva y omnipresente de una visión, planificación y gestión estratégica sobre el territorio local

Con demasiada frecuencia, las acciones para el desarrollo planteadas desde un territorio carecen de un proceso de reflexión previo sobre su viabilidad y oportunidad, y no se han insertado en una estrategia sostenible de desarrollo a largo plazo. Por este motivo los objetivos de desarrollo no se han definido adecuadamente y se afronta el futuro de forma reactiva y con grandes incertidumbres. Esta realidad impide, en muchos casos, concretar los beneficios de un proceso de planificación y que pueden resumirse en: la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones, el aumento de la racionalidad en las actuaciones, el aumento de la responsabilidad e implicación de los agentes locales en el proceso de desarrollo, y el estímulo de la participación en la toma de decisiones de la sociedad local. Para incrementar el éxito de los procesos de planificación estratégica pueden seguirse las siguientes recomendaciones: en primer lugar, priorizar lo importante sobre lo urgente o lo políticamente rentable; en segundo lugar, alcanzar un posicionamiento común respecto de los procesos y decisiones clave para el futuro del territorio; en tercer lugar, concretar estos acuerdos en procesos de planificación estratégica territorial desde el entorno local; en cuarto lugar, trabajar en la dimensión territorial más adecuada en cada caso (municipio, comarca, etc.); por último, no multiplicar procesos de planificación participativa que con frecuencia se solapan y generan un fuerte desgaste en los actores locales.

15.7.2. El empoderamiento de la sociedad local a través de modelos reales de democracia participativa

El modelo territorial de futuro sólo puede definirse de forma compartida y consensuada con los agentes del territorio. Esto implica la existencia de un compromiso a nivel político y, por tanto, la no apropiación por parte de ningún colectivo local. Deben comprometerse los recursos adecuados en términos financieros, materiales, de conocimiento, entre otros. Esto incluye tanto a las instituciones públicas (gobiernos) como a las organizaciones sociales y económicas del territorio. Algunos autores destacan las bondades de los modelos participativos (Abeledo, 2009): primero, fomentar la cultura de la participación ciudadana y de la vertebración de la comunidad local; segundo, reducir el distanciamiento entre la Administración y la población, generando cauces de comunicación recíproca; tercero, promover la información, educación y formación social en el nuevo paradigma del desarrollo sostenible; cuarto, crear las condiciones para la concienciación, discusión y participación en la definición y creación de la comunidad deseada; por último, implicar a la comunidad local en el establecimiento de trayectorias de profundización en las prácticas democráticas. Sea cual sea el modelo de futuro, es esencial avanzar hacia modelos de democracia participativa real en los que la actual desafección ciudadana con la política, de paso a fórmulas que permitan la participación permanente de la ciudadanía en la toma de decisiones, al menos de aquellas que tienen un carácter más estratégico.

15.7.3. Considera la función de estrategias territoriales basadas en la calidad y no necesariamente en el crecimiento

La apuesta por modelos territoriales basados en la competitividad a partir del coste de los medios de producción es cada vez más peligrosa. La globalización incrementa la competencia entre territorios a escala mundial, y siempre habrá territorios capaces de competir en precios con mayores ventajas, especialmente si se quiere alcanzar un nivel decente de calidad de vida para la población. Todos los territorios poseen ventajas comparativas únicas que les permiten competir ventajosamente en algún aspecto. Por ello, ya existen experiencias de redes de territorios que optan por estrategias de calidad territorial, consistentes en el establecimiento de parámetros de calidad para los productos y servicios ofrecidos desde el territorio, desde un enfoque estratégico y consensuado. Este modelo permite mejorar el posicionamiento competitivo de los territorios, optimizar sus potencialidades y orientar la acción en una dirección común. En el ámbito de la Unión Europea, puede tomarse como referencia la red “calidad territorial” (www.calidadterritorial.com).

15.7.4. Pasar del gobierno tradicional del territorio a la gobernanza multinivel

El escenario actual de cambios acelerados, relaciones globales, competencia creciente, etc., hace necesario un nuevo modelo institucional que sea dinámico, flexible, desburocratizado, cooperante, tecnológico, descentralizado y territorial (Pike et al, 2002). En consecuencia, deben evitarse configuraciones institucionales desfasadas que se caracterizan por una elevada jerarquización, excesiva burocracia, compartimentación sectorial, descoordinación interdepartamental intra e interinstitucional, partidismo exacerbado, atomización y multiplicación de competencias que se solapan y, en ocasiones, se contradicen.

15.7.5. Eficiencia y eficacia en la acción

Una de las principales necesidades y objetivos de la acción de quienes toman decisiones es incrementar el conocimiento sobre el resultado de las políticas y programas implementados. La ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación constituye una importante debilidad para la administración pública. El resultado es la reducción de la eficacia y eficiencia de la acción pública, con la consiguiente pérdida de recursos. En el caso de las políticas de desarrollo local, existen algunos principios que pueden contribuir a mejorar su eficacia y eficiencia: (i) los programas que se gestionan desde el ámbito local incrementan la eficiencia en el uso de los recursos; (ii) a pesar de lo anterior, es importante mantener un mecanismo de coordinación por parte de instancias situadas en escalas territoriales de rango superior (estado, región); (iii) la promoción de la iniciativa y la inversión privadas, es un mecanismo adecuado para movilizar la economía local; (iv) es fundamental mejorar los canales por los que circula la innovación y el conocimiento y esto refiere, en la mayoría de casos, a mejoras en las redes productivas; (v) asimismo, es necesario mejorar los canales de información y asistencia técnica; (vi) se requiere el establecimiento de procedimientos efectivos de evaluación de las políticas de desarrollo.

15.7.6. Optimizar la estructura y funcionamiento de las Administraciones Públicas Locales

Con frecuencia, los recursos disponibles en las Administraciones Locales se encuentran mal ubicados o no se ajustan a las cambiantes necesidades de gestión. Esta situación implica una importante merma de la eficacia y eficiencia en la acción. En estos casos, es imprescindible mejorar la estructura y organización interna de acuerdo con las necesidades de gestión y con la carga de trabajo real. Dada la configuración sectorial de las administraciones y la escasa o nula tradición de coordinación entre los departamentos de una misma institución, es conveniente establecer métodos y protocolos de comunicación y coordinación entre los distintos ámbitos de la gestión local. La Agencia de Desarrollo Local, tal como ha sido descrita en este trabajo, es un modelo que puede seguirse para la optimización de la estructura y funcionamiento de la administración pública local.

15.7.7. Integración en redes territoriales o temáticas

La literatura económica ha demostrado que las redes empresariales, en sus diversos formatos, favorecen el intercambio de conocimiento y experiencias, y mejoran los procesos de aprendizaje. Esta afirmación puede trasladarse, con las debidas precauciones, al ámbito de la administración pública y de los territorios. La inserción en redes territoriales o temáticas de los territorios, mejora las oportunidades de adquisición de conocimiento, la transferencia de experiencias y la difusión de innovaciones que pueden contribuir, notablemente, a la consecución de modelos de desarrollo más sostenibles (Vázquez Barquero 2002). Existen multitud de oportunidades vía proyectos y redes de cooperación que, en todo caso, deben sustentarse en estrategias de desarrollo comunes y no responder a acciones puntuales de intercambio que no derivan en cambios relevantes en los territorios.

15.7.8. Impulsar la función de las estructuras técnicas de desarrollo en el ámbito local

Como se ha dicho, las instituciones locales se estructuran de forma sectorial, como resultado de una larga tradición que entiende la gestión pública como un conjunto de ámbitos independientes de competencias que se yuxtaponen pero no se mezclan. Este modelo atiende bien a problemas concretos y bien delimitados, pero fracasa rotundamente en la comprensión del territorio y la sociedad como un sistema en el que todas las variables están interrelacionadas. En este contexto, es cada vez más necesario establecer estructuras de gestión transversales cuyo objetivo sea el territorio en su conjunto (Izquierdo Vallina 2002). Las administraciones locales han ido conformando estructuras de desarrollo local que atienden a este concepto pero que, en la práctica, tienen funciones mucho menos ambiciosas y, en todo caso, muy variables (Agencias de Desarrollo Local, Grupos de Acción Local, etc.). Sin embargo, se considera que este tipo de estructuras tiene el potencial de entender la acción pública de un modo sistémico y, en consecuencia, puede abarcar, potencialmente, un número importante de competencias, a saber: (i) la coordinación y el apoyo logístico y técnico a los órganos de gobierno, de participación y de asesoramiento; (ii) el impulso de actuaciones estratégicas del proceso de desarrollo (formulación del Pacto Local (compromiso) para el desarrollo local, constitución de los órganos de gobierno, de participación y de asesoramiento, y elaboración y gestión del plan estratégico de desarrollo); (iii) la movilización y mediación entre recursos locales y emprendedores; (iv) la integración de las políticas sectoriales (mejorar su eficacia y rendimiento, proponer estrategias puente y convenios para estimular la cooperación inter-administrativa, impulsar el diseño de planes y proyectos conjuntos, funcionar como “observatorio” de la realidad local); (v) la promoción de las redes locales de empresas (mejora de empresas locales y creación de mecanismos de cooperación para configuración de redes de empresas, apoyo a procesos de comercialización, calidad total, formación, fomento de nuevos productos, búsqueda de

mercados, tramitación de permisos, etc.); (vi) la intervención social, animación sociocultural e innovación (intervención social para integrar colectivos y atender problemas de marginación o exclusión, animación sociocultural para dinamizar asociaciones que trabajan en el territorio, y promoción de la innovación para detectar e introducir novedades que contribuyan optimizar el uso de los recursos de desarrollo); (vii) captación de fondos y programas de desarrollo (es esencial diversificar las fuentes de financiación, pero enmarcándolas en los objetivos del PEDL, la gerencia debe ejercer la función de una oficina de proyectos para conseguir financiación para sus propuestas de desarrollo).

15.7.9. Actuar sobre el sistema productivo local

El ámbito local es el más adecuado para establecer estrategias que permitan adecuar la oferta de empleo y la cualificación de la demanda, con una visión prospectiva basada en la estrategia territorial. Para ello, deben utilizarse los recursos disponibles para contribuir a generar actividad económica y empleo más “sostenibles” (mejorar procesos, cualificaciones, orientaciones productivas, calidad y cantidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos, etc.).

15.7.10. Buscar soluciones eficientes para la provisión de servicios

La progresiva concentración de la población en entornos urbanos cada vez más densos y el consecuente vaciamiento de una buena parte del territorio, suponen la consolidación de un modelo desequilibrado de ocupación del territorio que provoca problemas e ineficiencias tanto en los lugares de vaciamiento como en los de acumulación (Gómez Orea, 2002). El pequeño tamaño de los asentamientos rurales, junto con su elevada dispersión en un territorio amplio, inviabilizan la prestación de algunos de los servicios básicos más importantes (atención sanitaria y educación básica de calidad). La cohesión territorial y el futuro de muchos sistemas territoriales requieren de soluciones creativas para la provisión de servicios utilizando el ámbito territorial más adecuado para hacer viable y menos gravoso cada servicio básico. En este sentido, y dependiendo de la realidad territorial de la que hablemos, las agrupaciones de municipios, la prevalencia de ámbitos funcionales, u otras soluciones semejantes constituyen ámbitos idóneos para la provisión de servicios, el planeamiento estratégico y la cooperación.

15.7.11. Proyectar siempre como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población

La mejora de la calidad de vida de la sociedad que habita un territorio es, sin lugar a dudas, el objetivo final que debe considerar cualquier actuación pública. Para ello es esencial una sabia combinación de todos los puntos anteriores en el marco de una estrategia de desarrollo territorial compartida por una sociedad empoderada que se reconoce como tal y que forma parte de un territorio de identidad. Y cuando una acción pública se desvía de este objetivo

fundamental, pierde su sentido y su legitimidad, aunque en el corto plazo pueda parecer razonable e, incluso, conveniente.

15.8. Algunas soluciones específicas para las áreas rurales

Cuando se habla de los retos y estrategias para la política de desarrollo rural deben tomarse en consideración dos hechos: por un lado, la diversidad de áreas rurales; por otro lado, la posibilidad de múltiples futuros en perspectiva. En cuanto a la diversidad, cualquier esfuerzo de clasificación se ve superado por la heterogeneidad de cada categoría resultante. Por lo que respecta a los “futuros”, cualquier reto y estrategia para el mundo rural debe enmarcarse necesariamente en un ejercicio de prospectiva que implica elecciones subjetivas y, por tanto, puede ser puesto en cuestión. Por este motivo, y tras renunciar explícitamente a adentrarnos en un ejercicio de definición de escenarios futuros para cada tipología de área rural, vamos a centrarnos en aquellos aspectos que consideramos clave para la definición de los principales retos y estrategias para el desarrollo rural:

15.8.1. Un desarrollo rural coordinado y multinivel

La planificación, aunque necesaria, no es suficiente para conseguir una Buena gobernanza rural. Debe existir, además, una estrategia de desarrollo rural a nivel de estado y, donde se requiera, a nivel regional, con las herramientas y recursos necesarios para su implementación.

En el caso de España, no es hasta 2007 cuando la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Mundo Rural pone en marcha un ambicioso reglamento que afecta competencias de un buen número de Ministerios y de instituciones regionales y locales. Así, el Programa de Desarrollo Rural sostenible (PDRS) establecido para el periodo 2010-2014 desarrolla la Estrategia General para el Desarrollo Sostenible de las Áreas Rurales que, por primera vez, concibe una intervención sistémica sobre el mundo rural. Desafortunadamente, la Ley requería no solo identificar actividades de desarrollo sino mecanismos efectivos de coordinación inter-institucional y un presupuesto adecuado para generar un impacto positivo en el desarrollo sostenible de las áreas rurales. En este caso, uno de los pocos en los que se planteó una intervención pública sistémica, las dificultades operativas dieron al traste con el intento, que fue abandonado tras el cambio de gobierno de noviembre de 2011.

15.8.2. Combinar historia, identidad, funcionalidad y sostenibilidad en una nueva gobernanza rural

Aunque las divisiones administrativas rurales suelen ser mayores que las urbanas o periurbanas, la planificación de los usos del suelo y la gobernanza rural no puede llevarse a cabo

eficientemente desde una multiplicidad de micro-estructuras de gobierno local sin suficientes recursos humanos y financieros para desarrollar una mínima acción de gobierno. En el caso español, la inmensa mayoría de los más de 8.000 municipios pueden considerarse dentro de esta categoría. Es urgente, por tanto, crear otro tipo de división territorial destinada a la provisión de servicios y a una gestión de lo público más racional.

Otro aspecto importante se refiere a la necesidad de optimizar la estructura y el funcionamiento de los gobiernos locales. Es paradójico hablar de cooperación entre instituciones, partenariados y otras formas de gobierno cooperativo cuando muchos gobiernos locales carecen de cohesión interna y de mecanismos de comunicación e intercambio de información. Con frecuencia, los recursos disponibles en algún departamento de la administración local se extravían o no se ajustan a las necesidades de gestión. Es imperativo mejorar la estructura y organización interna de acuerdo con las necesidades de gestión y la carga de trabajo. Al mismo tiempo, deben establecerse métodos y protocolos de comunicación y coordinación entre las diferentes áreas del gobierno local.

15.8.3. Un buen lugar para testar la democracia participativa

En los últimos tiempos se ha hecho evidente la insatisfacción de los ciudadanos con la política y los políticos y, lo que es peor, con el propio sistema democrático. El continuo abuso y perversión de los principios de la democracia representativa han llevado a que los barómetros más recientes muestren a los “políticos” como uno de los principales problemas percibidos por los ciudadanos.

Esta desafección amenaza con deslegitimar todo el sistema democrático con los enormes riesgos que ello comporta. Las recientes demostraciones públicas de descontento son solo una expresión inicial de la dirección que pueden tomar los acontecimientos si el “divorcio” entre ciudadanos y representantes políticos continúa o se incrementa. La realidad demuestra que la esfera pública evoluciona mucho más rápido que la esfera institucional. Como resultado, las respuestas a los movimientos ciudadanos se mueven entre la descalificación y la simpatía ideológica sin implicaciones reales.

En el centro de la mayoría de estos movimientos encontramos la idea de que la democracia representativa ha sido pervertida de tal modo que sirve principalmente a los intereses de grupos políticos y de los lobbies económicos y sociales que les son cercanos. Las propuestas ante esta situación también son variadas, desde posicionamientos casi anárquicos hasta modelos de democracia participativa con una función mayor para la escala local, una mayor preocupación por la sostenibilidad y un mayor control por parte de la ciudadanía.

En este escenario, las áreas rurales se convierten en espacios privilegiados para la promoción de modelos de gobernanza participativa más cercanos al concepto de “democracia real”. Este “nuevo” modelo de gobernanza ha sido testado durante más de 20 años mediante la implementación de Iniciativas Comunitarias como LEADER y otros programas similares. Por tanto, los principios de la “democracia participativa” se encuentran bien enraizados en la mayoría de las sociedades rurales europeas.

15.8.4. El modelo LEADER como paradigma para alcanzar una gobernanza rural basada en la democracia participativa

La implementación de LEADER en más de 1.000 territorios europeos durante un periodo no inferior, en la mayoría de los casos, a 15 años, proporciona un conjunto de aprendizajes que, en principio, pueden ser útiles para mejorar la gobernanza rural. Los principales son: (i) la centralidad de las especificidades territoriales como promotor del desarrollo rural; (ii) la necesidad de mejorar la territorialización de las políticas sectoriales; (iii) la necesidad de impulsar la utilización de los recursos locales teniendo en cuenta los desequilibrios regionales; (iv) la promoción de un enfoque integrado para el desarrollo de la actividad económica, facilitando la integración de las actividades del territorio; (v) la promoción de partenariados locales como herramientas para la toma de decisiones estratégica y la legitimación de la acción; (vi) la organización en redes, tanto verticales como horizontales, para favorecer relaciones más cercanas, vínculos rural-urbanos, relaciones con otras áreas rurales, etc.).

Extender los aprendizajes derivados de LEADER no solo es posible sino necesario y útil. En cualquier caso, la política de desarrollo rural del futuro deberá definir de forma más precisa, al menos, los siguientes aspectos: (i) qué funciones se espera de las áreas rurales tanto en la política sectorial como en la territorial; (ii) las características del futuro método de implementación de acuerdo con la diversidad de espacios rurales (animación, equilibrio territorial, promoción de otros instrumentos o políticas, intervención en la economía local, empoderamiento a través de pequeños proyectos, revitalización de redes sociales o territoriales, promoción de mecanismos de cooperación, etc.); (iii) las innovaciones más probables en la futura política de desarrollo rural y su función en relación con la política general.

15.8.5. Calidad y Creación de redes

En muchos casos, las áreas rurales no están en condiciones de competir por capacidad de producción o por bajos precios. Por ello, la estrategia de desarrollo rural debe aportar por la calidad. De este modo, es posible establecer estándares de calidad para productos y servicios desarrollados en un área rural determinada desde un punto de vista estratégico (ver Box 5).

Estas acciones contribuyen a mejorar el posicionamiento competitivo del territorio, optimizar su potencial, y orientar la acción en una dirección común.

La creación de redes de calidad territorial con otros espacios rurales contribuye al intercambio de conocimiento y experiencias y a crear la masa crítica necesaria para una mejor presencia en los mercados.

Recuadro 2. La consecución de la esencia del desarrollo rural sostenible: la marca territorial de calidad. Un modelo bottom-up, participativo, integrad y en red

A partir del trabajo de un proyecto de cooperación transnacional durante LEADER II, los GAL de El Condado de Jaén, Pays Cathare y Valle Umbra desarrollaron un “Marco para una Regulación Europea sobre la Calidad Territorial” que establecía los valores fundamentales del concepto de calidad territorial, los criterios mínimos para su aplicación, y los métodos de asignación y control para una posible Marca Oficial de “Calidad Territorial”.

La idea trata de proporcionar ventaja comparativa a territorios rurales que enfrentan “una nueva situación de pérdida gradual de protección y asistencia por parte de los estados y de la UE, al tiempo que los mercados se globalizan lo que significa una mayor apertura y espacios competitivos” (Regulación General, p.2)

Tomando en consideración la fragilidad de los territorios rurales ante esta situación, la propuesta de una Marca Europea de Calidad Territorial pretende ofrecer a los territorios rurales la posibilidad de lanzarse a los mercados de forma colectiva, con una identidad diferenciada, de calidad. Todo ello, además, logrado a partir de los principios del enfoque LEADER (participación, enfoque estratégico, partenariado público-privado, etc.). Cada territorio con un proyecto de calidad territorial queda identificado mediante una imagen, su marca de calidad, que no es solo un instrumento comercial, sino una filosofía de acción basada en un esfuerzo real por dotar a los bienes y servicios de ese territorio rural de unos estándares de calidad objetivables.

Más información en: <http://www.calidadterritorial.es/mct/index.htm>

AGENDA PARA EL GOBIERNO LOCAL 2015: Cuadro resumen del reparto competencial por niveles para la política de promoción económica y política rural

	Tipología de acciones para el nivel	Propuesta de políticas públicas identificadas para ese nivel en la Agenda
Nivel autonómico (incluye nivel provincial, por sus características de escala, preferiblemente coordinadas a nivel GVA)	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel legislativo - Políticas de dirección y coordinación - Fiscalización y control de políticas desarrolladas a otros niveles - Apoyo a la ejecución a niveles supramunicipales y locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan sectorial de impulso a las políticas activas de empleo (residenciado en la Conselleria competente) con el fin de planificar y coordinar los esfuerzos que posteriormente se realizan en las escalas inferiores en términos de diseño y gestión de las políticas activas de empleo - Creación de un Programa que retome la filosofía de la iniciativa LEADER, con sus 8 principios tal como se han explicado en el capítulo. Situado en la Conselleria de Territorio - Crear un Plan Sectorial de Servicios de Proximidad para coordinar la implantación de los distintos tipos de servicio en la escala local y para crear un Mapa autonómico, evitando así duplicidades y optimizando los recursos públicos. Debería estar en una Conselleria que se ocupada de la Administración Local, pero que tuviese una concepción amplia y no restrictiva del desarrollo local - Crear una unidad de evaluación de políticas públicas encargada de monitorizar y realizar el seguimiento de la implantación de las iniciativas tanto a escala regional como local. Esta debería depender directamente de presidencia. - Promover la creación de una iniciativa formativa dirigida a los tomadores de decisiones (autonómicos, supramunicipales y locales) en la que se capacite en gobierno local, gestión pública y democracia - Recuperar, mejorar e impulsar el programa de Agencias y Agentes de Desarrollo Local, corresponsabilizando a los Ayuntamientos en la cofinanciación y en la presentación de propuestas que tengan que ver con el desarrollo local sostenible de los municipios o áreas funcionales en el medio y largo plazo - Crear una Red de Agentes de Desarrollo Local al estilo de la actual red de AFIC - Crear protocolos para la delegación efectiva de los servicios de proximidad a los municipios, incluyendo los menores de 20.000 habitantes - Desarrollar e Implantar de una vez por todas la normativa en materia de territorio (planes que emanan de la estrategia Territorial Valenciana).

