

**Metas + Propuestas**

ESTRATEGIA TERRITORIAL  
COMUNITAT VALENCIANA

# Gobernanza territorial

**Objetivo**

# 25

**Desarrollar fórmulas  
innovadoras de  
gobernanza territorial**



Desarrollar fórmulas innovadoras  
de gobernanza territorial

**Análisis y potencialidades**

Objetivo

## Objetivo 25 Introducción

Las nuevas realidades espaciales exigen formas de gestión del territorio que no se encuentran bien reflejadas en las estructuras administrativas tradicionales, excesivamente burocráticas y jerarquizadas. El auge de las megaregiones, las realidades urbanas supramunicipales, la irrupción de las redes de ciudades, la contaminación transfronteriza, etc., son fenómenos cuyo gobierno exige de fórmulas más flexibles, de menor contenido político-representativo (en sentido clásico), y de mayores consensos entre los distintos agentes que operan en el territorio.

No puede decirse que en el marco nacional y europeo estas nuevas fórmulas de lo que se ha dado en llamar la gobernanza, con sus cinco grandes principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, hayan trascendido también a la moderna planificación territorial. Bien al contrario, las experiencias actuales, incluidas las existentes en el ámbito de la Comunitat Valenciana, tienen un amplio margen de mejora para lograr metas palpables en esta nueva forma de orientar la acción pública. Se hace necesario recuperar la cultura del acuerdo en el ámbito de la cooperación y coordinación administrativa, se debe mejorar la gestión de las redes, e interdependencias, entre los distintos actores con capacidad de actuar sobre el territorio y es prioritario poner en marcha todos los mecanismos que aseguren la mayor participación ciudadana posible, participación que reclaman cada vez más los ciudadanos de esta comunidad.

Para ello, la planificación territorial, en este caso la supramunicipal, debe compatibilizar los aspectos normativos y de vinculación del territorio, con un acusado componente vertical, con fórmulas más estratégicas, horizontales y desde abajo, que permitan alcanzar un mayor grado de consenso involucrando al conjunto de la población en aquellas decisiones que tienen una transcendencia fundamental para su territorio y su calidad de vida.

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Análisis y potencialidades

### Los cinco principios de la gobernanza territorial

El Libro Blanco de la Unión Europea sobre la Gobernanza define ésta como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. Este texto enumera los cinco principios de la buena gobernanza: Apertura, Participación, Responsabilidad, Eficacia y Coherencia. La aplicación de estos cinco principios refuerza los de Subsidiariedad y Proporcionalidad. A diferencia del Gobierno, desarrollado sobre unas estructuras jerárquicas y asentadas sobre ámbitos territoriales tradicionales como la nación, la región o el municipio, la Gobernanza se relaciona con formas de poder más blandas, flexibles y voluntarias, y se adapta mejor a las nuevas realidades espaciales emergentes como son las megaregiones, las instituciones supraestatales, las áreas funcionales, las regiones urbanas, las mancomunidades, los consorcios o la custodia del territorio.

Principios de la buena gobernanza



Apertura

Participación

Responsabilidad

Eficacia

Coherencia

### La gobernanza es el arte de gobernar la sociedad red

Para la gran mayoría de los expertos, la gobernanza territorial es una nueva forma de actuar en el territorio propio de la sociedad red en la que estamos inmersos. Desde esta visión, la gobernanza hay que entenderla como un proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre los actores e intereses diversos presentes en el territorio. Pero para alcanzar esa nueva forma es necesario reforzar los mecanismos de coordinación y cooperación vertical y horizontal, impulsar la modernización de los gobiernos tradicionales, exigir la mejora de los mecanismos de transparencia e información a los ciudadanos, así como impulsar mecanismos de participación ciudadana que incluyan realmente al conjunto de los agentes sociales y no sólo a los más informados o mejor organizados.

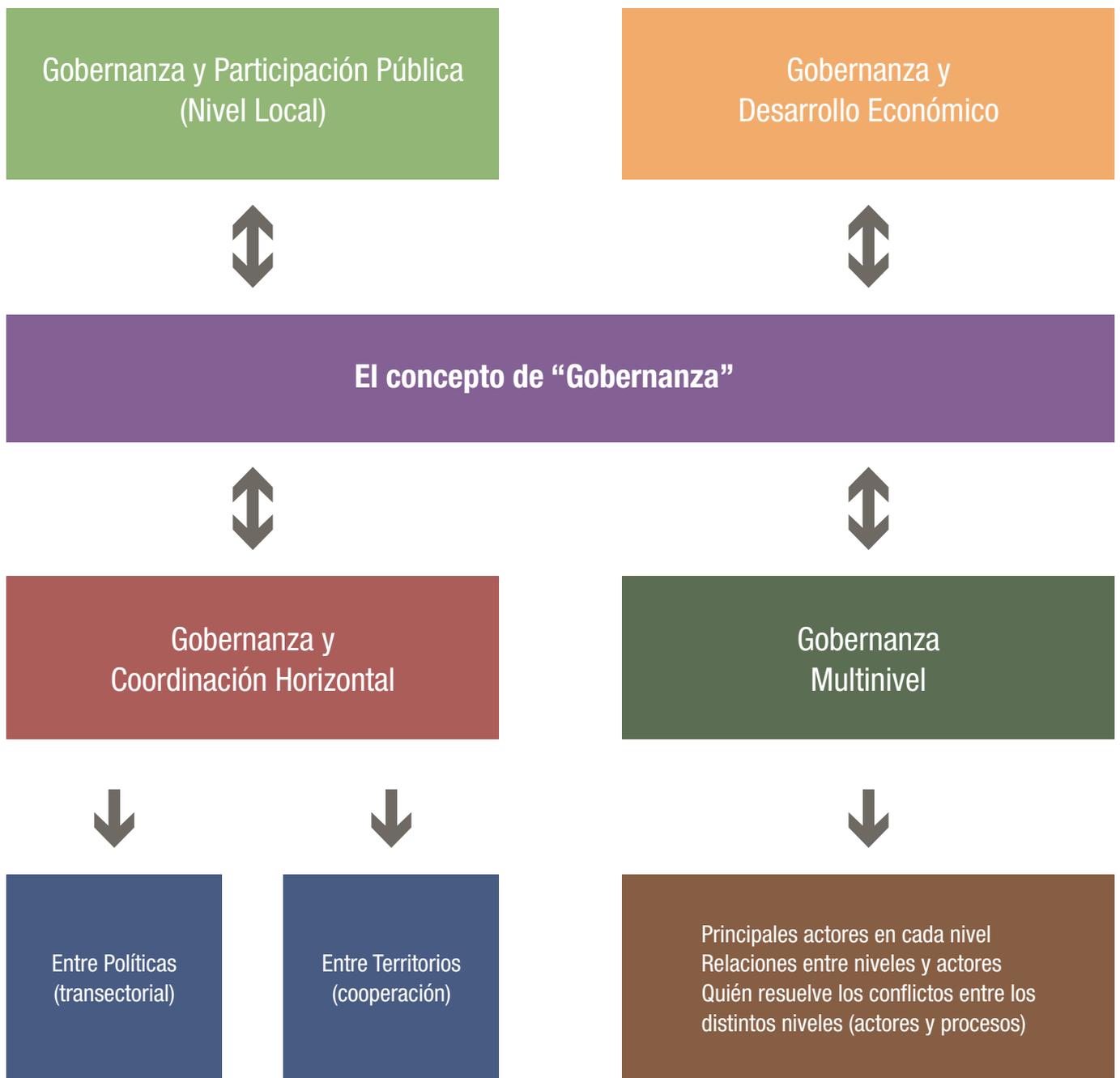
### La gobernanza territorial es un proceso de aprendizaje continuo

No obstante, las experiencias prácticas de los países europeos muestran, en general, avances lentos en los procesos de la buena gobernanza, en especial en los países de tradición democrática más reciente, donde el tejido asociativo y la densidad institucional son bajos, y existen déficits en la cultura del pacto, la cooperación o la construcción de consensos perdurables en el tiempo. La revisión de las diferentes prácticas pone de manifiesto la idea de gobernanza como proceso de aprendizaje, dependiente de su contexto espacial, y donde la coordinación horizontal y vertical, así como la participación, son los requisitos mínimos para avanzar por la senda del buen gobierno y son la base que permite el pleno desarrollo de los cinco grandes principios de la gobernanza. En cuanto a la participación es crucial su introducción desde el principio del proceso, en la fase de generación de objetivos y alternativas de los distintos planes y programas, así como en su ejecución y evaluación.

**Objetivo 25** **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**  
Análisis y potencialidades

**Las 4 dimensiones de la Gobernanza Territorial y Urbana**

Fuente: ESPON project 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final report.



## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Análisis y potencialidades

### **La gobernanza relacionada con la cohesión territorial**

La Unión Europea está introduciendo este principio del buen gobierno en todas sus directrices políticas. De hecho, el concepto de cohesión territorial, definido en el Libro Verde de la Cohesión Territorial, se manifiesta como un proceso permanente y cooperativo que involucra y pone en relación efectiva los diversos actores y agentes implicados o concernidos en el desarrollo territorial. La cohesión territorial se apoya en los principios del desarrollo territorial equilibrado, la garantía de un acceso igualitario a bienes y servicios y la mejora de la cooperación vertical y horizontal y entre políticas sectoriales y territoriales. Es decir, es un concepto más amplio, que supera las tradicionales cohesiones social y económica, y que incorpora la variable territorial a las políticas económicas europeas (Estrategia de Lisboa) y su relación con la gobernanza territorial.

### **Ausencia de una cultura del pacto en las relaciones entre Administraciones**

En el caso español las prácticas de la buena gobernanza son manifiestamente mejorables. La adscripción de las competencias en materia de ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas induce a los Gobiernos de la Administración General del Estado a desarrollar Planes o Estrategias nacionales que, en algunos casos, invaden las competencias regionales. Incluso ámbitos de su competencia como la política hídrica, o el régimen de valoración del suelo, son utilizados para desarrollar una "política nacional" de urbanismo y ordenación del territorio que se sitúa en el límite de la constitucionalidad. A su vez, tampoco las iniciativas de las Comunidades Autónomas han sido un ejemplo de participación y cooperación. Precisamente, la política hídrica nacional es, tal vez, el gran ejemplo de lo que no es una buena gobernanza territorial, donde el Gobierno Central a golpe de decretos-leyes ha venido produciendo cambios bruscos en la orientación de una política clave para el desarrollo futuro del territorio y donde, de forma compulsiva, los Gobiernos Autónomos están tratando de "nacionalizar" unos recursos que son del conjunto de los españoles.

### **La Comunitat Valenciana pionera en la introducción de la gobernanza territorial**

La Comunitat Valenciana ha sido pionera en España en la introducción de los principios de la gobernanza territorial en la legislación urbanística y territorial, tal y como se manifiesta en la Ley de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje. Esta ley reconoce la necesidad de fomentar los procesos de cooperación, coordinación y participación pública, desarrollando figuras nuevas como las Juntas de Participación de Territorio y Paisaje como cauce directo de intervención pública. Esta filosofía de gestión territorial adquiere su máxima expresión en el Reglamento del Paisaje, concretando los nuevos principios en materia de participación emanados del Convenio de Aarhus y de la Directiva de Evaluación Ambiental de los efectos de determinados planes y programas. El Reglamento establece la participación desde el inicio de todo el proceso, cuando están abiertas todas las opciones, proponiendo una auténtica hoja de ruta de buena gobernanza en los Planes de Participación Pública. El Plan de Acción Territorial de la Huerta es el ejemplo paradigmático donde se concreta esta nueva forma de entender la planificación del territorio.

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Análisis y potencialidades

### Un camino hacia una buena acción de gobernanza territorial

Fuente: ESPON project 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final report.

#### La coordinación vertical

- El Estado conduce el proceso de transferencia;
- Hay una transferencia de recursos apropiada;
- Hay una buena interacción con el nivel de la Unión Europea;
- Iniciativas y estrategias políticas intersectorialmente diseñadas;
- Políticas coherentes de acuerdo con el principio de subsidiariedad vertical.

#### La implicación

- Hay un número elevado de representantes de organizaciones interesadas implicados y el consiguiente amplio espectro de tipologías de actores privados;
- Hay una buena implicación de actores privados que representan los intereses de los diferentes niveles territoriales;
- Los acuerdos establecidos son formales, satisfaciendo así la necesidad de corresponsabilidad.

#### Acciones territorializadas

- El espacio del proceso de gobernanza es, al mismo tiempo, un resultado y el interés de la acción.
- Es un territorio proactivo, construido durante el proceso;
- El territorio es considerado como un bien común y tratado como tal;
- Hay un proceso de identificación del capital territorial y de la valorización de aquellos elementos que son considerados importantes para el proceso de desarrollo.