		<p>Particular atención a las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modernizar todos los niveles y ámbitos de la administración pública mediante la implantación de las nuevas tecnologías. El ciudadano debe poder realizar la mayoría de sus obligaciones y tramitaciones con la administración desde su casa, o en espacios habilitados en las oficinas de la agencia de desarrollo local o del ayuntamiento.
<p>Nivel supramunicipal (intercomunalidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atribución voluntaria - Modelo flexible (por voluntariedad, por dimensiones del área intercomunal) - Secuenciación temporal tras experimentación 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar las estructuras administrativas en la escala comarcal o similar. Se propone utilizar el concepto y la experiencia de los Grupos de Acción Local y se propone también que la pertenencia no sea voluntaria sino obligatoria. Las principales atribuciones competenciales pueden tener que ver con la prestación de servicios, la red de carreteras secundarias, la conservación del medio ambiente y el planeamiento estratégico territorial. - Impulsar la función de los Grupos de Acción Local como verdaderos “gobiernos territoriales” en las áreas rurales y en las áreas funcionales. Pueden asumir, en los espacios en los que verdaderamente son útiles, las competencias y acciones de las diputaciones, y convertirse en referente administrativo y estratégico de espacios rurales y metropolitanos fundamentalmente - Crear una planificación de los usos del suelo a escala comarcal (o unidades equivalentes) que garantice la armonización de los diferentes Planes Urbanos Municipales, las atribuciones de usos, y evite tomas de decisiones locales que puedan suponer conflictos en el espacio comarcal.
<p>Nivel local (ejecución de proximidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales y políticas según criterios de subsidiaridad - Políticas necesariamente de proximidad - Acciones vinculadas a la democracia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear una Ley de Planes Estratégicos Locales que obligue a todos los municipios a elaborar e implementar su Plan Estratégico de Desarrollo. Características: participación ciudadana, evaluación externa, condicionante para el acceso a otras fuentes de financiación, etc. - Asegurarse de que cada municipio y/o área funcional posea su propia agencia de desarrollo local, con atribuciones en materia de promoción económica, mercado de trabajo local, gestión de la estrategia de desarrollo, organización de los servicios de proximidad y acciones y programas multisectoriales. Deben ser evaluadas anualmente a través de un

		<p>sistema que considere la multidimensionalidad del concepto de desarrollo local</p> <ul style="list-style-type: none">- Disponer una serie de recursos en función de la implantación efectiva de sistemas de democracia participativa (por ejemplo, el acceso a determinados programas de financiación y mejora solo podrá hacerse si las acciones y prioridades se han establecido a partir de consultas con la ciudadanía o sus representantes siguiendo protocolos estandarizados).- Recibir la delegación de, al menos, las siguientes políticas de proximidad:<ul style="list-style-type: none">o Promoción económica,o Mejora del mercado de trabajo local,o Comercio local,o Recuperación y puesta en valor del patrimonio local,o Oficinas de atención al consumidor,o Antenas del servicio regional de empleoo Política culturalo Servicios sociales y de apoyo a la comunidad
--	--	---

16. Hacia nuevas políticas de desarrollo territorial en las áreas rurales de la Comunidad Valenciana: incentivos territoriales, servicios públicos y gobernanza

Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales (GATER)*

16.1 Introducción

La finalización del período de programación de la política rural 2007 – 2013 y las perspectivas para el actual período 2014 – 2020 han contribuido a estimular la reflexión y el debate sobre la aplicación y los enfoques de dicha política. Bajo esta premisa en octubre de 2013 se inició una línea de trabajo cuyo objetivo ha sido iniciar un amplio debate participativo entre los actores del medio rural, con la celebración del VII Taller de Formadores Agrarios propiciado por la Fundació Institut Valencià d'Investigació i Formació Agroambiental (IVIFA),

Fruto de este taller, el Grupo de Análisis sobre Territorios Rurales, compuesto por docentes e investigadores de universidades públicas valencianas, inició un trabajo conjunto que terminó cristalizando en el “Decálogo para una buena gobernanza en la Política Rural de la Comunidad Valenciana”, que se difundió a principios de 2014, en pleno proceso de diseño del Plan de Desarrollo Rural (PDR) de la Comunidad Valenciana. El texto recogía las inquietudes expresadas en el VII Taller a través de diez puntos clave para mejorar la eficiencia y la transparencia de la política aprobada desde Bruselas. Un año después, en un contexto donde el PDR 2014-2020 para la CV se encuentra aún en fase de tramitación, el debate se encuentra en un momento más que adecuado para continuar reflexionando y actuando.

En ese sentido, y con la firme voluntad de ampliar el análisis territorial más allá del ámbito delimitado por los programas de desarrollo rural, el GATER, con el apoyo de la Fundación IVIFA, celebró el 28 de enero d 2015, en el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia un nuevo Taller bajo el lema “Hacia una nueva política rural y territorial en la Comunidad Valenciana - Incentivos territoriales, servicios públicos y gobernanza”. El Taller reunió a más de 70 expertos y actores del mundo rural, procedentes de la administración local y

* El Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales (GATER) lo componen Jaime Escribano Pizarro, Javier Esparcia Pérez (Universitat de València – Estudi General), Raúl Compés López; José M^a García Álvarez-Coque, Dionisio Ortiz Miranda (Universitat Politècnica de València), Artur Aparici Castillo; Xavier Ginés Sánchez; Vicent Querol Vivente (Universitat Jaume I), María Hernández Hernández; Antonio Martínez Puche (Universidad de Alicante), Margarita Brugarolas Mollá-Bauzá (Universidad Miguel Hernández). Adicionalmente, el GATER agradece la colaboración de los participantes en los talleres, así como las aportaciones de César Sáenz, Juan Galiano y Pepa Tornero. Mención especial a los miembros de IVIFA, Joan Ramón Peris y Emma Santarremigia.

autonómica, de Grupos de Acción Local, de organizaciones agrarias, así como del ámbito de la sociedad civil y del empresariado rural, con el fin de examinar de manera integral todas las políticas que afectan a los territorios rurales y establecer las pautas para conseguir el mejor modelo territorial aplicable a nuestra comunidad.

El Taller siguió una metodología participativa, basada en el debate en grupos de trabajo temáticos que abordaron los diferentes aspectos relacionados con el desarrollo territorial en nuestras áreas rurales. Las conclusiones de los debates fueron puestas en común para los asistentes en sesión plenaria gracias al trabajo dinamizador de los miembros del GATER. Como siguiente paso dentro de este proceso participativo, los miembros del GATER procedieron a elaborar un documento de síntesis que recoge las principales propuestas para que puedan ser sometidas a debate público, y que se recogen en este documento.

Las páginas que siguen a continuación son por tanto el resultado de los trabajos desarrollados por los miembros del GATER a partir de dos Talleres o seminarios de trabajo con el apoyo de la Fundación IVIFA. Los trabajos no se han circunscrito solo a los talleres. Como se ha señalado se ha seguido una metodología participativa, es decir, los asistentes son los protagonistas de los debates y de las ideas que se discuten, primero en las sesiones de trabajo y luego a partir de su análisis de los borradores. El resultado final recoge por tanto las aportaciones de los asistentes a los diferentes eventos así como del debate público. Los miembros del GATER han plasmado esos debates en dos documentos, el primero de los cuáles vio la luz en Febrero de 2014 y el segundo un año después. En las páginas siguientes se presentan de manera conjunta, con la esperanza que continúen siendo útiles para la reflexión sobre las orientaciones que, desde el modesto punto de vista de los participantes en estos procesos, han de tenerse en cuenta en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo territorial en nuestras áreas rurales.

16. 2. El punto de partida: El Decálogo para una buena gobernanza en la política rural y en la gestión del programa LEADER en la Comunidad Valenciana

Como se ha señalado, los primeros debates cristalizaron en una serie de reflexiones que recogían el sentir de los actores del medio rural valenciano a finales del año 2013 y principios de 2014, coincidiendo con dos hechos importantes. En primer lugar la práctica finalización del periodo de programación 2007-2013 que, puede decirse con claridad, había constituido una verdadera página negra en las políticas de desarrollo territorial en nuestros territorios rurales. En segundo lugar, coincide con los primeros planteamientos, ideas y posicionamientos de lo que empezaba a ser el diseño del nuevo periodo de programación que, pese a los nefastos precedentes, venía cargado de ilusión para los actores rurales. Esta doble coincidencia

justificaba la oportunidad de aquellos actos, debates y reflexiones, que se articularon en torno a los siguientes puntos clave¹⁰².

- *Aprovechar el nuevo escenario para el debate y la configuración del modelo de desarrollo y cohesión territorial valenciano.* La aprobación del marco financiero 2014-2020 de la Unión Europea y el acuerdo respecto a la financiación, las prioridades y las medidas dentro de la política comunitaria de desarrollo rural abren de nuevo el escenario en el que es posible debatir y configurar no sólo la intervención pública en materia de desarrollo rural, sino un modelo de desarrollo y cohesión territorial para la Comunidad Valenciana. El Reglamento de la UE deja un amplio margen de maniobra que permite trasladar ese marco de cooperación y decisión al ámbito autonómico, acercándolo a la participación de las administraciones e interlocutores económicos y sociales con implantación en el medio rural valenciano.

- *Superar la inercia político-administrativa y mantener la visión estratégica.* El proceso de programación de la política de desarrollo rural no puede ni debe hacerse sin tener en consideración tanto los antecedentes de dicha política –esto es, las medidas y los enfoques que se han venido aplicando en pasados períodos de programación-, como el contexto económico y social en el que han de tomarse las decisiones, donde la creación de empleo y la recuperación del estado del bienestar constituyen prioridades inaplazables. Sin embargo, es necesario evitar que la inercia política y de la propia administración conduzca al mantenimiento de ciertas medidas, sistemas de gestión o ámbitos territoriales sencillamente porque ya estaban implantados con anterioridad, sin entrar en una adecuada valoración de sus resultados. Asimismo, es necesario evitar que la premura de la lucha contra la crisis, a la que indiscutiblemente también debe contribuir la política de desarrollo rural, haga perder de vista horizontes temporales más amplios o minusvalorar medidas (por ejemplo las de carácter medioambiental) con unos efectos a corto plazo menos tangibles. Del mismo modo, debe evitarse una explotación a corto plazo del patrimonio natural que ponga en riesgo su sostenibilidad.

- *Aprender lecciones del pasado reciente.* El período de programación de la política rural recién finalizado (2007-2013) ha dejado por el camino algunas lecciones que deberían tenerse en cuenta para el futuro. En primer lugar, por lo que no sabemos. Carecemos de evaluaciones adecuadas para conocer el impacto real de las medidas implementadas, unas evaluaciones a las que además habría de dar difusión y hacer accesibles para los múltiples interesados en el desarrollo rural. En segundo lugar, el diseño de las medidas se ha mostrado tremendamente rígido e incapaz de poder adaptarse a un escenario cambiante. En tercer lugar, algunas de las

¹⁰² Los redactores del Decálogo fueron A. Aparici (Universitat Jaume I), J. Esparcia (Universitat de València), Hernández, M. (Universidad de Alicante) y Ortiz, D. (Universidad Politécnica de Valencia). El documento se hizo público en Febrero de 2014.

medidas han estado condicionadas en su diseño y aplicación por criterios de oportunidad y comodidad política, no de eficiencia ni de eficacia.

- *Superar la tensión entre desarrollo agrario y desarrollo rural territorial.* Es bien conocida la tensión que subyace en la propia política rural, nacida en parte como una política de desarrollo agrario y en parte como una política de desarrollo para las zonas rurales. Esto lleva en ocasiones a aparentes contradicciones derivadas de una asignación del gasto público a proyectos que se realizan en áreas urbanas o periurbanas (ver Informe Especial del Tribunal de Cuentas nº7/2006). Dada la marcada dualidad territorial de la Comunidad Valenciana, se corre el riesgo de que las zonas de litoral –fuertemente urbanizado y dinámico- terminen atrayendo una parte importante del gasto público para el desarrollo rural, en detrimento de unas zonas rurales de interior con problemas de declive demográfico y una estructura económica más débil. Es pues necesario habilitar mecanismos que prioricen las acciones (relacionadas o no con el sector primario) realmente desarrolladas en las zonas rurales de interior, legitimadoras en última instancia de la necesidad de una política rural. Es más, debe adoptarse una visión territorial más amplia que preste también atención a la relevancia de los servicios que producen los ecosistemas forestales (que ocupan más de la mitad de la superficie de la CV) en la calidad de vida del medio rural, así como de la del conjunto de la sociedad valenciana.

- *Incorporar a los actores rurales en los mecanismos de gobernanza territorial.* Otro de los pilares de la buena gobernanza es la participación de los actores implicados en el desarrollo económico y social de las zonas rurales. Es imprescindible que el proceso participativo al que obliga la normativa comunitaria, no consista simplemente en informar a los interlocutores rurales de las decisiones que han sido tomadas en el ámbito de la administración. Por el contrario, el proceso de toma de decisión debe poder nutrirse también de la experiencia y la visión de estos interlocutores. Asimismo, debe ser una participación inclusiva, en la que estén presentes los diversos actores con implantación en el medio rural. Es más, sería deseable que este proceso no estuviese basado en meros contactos bilaterales entre la Administración y los distintos representantes de los actores rurales, sino que se habilite un espacio de debate (y reflexión estratégica) en el que participasen simultáneamente todos ellos. Esto requiere también una predisposición, compromiso y un esfuerzo que los múltiples y diversos actores han de estar dispuestos a realizar. Este planteamiento es indispensable para cumplir tanto la letra como el espíritu de la normativa comunitaria y los principios inspiradores de una buena gobernanza.

- *Recuperar el enfoque y espíritu de LEADER en todas sus dimensiones.* Posiblemente, uno de los principales puntos negros del período que ahora termina sea el modo en el que la Generalitat Valenciana diseñó, aplicó y supervisó el desarrollo del enfoque LEADER. El planteamiento excesivamente dirigista y politizado ha lastrado enormemente la eficacia y minado la legitimidad de esa modalidad de desarrollo territorial. Es imprescindible que el ahora denominado “desarrollo local participativo” aplicado a los territorios rurales recupere en la

Comunidad Valenciana algunos de sus aspectos esenciales originales. En primer lugar, que la configuración de los territorios LEADER sea un proceso ascendente decidido por los propios actores del medio rural (públicos y privados) y no una delimitación realizada arbitrariamente desde la administración autonómica. En segundo lugar, que las asociaciones público-privadas que opten a convertirse en Grupos de Acción Local (GAL) elaboren sus propias estrategias de desarrollo territorial y que éstas sean evaluadas y seleccionadas de forma objetiva y transparente por parte del órgano competente. En tercer lugar, que los GAL tengan, por una parte, margen de maniobra para promocionar y apoyar aquellas acciones que mejor encajen en su modelo de desarrollo territorial y, por otra, la obligación de ser a su vez transparentes y capaces de rendir cuentas de sus decisiones al conjunto de la sociedad. Por último, la devolución de un mayor protagonismo a unos renovados GAL requerirá que éstos se doten de equipos técnicos y gerenciales cualificados y con capacidad de dinamización, seleccionados con criterios independientes y atendiendo a un perfil que responda, entre otros, a unas actitudes y aptitudes de acuerdo con el propio enfoque LEADER.

- *Agilizar la gestión financiera y facilitar la financiación de estrategias integradas.* Debe habilitarse un sistema que agilice la gestión financiera del programa LEADER, evitando los retrasos en los pagos y las situaciones de asfixia financiera que éstos provocan, dado que minan la credibilidad futura de este modelo de desarrollo. Es más, debería abrirse la puerta, siempre que el marco nacional lo permita, a que aquellos GAL con más capacidad lleguen a utilizar no sólo el FEADER, sino también el resto de los Fondos Estructurales, tal como admite la UE, o incluso a poder explorar fórmulas de cooperación territorial urbano-rural que no supongan una relación de subordinación entre ambos espacios.

- *Avanzar hacia actitudes renovadas y más abiertas por parte de los actores rurales.* Del mismo modo, si bien buena parte de la responsabilidad corresponde a la Generalitat Valenciana, no es menos cierto que los diversos actores rurales deben dar un paso adelante y mostrarse capaces de superar ciertas barreras a la hora de interaccionar y alcanzar acuerdos con otro tipo de perfiles y sensibilidades. Los actores –instituciones, organizaciones y asociaciones- con implantación en el medio rural valenciano han de huir de visiones reduccionistas e implicarse de forma activa en un desarrollo más participativo, integrado y multisectorial. En este sentido, las administraciones locales, que han asumido en gran medida el control de los GAL deben dejar espacio a un mayor protagonismo de los actores de la sociedad civil. Por un lado, a actores muy comprometidos y activos en periodos anteriores y que por razones diversas han quedado al margen en los últimos años; las zonas rurales no pueden permitirse el lujo de prescindir de este capital humano. Por otro lado, a los actores agrarios, tanto cooperativas como organizaciones de productores. Pero del mismo modo, estos actores agrarios deben involucrarse con un espíritu abierto, y entender y aceptar el amplio abanico de actividades que contribuyen al desarrollo de los territorios rurales.

Este esfuerzo de entendimiento mutuo es un ingrediente esencial para un desarrollo equilibrado del interior de la Comunidad Valenciana.

- *Considerar acciones transversales en las estrategias de desarrollo rural.* A pesar de la diversidad de las zonas de interior de la Comunidad Valenciana, existen problemas que requieren una acción transversal. Es el caso de la masculinización o el no retorno de los jóvenes con cualificación, especialmente aquellos que se fueron a estudiar a una universidad que se ha convertido con frecuencia en un trampolín para el abandono de los municipios rurales de menor tamaño. En ambos casos, el nuevo Reglamento de desarrollo rural de la UE dota de herramientas para tratar de revertir estos procesos, como por ejemplo el diseño de subprogramas temáticos para jóvenes agricultores y mujeres rurales, u otras fórmulas de apoyo a iniciativas empresariales no agrarias para personas jóvenes. Otro posible tipo de acción transversal se refiere no tanto a colectivos sino a actividades. En este caso, cabe destacar la necesidad de prestar una especial atención al sector forestal, que en nuestra Comunidad presenta variadas e importantes potencialidades, a integrar y articular en el marco de una política de desarrollo rural territorial. En definitiva, las acciones transversales, referidas a colectivos o sectores, han de favorecerse no sólo por su impulso a la dinamización económica, sino porque también contribuyen a revertir unos desequilibrios en la estructura demográfica y productiva que condicionan la sostenibilidad social de medio rural valenciano.

- *Mejorar la transparencia en la toma de decisiones, fomentar la cultura evaluativa y cumplir con la obligada rendición de cuentas.* Finalmente, dos de los elementos básicos de una buena gobernanza son la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas por parte de la Administración autonómica. Para responder a ambas, es necesario que la Administración impulse y garantice estudios y evaluaciones rigurosas e independientes. Asimismo, esas evaluaciones no deben ser meros formalismos para superar las exigencias de las autoridades comunitarias. Han de ser un mecanismo de aprendizaje colectivo, derivando en diagnósticos más participativos, ser ampliamente difundidas entre los múltiples colectivos interesados y ser plenamente accesibles para el conjunto de la sociedad. Promover un Comité de Seguimiento de la política de desarrollo rural, tal como prevé la normativa comunitaria, con contenido real puede constituir una fórmula adecuada para este objetivo. Esta cultura de la evaluación ha mostrado en otros ámbitos ser extremadamente útil para la adopción de decisiones argumentadas, eficaces y entendibles para el conjunto de los actores sociales.

A partir de estas reflexiones y orientaciones, en enero de 2015 se plantea un nuevo Taller, más ambicioso y manteniendo la misma metodología participativa, con tres grupos de trabajo. Las conclusiones se plasman en las secciones siguientes.

16.3. Políticas de estímulo a las actividades económicas

16.3.1. Un enfoque estratégico

Todos los grupos del Taller acometieron aspectos relacionados con la dinamización económica de los territorios rurales valencianos, aunque este aspecto requirió más atención en el Grupo 1.

En el medio rural coexisten distintos modelos de desarrollo –endógeno y exógeno- fruto de factores normalmente casuales y relacionados con factores externos –costa frente a interior, por ejemplo-. Este hecho es por un lado normal, ya que no es posible pretender que el mismo modelo sea igualmente válido para todos los territorios, pero a menudo revela la ausencia de una reflexión estratégica de los actores locales sobre el modelo deseable y posible, y la dependencia de decisiones tomadas en otros ámbitos de decisión.

Aunque no se puede generalizar, en algunos casos el modelo de desarrollo exógeno (basado en la instalación en los territorios rurales de una gran empresa) ha mostrado tener un impacto económico local relativamente débil -más allá del pago de impuestos al municipio-, en particular en materia de empleo y desarrollo de otras actividades productivas en el medio, lo que provoca situaciones de riesgo que fragilizan el poder del territorio.

A este respecto, el papel de los GAL, a través del programa LEADER, ha sido muy escaso. En el nuevo marco 2014-2020 esta situación podría cambiar. De hecho, los Grupos deberían constituirse en el foro donde diseñar “Estrategias globales de desarrollo territorial”, con el empleo tanto del FEADER como de otros instrumentos financieros –en particular FEDER y FSE-, como van a hacer algunas comunidades autónomas españolas. Un enfoque integral de estas características permitiría identificar mejor las ventajas sectoriales de cada territorio y mejorar la toma de decisiones públicas y privadas sobre inversiones.

Dicho esto, los GAL muestran algunas debilidades que dificultan su labor de promoción y dinamización, desde abajo, del desarrollo local. La falta de integración de algunos sectores y actores clave y, en ocasiones, la falta de una gerencia suficientemente capacitada explican en parte las limitaciones de los Grupos para la creación y promoción de actividades económicas en el medio rural. Esta fragilidad reduce la participación social y la capacidad para crear redes y dinamizar productos y territorios.

La población en las áreas rurales ha de definir con claridad el modelo territorial y, en función de éste, las estrategias de desarrollo. Éstas han de tener en cuenta el valor económico y ambiental de los territorios, pero también reconocer el valor social, aprovechándolos de cara al diseño de ese proyecto compartido.

Es necesario avanzar en una propuesta de desarrollo territorial a escala de Comunidad Valenciana, tomando como referencia, entre otros, el Dictamen del Comité Económico y Social de la Unión Europea sobre desarrollo local participativo. Deben no sólo difundirse los planteamientos sobre desarrollo local participativo de éste y otros documentos, sino que también es necesaria una mínima pedagogía entre políticos y responsables públicos.

Son necesarios planes estratégicos participados por los diferentes actores y, sobre todo, en los que haya tenido un destacado protagonismo la población local. Tales planes deben permitir establecer una metodología basada en la cooperación frente a la competencia y en la creación de redes inter-municipales que generen y activen sinergias.

La Unión Europea ofrece una posibilidad de estrategias más integradas y mejor articuladas, y para ello habilita a los diferentes actores a diseñar estrategias financiadas por varios fondos estructurales. Pese a las reticencias (o negativas) de la administración autonómica, el potencial de este tipo de planteamiento es tan elevado que justifica acciones parlamentarias para su aprobación.