#### La coordinación horizontal

- La participación de actores públicos está basada fundamentalmente en un acercamiento voluntario;
- Las agregaciones formadas tienen una actitud proactiva hacia nuevos proyectos, estrategias, perspectivas;
- Las agregaciones formadas son capaces de poner en práctica el proceso de gobernanza más allá de la fecha límite y de diseñar estrategias duraderas;
- Iniciativas y estrategias políticas intersectorialmente diseñadas;
- Las políticas son coherentes de acuerdo con el principio de subsidiariedad vertical.

#### La participación

- Los actores responsables del proceso son capaces de escuchar, no sólo de ser oídos;
- Los ciudadanos están implicados en los procesos de decisión de temas importantes, en el núcleo del proceso, no son como "el objeto de al lado" que es necesario para justificar el proceso participativo.
- Estas son condiciones necesarias para que un proceso de gobernanza sea definido como un buen proceso de gobierno territorial, pero de todas formas esto no significa que sean suficientes. Un buen proceso debería empezar, como mínimo, desde estas condiciones.

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Análisis y potencialidades

### Fases del Plan de Participación Pública del Plan de la Huerta

*“El dinamismo de las acciones sobre el territorio de la Comunitat Valenciana obliga a una acción global e integradora cuya instrumentación precisa de una nueva Ley que defina la gobernanza del territorio e involucre a todas las administraciones en el proceso de planificación y gestión territorial, conforme al papel que corresponde a cada una de ellas y racionalice sus relaciones competencias”*

*Ley 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*

#### **Fase 1** **Documento de referencia**

- Consulta a las Administraciones Públicas afectadas

#### **Fase 2** **Plan de Consulta y Participación Pública**

##### **Consulta y participación**

- Acto Institucional de presentación del proceso por parte de los representantes de la Generalitat
- Anuncio en el DOGV y en el BOP
- Comunicado de prensa

##### **Suministro de Información**

- Exposiciones itinerantes
- Activación de la página web de participación del Plan de la Huerta
- Encarte publicitario
- Envío de los documentos divulgativos del Estudio Preliminar del Plan de la Huerta
- Difusión en Ayuntamientos, Radio-Prensa-Televisión

##### **Consulta y participación activa**

- Talleres de Paisaje
- Jornadas Participativas
- Reuniones con Expertos
- Consulta a las Administraciones Públicas afectadas

##### **Concienciación ciudadana**

- Actividades Culturales: Seminario Alternativas de Futuro para la Huerta de Valencia; Congreso Internacional de Paisaje. Paisajes Culturales Milenarios
- Actividades Educativas
- Actividades Recreativas

#### **Fase 3** **Incorporación de los resultados obtenidos en el proceso a los documentos decisivos**

- Elaboración de un documento en el que se describe como se han incorporado los resultados de la Consulta al Plan de la Huerta

#### **Fase 4** **Información Pública de la Propuesta Definitiva del PATHV**

- Información pública y análisis de alegaciones

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

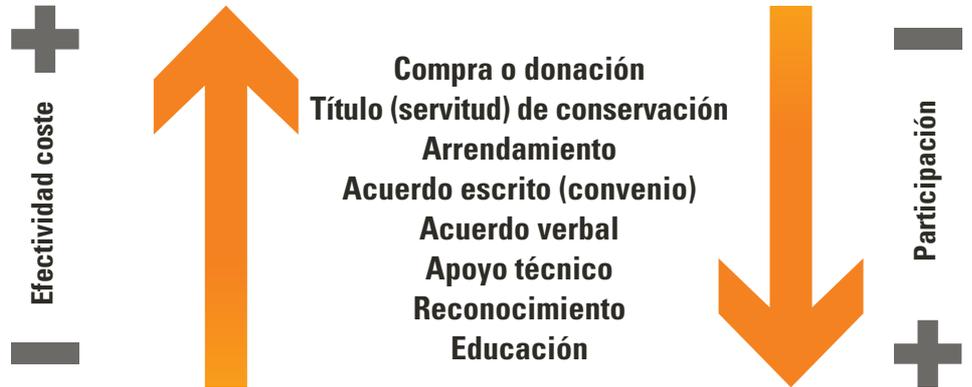
Análisis y potencialidades

### Hacia nuevas formas de intervención en el territorio

De forma progresiva, con luces y sombras, estas prácticas se están introduciendo en la planificación urbanística y territorial de la Comunitat, siendo este un camino sin retorno en el que unos ciudadanos cada vez más exigentes e informados demandan su participación en asuntos que tienen una gran influencia en su calidad de vida cotidiana. Junto a estas buenas prácticas de la planificación reglada, y de alguna manera jerárquicas, han emergido otras formas más blandas y flexibles de intervención en el territorio, donde las relaciones entre agentes adquieren un carácter más horizontal: la custodia del territorio, traducida en acuerdos voluntarios entre propietarios de terrenos y entidades de custodia, actuando la Administración como ente incentivador; las Agendas 21 locales, auténticas estrategias de desarrollo sostenible a escala municipal; la planificación estratégica territorial y sectorial; los presupuestos participativos y las mancomunidades y consorcios que son, sin duda, las iniciativas de mayor impacto.

#### Mecanismos de custodia del territorio

Fuente: Hiltz, S. et al (1990) y Donada, L y Ormazal, M (2006).



#### Clasificación de los acuerdos de custodia del territorio

Fuente: Donada, L y Ormazal, M (2006).

Acuerdos de gestión	Verbales Sin base jurídica	<input type="checkbox"/> Se basan únicamente en el compromiso mutuo entre la entidad de custodia y la propiedad.
	Escritos Con base jurídica	<input type="checkbox"/> Se pueden apoyar en diversos instrumentos administrativos existentes.
	Sin transmisión de la propiedad	<input type="checkbox"/> Contrato o convenio de colaboración <input type="checkbox"/> Cesión de usos <input type="checkbox"/> Arrendamiento <input type="checkbox"/> Usufructo <input type="checkbox"/> Títulos de conservación <input type="checkbox"/> Servidumbres
	Con transmisión de la propiedad	<input type="checkbox"/> Donación <input type="checkbox"/> Adquisición directa <input type="checkbox"/> Permuta <input type="checkbox"/> Herencia o legado

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Análisis y potencialidades

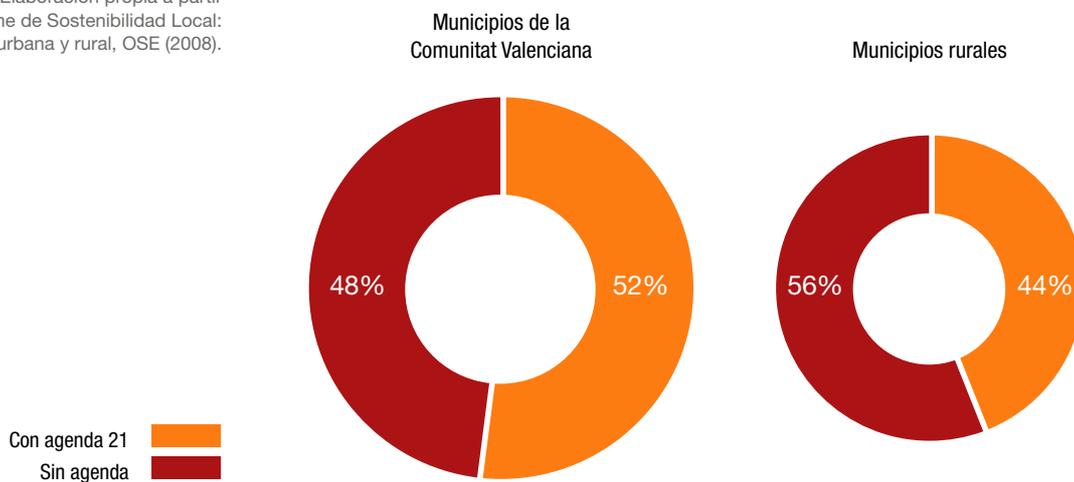
### Tipos de gobierno en democracia (relación entre gobierno y sociedad)

Fuente: Pascual i Esteve, J.M. 2008.

		Tipo de gobierno		
		Gobierno garante o racional legal	Gobierno proveedor y gestor	Gobierno relacional
Elementos definitorios	Relación estructurante con la sociedad civil	Garante/regulador normativo	Proveedor de infraestructuras y servicios	Organizador colectivo del desarrollo
	Modelo de gobierno	Burocrático	Burocrático (1ª etapa) y gerencial (2ª etapa)	Gobernanza (expectativa racional)
	Papel del ayuntamiento en el modelo de administración nacional	Subordinado	Secundario	Protagonista (expectativa razonable)

### Municipios con Agenda 21 Local en la Comunitat Valenciana (%)

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Sostenibilidad Local: una aproximación urbana y rural, OSE (2008).



## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Análisis y potencialidades

### **Las mancomunidades y los consorcios, figuras a potenciar**

Estas agrupaciones, por su cantidad e influencia en el territorio requieren de una atención específica. Las mancomunidades son las entidades supramunicipales de mayor implantación y reconocimiento en el marco jurídico español, existiendo en la actualidad casi un millar en el conjunto nacional. Formadas por municipios, son de carácter voluntario y su constitución no está condicionada por desarrollos legislativos previos ni gobiernos de rango superior. Son flexibles y su finalidad se relaciona con la prestación de servicios en municipios, por lo general pequeños, para conseguir las necesarias economías de escala. Recientemente también se están creando mancomunidades con objetivos más amplios relacionados con políticas económicas, sociales y ambientales. Un segundo tipo de agrupación son los consorcios que admiten en su formación entidades políticas de rango superior a la escala municipal y permiten la participación del sector privado. Al igual de lo que sucede en el caso de las mancomunidades, las temáticas son cada vez más amplias. Ambos tipos son modelos que se deben impulsar desde la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, especialmente para el desarrollo de la gestión de los Planes de Acción Territorial, aspecto en el que los Programas para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida constituyen los instrumentos más apropiados.

### **Mancomunidades en la Comunitat Valenciana según tipo de servicio que prestan**

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].

<b>Tipo de servicio</b>	<b>Nº de mancomunidades</b>
Protección y Seguridad	15
Servicios Públicos de Promoción Social	46
Residuos, agua y limpieza	47
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	28
Infraestructuras	28
Sectores productivos	31
Cultura y difusión	32
Asesoramiento	27
Otros	7

## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

### Mancomunidades en la Comunitat Valenciana según el tipo de servicio que prestan

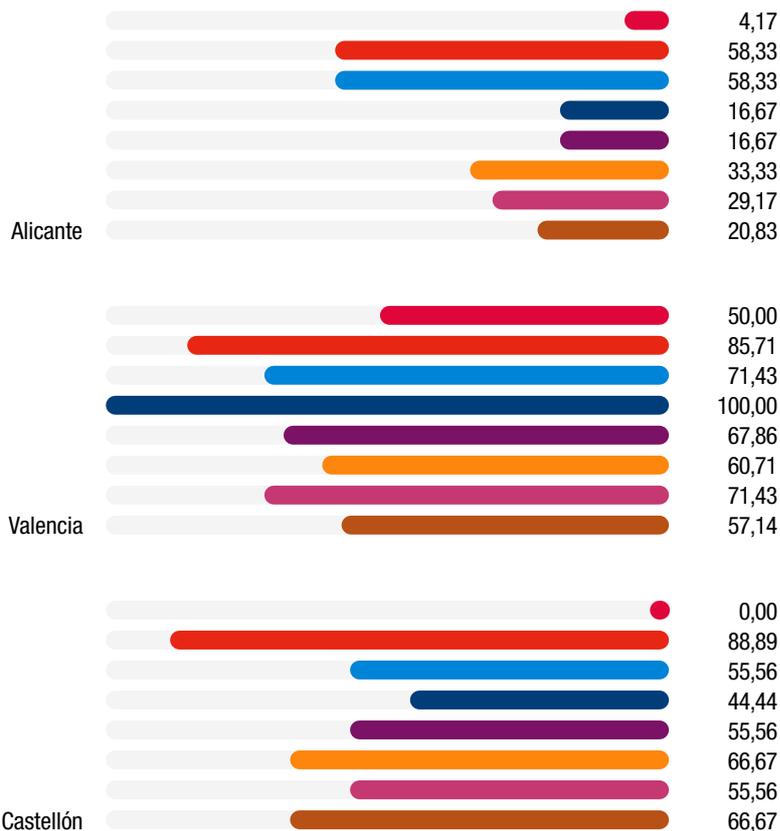
(% del total de mancomunidades de cada provincia)

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].