El desarrollo territorial comprende estrategias que van más allá de la programación del desarrollo rural. Son múltiples las medidas que hay que considerar a la hora de diseñar un desarrollo territorial. Ellas comprenden incentivos de tipo económico, pero también políticas de ámbito social y de gobernanza que serán tratadas a lo largo de este documento.

16.3.2. Apoyo al sector privado

Las estrategias de desarrollo han de contemplar una atención especial a la iniciativa privada. En concreto, los fondos gestionados por los GAL deberían ir en su gran mayoría a proyectos de carácter privado. Además, debería considerarse una discriminación positiva para los emprendedores, y medidas específicas tales como la eliminación de un porcentaje de la carga fiscal por ejemplo en las primeras fases de la puesta en marcha de sus iniciativas.

Dentro de este apoyo, deben de contemplarse también nuevas iniciativas relacionadas con el sector primario, tales como la revalorización de residuos agrícolas y ganaderos, el aprovechamiento forestal, las energías renovables, las tecnologías de la información, la custodia del territorio y las marcas territoriales. Ello debe ir ligado a un mayor reconocimiento del potencial de las cooperativas, como una de las instituciones más arraigadas al territorio.

El medio rural ha perdido capital humano, y una buena parte de esta pérdida es irreversible. Esto dificulta disponer de recursos humanos con capacidad suficiente para realizar determinadas actividades productivas y para mejorar la participación en la toma de decisiones. Esta circunstancia está relacionada con las resistencias a la innovación, tanto a nivel individual como

social. Todo ello hace necesario mejorar la formación y la creación de capacidades, en particular de los jóvenes.

Existen muchas dificultades para aprovechar lo local y endógeno, que van desde el desconocimiento de las producciones y los recursos existentes a la ausencia de mecanismos institucionales para promover su aprovechamiento, como ocurre con la falta de marco legal para posibilitar la venta directa y los canales cortos. Asimismo, se perciben algunos obstáculos normativos para el desarrollo de algunas actividades rurales; es el caso de algunas normas urbanísticas, de ordenación del territorio y de turismo, que en demasiadas ocasiones derivan en restricciones administrativas para el desarrollo de pequeñas producciones locales (artesanía, conservas, etc.).

Los territorios rurales están caracterizados por estructuras sociales y económicas muy débiles. Como consecuencia, la burocracia, con mayor frecuencia que en otro tipo de territorios, ralentiza en exceso, e incluso bloquea, las posibles iniciativas. Por ello debe avanzarse de manera decidida en estructuras de ventanilla única.

16.4. Hacia una nueva estructura institucional de los territorios rurales

Para avanzar hacia una gestión más eficaz debemos abordar el debate de la estructura territorial municipal en las zonas rurales. Sin perjuicio del mantenimiento de nuestros pueblos como un verdadero patrimonio, en determinados casos es necesario valorar la oportunidad de aprovechar economías de escala a partir de la agrupación de municipios.

El debate ha de ampliarse a las funciones de las diputaciones, que deben valorarse desde la doble óptica de estructura de apoyo técnico, que parece necesario (pero que debería valorarse en qué medida puede ser asumida desde la Generalitat), y de estructura política. En este último caso las funciones no parecen tan claras, y más que un instrumento transparente de participación democrática de los actores públicos, se tiene la creciente percepción de que está respondiendo más a la creación y/o mantenimiento de estructuras clientelares.

En todo caso, las organizaciones con presencia en el medio rural valenciano han de elaborar y/o mejorar su discurso territorial en profundidad, con especial atención a planteamientos desde la escala supralocal (comarcal).

El Taller que dio pie a este documento ha puesto de manifiesto, en todos sus grupos de trabajo, que el método de aplicación de los programas es tan importante como las políticas. Las inversiones en el medio rural, siendo sin duda absolutamente necesarias, no generan desarrollo

por sí solas. Son la participación de la población desde abajo hacia arriba y la dinamización de procesos socioeconómicos los que dejan un entramado social y territorial más profundo, estable y sólido. Hay que advertir que la implicación de la población y la conducción participativa de los procesos ascendentes –tal como plantea la metodología LEADER (incluidas las estructuras supra-comarcales de gestión)-, constituye una irrenunciable condición del desarrollo de los territorios rurales. Hay dudas fundadas de que las estructuras provinciales (con las Diputaciones a la cabeza) puedan jugar aquí algún papel realmente significativo, como pone de relieve el que apenas nunca hayan actuado ni promovido de manera seria este enfoque (al menos en los territorios rurales).

A pesar de que los costes de gestión en los pequeños ayuntamientos rurales son asumibles (y comparativamente menores que los de las grandes ciudades), la situación de asfixia económica que han padecido en los últimos años ha llevado a percibir a las Diputaciones provinciales como casi el único pulmón financiero. A ello ha contribuido la crisis fiscal de la Generalitat, cuyos permanentes impagos a los ayuntamientos se han convertido en una pesadilla cotidiana para los gestores municipales rurales.

Así, muchos municipios rurales ven en la Diputación un intermediario innecesario y prescindible en un contexto en que la Generalitat tuviera un funcionamiento normal en el ámbito no sólo económico, sino también social, cultural y ambiental. Las Diputaciones Provinciales actúan de hecho como un filtro de los fondos financieros, que por derecho corresponden a los municipios rurales, pero que a su paso por la Diputación se convierten en instrumentos político-partidistas (dádivas) que se conceden según la discrecionalidad del partido político dominante. A ello se añade el coste ordinario de mantenimiento de la propia Diputación como institución, que se convierte en una losa que detrae fondos necesarios, entre otros ámbitos importantes, al propio desarrollo territorial rural. El hecho de que los desequilibrios territoriales no hayan dejado de profundizarse durante décadas y lo sigan haciendo, parece dar la razón a este argumento. Si la función de la Diputación consistía en garantizar una gestión racional, equilibrada y eficiente del territorio, parece evidente que debemos replantearnos la continuidad de esta institución. Una coordinación comarcal de los municipios serviría al menos para detectar y dar a conocer las necesidades y urgencias territoriales insatisfechas, que ahora se diluyen en promedios provinciales que ocultan las desigualdades existentes. Sin duda, la estructura comarcal obligaría a que la aplicación del criterio territorial como criterio técnico adquiriera relevancia, reduciendo la actual presencia, casi exclusiva como criterio, de la densidad demográfica.

Con independencia de cuál sea el marco provincial, no hay duda que se deben articular fórmulas supralocales de agrupación de municipios, procurando apostar por criterios de eficiencia y

participación democrática que se reflejen en fórmulas de cooperación, como es el caso de las mancomunidades de servicios. Esta gestión mancomunada puede articular los servicios de forma distribuida y no centralizada, evitando su concentración en un solo municipio. Muchos de los servicios que presta la Diputación, como el cobro de recibos de agua, basuras, se pueden gestionar de forma mancomunada, bien sea a nivel zonal, comarcal e incluso provincial, sin por ello tener que mantener la pesada estructura de una Diputación. No hay motivo para que otros servicios como museos, gestión y conservación de patrimonio y promoción turística, entre otros, no sean administrados desde la Generalitat Valenciana y en contacto directo con las comarcas.

La Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local apunta en un sentido absolutamente inverso al que se ha planteado y recogido en el Taller. Parece evidente que no beneficia a los municipios (y menos a los pequeños municipios, es decir, todos los de carácter rural) y apuntala a las Diputaciones Provinciales, asignándoles un mayor número de servicios y competencias. Las intervenciones en el Taller apuntan, en consonancia con los planteamientos de otros muchos foros, la ley debería derogarse con el fin de recuperar los anteriores grados de autonomía municipal, especialmente en los municipios pequeños y medianos.

La comarcalización quedó sin incidencia territorial alguna en la Comunidad Valenciana al no producirse ninguna legislación ni reglamentación con posterioridad a la propuesta de 1987 de la Generalitat sobre Demarcaciones Territoriales Homologadas. Desde el medio rural, la comarca se adapta mucho más que la provincia a una escala adecuada para la participación democrática, para la gestión eficaz del territorio, para la defensa del medio ambiente (recordamos los incendios como desastres ambientales) y, en definitiva, para avanzar en mayores cotas de bienestar social de la población. En este sentido, más allá de la concepción utilitarista y de ventanilla única, los aprendizajes y buenas prácticas derivadas de los Grupos de Acción Local (GAL) han demostrado para muchos de los participantes que aquellas estructuras comarcales/zonales han servido para articular y vertebrar las necesidades del territorio. De hecho, la aplicación del PDR del periodo 2014-2020 puede beneficiarse del *benchmarking*, el enfoque de abajo a arriba y el intercambio de buenas prácticas, y rescatar medidas, acciones, inversiones y equipamientos han servido de inspiración al desarrollo de acciones similares en otros períodos y contextos territoriales.

Ante las permanentes amenazas de supresión de municipios que parecen esconder un nuevo intento de desregulación y pérdida de autonomía local de los municipios rurales, se ve con interés un modelo territorial sustentado en la articulación de territorios funcionales (por ejemplo de base comarcal), sobre la base de gestión mancomunada de servicios (pero también como instrumentos de gobernanza territorial). La delimitación y puesta en marcha de los nuevos

grupos de acción local debería tener en cuenta estas consideraciones y huir de la limitada coherencia territorial inherente a delimitaciones previas.

16.5. La componente social del desarrollo territorial

16.5.1. Los desequilibrios territoriales en la Comunidad Valenciana

En el Grupo 2 del Taller se trataron temas de interés social para los territorios rurales. Se constató que buena parte de las zonas rurales valencianas no han alcanzado a reducir suficientemente el diferencial de bienestar con las áreas urbanas. El medio rural todavía no es percibido por la juventud como un lugar deseable para residir y construir su proyecto vital, ni por el resto de la sociedad. En el siglo XXI el éxodo rural sigue fluyendo, integrado ahora, básicamente, por jóvenes que alcanzan a disponer de una cualificación universitaria y, a menudo, de otros tipos de formación profesional. Se requieren garantías mínimas para viabilizar el asentamiento de población, en sanidad, educación, cultura, conectividad, infraestructuras, movilidad, etc. Así pues, el bienestar social de las poblaciones rurales es un catalizador necesario e indispensable para que surja la actividad económica y, con ella, una razonable estabilidad demográfica y social.

Mientras tanto, más significativamente en las comarcas de Castellón y también, aunque de forma menos notable, en algunas comarcas de Valencia y Alicante, el desequilibrio (desigualdad) territorial se intensifica hasta el punto de producir niveles de despoblación alarmantes (en la Comunidad Valenciana, 95 municipios tienen menos de 300 habitantes y, entre ellos, 69 menos de 200¹⁰³), sin que por el momento existan políticas rurales compensatorias orientadas a una gestión equilibrada del espacio territorial valenciano. En la provincia de Castellón, por ejemplo, 22 de los 135 municipios concentran el 90 % de la actividad económica provincial¹⁰⁴.

Por otra parte, el desmantelamiento del Estado del Bienestar, actualmente en curso, con la progresiva fragilidad legal de la autonomía municipal, la privatización de servicios públicos y la creciente indefensión de los ayuntamientos rurales ante iniciativas exógenas no deseadas, representan las principales amenazas al desarrollo social del medio rural valenciano. La regresión en los precarios umbrales de bienestar alcanzados debe contenerse para no profundizar en la discriminación según el lugar de residencia de los valencianos y valencianas. Ello sólo será posible si se diseña una política territorial específica, desde un enfoque integrado y no sólo agrario, orientada a la dotación de servicios suficientes y de calidad en todos los

¹⁰³ IVE. Padrón Municipal Continuo, 2014.

¹⁰⁴ Anuario Económico de España. La Caixa, 2013.

ámbitos del territorio. El objetivo debe centrarse en seguir mejorando el bienestar social en las zonas rurales, no de forma subsidiaria del crecimiento de las áreas urbanas, sino fruto de programas específicos de mejora rural que reconozcan igual ciudadanía a todas las personas independientemente del lugar del territorio en el que habitan.

16.5.2. La territorialidad como criterio técnico

El excesivo énfasis en la variable 'densidad demográfica' como criterio de ubicación de servicios públicos e infraestructuras ha contribuido al desequilibrio territorial que actualmente caracteriza nuestra Comunidad. Si el criterio demográfico no se corrige racionalmente con otros indicadores (igualmente técnicos), relacionados con una distribución territorial de dichos recursos, se agravará la desigual distribución de la población, profundizando la desertización demográfica de los municipios menos favorecidos. Son síntomas de una negligente gestión territorial. En este sentido, urge frenar el menoscabo de las prestaciones sanitarias y educativas, por ejemplo, al mismo tiempo que se inicia la aplicación de parámetros cualitativos de equilibrio, basados en criterios de equidad territorial y justicia social más que en rentabilidades económicas a corto plazo. Así se podrán establecer áreas funcionales, supramunicipales o comarcales, para poner en marcha redes de servicios (educativos, médicos, sistemas de movilidad,...) en función de las necesidades reales de la población. Sólo un cambio en los criterios políticos y técnicos permitirá aplicar una política territorial rural, permitiendo frenar la despoblación e iniciar la repoblación de aquellos municipios que ya lo están precisando, en algunos casos con urgencia.

La disposición de unos servicios públicos de calidad al alcance de la ciudadanía se ha convertido en un requisito básico de la sostenibilidad rural. Este tipo de servicios representa además una fuente de generación de empleos cualificados. La lógica del mercado no puede ser el único criterio para su creación y mantenimiento, sobre todo en los numerosos casos en los que la densidad demográfica es tan baja que han perdido su atractivo desde el punto de vista de la gestión privada.

16.5.3. Campos de acción de una política social rural

La distribución poblacional valenciana es el resultado, entre otras causas, de décadas de ausencia de una política territorial valenciana que haya contribuido a equilibrar la enorme dualidad económica y demográfica de la Comunidad.

La política territorial y rural es una exigencia democrática que debe responder a la reivindicación que de sus derechos hacen las personas que viven en el espacio rural y piden por ello políticas aplicadas y ajustadas a su medio. Es esencial entender que el equilibrio territorial debe ser una preocupación de toda la ciudadanía valenciana, y no solo de quienes habitan los

pueblos del interior. Aquí es clara la responsabilidad de la Generalitat, que requiere de una política clara y enérgica en acciones, normas e inversiones en recursos y dotaciones que favorezca la dinamización y el conocimiento del mundo rural. Ello debe complementarse con campañas y acciones de sensibilización de la población, tanto urbana como rural, acerca de la importancia de los espacios rurales y su incidencia en un apropiado equilibrio territorial. Además de otros indicadores de evaluación, cualquier política territorial debe tener como objetivo singular un plan específico para los municipios menores de 500 habitantes de la Comunidad Valenciana.

- Educación

Debe asegurarse una adecuada oferta educativa de calidad en todos los niveles, no sólo para los que ya viven allí, sino también para quienes deseen llevar a cabo su proyecto vital en un municipio rural.

Disponemos de una magnífica masa crítica de maestros rurales, que han desarrollado una competencia didáctica excelente, lo que confiere calidad a nuestra escuela rural, más integrada en el medio físico y cultural que la urbana y con buenos resultados docentes. Lo que vale también para el profesorado de secundaria. Entendemos que con frecuencia la escuela contribuye a valorar positivamente la ruralidad y es fuente de un razonable orgullo en su alumnado y sociedad.

Existe, sin embargo, un problema de estabilidad laboral del profesorado joven, que debería poder desempeñar su labor en una localidad durante un periodo temporal suficiente para que, después de la fase de adaptación y formación, posibilite que la escuela pueda rentabilizar su estancia en proyectos docentes de más larga duración. Es necesario incentivar la estabilidad del profesorado, evitando que ser maestro rural sea el resultado de un sacrificio personal.

Deberían existir escuelas infantiles públicas de preescolar (antes llamadas coloquialmente guarderías) en todos los pueblos, u organizarse al menos algún tipo de oferta comarcal capaz de atender esta demanda real. Dado que los mercados laborales son a menudo extra-locales y exigen desplazamientos permanentes para poder trabajar, se hace difícil ser madre y conservar el empleo sin este tipo de servicio que, como consecuencia, se ha convertido en un requisito esencial para quienes se plantean ser padres en el medio rural y es también en ocasiones, una causa relevante de abandono del pueblo. Debería procurarse una flexibilidad en los ratios de mínimos y reducción de los máximos. Los CRAs (Colegios Rurales Agrupados) se han mostrado, generalmente, una buena fórmula para la escolarización rural, siempre que han dispuesto de suficiente personal docente y que ha priorizado (y favorecido con medios adecuados) la movilidad del profesorado sobre la de los alumnos. El impacto de los recortes en

este tipo de centros ha sido especialmente negativo (personal, becas de transporte escolar, de comedor, supresión de kilometraje y/o seguro de accidentes, etc.).

En dotaciones de secundaria y formación profesional, debería darse prioridad al criterio territorial sobre el demográfico, ampliando así la red de centros, ajustándolos a las expectativas reales del territorio y a sus necesidades específicas de formación. Para ello hay que elaborar, llegando a acuerdos con la población, un mapa educativo de centros y especialidades para que se complementen los currículos formativos y evitar así solapamientos y desaprovechamiento de recursos.

Las agencias de desarrollo comarcal, existentes o por crear, deberían tener entre sus funciones el seguimiento local o comarcal de los/las egresados/as universitarios/as, como se hace, por ejemplo, en Dinamarca, para poder realizar una orientación ocupacional específica hacia el territorio. En la actualidad, el paso por la Universidad resulta en un trampolín para el éxodo de la juventud rural cualificada. Pero el medio rural es idóneo para cualquier tipo de especialización, aunque hoy por hoy no se perciba de este modo, y ello vale también para jóvenes de origen urbano.

- Sanidad

A menudo, para el sistema sanitario la medicina rural resulta invisible, es como si no existiera. Ello no quiere decir que debamos trasladar el modelo de medicina hospitalaria urbana al ámbito rural. Los profesionales sanitarios rurales (Medicina, Enfermería y Trabajo Social), aun disponen de lo más preciado de la Atención Primaria; la accesibilidad, la continuidad, la transversalidad y la longitudinalidad, que permiten la atención a los enfermos y a sus familiares en sus pueblos.

Para conseguir un sistema sanitario rural de calidad, tanto los protocolos de funcionamiento como los indicadores y baremos de evaluación deben adaptarse a las peculiaridades del hábitat rural. Afortunadamente disponemos de excelentes profesionales sanitarios y muy comprometidos, a los que no se escucha ni se reconoce. Ello conduce a que algunos de los indicadores que figuran en los “acuerdos de gestión” de los centros de salud acaban, paradójicamente, penalizando la buena medicina rural. Los criterios asistenciales no se ajustan al modo en que se ejerce una buena práctica médica en el medio rural.

Debemos repensar la distribución de las dotaciones sanitarias desde un prisma territorial y no sólo demográfico. Como consecuencia, se deben fijar objetivos concretos de mejora comarcal en los siguientes ámbitos:

- En las dotaciones de personal, no sólo en cantidad sino también en ampliación y diversificación de especialidades.

- La actual capacidad diagnóstica de los profesionales rurales de salud es muy mejorable si se mejora la dotación tecnológica de los centros (ecógrafo, analítica básica, oxigenoterapia, ...), como su capacidad de intervención, dotando de unidades de observación y de ingresos de corta duración, al estilo de la medicina rural francesa o de Australia, o dotando suficientemente de otros recursos y avances técnicos, tales como infusores subcutáneos, material ortoprotésico, etc., aportando a los equipos sanitarios locales la formación para su óptimo manejo, y sobre todo, mejorando (o creando donde ahora ni siquiera existe) un sistema ágil y rápido de comunicación con los equipos médicos especialistas hospitalarios, que permita conjuntamente con el equipo local una mayor capacidad resolutive a nivel rural y optimizar pruebas diagnósticas y derivaciones de los pacientes. La telemática permite el uso de videoconferencias y otras formas de compartir la información a tiempo real entre el primer nivel sanitario, primario, y el segundo, especialista, que pueden evitar desplazamientos a los pacientes o hacerlos más operativos y menos dolorosos. Debemos resaltar que, dado que los pacientes rurales deben efectuar largos desplazamientos para sus visitas a especialistas al hospital, hay que garantizar que éstas sean eficaces. Si la visita está debidamente preparada, un solo desplazamiento debería bastar. Todo esto requiere la dotación a los equipos sanitarios especialistas de un tiempo de atención a los casos requeridos desde los equipos médicos rurales de atención primaria.

- En la consecución de una accesibilidad de uso flexible en horarios, capaz de recoger la idiosincrasia de la sociedad rural y la utilización que hace de los equipamientos sanitarios de acuerdo a otro tipo de actividades económicas y/o relacionales.

- En mejorar y completar la dotación de infraestructuras de todas las zonas básicas de salud. Bien sean los adecuados Centros de Salud, bien los consultorios auxiliares. En la dotación a los Centros de Salud rurales para los desplazamientos habituales, bien por servicios en la carretera, bien por atención a domicilios dispersos, de vehículos con tracción 4x4 con equipamiento sanitario apropiado. De forma análoga al sistema aplicado en Aragón.

- En la dotación suficiente de ambulancias u otros recursos móviles, tales como helicópteros ambulancia y la consiguiente implantación de los helipuertos. El tiempo de demora en la debida atención médica puede separar la vida de la muerte o de una vida vegetal. Los helicópteros ambulancia con capacidad de vuelo nocturno, como existen en otras zonas montañosas españolas, podrían hacer innecesaria en algunos casos la dotación de vehículos SAMUs 24 horas, tan necesarios y tan reivindicados todavía en nuestras zonas rurales.

- El trabajo multidisciplinar del Equipo de Atención Primaria (Medicina, Enfermería y Trabajo Social) rural es percibido por los usuarios como una de las principales mejoras de este sistema respecto del antiguo médico del pueblo. Pero, al igual que decíamos con los maestros, la estabilidad y durabilidad de los equipos es uno de los principales factores de calidad de la atención médica rural. Es necesario crear una figura contractual, para cada perfil de personal sanitario rural, que partiendo de una permanencia mínima de dos o tres años, puntúe e incentive positivamente la experiencia laboral rural en su carrera profesional. Si además con ello consiguiéramos que muchos de ellos residieran en la comarca donde ejercen sería fantástico.

- Así mismo el o la trabajadora social, ahora con dependencia orgánica municipal o mancomunal, debe formar parte y trabajar de forma integrada con el equipo de salud. Ello optimizaría su esfuerzo al evitar sistemas paralelos y preservaría de clientelismos partidistas al técnico social.

- En servicios médicos y sociales vinculados a la atención geriátrica de la población mayor, convirtiendo el envejecimiento rural en oportunidad de desarrollo. Debería ponerse en marcha un programa especial de geriatría rural, diseñado, ejecutado y controlado desde cada comarca o mancomunidad. No solo son necesarios los geriátricos rurales y la promoción de profesionales especializados en gente mayor, también se deben fomentar las cooperativas de atención domiciliaria, como se ha hecho en otros entornos rurales españoles, entre ellos la región de Murcia, donde se ha aplicado la Ley de Dependencia. La geriatría rural podría ser una opción de trabajo.

- Servicios básicos

Es imprescindible una recuperación inmediata de la dotación de personal de servicios sociales, de agentes de desarrollo local y del personal para el mantenimiento y la gestión de los espacios naturales protegidos.