#### Nº total de mancomunidades

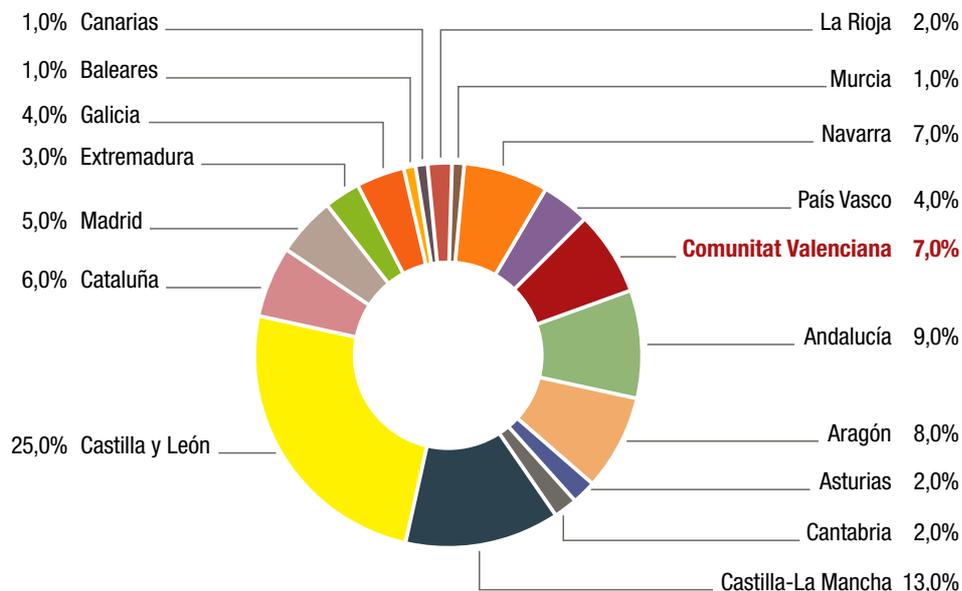
Alicante	Valencia	Castellón
24	28	9

Protección y Seguridad	
Servicios Públicos de Promoción Social	
Residuos, agua y limpieza	
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	
Infraestructuras	
Sectores productivos	
Cultura y difusión	
Asesoramiento	



### Distribución de mancomunidades por Comunidad Autónoma

Fuente: Riera Figueras, P; Haas, C y Amer Capdevila, C (2005).



## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

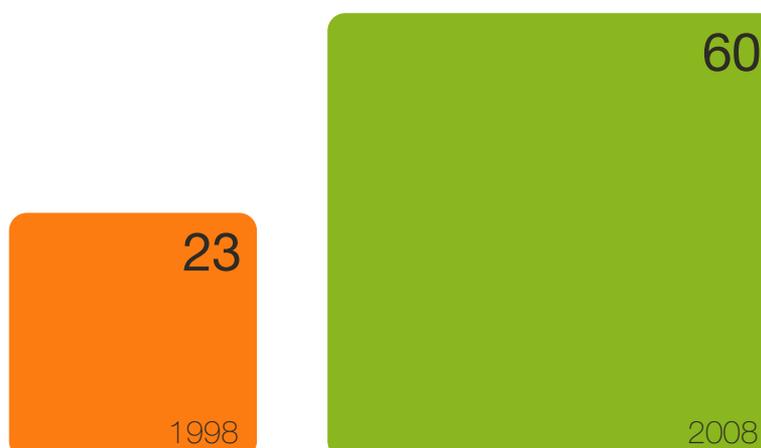
### Municipios mancomunados por Comunidad Autónoma

Fuente: Riera Figueras, P; Haas, C y Amer Capdevila, C (2005).

	Mancomunidades	% Mancomunidades	Promedio Municipios	Municipios	Municipios Mancomunados	%
Andalucía	89	9,5	8,7	766	477	62,3
Aragón	73	7,8	8,3	729	480	65,8
Asturias	16	1,7	5,1	78	63	80,8
Baleares	7	0,7	6,3	67	42	62,7
Cantabria	17	1,8	5,6	102	63	61,8
Canarias	10	1,1	4,5	87	39	44,8
Castilla y León	232	24,8	11,1	2.248	2.005	89,2
Castilla-La Mancha	126	13,4	8,8	915	799	87,3
Cataluña	59	6,3	7,1	946	367	38,8
<b>Comunitat Valenciana</b>	<b>63</b>	<b>6,7</b>	<b>9,6</b>	<b>539</b>	<b>402</b>	<b>74,6</b>
Extremadura	26	2,8	6,8	380	173	45,5
Galicia	42	4,5	6,2	313	214	68,4
Madrid	48	5,1	6,0	178	156	87,6
Murcia	10	1,1	3,7	45	31	68,8
Navarra	62	6,6	9,5	265	263	99,2
País Vasco	41	4,4	10,0	247	197	79,8
La Rioja	16	1,7	10,7	183	108	59,0
España	937	100,0	8,8	8.088	5.879	72,7

### Evolución del número de mancomunidades en la Comunitat Valenciana

Fuente: Informe Sectorial, ETCV. Romero, J y Farinós, X.



## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

### Mancomunidades

Fuente: Boletín de la AGE, nº 39, 2005.

Comunidad	Mancomunidades	% Mancomunidades	Promedio Municipios
Andalucía	89	9,5	8,7
Aragón	73	7,8	8,3
Asturias	16	1,7	5,1
Baleares	7	0,7	6,3
Cantabria	17	1,8	5,6
Castilla-La Mancha	126	13,4	8,8
Castilla y León	232	24,8	11,1
Cataluña	59	6,3	7,1
Madrid	48	5,1	6,0
Extremadura	26	2,8	6,8
Galicia	42	4,5	6,2
Canarias	10	1,1	4,5
La Rioja	16	1,7	10,7
Murcia	10	1,1	3,7
Navarra	62	6,6	9,5
País Vasco	41	4,4	10,0
<b>Comunitat Valenciana</b>	<b>63</b>	<b>6,7</b>	<b>9,6</b>
Total	937	100,0	8,8