En contraste con el criterio reglamentario actual, los municipios pequeños deben ser prioritarios en la dotación de ADLs y otras figuras de gestión socioterritorial. Para ello no hacen falta grandes estructuras, sino tener en cuenta la polivalencia real (en la práctica) de estas figuras profesionales como activo fundamental para los municipios pequeños, que disponen de pocos funcionarios y/o técnicos especializados, y donde la creación de empleo requiere de un intenso y cualificado trabajo (previo) de dinamización social y cultural de la vida local.

Aunque no se ha hecho ninguna auditoría sobre el papel que desempeñan los ADLs, en los municipios rurales, éste ha sido sustancialmente positivo con la realización de multitud de iniciativas en los campos del turismo, la cultura, el comercio, la formación, el patrimonio y también el empleo. Y ello a pesar de unas malas condiciones laborales -con salarios bajos y en

situación de temporalidad permanente- y de que su figura no ha sido entendida en algunos ayuntamientos, que los han utilizado como meros captores de subvenciones, sino como auxiliares subvencionados. Tampoco el gobierno autonómico ha captado la trascendencia y potencial en el entorno rural de contar con agentes cualificados en el terreno al servicio del desarrollo. Su dependencia del SERVEF supone una definición restrictiva del desarrollo local identificándolo con el fomento del empleo, constriñendo otras muchas funciones que en los municipios rurales son fundamentales, como por ejemplo la generación de cohesión social e identidad, la motivación a la participación pública, la detección de nuevos nichos de mercado y la correspondiente formación de personal, la identificación de problemáticas medioambientales y la búsqueda consensuada de soluciones, etc. Debería concebirse el ADL asociado a una definición del desarrollo de amplio espectro en la que el empleo no solo sea visto como motor del desarrollo sino también como el efecto de este. En este sentido merece la pena diferenciar el ADL rural del urbano pues la realidad de su entorno y de sus prácticas hace que sus perfiles profesionales sean divergentes. Las Agencias de Desarrollo Local rurales deben profesionalizarse con personal estable y no con personal laboral dependiente de subvenciones de tiempo limitado, dada su función estructural, y en aquellos municipios que no tengan capacidad económica para asumir esta figura, el servicio debería ser prestado de forma mancomunada o con subvenciones al desarrollo local y no a la contratación de agentes.

El medio rural requiere personal técnico que revierta en beneficio del propio territorio y en la gestión de sus recursos, incluidas las personas. La existencia de personal cualificado se correlaciona directamente con la capacidad de generar nuevas iniciativas socioeconómicas, de innovación territorial y transformación de actividades tradicionales.

¿Qué servicios básicos deberían garantizarse en una política territorial equilibrada?

- Debería incentivarse que las localidades rurales de la Comunidad Valenciana no pierdan servicios que garanticen su viabilidad: tienda, bar-restaurante, suministros, de ámbito religioso, vinculados a la seguridad ciudadana y el orden público, servicios domésticos (electricista, fontanero, carpintero, obrero, alguacil, limpieza municipal, etc.).
- Los servicios sociales deberían incluir atención domiciliaria de los dependientes, centros de día y dotación de personal con criterio territorial no demográfico.
- Los espacios naturales protegidos deben disponer de un plan de dinamización y puesta en valor (si no fuera el caso), donde sean concebidos como una inversión y no como un gasto. Con una dirección y gestión adecuadas, y la participación real de todos los actores implicados, podrían generar una importante rentabilidad social, económica y ambiental.

- Deberían impulsarse planes de promoción y apoyo a la creación de empresas y actividades de servicios a la comunidad con un criterio territorial no demográfico.
- La Generalitat debe aprobar un plan de mejora legislativa de los autónomos rurales para fomentar el autoempleo.
- Un plan plurianual, evaluable al menos anualmente, debería estimular el asentamiento de la población en municipios pequeños. Ha habido varias iniciativas para asentar población, no sólo en la Comunidad Valenciana (Savia-Rural), sino también en otras comunidades autónomas (Abraza la Tierra) como Madrid, Castilla-León, Cantabria y Aragón, con resultados diferenciados, que deberían servir de referencia.
- El medio rural debe beneficiarse de un plan de diversificación económica del mundo rural, más allá del PDR. Como decíamos, cualquier tipo de empresa se puede generar y desarrollar en un espacio rural si dispone de las infraestructuras y la conectividad necesarias. En este sentido, el SERVEF debería implementar políticas de empleo juvenil rural, presentando con naturalidad la oportunidad de vivir y trabajar en el medio rural. Las elevadas tasas de paro juvenil lo hacen especialmente oportuno y la alta movilidad actual de los jóvenes le resta dramatismo.
- En un contexto de absoluta incertidumbre de la juventud sobre su futuro, con un 50% de paro juvenil, deberían promoverse centros comarcales de atención a la juventud rural, unida a una orientación profesional y ocupacional que multiplique las posibilidades de desarrollo sociocultural, esenciales para construir un futuro rural.
- Toda generalización de los servicios *online* de la administración pública es bienvenida, como es el caso de la modernización de los servicios del SERVEF ya iniciada.

- Transporte público

Deben evaluarse las necesidades de transporte público al nivel zonal o comarcal, facilitando así la movilidad laboral, comercial, educativa, de ocio,... Superando la rigidez actual, que ha tendido a asentar fuertemente el transporte privado, generando exclusión social en quienes no disponen de él o no pueden hacer frente a los costes que supone su uso y mantenimiento.

Los planes zonales de movilidad espacial pública deberían adaptarse a las necesidades específicas de cada zona. La zona puede o no coincidir con la comarca, dado que el criterio es principalmente funcional y operativo, tanto en líneas de transporte o tamaño de los vehículos, como en horarios, frecuencias de paso, ubicación de las paradas, etc.

En este contexto se encuentra además el fomento de acciones en el marco del transporte colaborativo, para posibilitar y flexibilizar la movilidad de profesionales, optimizando los multi-servicios.

16.6. Hacia una nueva gobernanza rural

16.6.1. Fundamentos de una buena gobernanza territorial

Los puntos de partida del análisis sobre la buena gobernanza y los necesarios avances en la calidad de los procesos de gestión pública, aspectos tratados en el Grupo 3 del Taller, se basan en ideas surgidas de debates anteriores por parte de los actores rurales, y que han sido refrendadas en el nuevo marco conceptual que ha adoptado la Comisión Europea al introducir el “desarrollo local participativo”. Este marco conceptual es, tal como se concibe en los diferentes documentos, un verdadero marco para la buena gobernanza. Así quedó establecido en el “Decálogo para una buena gobernanza en la Política Rural de la Comunidad Valenciana”.

En lo que respecta al desarrollo territorial-local en áreas rurales, la buena gobernanza tendría tres ingredientes básicos estrechamente relacionados: la participación, las actitudes renovadas y abiertas por parte de los diferentes actores (llamados a gestionar y liderar los procesos de cambio) y, por último, la recuperación y desarrollo de la metodología o enfoque LEADER en todas sus dimensiones (es decir, el desarrollo local participativo).

En primer lugar, la participación de los actores de la sociedad civil. La idea de participación es una de las más repetidas en las últimas dos décadas en materia de desarrollo territorial y gobernanza, pero no por ello se está aplicando de manera satisfactoria ni mucho menos eficaz. Con frecuencia la participación de los actores se confunde con “informar”, pero obviamente va mucho más allá. En el mejor de los casos, la participación ha derivado en algunos procesos de consulta, más o menos formalizados. Pero aun así es insuficiente.

Hay otros dos estadios que serían necesarios para una buena gobernanza, la codecisión y la cogestión. La co-decisión, es decir, decisiones compartidas, en el marco de la gobernanza, implican que quien tiene la responsabilidad normativa de tomarlas, cuenta con otros actores para ello, es decir, cuenta con la experiencia y la visión de esos otros actores, partiendo de confianza en la madurez y capacidad de tales actores. Y es evidente que en nuestras áreas rurales los actores han demostrado ser capaces de participar también a nivel de toma de decisiones. Por su parte, la cogestión implica, basándose en esa confianza y en la experiencia y capacidad de los actores locales, darles mayores responsabilidades y, por tanto, profundizar en la gobernanza basada en el territorio.

Por lo tanto, avanzar en la gobernanza local en los territorios rurales implica asumir una hoja de ruta que nos ha de permitir pasar de la mera información a la sociedad civil o sus actores principales, a consultar su visión y pedir aportaciones, pero sobre todo supone avanzar y profundizar en los mecanismos de codecisión y, en su caso, de cogestión. Ello exige procedimientos y metodologías de trabajo rigurosas, que permitan la confianza mutua y el compromiso compartido para introducir mecanismos de buena gobernanza en la aplicación y gestión de diferentes políticas en nuestros territorios rurales.

El segundo de los ingredientes para esta gobernanza hace referencia a las actitudes y liderazgo por parte de los actores. Efectivamente, no podemos reclamar participación y avanzar en la gobernanza si los actores que están llamados a ser protagonistas de la misma no tienen actitudes favorables y decididas hacia ella, y no asumen funciones de verdadero liderazgo. La gobernanza territorial es una responsabilidad compartida, que va más allá de las atribuciones o competencias administrativas, y nos permite avanzar hacia el compromiso compartido centrado en unos objetivos comunes, esto es, el desarrollo de nuestros territorios y la transformación de los mismos en espacios más acogedores y con más posibilidades para vivir y trabajar dignamente.

Hemos hablado de protagonistas de la gobernanza y de la necesidad de que adopten actitudes renovadas y más abiertas, y que asuman el liderazgo de los procesos de cambio. Cuatro son los principales protagonistas. El primero de ellos es la propia *sociedad civil*. Aunque es evidente que no siempre es fácil su movilización e implicación activa y que los procesos participativos son manifiestamente mejorables, son importantes los sectores de la sociedad que tienen esta actitud abierta, una destacada capacidad de liderazgo, y precisamente por ello reclaman mayores niveles de gobernanza. Apoyarse en ellos y facilitar toda su capacidad de liderazgo es vital para avanzar y profundizar en una buena gobernanza en los territorios rurales. Pero los “actores rurales” son heterogéneos (agraristas, ruralistas, empresarios, actores sociales, instituciones locales, etc.), y el primer paso para ellos es establecer un diálogo mutuo que permita superar las visiones reduccionistas, que tenga en cuenta y admita las visiones desde otros planteamientos y sensibilidades. Sólo con esta base de partida, basada en el entendimiento mutuo, es posible una gobernanza inclusiva.

El segundo protagonista es la administración autonómica, en la que se concentra una buena parte de las competencias. Sin perjuicio del mantenimiento de los procedimientos de control a los que obligan las diferentes normativas, es evidente que hay margen para una mayor interacción con actores rurales, basándose, como se ha señalado, en la confianza en la capacidad y responsabilidad de aquellos. La administración autonómica no solo concentra competencias y responsabilidades importantes en el desarrollo territorial. Tiene que liderar, junto al resto de

actores, los procesos de cambio. Y para ello, de manera paralela a la tradicional visión administrativista, ha de imbuirse de una actitud abierta al diálogo y la participación en el sentido anteriormente señalado.

Y hay un tercer protagonista fundamental, que se sitúa entre los dos anteriores, la administración local. Una de las críticas más recurrentes es que ésta ha acabado por controlar los tradicionales grupos de acción local, concebidos precisamente como instrumentos de participación. A estas alturas parece evidente que ni la limitación que establece la normativa comunitaria en cuanto a porcentaje de representantes públicos, ni las fórmulas para corregir la sub-representación de la sociedad civil (como la ponderación de votos, una falacia en opinión de expertos en participación), han sido suficientes para corregir ese elevado control desde la administración pública local. No falta parte de razón a aquellas voces que justifican esta elevada presencia de la administración local en la desarticulación social e incluso demográfica de estos territorios rurales. Sin embargo, es cierto también que la metodología participativa puede y debe contribuir, como paso previo, a articular y cohesionar a la sociedad civil.

Los equipos técnicos constituyen el cuarto protagonista en los procesos de gobernanza y el liderazgo de los procesos de cambio en la escala local. Es cierto que no tienen la autonomía o margen de maniobra que los tres restantes, y que dependen orgánicamente bien de la administración local o bien de los grupos de acción local. Sin embargo, su importancia estratégica es tal que han de ser revalorizados y considerados como pieza fundamental para facilitar los mecanismos y procesos que conducen a la buena gobernanza, a una descentralización eficaz y a liderazgos efectivos de los procesos de desarrollo territorial.

Junto a la participación y las actitudes renovadas por parte de los principales actores, el tercero de los ingredientes básicos para esta buena gobernanza es la metodología-enfoque LEADER. Este enfoque ha demostrado sus virtudes en las últimas dos décadas (aunque también algunas deficiencias). Pese a ello, con frecuencia durante los dos últimos periodos de programación hemos sido testigos de decisiones en la dirección opuesta, que se han traducido en un verdadero desmantelamiento de la esencia de este enfoque. En particular, el dirigismo desde la administración autonómica ha sido creciente y con ello cada vez menor el margen de maniobra para los actores locales (permitiendo incluso, cuando no fomentando, mecanismos clientelares como base de las relaciones y de los procesos de toma de decisiones en la escala local, en las propias áreas rurales). Un ejemplo de este dirigismo ha sido el carácter cada vez menos ascendente y participativo a la hora de configurar los territorios LEADER, quedando en ocasiones en delimitaciones realizadas principalmente desde la administración autonómica. Otro ejemplo, en el periodo que ahora ha finalizado, es el escaso protagonismo que los propios grupos de acción local han tenido a la hora de elaborar y aplicar sus propias estrategias de

desarrollo, que han quedado y se han concebido, erróneamente, como un proceso técnico, habiendo quedado la participación y el proceso ascendente del desarrollo y articulación social totalmente olvidado. Por tanto, es necesario recuperar las esencias del enfoque y profundizar en la dirección del desarrollo local participativo, devolviendo el protagonismo a unos renovados grupos de desarrollo.

Los avances hacia una gobernanza real en nuestros territorios rurales se basan en cómo seamos capaces de actuar en estos ámbitos y en el papel que puedan llegar a desarrollar esos renovados grupos de desarrollo, en el diálogo, responsabilidad y compromisos mutuos que sean capaces de fomentar entre los diferentes actores, en el liderazgo que sean capaces de asumir en los procesos de cambio, y en la capacidad que tengan de poner en práctica mecanismos de participación, en sentido amplio, entre esos actores. Y ahí han de tener una contribución esencial los equipos técnicos y gerenciales cualificados, prestando apoyo en la dinamización y estimulando y canalizando las acciones necesarias para un desarrollo de esos mecanismos participativos.

16.6.2. Profundizar la gobernanza local

A partir de los planteamientos anteriores, en los debates se ha hecho énfasis en una serie de aspectos básicos, que exponemos a continuación de manera esquemática.

- Articular la sociedad civil y la política local

- Es de vital importancia superar las debilidades en la organización de la sociedad civil, y articularla adecuadamente con la administración local.
- La política local precisa de cierta modernización democrática y participativa, que permita superar las dudas que han surgido sobre la correcta actuación de los poderes políticos en la escala local. En este sentido diferentes voces ponen de manifiesto el mantenimiento (o surgimiento y desarrollo) de prácticas partidistas y clientelares, cuya desaparición, allí donde estén presentes, es vital para superar los bloqueos a los avances en la dirección de la gobernanza local.

- La importancia de la participación

- Es necesario avanzar a la fase de codecisión implicando a la sociedad civil. Para ello es necesario regenerar la confianza en lo colectivo, guiado por procedimientos transparentes y democráticos.
- La participación ha de llevarse a la calle, a los habitantes de los territorios rurales, generando procesos de empoderamiento para que adquiera, desarrolle y consolide las capacidades para gestionar su proceso de cambio y su proyecto de desarrollo.

- Es necesario recuperar la confianza entre los diferentes actores, especialmente la sociedad civil-población local y los actores público-políticos.
- La población local ha de ser sensibilizada para que se implique más en procesos participativos en el marco de la buena gobernanza. Esta sensibilización puede venir incluso de la mano de talleres específicos. Experiencias como la de las mesas territoriales sirven para organizar a los actores y estimular su participación en los procesos, colaborando en la toma de decisiones.
- El mensaje de la sociedad local debe llegar con claridad a los políticos, que con frecuencia no parecen ser –al menos suficientemente- conscientes de las necesidades de sus ciudadanos.

- Avances en la cooperación territorial

- Los mecanismos de articulación y participación en la escala local, señalados anteriormente, son necesarios pero no suficientes. Han de extenderse también a los territorios (entre municipios). La creación, desarrollo y/o consolidación de redes intermunicipales que generen y activen sinergias ha de permitir superar los tradicionales localismos y la competencia y avanzar hacia estrategias de cooperación territorial. En este sentido es necesario mantener la máxima coherencia territorial en la delimitación de los grupos de acción local, porque constituye un elemento básico que condiciona la eficacia de las estrategias de desarrollo.
- Solo a partir de territorios coherentes es posible diseñar un modelo territorial de desarrollo –sostenible- compartido, capaz de dar lugar a estrategias sólidas y a mecanismos de cooperación territorial. La estabilidad en el modelo territorial es fundamental para que los actores locales, públicos y privados, desarrollen un discurso territorial y, sobre todo, se identifiquen y asuman el territorio como propio. El desarrollo local participativo es un instrumento de construcción de identidad territorial que los poderes públicos no deben desdeñar.

- Capital social y liderazgos

- Es necesario recuperar a todos esos actores del territorio que, por desencanto o frustración, han dejado de participar en las políticas de desarrollo rural, a través por ejemplo de los grupos de acción local. El desarrollo participativo no es un problema sino parte de la solución.
- Es necesario identificar las estructuras, los líderes y las relaciones entre municipios y actores (es decir, identificar el capital social del territorio), y ponerlas al servicio del diseño y/o

puesta en marcha de entidades supralocales que permitan una gestión democrática de los territorios, respetando su diversidad.

- Los liderazgos tienen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo, en tanto que permiten o facilitan la cooperación entre actores del territorio. Por ello no solo hay que detectar los presentes en el momento actual en el territorio, sino también los de periodos pasados y aprovechar su experiencia, ya que se trata de actores que han sido capaces de movilizar a la población en su territorio y de generar confianza. Han de considerarse como pieza fundamental para el buen funcionamiento de los procesos participativos.

- Los equipos técnicos forman parte fundamental del capital social de territorio. Para que puedan llevar a cabo con eficacia su labor de apoyo a las iniciativas de dinamización y procesos participativos han de estar dotados de medios materiales y humanos suficientes.

- Mejoras en las estructuras de coordinación

- El grupo de acción local (o estructura equivalente) debe recuperarse con todas sus funciones y fortalecerse como principal estructura de cooperación territorial supralocal en nuestras zonas rurales, convirtiéndolo en un instrumento fundamental para fomentar el desarrollo local participativo, tal como por otro lado recoge la normativa comunitaria.

- Deben identificarse otras posibles estructuras de desarrollo local presentes en cada territorio (por ejemplo agencias de desarrollo local), estableciendo mecanismos de coordinación que permitan avanzar en un proyecto compartido, basándose en lo posible en el modelo del desarrollo local participativo y la metodología de los grupos de acción local.

- A partir de estas estructuras de coordinación, deben fortalecerse también las relaciones entre actores de los territorios rurales y otros actores externos, que pueden tener un papel de apoyo en los diferentes procesos, tales como universidades o empresas.

- Es necesario mantener una eficaz coordinación-cooperación entre las estructuras locales y las estructuras institucionales regionales, es necesaria para avanzar en la buena gobernanza.

- De cara a extraer las mejores enseñanzas de la experiencia pasada sería necesaria una valoración más precisa de los periodos precedentes al que ahora finaliza (antes de 2007) y aprender de las aportaciones positivas, pero también manteniendo la necesaria capacidad crítica respecto de las posibles deficiencias, y aprender de ambos tipos de aportaciones.

- Pedagogía política y difusión

- Es necesaria una labor de difusión y pedagogía hacia los líderes políticos y responsables públicos, acerca de los planteamientos y métodos para avanzar en la buena gobernanza. En particular son muchas las voces que insisten en la necesidad de que la clase política se forme y adopte procedimientos y métodos de trabajo de la gobernanza local, fomentando la participación de la sociedad civil y la cooperación entre actores.
- Participar en asuntos públicos se aprende participando. La educación de todos los actores, más allá que la de los representantes políticos, puede favorecer los instrumentos de participación a través de acciones de aprendizaje.
- Las conclusiones de estos talleres han de trasladarse a la opinión pública y sobre todo los partidos políticos. Estos deberían posicionarse. El GATER tiene aquí un papel relevante a la hora de poner a punto y trasladar las reflexiones a la clase política.

16.7. El reto de la democracia y la transparencia para el período 2015-2020

Todo lo señalado hasta aquí constituye elementos fundamentales para las políticas públicas en las áreas rurales. Sin embargo, a la población rural no se le puede sustraer un derecho básico, la democracia real, ni tampoco puede permanecer marginada a la gestión y las decisiones que les afectan directamente, como ha ocurrido en otros periodos. Por ello, a pesar de las décadas que hace que la democracia está instaurada en nuestro país, sigue siendo necesario el llamamiento para avanzar y desarrollar elementos democráticos en el diseño, puesta en marcha e implementación de las políticas de desarrollo territorial en las áreas rurales, las que afectan más directamente a los ciudadanos y que, paradójicamente, tan olvidados y marginados han estado en estos años.

Por tanto, sería útil que desde la administración autonómica se tengan en cuenta las reflexiones de los participantes en estos talleres o las aportaciones de otros miembros de la sociedad civil y de las diferentes organizaciones. Estas reflexiones coinciden en gran parte con las valoraciones que la Comisión Europea ha planteado recientemente con relación al Programa de Desarrollo Rural en general, y a las cuestiones relacionadas con el déficit de participación de los actores locales y de la sociedad civil, en particular. Por ello estas reflexiones y, sobre todo, las valoraciones y requerimientos de la Comisión Europea, deberían tomarse con extremo rigor y seriedad.

En este contexto, parecería lógico que tanto la selección de los grupos como la delimitación de las áreas que van a ser susceptibles de participar en el nuevo programa de desarrollo territorial (enfoque LEADER) se llevaran a cabo después de las elecciones de mayo de 2015, porque ahí se produciría una renovación de al menos una parte de los actores llamados a participar en este proceso, los responsables públicos. Sin embargo, la administración autonómica, en su convocatoria del 13 de abril de 2015¹⁰⁵, señala, refiriéndose a los Grupos de Acción Local “El plazo de presentación de solicitudes será de un mes a partir del día siguiente al de la publicación de la presente resolución en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana” (punto 8.g). Es decir, la Generalitat Valenciana no solo no ha demostrado propósito de enmienda (corrigiendo errores del pasado reciente), sino que fuerza a que la constitución provisional de los Grupos de Acción Local (bajo la forma de candidaturas) se produzca con la actual composición en los ayuntamientos de las zonas rurales, en los que tiene una clara mayoría el partido gobernante (es cierto que alguna otra Comunidad Autónoma va a cerrar también la convocatoria antes de las elecciones municipales, pero constituyen sin duda la excepción).

Los requisitos que impone la Comisión Europea permiten (y exigen) actuar con mucha mayor transparencia y democracia, máxime cuando, como reconoce la propia convocatoria, el Programa de Desarrollo Rural está pendiente de aprobación. El déficit de participación que ha caracterizado al proceso, junto al cierre de la convocatoria antes de la renovación de los ayuntamientos puede, cuando menos, hipotecar, si no dificultar seriamente, el futuro de los grupos de acción local, que podrán estar parcialmente mediatizados en sus inicios por la presencia de unos actores públicos no surgidos de las elecciones locales. Obviamente tras las elecciones habrá de producirse la renovación de los representantes públicos. Sin embargo (incluso en el hipotético caso en el que esa renovación se produzca sin tensiones), resulta ingenuo pensar que la constitución de los grupos antes de las elecciones municipales no va a tener influencia alguna en cuanto a cuotas de poder, bajo formas diversas, como la presencia de determinados actores (no necesariamente públicos) o la presencia de los municipios que integran las candidaturas.

Sobre esta cuestión la convocatoria recoge la lista de municipios susceptibles de integrarse en los diferentes grupos, pero en teoría esas candidaturas tienen libertad para definir qué municipios entran; y esto es especialmente importante porque sería necesario, como se ha señalado en estas páginas, introducir y respetar ciertos criterios de coherencia socioeconómica y territorial, que no han estado presentes en el periodo previo, y que pueden de nuevo no estar presentes a tenor por un lado de esta lista de municipios susceptibles de integrarse en grupos de

¹⁰⁵ Resolución de 2 de abril de 2015, del director de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria (AVFGA) por la que se convoca y regula la selección de los Grupos de Acción Local GAL LEADER1420 y de las estrategias de desarrollo local, DOGV de 13 de abril de 2015.

acción local, y por otro de la estrategia que desde determinadas organizaciones se sigue para predeterminar los municipios que se integran en cada uno de los nueve grupos previstos.

En conjunto, la constitución provisional de los grupos (bajo la forma de candidatura) antes de la renovación de los ayuntamientos, también puede tener influencia significativa en tanto que implica unos planteamientos iniciales respecto del funcionamiento que habrá de tener el grupo. En este sentido la convocatoria señala que en las juntas directivas ninguno de los grupos de interés ha de concentrar más del 49 % de los derechos de voto (como señala el Reglamento 1303/2013). Hay que recordar que en el periodo precedente, aunque se ha respetado ese concepto teórico de “derechos de voto”, la presencia de actores no públicos ha estado en prácticamente todas las juntas directivas por debajo de su derecho de voto. Es de sobra conocido que la presencia mayoritaria de otro grupo (en este caso los representantes públicos), pese a su menor capacidad en cuanto a derechos de voto, puede claramente suponer una coacción al resto de actores en los procesos de toma de decisiones (y así ha ocurrido en muchos de los grupos de acción local del periodo precedente). Por tanto habría que garantizar que los actores públicos, además de no concentrar derechos de voto iguales o inferiores al 49 % (que viene determinado por el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo), sino que su presencia física cumple también esos límites.

Por último, esta constitución provisional puede influir a través de las ideas iniciales que se planteen para el diseño de las estrategias de desarrollo local. Es cierto que los grupos han de definir sus estrategias con posterioridad. Sin embargo, es evidente que desde el momento en el que se constituye la candidatura del grupo, aunque sea provisional, se está ya planteando de manera paralela la orientación que habrá de tener esa estrategia, con lo que cuando se produzca la renovación de los miembros públicos habrán una serie de planteamientos iniciales y hasta de condicionamientos para los nuevos miembros de los diferentes grupos de acción local.

Los miembros del GATER queremos hacernos eco de que estos primeros pasos del periodo 2014-2020 no parecen corregir los deficit de participación democrática y transparencia sino que, al contrario, parece que se profundiza más en ellos. La buena gobernanza, que aparece en la letra de la convocatoria (recogiendo obviamente los reglamentos comunitarios), no parece estar siendo interiorizada, aún o suficientemente, por nuestros gobernantes. Sin duda, los académicos y estudiosos de las políticas públicas, y, en definitiva, la sociedad civil, tenemos en la praxis política relacionada con las políticas públicas en áreas rurales, importantes –y preocupantes– elementos de reflexión.

17. Una agenda local para combatir la desafección y la desconfianza

Fernando Jiménez (Universidad de Murcia)

17.1. El espacio político local como ámbito clave para combatir la desafección política creciente

Analistas políticos no sólo españoles sino del mundo entero comparten la opinión de que los problemas de corrupción son mucho más frecuentes en los niveles locales y regionales de gobierno que en el nacional. Hay al menos cuatro razones diferentes que explican esta especial vulnerabilidad ante la corrupción de los niveles subestatales de gobierno¹⁰⁶. En primer lugar, es fácil encontrar recursos materiales para la corrupción en estos niveles de gobierno. Las instituciones regionales y locales toman decisiones relevantes en campos tales como el planeamiento territorial y las licencias de construcción, la adjudicación de contratos públicos de bienes, obras y servicios, la distribución de subvenciones públicas para muchas actividades diferentes o el empleo público. La tentación para intercambiar muchos de estos recursos públicos por apoyo social o electoral o directamente por pagos ilícitos está siempre presente.

En segundo lugar, los corruptores potenciales pueden acceder con mayor facilidad a los gobiernos locales y regionales que a las administraciones nacionales. En líneas generales, el grado de profesionalización de los empleados públicos en el nivel regional y particularmente en el nivel local es menor que en el ámbito nacional o federal y las oportunidades de formación de aquellos empleados son también menores. Como consecuencia, las administraciones públicas territoriales suelen tener un grado mayor de politización y las barreras para protegerse de corruptores potenciales son más débiles.

Una tercera razón tiene que ver con lo que Andersson y Erlingsson (2012: p. 36) dicen sobre el caso sueco: “es más difícil descubrir las irregularidades en el nivel sub-nacional”, puesto que los mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas funcionan mucho peor que en el nivel nacional¹⁰⁷. El funcionamiento de los mecanismos de control es más difícil en general: a veces los controles internos se desactivan por motivos políticos, los controles externos funcionan con

¹⁰⁶ La explicación que sigue está construida con base en las investigaciones previas de mi propio equipo (Jiménez, 2009; Jiménez *et al.*, 2012; García-Quesada *et al.* 2013; Jiménez *et al.*, 2014; García-Quesada *et al.* 2015).

¹⁰⁷ Andersson y Erlingsson (2012) relacionan estos problemas de rendición de cuentas con la creciente implantación de los instrumentos de Nueva Gestión Pública (privatización, gestión orientada al mercado, etc.) en el nivel local sueco.

mayor dificultad ante tantas unidades que controlar y otros actores como los medios de comunicación prestan mucha menos atención a estos niveles que al nacional.

Por último, en muchos territorios es posible encontrar redes clientelares en acción. A veces tales redes son de tipo tradicional y se estructuran en torno a notables o caciques locales que tienen una gran influencia en la comunidad. Otras están formadas a partir de conexiones entre grupos de viejos amigos¹⁰⁸. Y con mucha frecuencia encontramos redes de patronazgo que giran en torno a algunas organizaciones locales o regionales de partido. Estas redes clientelares se convierten muchas veces en un canal para las influencias corruptas sobre los gobiernos locales y regionales, siendo mucho más infrecuente encontrar estas redes en ámbitos nacionales.

Al mismo tiempo, también es igualmente cierto que en estos niveles de gobierno la variabilidad de experiencias es enorme y podemos encontrar múltiples ejemplos de enorme integridad en el funcionamiento de muchos gobiernos locales.

El caso español parece confirmar esta opinión internacional generalizada. En efecto, la mayor parte de los escándalos de corrupción en los 30 años del período democrático en España han afectado principalmente al ámbito local. La gran mayoría se han producido en áreas de políticas públicas como la contratación pública y el urbanismo. De hecho, en estos momentos hay en torno a un centenar de alcaldes que se encuentran imputados en diversas investigaciones judiciales sobre la corrupción y, de acuerdo con diversos informes policiales recientes, en los últimos años se han desarrollado varios centenares de operaciones policiales contra la corrupción que han dado lugar a la detención de más de mil personas y a la intervención de bienes valorados en más de tres mil millones de euros. La mayor parte de los afectados por estas operaciones han sido personas vinculadas a la política municipal.

Desde luego que en el caso español también existen razones poderosas que podrían explicar esta mayor incidencia de la corrupción en el ámbito municipal. Por un lado, los problemas de la debilidad organizativa de la administración local son especialmente evidentes y visibles. En primer lugar, tenemos un enorme problema de minifundismo municipal: casi el 91 por ciento de todos nuestros municipios no alcanzan los 10.000 habitantes y, pese a ese gran número, en ellos sólo vive el 21 por ciento de la población española. Este dato por sí solo constituye un tremendo problema para la prestación eficiente de servicios públicos básicos y haría más que aconsejable una revisión de nuestro mapa municipal. En segundo lugar, los ayuntamientos españoles son un perfecto ejemplo de lo que la literatura sobre gobierno local denomina la forma de gobierno de “alcalde fuerte” (*strong mayor*), es decir una forma de gobierno en la que se da una alta concentración del poder en el alcalde, tanto frente a la oposición política como frente a los

¹⁰⁸ Un ejemplo de este tipo de redes en la Finlandia actual en el trabajo de Salminen y Mäntysalo (2012).

directivos y empleados municipales. A diferencia de lo que ocurre en formas de gobierno municipal distintas (como, por ejemplo, la del *council-manager*), el contrapeso que pueden ejercer los funcionarios municipales frente a las decisiones de los alcaldes españoles y sus equipos de gobierno es especialmente limitado.

Por otro lado, un segundo grupo de factores que explicarían la mayor incidencia de la corrupción en el mundo local tiene que ver con la ineficiencia con la que han funcionado en estos años los mecanismos institucionales de control de los ayuntamientos. El reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución de 1978 dio al traste con el sistema tradicional de control sobre los municipios que copiamos en el siglo XIX del modelo napoleónico y que sigue plenamente vigente hoy día en Francia. Con la aprobación de la Constitución, ya no podíamos seguir considerando a los ayuntamientos como entidades menores de edad necesitadas de la tutela del gobierno central a través de las figuras del Gobernador Civil (a diferencia del Prefecto francés, de infausta memoria en nuestro país) y de los funcionarios de habilitación nacional. La garantía de la autonomía municipal exigía la renuncia a los controles de oportunidad política y, por tanto, sólo se iban a permitir los controles de legalidad. Sin embargo, los abundantes casos de corrupción municipal son una prueba de que se nos fue la mano con el cambio de modelo. En la práctica sustituimos los controles de tutelas por el único control de la jurisdicción contenciosa, que ha demostrado en estos años graves problemas de ineficiencia.

Sin embargo, pese a todos estos elementos, en todos estos años de régimen democrático los ciudadanos han mostrado una mayor confianza en sus ayuntamientos que en los gobiernos autonómicos y que en el gobierno central. Y, además, el nivel de percepción de la corrupción ha sido también menor en los ayuntamientos que en los gobiernos regionales y en el central. El Cuadro 1 muestra los datos de una encuesta del CIS de diciembre de 2009, pero ha sido una tendencia que se ha mantenido en el tiempo. Esto podría deberse bien a que los ciudadanos asumen que la corrupción municipal es más visible y, por tanto, mantienen graves sospechas sobre lo que no se ve tan claramente en los otros niveles de gobierno, bien a que hacen responsables de la existencia de corrupción municipal a los gobiernos autonómicos y central.

Cuadro 1: Percepción de la corrupción en diciembre de 2009

Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en los siguientes ámbitos.	“Muy” o “bastante”	“Poco” o “nada”	Diferencia
Política Local	57,0	20,7	36,3
Política Autonómica	57,6	17,4	40,2
Política Nacional	64,0	13,2	50,8
Política de la UE	37,6	19,6	18,0

Fuente: CIS 2826 (Diciembre 2009)

No obstante, pese a que la tendencia a una mejor valoración de los ayuntamientos frente a gobiernos autonómicos y central se mantiene, tanto el indicador de la confianza como el de la percepción de la corrupción se han deteriorado gravemente en estos últimos años. El cuadro 2 muestra el deterioro de la percepción de la corrupción con datos del Eurobarómetro. Entre 2005 y 2013, hay un 17% más de ciudadanos españoles que creen que la corrupción está extendida en los ayuntamientos llegando a sumar el 91% de la población. Como vemos, este deterioro no ha sido tan intenso en otros países de nuestro entorno como Francia o Italia.

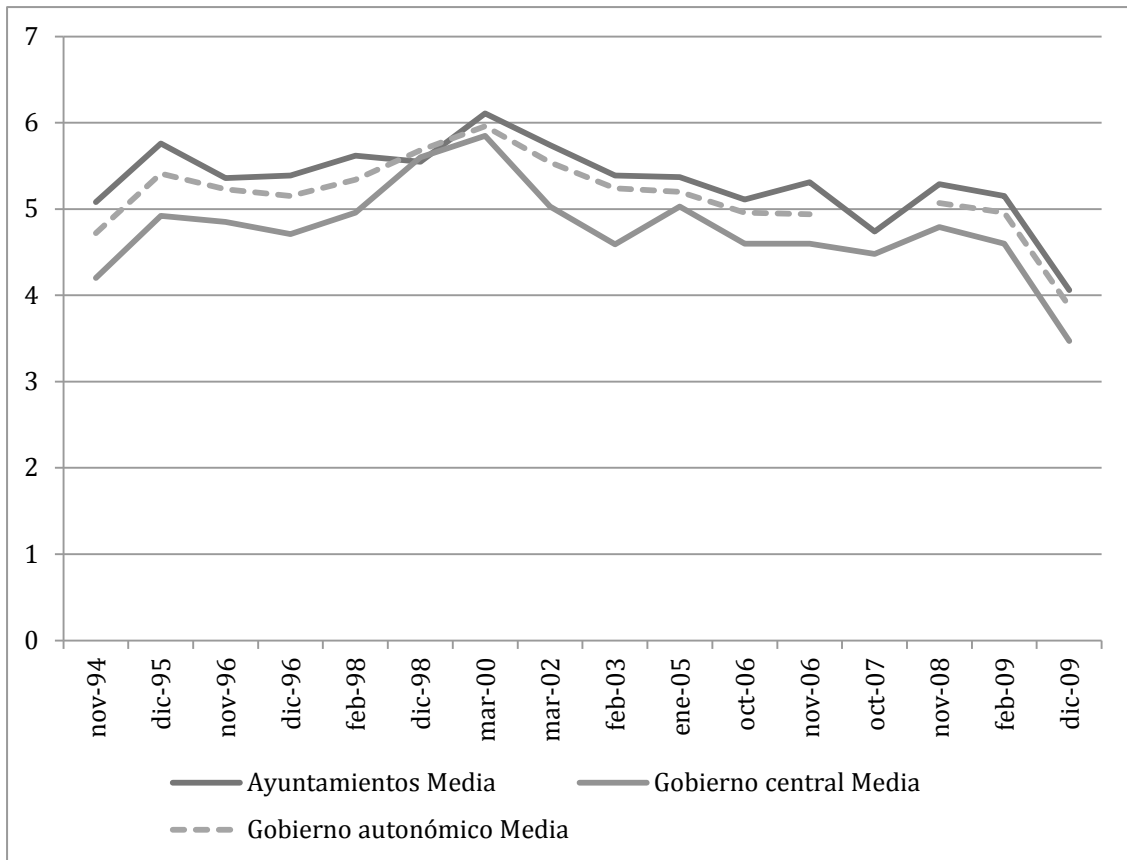
Cuadro 2: Evolución de la percepción de la corrupción 2005-2013

País	Año	Local	Regional	Nacional
España	2005	74%	73%	74%
	2009	89%	90%	91%
	2013	91%	91%	95%
Comparación 2005-2013		+ 17%	+19%	+21%
Italia	2005	81%	81%	84%
	2009	89%	86%	89%
	2013	92%	92%	93%
Comparación 2005-2013		+11%	+11%	+9%
Francia	2005	71%	73%	81%
	2009	79%	80%	83%
	2013	75%	75%	76%
Comparación 2005-2013		+4%	+2%	-5%

Fuente: Eurobarómetros 245(2005), 325 (2009), y 397 (2013)

Por lo que se refiere a la confianza que suscitan los ayuntamientos, el Gráfico 1 muestra cómo esta confianza ha sido siempre más alta para los gobiernos locales, pero se observa también el hundimiento de la misma a partir de diciembre de 2009. Lamentablemente el CIS no ha vuelto a preguntar por la confianza en el propio ayuntamiento desde esa fecha, pero cabe suponer que ha seguido desplomándose a juzgar por lo que ha ocurrido con los demás indicadores de confianza institucional en nuestro país.

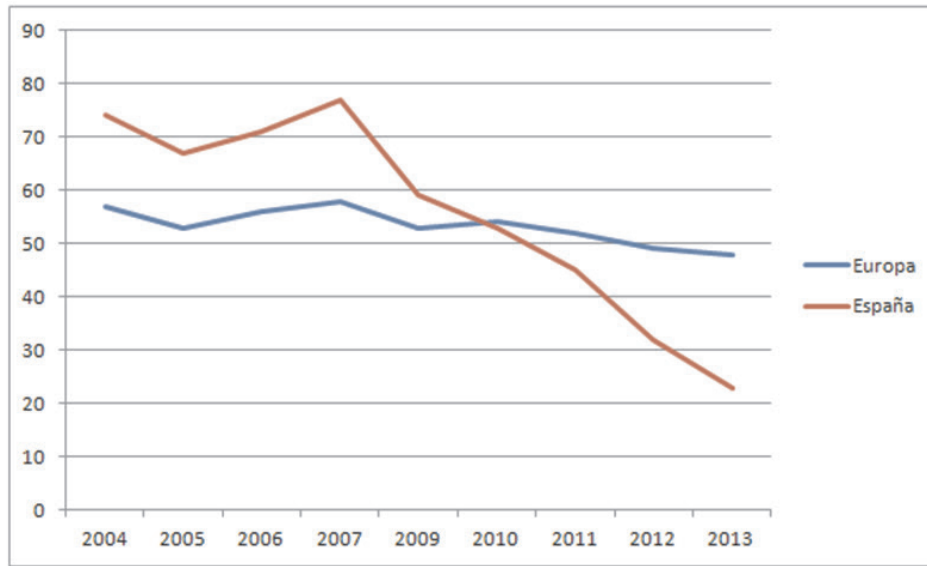
Gráfico 1: Confianza en los ayuntamientos, gobiernos autonómicos y gobierno central 1994-2009



Fuente: Estudios CIS en los que se emplea el indicador de confianza en el propio ayuntamiento. El indicador pide valorar entre 0 y 10. El gráfico muestra los valores medios.

En concreto, uno de los indicadores más preocupantes es el de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Si bien este indicador ha caído en toda Europa, su caída en España ha sido notablemente más intensa como refleja el Gráfico 2.

Gráfico 2: Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España y en Europa, 2004-2013



Fuente: Eurobarómetro (suma de los “muy” y “bastante” insatisfechos).

Todos los elementos comentados muestran una situación de malestar político muy preocupante de la que no escapan tampoco los gobiernos locales. La profundidad de esta crisis política y el riesgo de que surjan amenazas gravísimas para la estabilidad democrática deberían empujar a partidos y líderes políticos a emprender reformas serias que consigan poco a poco revertir la situación y recuperar la confianza de los ciudadanos en la política democrática. Esto se aplica también al ámbito de la política local que, precisamente por su mayor cercanía con los ciudadanos, es un escenario vital para la introducción de estas reformas. En lo que sigue, se brinda un conjunto de propuestas que se juzgan necesarias para conseguir tales objetivos sin que sea preciso esperar a la aprobación de reformas legislativas en otros foros. Pero, antes de descender a las propuestas concretas, conviene recordar algunas fuentes de inspiración suficientemente sólidas de las que extraerlas.

17.2. Sistemas de integridad y mecanismos de control en el nivel local de gobierno: algunos documentos clave donde encontrar inspiración para las reformas

Aunque los gobiernos locales (y regionales) pueden llevar a cabo innovaciones y pueden establecer nuevos estándares más exigentes para todos aquellos actores con un papel relevante en la toma de decisiones públicas, existen al menos cinco documentos relevantes de ámbito europeo de los que se pueden extraer elementos clave para establecer una agenda de reformas con las que mejorar la confianza de los ciudadanos.

En primer lugar, existe un *Código de Conducta Europeo para la Integridad Política de los Representantes Electos Locales y Regionales*, que fue adoptado en 1999 por el Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPLR) del Consejo de Europa siguiendo los mandatos de la Resolución 79 y la Recomendación 60¹⁰⁹. Este código especifica en 25 artículos los estándares de conducta que se esperan de los representantes electos en el cumplimiento de sus obligaciones y que van desde las reglas sobre los conflictos de interés hasta cómo han de ser sus relaciones con los empleados públicos.

Inspirándose en ese código de conducta, el Comité permanente sobre la Democracia Local y Regional (CDLR) del Consejo de Europa publicó un *Manual sobre Ética Pública en el Nivel Local* en 2004. Este manual ofrece detallados ejemplos sobre cómo construir comprensivos marcos de ética pública a nivel local con casos reales de los Estados Miembros. En 2005 el CDLR aprobó una versión abreviada del manual con resúmenes de sus seis secciones: el estatus de los representantes electos locales; la financiación de los partidos políticos, las asociaciones políticas y los candidatos individuales a nivel local; el control y la auditoría de las autoridades locales; el estatus de los funcionarios públicos locales; la transparencia y el acceso a la información pública; y las relaciones con el sector privado¹¹⁰.

Los principios formulados en esas seis secciones han sido desarrollados en más de 200 indicadores distintos con los que se trata de evaluar el nivel de cumplimiento con los mismos por parte de los distintos municipios en el *Toolkit for Benchmarking in Public Ethics at Local Level* y la *Tarjeta de Puntuación Europea para la Ética Pública* producidos por el Centro de Experiencia para la Reforma de la Administración Local del Consejo de Europa en 2009¹¹¹. Esta herramienta ha sido utilizada en algunos lugares como un medio para mejorar la ética pública en el nivel local¹¹².

Un cuarto documento de especial interés surgió como resultado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de los gobiernos locales y regionales del Consejo de Europa que tuvo lugar en Valencia en octubre de 2007. La Declaración de Valencia¹¹³ a la que dio lugar esta cumbre ministerial aprobó la *Estrategia para la Innovación y la Buena Gobernanza en el Nivel Local*¹¹⁴, que incluye una lista de 12 principios de la Buena Gobernanza Democrática¹¹⁵. Estos

¹⁰⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847931&Site=COE> (última consulta 30 de abril de 2015).

¹¹⁰ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1378293> (última consulta 30 de abril de 2015).

¹¹¹ <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Toolkit-on-Benchmarking-for-public-ethics.pdf> (última consulta 30 de abril de 2015).

¹¹² Existe una reciente experiencia aún en marcha que ya ha completado las primeras fases del proyecto por parte de EUDEL, la asociación vasca de municipios.

¹¹³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1390177&Site=COE> (última consulta 30 de abril de 2015).