### La ETCV debe responder a los principios de la gobernanza

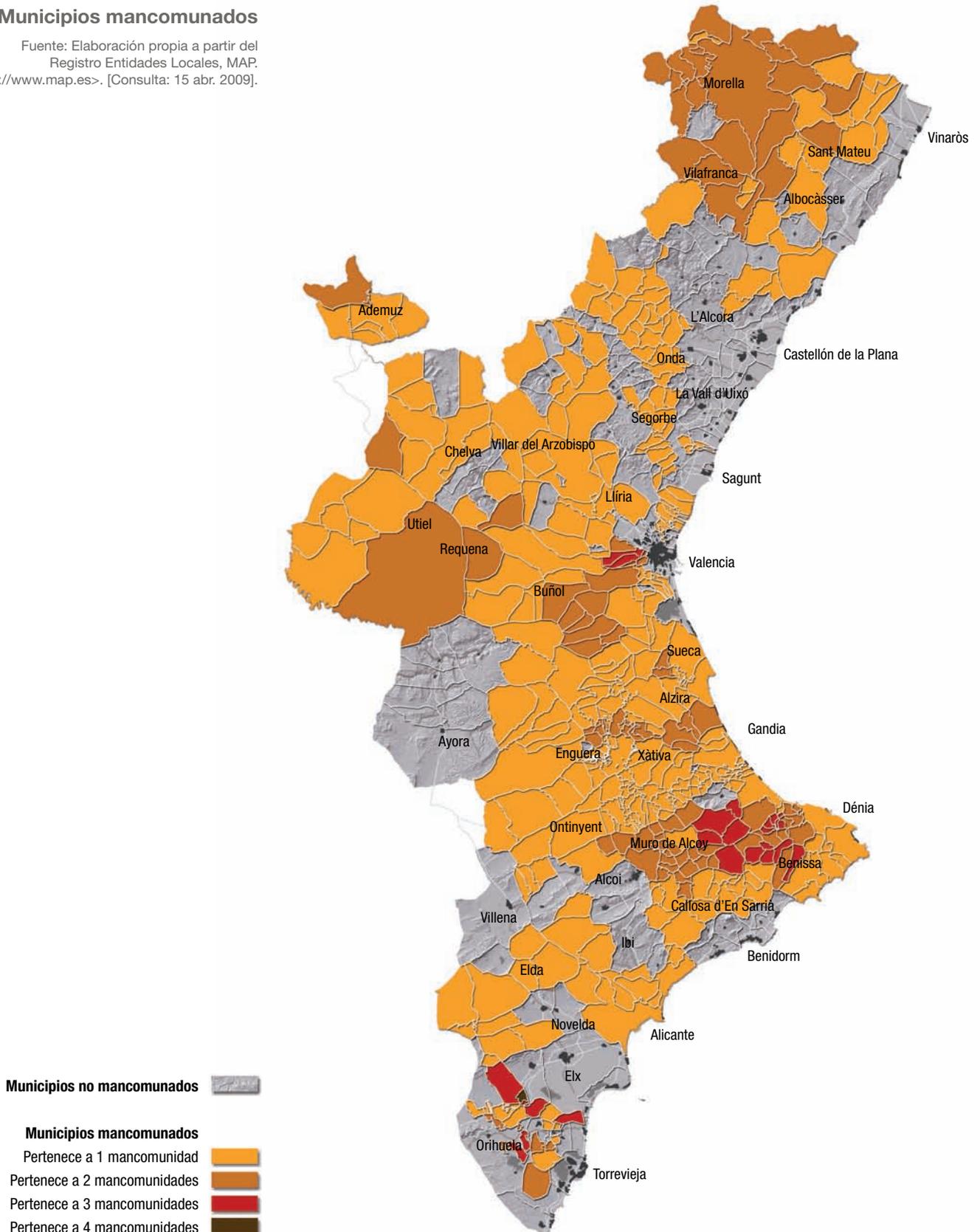
Por lo tanto, la Estrategia Territorial es un marco adecuado para incentivar este tipo de figuras relacionadas con la nueva gobernanza. Pero el primer requisito es que el propio documento se someta a sus principios. La ETCV tiene que basarse en los principios inspiradores de la Estrategia Territorial Europea, así como los posteriores documentos emanados por la Unión Europea en materia de cohesión territorial. La ETCV ganará eficacia si nace con un amplio consenso entre los actores políticos, económicos y sociales y, ganará en coherencia si existe una voluntad de vincular determinadas decisiones sobre el territorio, respetando los principios de la autonomía municipal. Además, deberá desarrollar, en su escala más amplia, el principio de coordinación con el planeamiento municipal y sectorial. Y, por último, debe poner en marcha procesos de participación pública "ex-ante". En este caso, hay que resaltar el hecho de que la ETCV ha empezado a desarrollar la participación desde el momento de la definición de los objetivos iniciales, antes incluso de la finalización del documento consultivo de evaluación ambiental estratégica, proceso que refleja la apuesta por este principio de participación y transparencia que ha continuado hasta su presentación ante diferentes entidades y colectivos de toda la Comunitat.

## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

### Municipios mancomunados

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].

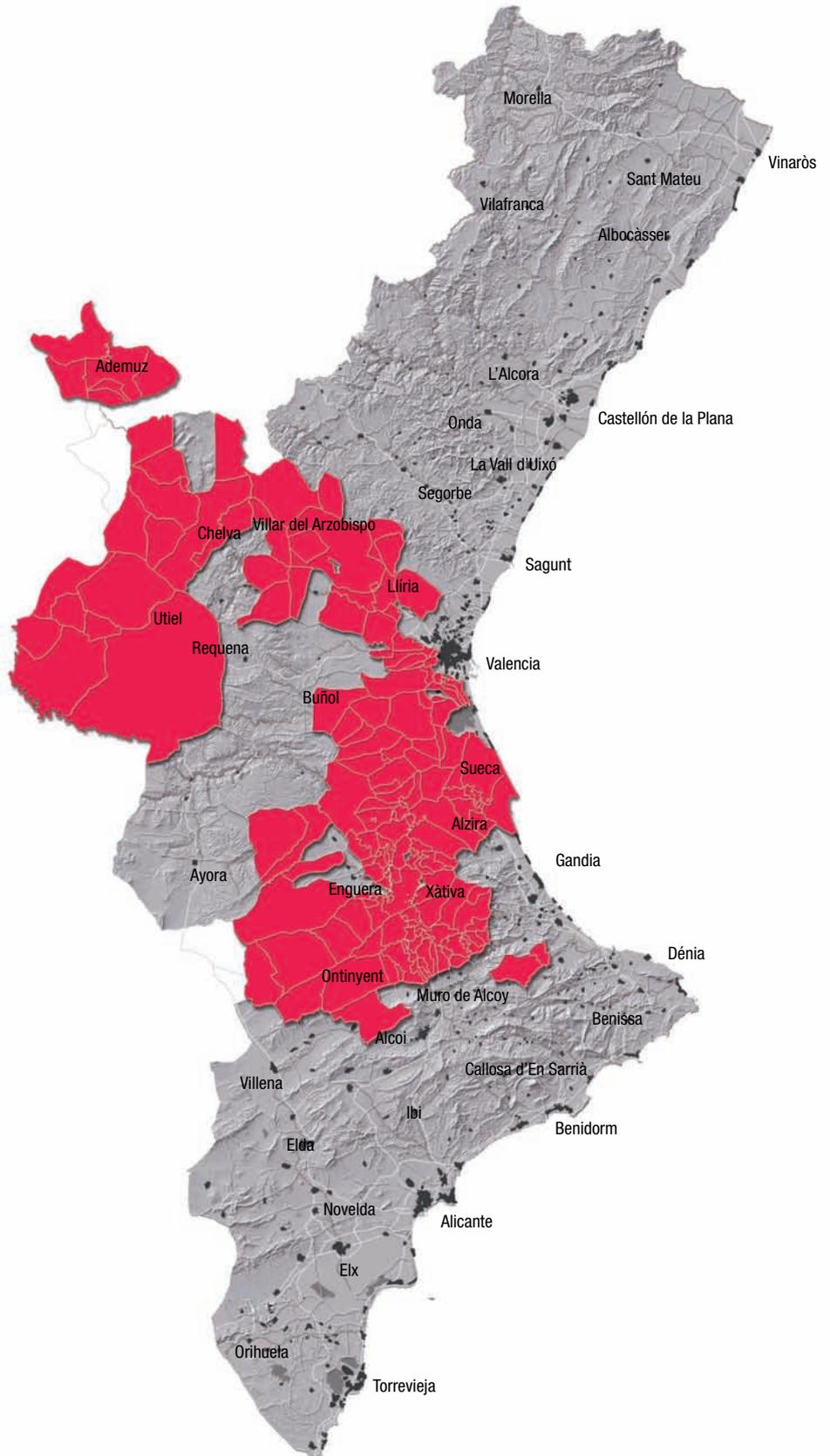


## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

### Municipios mancomunados. Protección y seguridad

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].



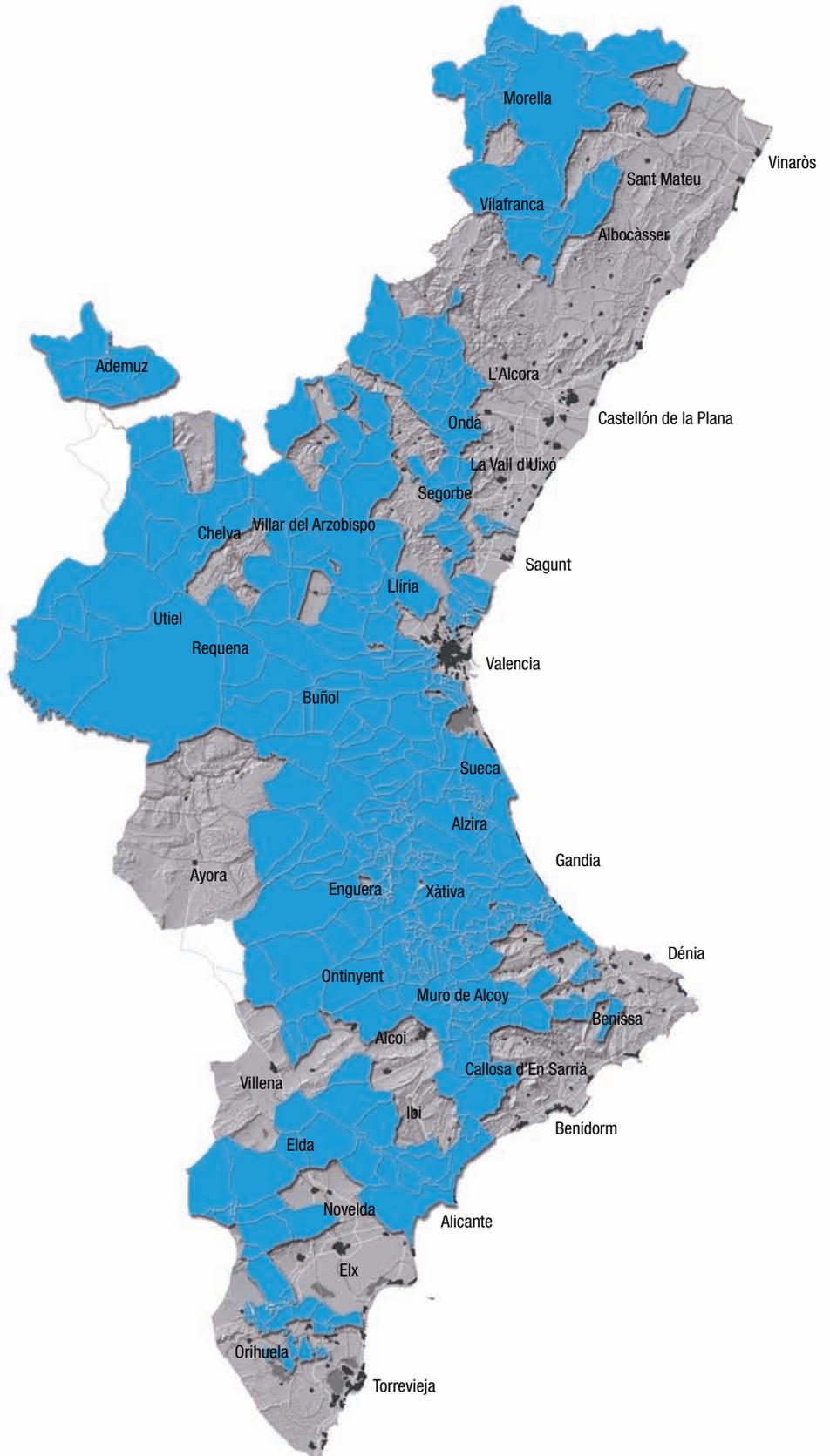


## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

**Municipios mancomunados.  
Residuos, agua y limpieza  
Servicios públicos  
de promoción social**

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].