¹¹⁴ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/default_en.asp (última consulta 30 de abril de 2015).

¹¹⁵ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/12principles_en.asp (última consulta 30 de abril de 2015).

12 principios han sido desarrollados en detalle por la *Etiqueta Europea de Excelencia en la Gobernanza (ELOGE)*¹¹⁶, un proyecto que trata de animar la mejora de la calidad de la gobernanza local mediante un reconocimiento oficial para aquellos municipios que alcancen un alto nivel de gobernanza general medido a partir de los 12 principios de la Buena Gobernanza Democrática. Estos principios incluyen la apertura y la transparencia, el estado de derecho, la gestión financiera sensata, la rendición de cuentas y la conducta ética. En particular, los indicadores de la ELOGE para el principio de la conducta ética (número 6) podrían conformar la base sobre la que edificar un estilo diferente de gobernar que minimice los espacios para la corrupción.

El quinto y último documento de interés del que obtener estándares para una agenda reformista en la política local se debe al trabajo de la ONG Transparencia Internacional. En julio de 2014 publicó su *Local Integrity System Toolkit*¹¹⁷. Se trata de una herramienta metodológica con la que “evaluar la existencia y la efectividad de los procedimientos y mecanismos que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad para luchar contra la corrupción en el nivel local”. Consiste en una adaptación de la metodología del Sistema Nacional de Integridad de Transparencia Internacional al nivel local. El grueso de la evaluación se basa en el análisis de dos partes diferentes. En primer lugar, se lleva a cabo un análisis del papel, la capacidad y la gobernanza interna de una serie de actores clave en el gobierno local para la promoción de la integridad y el combate contra la corrupción: el pleno municipal, la junta de gobierno, la burocracia local, los partidos políticos locales y, en caso de existir, los tribunales y la policía locales. La segunda parte consta de un análisis tanto de la capacidad como de la eficacia en el cumplimiento de funciones clave de control y rendición de cuentas sobre los gobiernos locales: la gestión de las quejas; la auditoría; el control central sobre los gobiernos locales; la investigación y descubrimiento de la corrupción; la sensibilización sobre el problema y la educación pública; y, por último, la rendición social de cuentas, es decir, los procesos de control social sobre el funcionamiento del gobierno local como los que llevan a cabo los ciudadanos, las asociaciones o los medios locales de comunicación.

17.3. Una agenda local para restaurar la confianza ciudadana en el gobierno

A partir de estos documentos se pueden distinguir cinco áreas clave sobre las que habría que edificar las reformas. La primera es el área de la *gestión de los conflictos de interés*. Sería necesario introducir los estándares adecuados para evitar los conflictos de interés que afectan a

¹¹⁶ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/ELOGE_en.asp (última consulta 30 de abril de 2015).

¹¹⁷ http://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_integrity_system_assessment_toolkit (última consulta 30 de abril de 2015).

los principales actores de la toma de decisiones en los ayuntamientos: ¿existen normas adecuadas sobre conflictos de interés y sobre incompatibilidades entre las actividades públicas y privadas, reglas sobre *puertas giratorias*, obligaciones sobre declaraciones de ingresos o bienes? ¿Cómo se gestionan y se obliga a que sean observadas? ¿Cuál es el papel de distintos órganos y actores de los diferentes niveles en este terreno? ¿Existen programas de formación en integridad para quienes toman decisiones públicas en áreas de riesgo? Es decir, se trata de mejorar los estándares existentes y de asegurar su cumplimiento práctico con los mecanismos organizativos, las sanciones y los estímulos positivos que sean necesarios.

Una segunda área de para introducir cambios claves tiene que ver con los *procesos de auditoría*. Como sugiere el *toolkit* de Transparencia Internacional, deberíamos concentrar también nuestra atención en la capacidad y la eficacia de la función de auditoría. Por lo que respecta a la capacidad, ¿tienen los interventores internos capacidad real para auditar las operaciones económicas de los ayuntamientos? ¿Cuál es su estatus con respecto a las autoridades que tienen que controlar? ¿Tienen suficiente capacidad e independencia? ¿Se realizan auditorías regularmente y se imponen sanciones cuando se detectan irregularidades? ¿Hay normas y fondos suficientes para realizar estas auditorías con regularidad y para imponer sanciones? ¿Se auditan estas administraciones al menos una vez al año por parte de auditores objetivos y bien formados y se publican los resultados o se encuentran accesibles para el público? Y con respecto a la efectividad de esta función auditora, ¿hasta qué punto se tienen en cuenta las recomendaciones de estas auditorías? ¿Se aplican en la práctica las sanciones? Está claro que la mejora de las condiciones de trabajo de estos funcionarios, el reforzamiento de su autonomía con respecto a las autoridades políticas, una mayor dotación de personal y de medios para poder hacer su trabajo, y la realización de un claro deslinde entre las tareas de, por un lado, la ejecución del presupuesto y, por otro, de su fiscalización, son todos ellos objetivos clave para reforzar este pilar.

La tercera área en la que introducir cambios decisivos es la de los procesos y mecanismos del *control de legalidad* sobre estas administraciones. ¿Qué grado de independencia tienen los actores con responsabilidad para llevar a cabo estas funciones? ¿Qué grado de eficacia tienen estos controles? Una sencilla y muy efectiva medida que un líder reformador podría poner en marcha sin que implique ninguna gran inversión de recursos, podría ser la de renunciar a cubrir los puestos de secretario del ayuntamiento por libre designación con funcionarios interinos y, por tanto, recurrir sólo a funcionarios de carrera para estos puestos. Debería tenerse en cuenta también que la ley permite, si el ayuntamiento lo estima necesario, que se refuerce el personal que realiza estas tareas con nuevos funcionarios para asegurar que las mismas se llevan a cabo adecuadamente. Además, un alcalde reformador debería renunciar a la amplia discrecionalidad que le permite la legislación actual a la hora de fijar determinados complementos salariales para

estos funcionarios. Salario, condiciones de trabajo o procedimientos sancionadores deberían establecerse de tal modo que no puedan convertirse en moneda de cambio para condicionar la labor de control que realizan estos funcionarios. Además, los informes que llevan a cabo éstos deberían cubrir todas aquellas áreas (como el urbanismo o la contratación) que se han mostrado más proclives a la corrupción y tendrían que hacerse públicos y ponerse a disposición tanto de los concejales de la oposición como de los propios vecinos a través del portal web del ayuntamiento.

El cuarto objetivo de la reforma se debería dirigir hacia el funcionamiento de los mecanismos de *control político*. ¿Cómo controlan los partidos de oposición las actividades de los respectivos gobiernos?¹¹⁸ ¿Cuál es su papel, capacidad y efectividad? ¿Hasta qué punto la oposición tiene recursos adecuados para cumplir su obligación de control en la práctica? ¿Puede influir sobre y escrudiñar el presupuesto además de las decisiones y las actividades del gobierno (sobre todo allí dónde el alcalde o la junta de gobierno acumula importantes poderes de decisión)? ¿Desempeñan estas tareas con suficiente efectividad en la práctica los concejales? Se trataría de tomar las medidas oportunas, como la que se acaba de mencionar sobre el acceso a los informes de los secretarios (como también de los interventores) por parte de los concejales de la oposición, que aseguren que la imprescindible tarea de control político esté garantizada. No se puede aspirar a construir instituciones de gobierno de calidad allí donde los mecanismos de control de los gobiernos no funcionan de manera impecable.

Por último, otra área de interés para la reforma es lo que podríamos llamar el *control social*. ¿Cuál es el papel, la capacidad y la efectividad de las asociaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y los ciudadanos individuales para controlar a los gobiernos municipales? La clave aquí está en el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. La agenda reformista debe garantizar un nivel de transparencia que vaya mucho más allá de los niveles mínimos que marquen la legislación nacional y autonómica. Por ejemplo, como hace poco señalaba la patronal valenciana¹¹⁹, sería muy útil para minimizar los riesgos de corrupción en la contratación pública que se creara en cada administración (y no sólo en las locales, claro) un registro de acceso libre que incluya los contratos adjudicados y las empresas beneficiarias de los mismos. Mucho mejor aún si se incluyen en el mismo los

¹¹⁸ Como señaló hace unos años José Manuel Urquiza (2005: 100-101) para el caso español, el control que pueden llevar a cabo los concejales de la oposición se muestra “casi siempre” muy ineficaz por las siguientes razones: a) es una labor que exige dedicación, trabajo y esfuerzo y no todos los corporativos están dispuestos a ello; b) les suele faltar instrucción sobre sus derechos y deberes como corporativos y carecen de formación acerca del funcionamiento de la organización municipal; c) los servicios jurídicos o técnicos del Ayuntamiento “no se esmeran” en asesorar a la oposición; d) el alcalde les niega con mucha frecuencia el derecho a la información administrativa municipal (conculcando su derecho fundamental a la participación política); y e) es frecuente la carencia de medios económicos con los que sufragar las acciones judiciales que se puedan precisar. Además, el cada vez más frecuente recurso a los convenios urbanísticos con promotores inmobiliarios celebrados directamente por el alcalde sin necesidad de autorización por el Pleno dificultaba aún más esta labor de control de la oposición política.

¹¹⁹ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/09/valencia/1428601122_346028.html (última consulta 30 de abril de 2015).

expedientes de las adjudicaciones y si se amplía este tipo de registros de acceso libre a otros campos donde la corrupción es frecuente como el de las subvenciones.

En general, cada uno de estos cinco pilares de la agenda de reformas debería prestar especial atención a aquellos campos de decisión donde los riesgos de corrupción son mayores: la contratación pública; el urbanismo y las licencias de obras; beneficios sociales y subvenciones; colaboraciones público-privadas; privatización de servicios públicos; licencias y autorizaciones; distribución de subvenciones; etc. Y también es necesario atender a la posibilidad de que los riesgos de corrupción aumenten cuando se introducen esquemas de la *Nueva Gestión Pública* (Andersson y Erlingsson, 2012) y a la existencia de empresas públicas (locales o regionales) que tengan responsabilidades relevantes en estos campos de decisión. Las cadenas de responsabilidad funcionan con más dificultad allí donde la introducción de estas formas de gestionar y organizar los servicios públicos no se ve acompañada de los cambios necesarios en los mecanismos y procesos de control administrativo y político.

En definitiva, el objetivo de estas reformas consiste en reducir las oportunidades para la corrupción. Las instituciones públicas se ponen con demasiada facilidad al servicio de intereses particulares con grave quebranto del interés general: se contratan trabajadores públicos despreciando los principios del mérito y la capacidad y sometiéndolos, por encima de sus deberes profesionales, a la ciega lealtad hacia quien los ha colocado; se otorgan contratos públicos no a quien haya presentado la mejor oferta para los intereses de la Administración, sino a quien se comprometa a vehicular parte de los recursos públicos obtenidos para otros fines (financiación del partido de gobierno, etc.), aunque para ello haya que aceptar modificaciones sobrevenidas del importe del contrato que acaban disparando el precio final que se paga por ellos; se otorgan subvenciones o licencias no para quien acredita merecerlas con justicia, sino en función de los intereses cortoplacistas y clientelares de la autoridad otorgante; etc.

Se trata de poner fin a la colonización política de las administraciones públicas. Para ello es crucial reforzar e incentivar la imparcialidad de los funcionarios y promover las alarmas tempranas de las irregularidades posibles mediante la protección de los denunciantes y la puesta en marcha de canales seguros y efectivos para hacer llegar tales denuncias, al tiempo que se definen mejor las carreras profesionales y se asegura el valor del mérito en las mismas. Junto a ello también es necesario, como se ha dicho más arriba, desarrollar programas de prevención adaptados a cada organismo público para la gestión adecuada de los conflictos de interés que garanticen un funcionamiento de estos organismos con la máxima integridad.

Para terminar, la clave de las reformas anticorrupción pasa por imposibilitar que quienes dirigen una administración pública puedan hacer un uso patrimonial de la misma para construir o alimentar redes clientelares de apoyo social o financiero. Se trata de que quienes se encuentran

en esa posición no tengan la posibilidad de caer en esa tentación tan poderosa. De ahí que la voluntad política de quienes ponen en marcha estas reformas sea una de las claves para su éxito. Los ciudadanos españoles parecen estar más preparados y dispuestos que nunca para apoyar en las urnas a quienes promuevan firmemente esta agenda de reformas. Cabe esperar que buena parte de nuestros líderes locales la asuman.

Cuadro resumen de las propuestas respecto de la ubicación en niveles administrativos de ciertas acciones públicas

En los presentes cuadros se pretende presentar de forma sintética el efecto de rediseño del despliegue de ciertas políticas e iniciativas que se han ido comentando en los capítulos específicos y concretar la base normativa a partir de la cual deberían desarrollarse. Para más concreciones, los cuadros resumen de cada capítulo aportan información detallada. En estos cuadros únicamente se pretende dar información de dónde quedarían residenciadas ciertas políticas públicas. Por su parte, y para las propuestas sobre políticas de fondo y su detalle y concreción, los resúmenes que han de ser consultados se encuentran al final de cada capítulo.

Propuestas para el nivel autonómico

Política	Propuesta	Base normativa general que posibilita su desarrollo
Políticas de colaboración supramunicipal e intercomunal de creación de áreas metropolitanas	Garantía de recursos para áreas metropolitanas	Art. 43 LRBRL y art. 85 LRLCV, concreción en ley de creación AM
	Atribución y delegación de competencias en materias de transporte, promoción económica, gestión territorial, residuos, aguas (con posibilidad de variación según casos)	Art. 84 LRLCV, concreción en ley de creación AM con posibilidad de diferenciación según cada caso
Políticas de gestión del territorio y planeamiento	Elaboración y potenciación de PATs incluyendo cuestiones de paisaje	LOTUP, ETCV
	Volver a incluir en las competencias de aprobación autonómica de planeamiento la tipología básica de edificación y la regulación del suelo rural como parte de la ordenación estructural	Art. 25 LRBRL y LOTUP
	Control, minimización y fomento de la colaboración supramunicipal intercomunal para la aprobación de ATEs	LOTUP
	Traslado de competencias de disciplina urbanística a escala autonómica	LOTUP
Servicios sociales	Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CV que convierta a la GVA en Administración responsable de la planificación y el apoyo a los municipios. Aprobación de una Ley de Servicios Sociales. Establecimiento de una cartera de servicios sociales como derecho subjetivo, con identificación de ratios y umbrales mínimos	EACV

	Recentralización de competencias provinciales por medio de estructuras de coordinación en clave autonómica	Art. 66.3 EACV y legislación de desarrollo siempre respetando el art. 36 LRBRL
	Garantía financiera	EACV
Políticas educativas	Definición legislativa y reorientación. No realizar la recentralización exigida por LRSAL en políticas educativas sin asignación de recursos efectivos	Circular GVA 2014 de interpretación de la LRSAL
Políticas culturales	Fomento, coordinación, grandes infraestructuras y redes culturales	EACV
Políticas de vivienda	Creación de un parque público de vivienda de alquiler a partir de una acción mancomunada coordinada a diversos niveles (autonómico, local)	EACV
	Fomento económico del alquiler social y rehabilitación de viviendas y su mejora energética	EACV
Movilidad urbana sostenible	Establecimiento de medidas de ordenación urbana y estándares mínimos e integración de las mismas en las obligaciones de planeamiento. Fijación de mínimos ambientales en flotas de transporte local	LOTUP y LMCV
	Habilitación para entes locales para el desarrollo de políticas fiscales y de subvención con amparo directo en normativa autonómica, así como amparo a previsiones de restricción de tráfico	LMCV
Promoción económica a escala local	Fomento y planificación global	EACV
Especialidades para las áreas rurales	Mayor participación autonómica en defecto de instrumentos colaborativos en la garantía de servicios sanitarios, educativos, servicios sociales y de transporte	EACV

	Fomento de la experimentación y gobernanza democrática por medio de la puesta en marcha y políticas de fomento de modelos de participación de la sociedad civil y gobierno colaborativo aprovechando la diferente escala territorial	EACV
Transparencia y calidad democrática	Regulación autonómica sobre conflictos de interés, puertas giratorias y obligaciones de transparencia, incrementando las exigencias de los actuales textos legales	Distribución competencial sobre organización interna AA.PP. (art. 149.1.18ª CE) con posibilidades de desarrollo autonómico a partir de las normas básicas estatales en la materia
	Incremento de la función de la Administración pública autonómica como controladora de legalidad externa respecto de las políticas locales cuya competencia legislativa es autonómica	Distribución competencial sobre organización interna AA.PP. (art. 149.1.18ª CE) con posibilidades de desarrollo autonómico a partir de las normas básicas estatales en la materia y competencias propias del EACV

Propuestas para el nivel supramunicipal (intercomunal)

Política	Propuesta	Base normativa para su desarrollo
Políticas de colaboración supramunicipal e intercomunal de creación de áreas metropolitanas	Coordinación y participación municipal en la definición y ejecución de las actividades desarrolladas por las áreas metropolitanas	Empleo de las previsiones organizativas previstas en art.s 77 y ss. LRRCV y definición y concreción en la propia ley de creación de cada AM
	Colaboración horizontal con diversas mancomunidades, consorcios específicas que puedan desarrollar funciones complementarias	Arts. 88 y ss. LRRCV para la regulación de los entes asociativos y art. 87 LRRCV para desarrollar coordinación no sólo autonómica sino a escala local de las AM
Políticas de gestión del territorio y planemamiento	Desarrollo interno PATs supramunicipales, especialmente en entornos metropolitanos	LOTUP y ETCV
	Control y fomento de la colaboración supramunicipal intercomunal con la GVA para la aprobación de ATEs	LOTUP
Servicios sociales	Creación de áreas básicas de servicios sociales a partir de estructuras mancomunadas (o, en su caso, escala metropolitana)	Arts. 88 y ss. LRRCV para la regulación de los entes asociativos y art. 87 LRRCV para desarrollar coordinación no sólo autonómica sino a escala local de las AM
	Coordinación estructural entre áreas básicas de servicios sociales y zonas básicas de servicios sociales	Legislación específica con base competencial en EACV

Políticas educativas	Poibilidad de atribución/delegación de competencias educativas de la GVA en estructuras supramunicipales o escala metropolitana	LRBRL (probablemente sólo posible a la luz de su texto mediante la delegación del art. 27) y arts. 88 y ss. LRRCV para actuación intercomunal y art. 87 para radicación de funciones en AM
Políticas culturales	Fomento de infraestructuras culturales supramunicipales, comarcales, etc.	LRRCV
Políticas de vivienda	Participación en el diseño y creación de un parque público de vivienda de alquiler a partir de una acción mancomunada coordinada a diversos niveles (autonómico, local)	EACV y, en su caso, competencias establecidas en la legislación propia de cada ente metropolitano
Movilidad urbana sostenible	Creación del plan de movilidad intercomunal de tipo voluntario, de aprobación colaborativa supramunicipal	LMCV
Promoción económica a escala local	Red de AEDL en áreas metropolitanas y otros entornos supramunicipales. Fomento de los GAL	LRBRL (art. 27) y LRRCV
Especialidades para las áreas rurales	Prestación de servicios de sanidad, educación, servicios sociales y transporte a partir de estructuras colaborativas y con fomento autonómico como mecanismos de participación local en la gestión en casos de incapacidad del municipio por cuestión de escala	LRBRL (con recurso a la delegación para servicios sociales, sanidad y educación) y arts. 88 y ss. LRRCV para actuación intercomunal y art. 87 para radicación de funciones en AM. Con respeto en todo caso al art. 36 LRBRL y apelación a las posibilidades de coordinación autonómica (art. 66.3 EACV) para en su caso superar los obstáculos derivados de este precepto
Transparencia y calidad democrática	Traslado a los entes supramunicipales de los mecanismos locales de gestión pública transparente y participativa	Marco normativo propio de cada ente supramunicipal o metropolitano

Propuestas para el nivel local

Política	Propuesta	Base normativa para su desarrollo
Políticas de colaboración supramunicipal	Acciones de concienciación y educación sobre la importancia de la colaboración supramunicipal	Atribuciones genéricas art. 25 LRBRL

e intercomunal de creación de áreas metropolitanas	Política de participación y representación en los órganos de el AM	Arts. 77 y ss LRLCV, concreción en la propia ley de creación de cada AM, falta de cobertura normativa en la LOREG o en el EACV para el establecimiento de mecanismos de participación directa
	Políticas de ejecución municipal en áreas donde el AM diseña planificación conjunta sobre ámbitos de competencias ejecutiva municipal: urbanismo, transporte, movilidad...	Arts. 25 y 26 LRBRL
	Ejecución de políticas definidas por el AM a escala local	Ley específica de creación AM, en su caso
Políticas de gestión del territorio y planeamiento	Políticas de participación y transparencia en la aprobación y gestión del planeamiento	LOTUP, normas en materia de transparencia estatal y autonómica, ley de procedimiento administrativo
Servicios sociales	Zonas básicas de servicios sociales para municipios de suficiente tamaño	Arts. 25 y 26 LRBRL
	Acción a nivel ejecutivo local en zona básica en áreas de colaboración supramunicipal con colaboración de Diputaciones y coordinación autonómica	Arts. 25, 26 y 36 LRBRL
Políticas educativas	Posible ampliación competencial a los entes locales en diversos niveles	Art. 7.4 o 27 LRBRL, con los límites DDT y DDA LRSAL entendidos según la Circular GVA 2014
Políticas culturales	Acción cultural propia de ámbito local	LRBRL (art. 25)
Políticas de vivienda	Creación de un parque público de vivienda de alquiler a partir de una acción mancomunada coordinada a diversos niveles (autonómico, local)	EACV
Movilidad urbana sostenible	Acción a escala local de ordenación de la circulación a partir de previsiones integradas de uso del espacio público, urbanísticas y gestión de bienes públicos	LRBRL (art. 25)

Promoción económica a escala local	Ejecución de las políticas de proximidad según legislación autonómica y dinamización participativa	LRBRL (art. 25)
Especialidades para las áreas rurales	Gobernanza democrática a escala local: participación e implicación de la sociedad civil con mecanismos adaptados a las necesidades de las áreas rurales	Reforma LRRCV
Transparencia y calidad democrática	Desarrollo de los procesos de control, auditoría y transparencia a escala local	Definición de los procesos en normativa estatal y autonómica específica en la materia, siempre con la posibilidad de desarrollo autónomo más intenso cargo de cada ente local
	Programa de formación en materia de transparencia y buen gobierno	Manifestación del ejercicio de autonomía organizativa de los EE.LL.

Bibliografía

PUBLICACIONES CIENTÍFICAS EN MONOGRAFÍAS, REVISTAS O CAPÍTULOS DE LIBROS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. (2012): *Por qué fracasan los países*, Deusto S.A. Ediciones.

ALBERTOS, J.M. (2014): “La movilidad sostenible en áreas metropolitanas. Evolución reciente y escenarios de futuro en el Área Metropolitana de Valencia”, en Pitarch (Dir.), *Sostenibilidad en áreas metropolitanas*, Valencia, PUV.

ABELED, R. (2009): “El medio ambiente: recurso y soporte del desarrollo local”, en Noguera, Pitarch, Esparcia, (eds.), *Gestión y Promoción del Desarrollo Local*, Publicaciones de la Universitat de València, CD_Rom anexo.

ABELED, R.; MARRADES, R.; RAUSELL, P.; SEGOVIA, Ch. (2015): *ESPACIOS. Para la Innovación, la Creatividad y la Cultura*, Publicacions de la Universitat de València.

AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. (2009): “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 84, pp. 17-51.

AHREND, R.; GAMPER, C.; SCHUMMAN, A. (2014): “The OECD metropolitangovernance survey: a quantitative description of governance structures in large urbanagglomerations”, en *OECD Regional Development Working Papers*, 4, OECD Publishing.

ALMEIDA CERREDA, M. (2013): “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local”, *La reforma local*, Publicaciones AEPDA Congreso de Alicante 2013, disponible ponencia en <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-463-Ponencia-Prof-Almeida-Cerreda.aspx> (consulta 1 de enero de 2015).

ALONSO MAS, M.J. (2014): “Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo”, en Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del régimen local. La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 85-117.

ANDERSSON, S.; ERLINGSSON, G. O. (2012); “New Public Management and Risks for Corruption: The Case of Sweden”, en Tänzler, Dirk *et al.*, *The Social Construction of Corruption in Europe*, Ashgate.

ANDRES ARSEGUET, F.; UCEDA I MAZA, F.X. (2007): “Aportaciones para la reconstrucción de los Servicios Sociales en el País Valencià”, en Pérez y Uceda (coord.), *La red pública de servicios sociales municipales en la Comunitat Valenciana: retos y futuro del sistema Público de Servicios Sociales*, FSP-UGT.PV.

ARENILLA SÁEZ, M. (2014): “El nuevo sistema de competencias locales”, en Santamaría Pastor (ed.) *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 15-55.

ARMENGOL, M.T.; ELIAS, E. (2014): “El gasto no obligatorio de los municipios: aspectos teóricos y aplicados”, en *International Conference on Regional Science*, Zaragoza, 20-21 de noviembre.

AYUSO, M. (2014): “Las siete claves del urbanismo valenciano”, *Valencia Plaza*.

BAÑO LEÓN, J.M. (2009): *Derecho Urbanístico Común*, Iustel.

BAÑO LEÓN, J.M. (2011a): "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local", en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Iustel, pp. 643-716.

BAÑO, J.M. (2011b): "Crónica de una decepción. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 2011 sobre el agente urbanizador", en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 24, pp. 181-188.

BENASAYAG, M. (2015): Entrevista realizada en *El Diario.es*, 24 de abril.

BOIX PALOP, A. (2013a): *Una nova planta per als valencians*, Fundació Nexe.

BOIX PALOP, A (2013b): "Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", en *Anuario del Gobierno Local*, número de 2013, pp. 89-127.

BOIX PALOP, A. (2014a): "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n° 2, pp. 89-127.

BOIX PALOP, A. (2014b): "La movilidad urbana sostenible en la ley valenciana de Movilidad", en Boix Palop y Marzal Raga (eds.), *Ciudad y Movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València, 2014, pp. 177-198.

BOIX PALOP, A.; MARZAL RAGA, R (2014): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicaciones de la Universitat de València.

BOIX REIG, V. (1990): *Urbanismo y Derecho*, Trivium. pp. 48-53.

BORJA, J. (2013): *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Alianza editorial.

BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus.

BROWN A.J.; BURROWS E.M. (1977): *Regional Economic Problems*, Allen and Unwin.

BURRIEL, E. (2014): "El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio" en Albertos y Sánchez , (eds.), *Geografía de la crisis económica en España*, Publicacions de la Universitat de València.

CARBONELL PORRAS, E. (2014), "La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades", en Boix Palop y Marzal Raga (eds.), *Ciudad y Movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València, pp. 91-106.

CARBONERO GAMUNDÍ. M.A.; CARO BLANCO. F. (2013): "Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis", en *Documentación Social* n° 170, pp .121-142.

COPUS, A. (2001): "From core-periphery to polycentric development; concepts of aspatial peripherality. *European Planning Studies*, 9 (4), pp 539-552.

COPUS, A.; NOGUERA, J. (2010): *A Typology of Intermediate and Predominantly Rural NUTS 3 Regions*, working paper of the ESPON EDORA project available at <http://www.nordregio.se/inc/openitem.asp?id=115412&nid=2112>

COSTAS, A. (2010): "Algo más que una crisis financiera y económica, una crisis ética", en Costas (coord.), *La crisis de 2008. De la economía a la política y más allá*, Fundación Cajamar, Serie Mediterráneo Económico, pp. 11-61.

DÍAZ, F. (2013): "Sociedad, espacio y crisis de la ciudad neoliberal" en Cucó (ed.) *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*, Icaria, 81-107.

DOMÉNECH PASTOR, M.; GARCÍA ROCA, J. (1990): "Presentación y desarrollo de la ley", en *Revista de Servicios Sociales*. Generalitat Valenciana.

DU GAY (2012): *En elogio de la Burocracia*, Siglo XXI.

ECONCULT (2015): *Marco para un Plan operativo 2013-2015*. Documento elaborado por ECONCULT. Universitat de València.

ESPARCIA, J.; NOGUERA, J. (1999): "... y llegó la hora de los territorios. Reflexiones en torno al territorio y el desarrollo rural", en Ramos Real, *El desarrollo rural en la agenda 2000*, MAPA.

ESTAL, D.; MARRADES, R.; SEGOVIA, Ch. (2014): *La Ciutat Construïda. Del Pla Urbanístic al Procés Ciutadà*, Fundació Nexa.

ESTAL, D. et al. (2015): *Perspectives y Oportunitades de la Ciutat Construïda*, Dato Variable.

FARINÓS DASÍ, J. (2011), *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial. Reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Publicacions de la Universitat de València.

FEHLING, M. (2014): "Movilidad sostenible en áreas urbanas: conceptos legales e instrumentos", en Boix Palop y Marzal Raga (eds.), *Ciudad y Movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València, 2014, pp. 107-130.

FERIA, J.M.; VAHÍ, A. (2010): "Distribución modal de la movilidad cotidiana metropolitana. Un estudio comparativo en ocho áreas españolas", en Ferial y Albertos, *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Civitas-Thomson Reuters, pp. 241-273.

FLORIDA, R. (2008): *Who's your city?*, Basic Books.

FONT I LLOVET, T. (2014): "La Administración Local", en *Informe sobre Comunidades Autónomas 2013*, Instituto de Derecho Público, pp. 141-147.

FONTANA, J. (2013): *El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social de comienzos del siglo XXI*, Ediciones de Pasado y Presente.

GAJA, F. (2013): "Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero", en *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis* (VVAA). Observatorio Metropolitano. Traficantes de Sueños, 313-353.

GARCÍA, M.J. (2014): "Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas" en *Actas del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014, pp. 1308-1324.

GALÁN GALÁN, A. (2015): "La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Nueva época)*, número extraordinario sobre la reforma local.

GARCÍA ROCA, F.G.; MARTÍNEZ LAGO, M.A. (2014): “El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones”, en *Documentación Administrativa (Nueva época)*, nº 1.

GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2015): “Algunas consideraciones en torno a la nueva legislación urbanística valenciana”, en Jareño (ed.), *Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (II): la Comunitat Valenciana*, Iustel.

GARCÍA-QUESADA, M.; JIMÉNEZ, F.; VILLORIA, M. (2012): “Badly designed institutions, informal rules and perverse incentives: Local government corruption in Spain”, en *Lex Localis*, num. 10 (4); pp. 363-381.

GARCÍA-QUESADA, M.; JIMÉNEZ, F.; VILLORIA, M. (2013): “Building Local Integrity Systems in Southern Europe: The case of urban local corruption in Spain”, en *International Review of Administrative Sciences*, num. 79(4); pp. 618-637.

GARCÍA-QUESADA, M.; JIMÉNEZ, F.; VILLORIA, M. (2014): “Can’t control/won’t control: opportunities and deterrents for local urban corruption in Lanzarote”, en *Crime, Law and Social Change*, DOI: 10.1007/s10611-014-9549-z

GEPC. Grupo de Estudios de Política Criminal (2013): *Comunicado a la opinión pública sobre corrupción*, Barcelona, 11 de mayo de 2013. (Disponible on line).

HARVEY, D. (2012): “Las raíces urbanas de las crisis financieras: reclamar la ciudad para la lucha anticapitalista”, en Belil, Borja, y Corti (eds.). *Ciudades, una ecuación imposible*, Icaria, 321-358.

HERNÁNDEZ, G.M.; TORRES, F. (2013): “El impacto de la Valencia glocalizada en el Centro Histórico popular”, en Cucó, (ed.), *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*, Anthropos, pp. 19-40.

JIMÉNEZ, F. (2009), “Building Boom and Political Corruption in Spain”, en *South European Society and Politics*, num. 14(3); pp. 255-272.

JIMÉNEZ, F.; GARCÍA-QUESADA, M.; VILLORIA, M. (2014): “Integrity systems, values and expectations. Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments”, en *International Journal of Public Administration*, num. 37 (2); pp. 67-82.

GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación Territorial*, Mundi Prensa, Madrid.

HERNÁNDEZ I MARTÍ, G.M.; ALBERT RODRIGO, M. (2012): “La dinámica general de la política cultural en el País Valenciano: posiciones, discursos y prácticas de los actores culturales valencianos”, en *RIPS*, Vol. 11, núm. 3, pp. 89-114.

HERNÁNDEZ I MARTÍ, G.M.; ALBERT RODRIGO, M.; GÓMEZ NICOLAU, E.; REQUENA, M. (2014): *La cultura como trinchera. La política cultural en el País Valenciano 1975-2013*, Publicacions de la Universitat de València.

INURRIETA BERUETE, A (2007): *Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*, documento de trabajo 113/2007.

IZQUIERDO VALLINA, J. (2002): *Manual para agentes de desarrollo rural*, Mundi-Prensa.

LEAL MALDONADO, J. (coord.) (2010): *La política de vivienda en España*.

MARTÍN CUBAS, J.; MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2014): “El no gobierno de las áreas metropolitanas: Valencia y su área como paradigma”, en *X Congreso AECPA*, Murcia, 7-9 septiembre de 2011, <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/243.pdf> (última consulta 15 de marzo de 2015).

MARTÍN CUBAS J. (2014): “El gobierno de las áreas metropolitanas: cuestiones abiertas y perspectivas de futuro”, en Pitarch (dir.), *Sostenibilidad en áreas metropolitanas*, Publicacions de la Universitat de València.

MARZAL RAGA, R. (2014): “La ley valenciana de movilidad: análisis jurídico y problemática”, en Boix Palop y Marzal Raga (eds.), *Ciudad y Movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicaciones de la Universitat de València, pp. 199-222.

MÉNDEZ, R.; ABAD, L.; ECHAVES, C. (2015): *Atlas de la crisis*, Valencia, Tirant los Blanch.

MELVILLE, B. F. (1988): “Are land availability and crop patterns critical factors in determining nutritional status?”, en *Food Nutr. Bull* 10, 44-48.

MONTIEL, A.; GARCÍA, E. (2011): “L’Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada” en *Actes del III Congrés d’Estudis de L’Horta Nord*, Editorial Universitat Politècnica de València.

MORCILLO MORENO, J. (2014): “La racionalización de los entes locales en Italia: la sombra de la incertidumbre”, en *Revista de Administración Pública*, nº 195, pp. 303-336.

MORENO MOLINA, A.M. (ed.) (2012), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP.

MOREU CARBONELL, E. (2014): “Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible”, en Boix Palop y Marzal Raga (eds.), *Ciudad y Movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València, pp. 79-90.

MOURITZEN, P.; SVARA, J. (2002): *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western local governments*, University of Pittsburgh Press.

MUÑOZ MACHADO, S. (dir.) (2011): *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Iustel.

MIRALLES, J.LI. (2014): *El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la miseria*, Nexa.

MUÑOZ-CRIADO, A.; DOMENECH, V. (2014): “Green Infrastructure planning at multiple levels of scale: Experiences from the Autonomous Region of Valencia, Spain” en Padt. et al. (ed.), *Scale-Sensitive Governance of the Environment*, Wiley Blackwell.

NAREDO, J. M. (2010): “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias» en *Ciudades para un futuro más sostenible*”, disponible en <http://habitat.aq.upm.es>

NAREDO, J.M.; MONTIEL, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria.

NEL·LO, O. (2015): “Barcelona: un pla per als barris contra la desigualtat”, disponible en <http://oriolnello.blogspot.com.es/2015/04/barcelona-un-pla-per-als-barris-contra.html>

NELSON, A.; FOSTER, K. (1999): *Metropolitan governance structure and income growth*, *Journal of Urban Affairs*, vol. 21, nº 3, pp. 309-324.

NOGUERA, J. (2006): “Pensamiento y planificación estratégica. Definición e implementación de estrategias de desarrollo”, en Noguera, Pitarch, Esparcia, (eds.), *Gestión y Promoción del Desarrollo Local*. Universitat de València, pp. 95-122.

NOGUERA, J. (2010): “Viabilidad y Competitividad del Sistema Citrícola Valenciano”, en *Boletín de la AGE* nº 52, pp. 81-99.

NOGUERA, J.; ESPARCIA, J.; FERRER, V. (2004): “New factors for territorial development and their role in EU policy”, en *Proceedings of the conference Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality*, 15th & 16th April 2004, University of Angers, Angers, France.

NOVELL, N. (2015): *Crónicas urbanas*, disponibles buscando los trabajos del autor en <http://paisvalenciaseglexxi.org/>

OBSERVATORIO METROPOLITANO (2014): *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*, Madrid, Traficantes de Sueños. (Disponible on line)

ORTÍN PEREZ, B. (2003): *Servicios Sociales Generales en la Comunidad Valenciana y Trabajo comunitario con menores Infractores*, disponible en www.drogascadiz.es/AdminMancLaJanda/UserImages/22ca297a-3513-4fc1-8539-40cd515a2a16.pdf

PÉREZ, F. (Dir.) (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, IVIE/BBVA.

PÉREZ, L.; MARTÍN, V.; PÉREZ, R. (2012): “Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España”, en *Eria*, nº 87, pp. 5-18.

PIKE, A.; RODRÍGUEZ POSE, A.; TOMANEY, J. (2002): *Local and regional development*, Routledge.

PITARCH, M.D.; PLANELLS, M. (2013): “Las Agencias de Desarrollo Local. Evaluación y propuestas de futuro. El caso del área metropolitana de Valencia”, en *Cuadernos de Geografía de la Universitat de València*, nº 93, pp. 1-26.

ROMERO, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Tirant Lo Blanch.

ROMERO, J.; FARINÓS, J. (2012): “Cities and Urban and Metropolitan Regions in Spain: A New Agenda in a Global Context”, en *Urban Governance in Southern Europe*, Farnham, Ashgate, 2012, pp. 123-148.

ROMERO, J.; JIMÉNEZ, F.; VILLORIA, M. (2012): “(Un)sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences”, en *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3), 2012, pp. 467-486.

ROMERO, J. (2013): “De nuevo la Cuestión Social en Europa. Una visión alternativa a la del pensamiento conservador y agenda para la investigación”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XVII, nº 444, disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-444.htm>.

ROMERO, J. (2014): Conferencia inaugural del Seminario para Directores del Serviço de Apoio a la Pequena i Micro Empresa de Brasil (SEBRAE), 21 de Julio de 2014, Aula Magna del edificio de Rectorado de la Universitat de València (no editado).

ROMERO, J.; COLLADO, J.C.; RODRIGUEZ, M.T., (2014): “La economía política de la desigualdad. Los recortes en el sector público y sus repercusiones para el Estado de Bienestar en España”, en Albertos y Sánchez (coord.), *Geografía de la crisis económica en España*, Publicacions de la Universitat de València, pp. 329-376.

PASCUAL ESTEVE, J.M. (2011): *El papel de la ciudadanía en el auge y la decadencia de las ciudades*, Tirant lo Blanc.

PIKETTY, T. (2014): *The Capital in the XXI Century*, Paris School of Economics.

- PRADERA, J. (2014): *Corrupción y política. Los costes de la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- PRATS I CATALÀ, J. (2005): *De la burocracia al management i del management a la governanza*, INAP.
- PRIETO DE PEDRO, J. (1993): *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales-Congreso de los Diputados.
- RAUSELL KÖSTER, P. (1999): *Políticas y Sectores culturales en la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch.
- RAUSELL KÖSTER, P.; CARRASCO, S. (2002): "Cultura y Producción Simbólica en la Comunidad Valenciana. Un análisis sectorial e implicaciones territoriales", *Arxius de Ciències Socials*, nº 7, pp. 249-273, Afers, Facultat de Ciències Socials, Universitat de València.
- RAUSELL KÖSTER, P.; MARTÍNEZ TORMO, J. (2005): "Apuntes y Herramientas para el Análisis de la Realidad Cultural Local", Ed. Diputación de Valencia. El texto íntegro puede consultarse en la dirección electrónica: <http://www.uv.es/course/m/Publiceconsult/Analizar%20la%20realidad%20cultural%20local.pdf>
- REBOLLO PUIG, M. (2014): "Reflexión sobre la reforma del Estado", en *Documentación Administrativa (Nueva Época)*, nº 1.
- SALMINEN, A.; MÄNTYSALO, V. (2012): "Old-Boy Networks and Administrative Corruption: Case of External Election Finance in Finland", ponencia presentada a la 34ª Conferencia Anual de la EGPA, Ethics and Integrity in Governance Study Group. Bergen, 5-8 Septiembre 2012.
- SALOM, J. y CASADO, J.M. (2007): "Movilidad cotidiana y mercados locales de trabajo en la Comunidad Valenciana, 1991-2001", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, vol. 44, pp. 5-38.
- SALOM, J.; PITARCH, M.D. (2014): "El área metropolitana de Valencia en la crisis", *Geografía de la crisis económica en España*, Publicacions de la Universitat de Valencia, pp. 539-563.
- SALOM, J.; ALBERTOS, J.M. (2014): "Delimitación y caracterización de los nuevos espacios urbanos valencianos", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 64, pp. 127-149.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2014): "El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge", en Santamaría Pastor (ed.) *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 139-156.
- STANDING, G. (2013): *El precariado*, Barcelona, Pasado y Presente.
- SORRIBES, J. (2015): *Valencia, 1940-2014. Construcción y destrucción de la ciudad*, Publicacions de la Universitat de València.
- SORRIBES, J. (2015): *Crónicas urbanas*, disponible buscando los trabajos del autor en <http://paisvalenciaseglexi.org/>
- SOUTO GONZÁLEZ X.M. (coord) (2009): *Areas Metropolitanas Galegas*. Xunta de Galicia
- SUBIRATS, J. (2009): "Estrategias de las Entidades Locales ante el cambio social y las preocupaciones ciudadanas. El nuevo papel de los Gobiernos Locales", en *Retos del municipalismo en un Estado cooperativo. Plan Estratégico siglo XXI*, San Lorenzo del Escorial, FEMP (disponible on line).

SUBIRATS, J. (2013): “¿Un avance del municipalismo?”, *El País*, edición Cataluña, 23 de febrero.

TEJEDOR BIELSA, J. (2013): “Autonomía, economía y reforma local”, *Agenda Pública*, 10 de octubre de 2013.

TORRES, F.; GARCÍA, P. (2013): “La ciudad ocultada. Desigualdad y precarización en la Valencia global”, en Cucó (ed), *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Anthropos, 163-188.

TRÁNCHEZ, J.M. et al. (2011): *Los gastos no obligatorios en los municipios de*

Madrid, Cataluña y Andalucía, Instituto de Estudios Fiscales.

TI (TRANSPARENCY INTERNATIONAL) (2014): *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Berlin: Transparency International. http://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_integrity_system_assessment_toolkit

TRILLA, C., (2005): “Política global de vivienda en España”, en *La política de vivienda en los albores del S.XXI*, ed. Diego Marín.

UCEDA I MAZA, F.X. (2011): “Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios”, en *Documentación Social* nº 162, pp 235-258.

UCEDA I MAZA, F.X.; GARCÍA MUÑOZ, M (2010): “Una radiografía dels Serveis Socials Valencians”, en *Revista TSNOVA*, nº 1, pp 9-22.

UCEDA I MAZA, F.X.; PITARCH GARRIDO, MD.; PÉREZ-COSÍN, J.V.; ROSALENY CASTELL, R. (2012): “La evolución de la estructura básica de los Servicios Sociales en la Comunitat Valenciana. Treinta años en el área metropolitana de Valencia”, en *ARXIUS*, nº 27, pp. 83-100

UCEDA I MAZA, F.X.; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, L.; et al. (2013): “Els Serveis Socials Municipals en risc de desaparició. L'avantprojecte de Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local”, en *Revista TSnova*. Nº 7, pp. 73-86.

URQUIZA, J.M. (2005); *Corrupción municipal*, Almuzara.

VELASCO CABALLERO, F. (dir.) (2011): *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònomic.

VELASCO CABALLERO, F. (2014): “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en Santamaría Pastor (ed.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 139-156.

VILÀ MANCEBO, A. (2009). *Informe tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*. European anti poverty network. http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/eapn_legislacio_serveis_socials.pdf

VILÀ MANCEBO, A. (2012): “La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo”, en *Revista Azarbe*, nº 1, pp. 143-155.

VILALTA, M. (coord.) (2011): *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes, Fundación Democracia y Gobierno Local, Federación Española de Municipios y Provincias.

VILLORIA, M. (Dir.) (2015): *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

VITALE, E. (2012): *Defenderse del poder*. Trotta.

VVAA (2015): *Creiximent inclusiu: el gran repte estratègic metropolità. Anuari metropolità de Barcelona*, Institut d'Estudis Regionals y Metropolitans de Barcelona.

VIVES, S. y RULLÁN, O. (2014): "La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 65, 387-408.

ESTUDIOS, INFORMES Y DOCUMENTOS OFICIALES:

AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (2014): *Informe de l'Ajuntament de València sobre l'aplicació de la LRSAL*.

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2014): *Informe del Ayuntamiento de Zaragoza sobre la aplicación de la LRSAL*, <http://www.zaragoza.es/cont/paginas/noticias/rsal.pdf>

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2006): *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2009): *El Representante Municipal en los Consejos Escolares de Centro*.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2011): *10.ª Asamblea General de la FEMP*.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2012): *Guía del concejal de educación*.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2014): *Informe sobre Las competencias de los Ayuntamientos en materia de Servicios Sociales tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de la LRSAL*. <http://www.femp.es/files/3580-836-fichero/LAS%20COMPETENCIAS%20EN%20MATERIA%20DE%20SERVICIOS%20SOCIALES%20TRAS%20LA%20ENTRADA%20EN%20VIGOR%20DE%20LA%20LRSAL.pdf>.

GENERALITAT DE CATALUÑA (2012): *Estudio de criterios ambientales para la redacción del planeamiento urbanístico*.

GENERALITAT VALENCIANA (2012): *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. 2010-2030. Área Funcional de Valencia*, Dirección General de Territorio y Paisaje, Generalitat Valenciana.

GOBIERNO DEL PAÍS VASCO (2005): *Manual para la redacción del planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Encuesta Condiciones de Vida. 2012*. <http://www.ine.es/prensa/np740.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013): *Encuesta Condiciones de Vida. 2013*. <http://www.ine.es/prensa/np811.pdf>.

JUNTA DE CASTILLA LA MANCHA (2004): *Guía de Buenas Prácticas de Planeamiento Urbanístico Sostenible*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2012): *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2012. Informe español*, MEC.

MINISTERIO DE FOMENTO (2010): *La Declaración de Toledo y el Impulso a la Regeneración Urbana Integrada*

MINISTERIO DE FOMENTO: *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana*

MINISTERIO DE FOMENTO: *Plan de Vivienda 2013 – 2016*

MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*

SINDICATURA DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (2005): *El acceso a la vivienda en la Comunidad Valenciana por los colectivos más desfavorecidos.*

VV.AA. (2011): *Informe de Rentas Mínimas de Inserción (2011)*. Mº Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/5/Informe_RMI2011.pdf

VV.AA.(2013): *Índice DEC 2013*. Asociación de Gerentes y Directoras de Servicios Sociales. <http://www.directoressociales.com/images/documentos/idec%2007.06.2013.pdf>

VV.AA. (2014a): *Precariedad y Cohesión Social 2014*. Colección Análisis y Perspectivas. Informe FOESSA-Caritas. http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/Analisis_Perspectiva_2014.pdf

VV.AA. (2014b): *Promoción de la Inclusión Social y Reducción de la Pobreza 2014*. Mº Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/Consulta%20Publica/Capitulo_4_9_OT9_Pobreza.pdf

VV.AA. (2014c): *Pobreza en un período de crisis económica. Cuadernos 'Capital Humano'*. Nº 145. Fundación Bancaja e Ivie. Valencia, junio 2014. <http://www.ivie.es/downloads/docs/ch/ch145.pdf>

Sobre los autores

Andrés Boix Palop. Profesor de Derecho Administrativo en la Universitat de València – Estudi General. Ha realizado diversos trabajos sobre la estructura administrativa estatutaria en la Comunitat Valenciana, como su estudio con José María Baño León sobre “El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial” en *De la reforma estatutaria* (2005). También ha estudiado cuestiones de Derecho local, de entre cuyos artículos más recientes son los publicados en torno a la reforma de la legislación local en España hecha en 2013: “Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, en el *Anuario del Gobierno local* (2013) y “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Asimismo, es autor de una monografía con una propuesta de nueva organización administrativa; *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l’organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978* (2013).

Javier Esparcia. Catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universitat de València y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL). Fue iniciador de la formación en desarrollo local en la Universitat de València, organizando diversos cursos de especialización para agentes de empleo y desarrollo local, que luego cristalizaron en la puesta en marcha del Master en Gestión y Promoción del Desarrollo Local (del que fue director hasta septiembre de 2011). Ha sido evaluador de la Comisión Europea en proyectos de investigación relacionados con el desarrollo rural y, más recientemente, con el desarrollo socioeconómico, y evaluador de programas de desarrollo rural para diferentes organismos públicos, incluida la Comisión Europea. Ha sido Gestor de Ciencias Sociales en el Programa Nacional de I+D+i (2004-2009) y representante español en el Social Sciences Standing Committee de la European Science Foundation. En 2015 preside el Campo 10 de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, del Ministerio de Educación. Sus investigaciones se centran en el estudio y análisis de políticas de desarrollo local-territorial, con especial atención a las áreas rurales. Entre sus trabajos recientes, como autor o coautor, destacan “From Business to Territorial and Social Networks in Rural Development: Experiences from Rural Valencia (Spain)” (2012); “Desarrollo, Territorio y Capital Social. Un análisis a partir de Dinámicas relacionales en el Desarrollo Rural” (2013); “Capital social relacional en áreas rurales: un estudio a partir del análisis de redes sociales” (2014); “Innovation and networks in rural areas. An Analysis from European Innovative Projects” (2014); “A perspective of LEADER Method in Spain based on the Analysis of Local Action Groups” (2015), “Community Resilience, Social Capital and Territorial Governance” (2015).

Eduardo García de Leonardo Tobarra. Técnico superior de Administración General de la Generalitat Valenciana. Profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universitat de València (2014). Entre sus trabajos más recientes sobre el tema cabe citar: “Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana”, en *Actas del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* (2014) y “Algunas consideraciones en torno a la nueva legislación urbanística valenciana”, en Jareño (ed.), *Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (II): la Comunitat Valenciana* (2015). También junto a A. Montiel: “L’Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada” en *Actes del III Congrés d’Estudis de L’Horta Nord* (2011) y “VII Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente 2014-2020 y Huerta de Valencia”, en Sanchis-IBOR, C. y otros (Eds.), *Irrigation. Society. Landscape. Tribute to Thomas F. Glick* (2014).

GATER (Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales). Forman parte del GATER:

Jaime Escribano. Doctor en Geografía y profesor en la Universitat de València. Sus investigaciones se centran en el análisis de las dinámicas socioeconómicas y políticas territoriales en áreas rurales, el papel de los servicios públicos en áreas rurales, y las redes sociales y los procesos de cambio territorial.

Javier Esparcia. Catedrático de Geografía en la Universitat de València y miembro fundador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Fundador y Director del Master en Gestión y Promoción del Desarrollo Local. Ha participado como asesor y como evaluador para diferentes organismos nacionales e internacionales en materia de desarrollo territorial. En los últimos 15 años ocupa diferentes responsabilidades en la gestión de investigación a nivel nacional. Ha dirigido diferentes proyectos de I+D nacionales y europeos. Sus líneas de investigación se centran en las dinámicas territoriales en áreas rurales, las políticas de desarrollo local, y más recientemente capital social, resiliencia y desarrollo territorial.

Jose María Álvarez-Coque. Catedrático de Economía Aplicada en la Universitat Politècnica de València. Es asesor de instituciones relacionadas con la política agraria (Comisión y Parlamento Europeos, FAO, OCDE, CIHEAM). Coordinador de “Retos de la Agricultura y la Alimentación en el S. XXI”, curso MOOC con diez mil alumnos en 75 países.

Raúl Compés. Doctor Ingeniero Agrónomo, Profesor en la Universitat Politècnica de València especializado en economía del sector agrolimentario (con especial atención a temas vitivinícolas) y desarrollo territorial.

Dionisio Ortíz. Profesor de Economía y Ciencias Sociales en la Universitat Politècnica de València. Imparte materias relacionadas con la economía y política rural y forestal. Sus investigaciones se centran en las relaciones entre las dinámicas agrarias y los cambios en el medio rural, con especial atención a los procesos de acción colectiva.

Antonio Martínez Puche. Profesor de Geografía Humana en la Universitat d’Alacant y director del Master de Desarrollo Local e Innovación Territorial de la Universitat d’Alacant. Centra sus investigaciones en la innovación socioterritorial y la participación ciudadana, las actividades turísticas y el desarrollo local.

Artur Aparici. Profesor de Sociología de la Universitat Jaume I de Castelló. Ha dirigido trabajos en campos como la animación sociocultural y la cultura, los jóvenes y el sistema educativo, el turismo rural y otros temas territoriales. Es miembro fundador y vicepresidente de la Fundació Penyalgosa para el Desarrollo Rural de la Provincia de Castelló, y director académico del Observatorio para el Desarrollo Sociocultural Rural de Castelló de la Universitat Jaume I.

Xavier Ginés. Agente de Empleo y Desarrollo Local de Benlloch (Castelló) y profesor asociado de Sociología en la Universitat de València. Es miembro del Observatorio de la Ruralitat de la Universitat Jaume I. Investiga sobre políticas urbanas, ruralitat y movimientos sociales.

Vicente A. Querol. Doctor y Profesor de Sociología en la Universitat Jaume I de Castelló. Ha participado en investigaciones sociológicas como la cultura y la lengua, tecnologías de la información y comunicación, sociología rural, ocio y turismo y sociología del territorio.

Margarita Brugarolas. Profesora de Marketing Agroalimentario en la Universidad Miguel Hernández de Elx (UMH). Sus investigaciones se centran en el análisis de preferencias de los consumidores de productos agroalimentarios, marketing vitivinícola y la valoración socioeconómica de estrategias agroalimentarias. Subdirectora del Grado de Ingeniería Agroalimentaria y directora del Master de Ingeniería Agronómica de la UMH.

Fernando Jiménez. Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia. Evaluador de GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) del Consejo de Europa. Becario Fulbright-SAAS en la Universidad de California-San Diego. Doctor-miembro del Instituto Juan March-Carlos III. Trabajos recientes relacionados con el capítulo: “(Un)sustainable territories: Causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental and socio-political consequences”, *Environment and Planning C. Government & Policy*, 30: 467-486 (con Joan Romero y Manuel Villoria); “Political Finance,

Urban Development and Political Corruption in Spain”, en Jonathan Mendilow (ed.), *Money, Corruption and Competition in Established and Emerging Democracies*, Lexington Books, 2012 (con Manuel Villoria); “Integrity systems, values and expectations. Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments”, *International Journal of Public Administration*, 37 (2): 67-82 (con Mónica García-Quesada y Manuel Villoria).

José Manuel Luis-Hortolano. Sociólogo y Máster en Sociología y Antropología de las Políticas Públicas (Universitat de València). Profesor asociado de Sociología de la Universitat de València. Ha alternado su actividad como consultor con estudios sociológicos, urbanísticos y territoriales con trabajos para diferentes empresas vinculadas a la actividad inmobiliaria. Está desarrollando en estos momentos su tesis doctoral en torno al tema “Efectos del estallido de la burbuja inmobiliaria”.

Lucía Martínez Martínez. Trabajadora Social y Socióloga. Master en Gestión y Promoción en Desarrollo Local. Ha sido trabajadora social y coordinadora de los Servicios Sociales de Base del Ayuntamiento de Godella. Es profesora de Servicios Sociales en la Universitat de València. Entre sus trabajos más recientes relacionados con los Servicios Sociales Generales, cabe citar: “Los Servicios Sociales en el área Metropolitana de Valencia: la cooperación necesaria”, en el libro *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas* (2014), Dir. Pitarch Garrido, M.D., “La pérdida de garantías en los Servicios Sociales comunitarios: la reforma local en *Azarabe- Internacional de Trabajo Social y Bienestar* (2014). “Cómo nos afecta la reforma del Gobierno en los Ayuntamientos” en *TS Nova* (2010).

Reyes Marzal Raga. Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo de la Universitat de València. La actividad investigadora comprende una variada producción bibliográfica que puede consultarse a título indicativo en la dirección electrónica <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=161171> y la realización de distintas estancias en las Universidades de Namur (Bélgica), París II y Bolonia. Miembro del Grupo Interdisciplinar de I+D “Bioderecho” (UV-0250); socio fundador de la “Asociación española para el estudio del Derecho y de la Política de la Educación” y colaboradora del Área de investigación de economía de la cultura y turismo (ECONCULT).

Joan Noguera Tur. Doctor en Geografía por la Universitat de València (1999). Desde 1994 participa en proyectos competitivos de Programas de Investigación de la UE (Programas Marco, LLP, ESPON) en temas de investigación relacionados con el desarrollo territorial (evaluación de políticas de desarrollo, cooperación público-privada, perifericidad y nuevos factores de desarrollo territorial, turismo integrado, conocimiento y desarrollo territorial, etc.). Ha dirigido diversos cursos de postgrado de la UV relacionados con el desarrollo territorial. En concreto, dirige el Máster Oficial de Gestión y Promoción del Desarrollo Local. En los últimos años, ha dirigido numerosos proyectos de investigación competitivos de la UE (ESPON, LLP, 7th FP, ENPI), y ha ganado contratos de formación e investigación de envergadura con entidades de prestigio como el Serviço de Apoio a la Micro i Pequena Empresa de Brazil (SEBRAE) y el Servicio de Cooperación Técnica del Gobierno de Chile (SERCOTEC). Ha sido profesor invitado en las Universidades de Maine, Lancaster, City University of New York, Georgia Technological University, Leibniz Universität Hannover, Universidade Estadual Paulista, entre otras. En el ámbito local ha dirigido innumerables proyectos de transferencia de conocimiento, la mayoría de ellos por encargo de gobiernos locales o regionales. En la actualidad es Profesor Titular adscrito al área de Análisis Geográfico Regional, Director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (www.iidl-valencia.es) y del Grupo de Investigación LOCSUS (Local Sustainability – www.locsus.com). Es asesor de la OCDE en temas de gobernanza territorial y desarrollo local y ha participado en numerosas misiones de esta organización, la última de las cuales con motivo de la elaboración del Informe sobre los Espacios Rurales de Chile (2014).

Josep Maria Pascual Esteve. Licenciado en Ciencias Económicas y Sociología y máster oficial universitario en Análisis Político. Es director de Estrategias de Calidad Urbana, presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno, miembro fundador y coordinador del movimiento de

ciudades y regiones que promueve la gobernanza democrática AERYC (África-América-Europa de Regiones y Ciudades), y profesor invitado en universidades españolas y de Latinoamérica. Ha participado en el asesoramiento, elaboración y evaluación de más de 100 estrategias urbanas y regionales en Europa, África y América Latina. Fruto de estos trabajos de investigación y acción ha publicado ocho libros y ha coordinado otros diez sobre planificación y gestión estratégica de ciudades y regiones y elaboración de políticas públicas, entre los cuales destacar sus últimas publicaciones: *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial* (2010), *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades* (2011), *Los ayuntamientos ante la crisis: estrategia y nueva gobernanza para hacer más y mejor con menos* (2013).

María Dolores Pitarch Garrido. Profesora de Análisis Geográfico Regional en la Universitat de València y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL). Es profesora en las titulaciones de Geografía y Medio Ambiente y Turismo, así como en diversos másters como el de Técnicas para la Gestión del Medio Ambiente y el Territorio. Sus principales líneas de investigación se enmarcan dentro de la subdisciplina de la Geografía Económica, con particular atención al análisis e impacto territorial de las actividades económicas. En la actualidad, desarrolla proyectos de investigación sobre sostenibilidad ambiental y social en áreas urbanas y metropolitanas, con especial interés en el uso de técnicas cuantitativas (SIG) y cualitativas (encuestas y entrevistas, etc.). Entre sus trabajos más recientes destacan: *Measuring social sustainability through accessibility to public services by public transport. The case of the Metropolitan Area of Valencia (Spain)* (2012) en *European Journal of Geography*, *Desigualdades regionales, pobreza y vulnerabilidad social en España durante la crisis (2007-2013)* (2014) en *Geografía de la crisis en España*, PUV, *La sostenibilidad en áreas metropolitanas. Un enfoque territorial* (2014), en *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*, IIDL/PUV. Por último, cabe destacar la participación en investigaciones relacionadas con la gobernanza territorial, equidad espacial en el acceso a equipamientos, movilidad obligada, transporte y su impacto espacial a nivel local.

Joan Romero González. Catedrático de Geografía Humana en la Universidad de Valencia y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) del que fue su promotor y primer director hasta 2008. Es profesor en esa Universidad en las Titulaciones de Ciencias Políticas y de la Administración, Periodismo y Geografía. Entre sus trabajos más recientes sobre el tema cabe citar: *Geopolítica y gobierno del territorio en España* (2009); “Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado”, en *Repensar las políticas urbanas* (2012); “Cities and Urban and Metropolitan Regions in Spain: A New Agenda in a Global Context”, en *Urban Governance in Southern Europe* (2012); “(Un)sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences”, en *Environment and Planning C: Government and Policy* (2012); “De nuevo la *Cuestión Social* en Europa. Una visión alternativa a la del pensamiento conservador y agenda para la investigación”, en *Scripta Nova*, (2013) y “La economía política de la desigualdad. Los recortes en el sector público y sus repercusiones para el Estado de Bienestar en España”, en Albertos, J.M. y Sánchez, J.L. (coords.), *Geografía de la crisis* (2014).

José Vicente Sánchez Cabrera. Geógrafo profesional licenciado por la Universitat d'Alacant y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de València (IIDL). Ha dirigido o participado en más de 40 proyectos de diferente alcance en 15 años de ejercicio profesional (Planes de Acción Territorial, Planeamiento Urbanístico, Evaluación Ambiental, Agenda 21, investigaciones universitarias, publicaciones y prensa escrita). Sobresalen sus colaboraciones en diferentes instrumentos de planificación de escala autonómica, como son la Estrategia Territorial de la CV, el Plan de Acción Territorial Forestal (PATFOR), el Plan de Espacios Turísticos de la CV y el Plan de Acción Territorial del Paisaje de la CV (sin aprobación definitiva). Durando casi dos años, también ha trabajado en la Dirección General del Territorio y Paisaje de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. Fue presidente del Colegio de Geógrafos de la CV (2010-2011) y es

profesor asociado en el Grado de Geografía y Medio Ambiente de la Universitat de València impartiendo la asignatura de Planificación de Espacios Urbanos y Rurales.

Josep Sorribes i Monrabal. Profesor de Economía Regional y Urbana en la Facultat d'Economia de la Universitat de València y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL). Director desde 1991 del Centre de Documentació Europea de la Universitat de València y director desde 2011 de la plataforma interuniversitaria Aula Ciutat (aulaciutat.org). Autor de numerosos trabajos entre los cuales cabe citar como más recientes: *València 1808-1991: en Trànsit a Gran Ciutat* (dir.) (2007); *Rita Barberá: el pensamiento vacío* (2007); “De la estrategia territorial a las buenas prácticas metropolitanas” (2009) en Xouto (dir.), *Áreas Metropolitanas Galegas; València, una ciutat manifestament millorable* (2010); *Valencia 1940-2011. Mis queridos promotores* (2012); *La Ciudad: Economía, Espacio, Sociedad y Medio Ambiente* (dir.) (2012); *Valencia 1940-2014: construcción y destrucción de la ciudad* (2015).

F. Xavier Uceda i Maza. Trabajador Social y Doctor en Desarrollo Local y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL). Ha sido Coordinador de atención primaria de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Burjassot. Es profesor en la Universitat de València de Servicios Sociales. Entre sus trabajos más recientes sobre el tema cabe citar: “Una radiografía dels serveis socials valencians (2010)” en *TsNova*, “Los Servicios Sociales en España: itinerarios comunes, escenarios divergentes. ¿Cuál debería ser el mínimo de protección social? (2010)” en *Servicios Sociales y Política Social*, “Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios (2011)” en *Documentación Social*, “La evolución de la estructura básica de Servicios Sociales en la Comunitat Valenciana: treinta años en el área metropolitana de València (2012)” en *Arxius de Ciències Socials*, “La pérdida de garantías en los Servicios Sociales comunitarios: la reforma local (2014)” en *Azarabe-Internacional de Trabajo Social y Bienestar*. “Los Servicios Sociales en el área Metropolitana de Valencia: la cooperación necesaria”, en el libro *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas* (2014), en Pitarch Garrido (dir.).

José A. Veiga. Profesor de Educación Secundaria, Director del Centro Público de Formación de Personas Adultas de Torrent. Profesor asociado de Didáctica y Organización Escolar en la Universitat de València. Desarrolla su labor profesional en formación de personas adultas y en las titulaciones de Magisterio, Educación Social, Pedagogía y Trabajo Social de la Universidad de Valencia. Ha participado en los últimos treinta y cinco años en diversas experiencias de desarrollo comunitario y dinamización de la formación de personas adultas en el País Valenciano. Ha realizado diferentes publicaciones sobre la formación de personas adultas. Cuenta asimismo con experiencia en gestión política educativa y cultural en el ámbito municipal.

DESARROLLO TERRITORIAL

1. *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Joan Romero, Joaquín Farinós, eds.
2. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Joaquín Farinós, Joan Romero, eds.
3. *Los hábitos de movilidad en la Universitat de València (2005-2006). Problemas de acceso a los campus y sostenibilidad*, Juan M. Albertos, Joan Noguera, María D. Pitarch, Julia Salom
4. *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local*, Ana María Fuertes Eugenio, Leonardo Gatica Villarroel, eds.
5. *Nuevos factores de desarrollo territorial*, Joan Noguera Tur, Javier Esparcia Pérez, eds.
6. *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*, Julia Salom, Juan M. Albertos, eds.
7. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Joaquín Farinós, Joan Romero, Julia Salom, eds.
8. *Desarrollo local y regional*, Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney
9. *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Joaquín Farinós Dasí, ed. y coord.
10. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Gilles Pinson.
11. *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, J. Fernando Vera Rebollo, Isabel Rodríguez Sánchez, eds.
12. *Turismo de interior: renovarse o morir. Estrategias y productos en Catalunya, Galicia y Murcia*, G. Cànoves, M. Villarino, A. Blanco-Romero, E. De Uña, C. Espejo, eds.
13. *Identity and Territorial Character. Re-Interpreting Local-Spatial Development*, Julia Salom Carrasco, Joaquín Farinós Dasí, eds.
14. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Andrés Boix Palop, Reyes Marzal Raga (eds.)
15. *Valencia, 1940-2014: Construcción y destrucción de la ciudad*, Josep Sorribes i Monrabal

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

1. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas y desarrollo territorial en Dénia. Aplicación de un sistema de indicadores*, Joan Romero (dir.), Fernando Vera (coord.), Jorge Olcina, Emili Obiol, Josep Sorribes, J.V. Sánchez
2. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas en Cullera*, Fernando Vera Rebollo, Joan Romero González, Jordi Cortina Beltrán, Emili Obiol Menero

3. *Planificació i govern del territori a l'arc mediterrani espanyol. Noves i velles respostes en un context globalitzat*, Luis del Romero Renau
4. *Gestión y promoción del desarrollo local*, Joan Noguera Tur, M^a Dolores Pitarch Garrido, Javier Esparcia Pérez
5. *El paisaje agrario aterrazado. Diálogo entre el hombre y el medio en Petrer (Alicante)*, Sabina Asins Velis
6. *La explosión urbana del litoral. Transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*, Juan Martín García
7. *Construyendo paisajes mediterráneos. Apropiación de tierras y transformaciones del paisaje en la sierra de Enguera (1580-1930)*, Josep Rafael Pérez Borredà
8. *Comarques centrals valencianes. Un nou marc cap al desenvolupament territorial sostenible*, Joan Ignasi Cervera Arbona
9. *Un territorio per al desenvolupament. Les comarques centrals valencianes davant el seu futur*, Josep-Antoni Ybarra
10. *Pla de recuperació i valorització dels recursos culturals de Tavernes de Valldigna*, Joan Noguera Tur, Adrián Ferrandis Martínez, Mar Riera Spiegelhalder
11. *The future of non-metropolitan regions in the European Union. A member-state comparative report*, Joan Noguera, Laura Morcillo
12. *Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro*, Carmen Zornoza Gallego
13. *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*, María Dolores Pitarch Garrido (dir.)
14. *Nueve estudios hispano-cubanos sobre desarrollo local*, Indira Betancourt López, Adrián Ferrandis Martínez, eds.
15. *Opciones para la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*, María José García Jiménez
16. *Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià. Lògiques i resistències en el procés valencià de desenvolupament territorial*, Néstor Vercher Savall
17. *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local. Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local*, Joan Romero y Andrés Boix (Eds.)

DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

id1
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL

VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA
PUBLICACIONS **PUV**