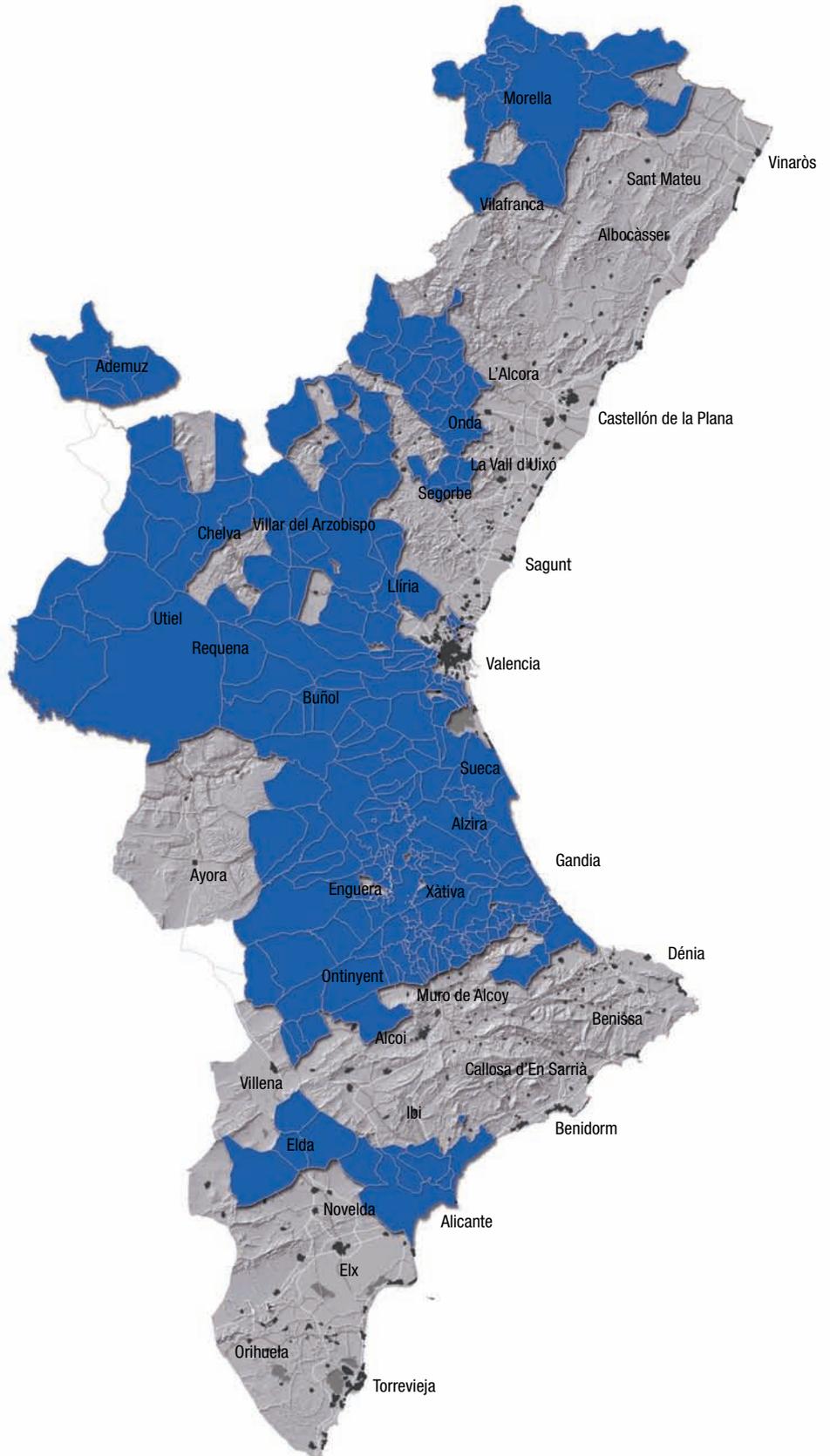
Municipios mancomunados

## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

### Municipios mancomunados. Medio ambiente y ordenación del territorio

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].

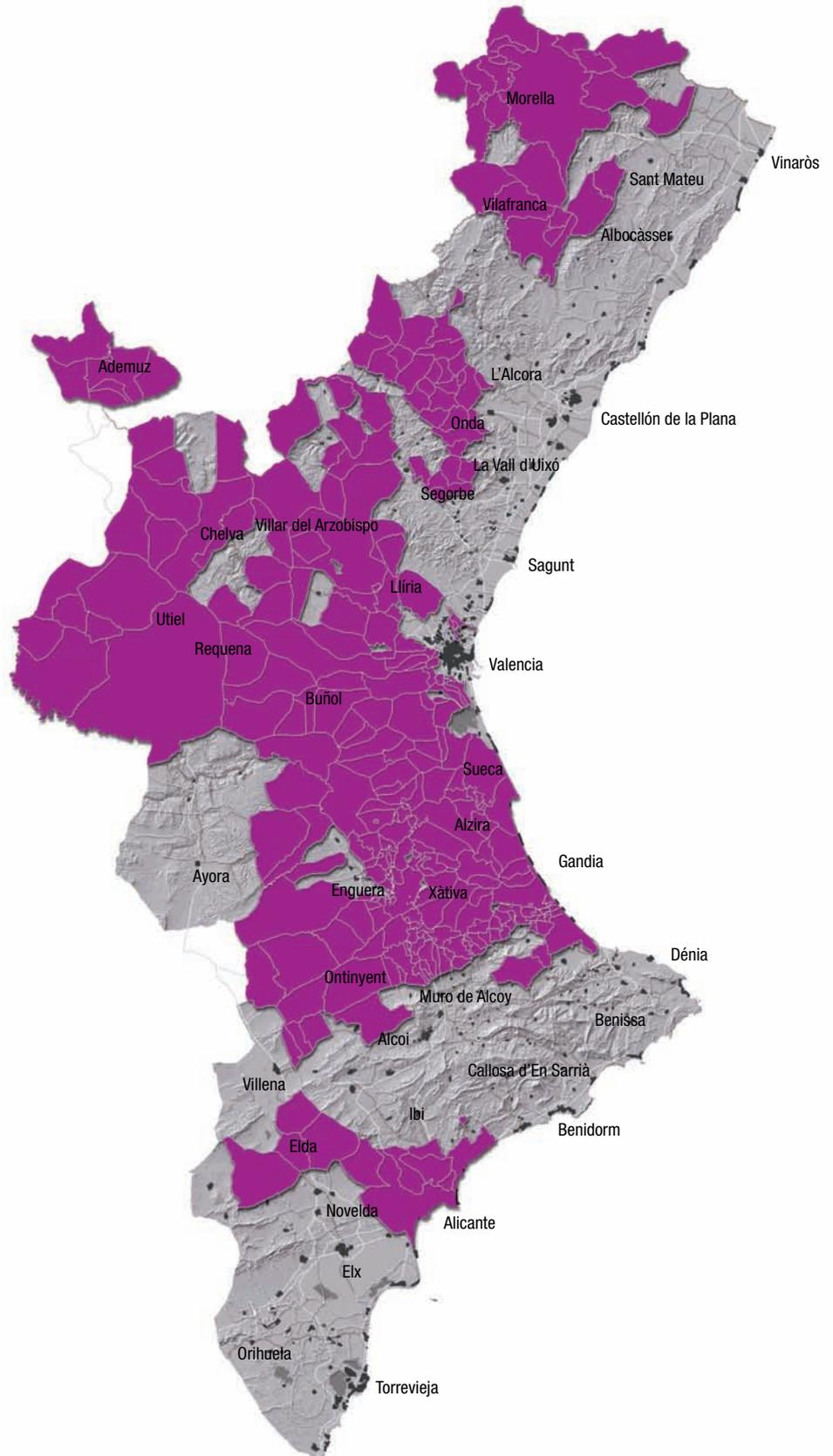


## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

### Municipios mancomunados. Infraestructuras

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].



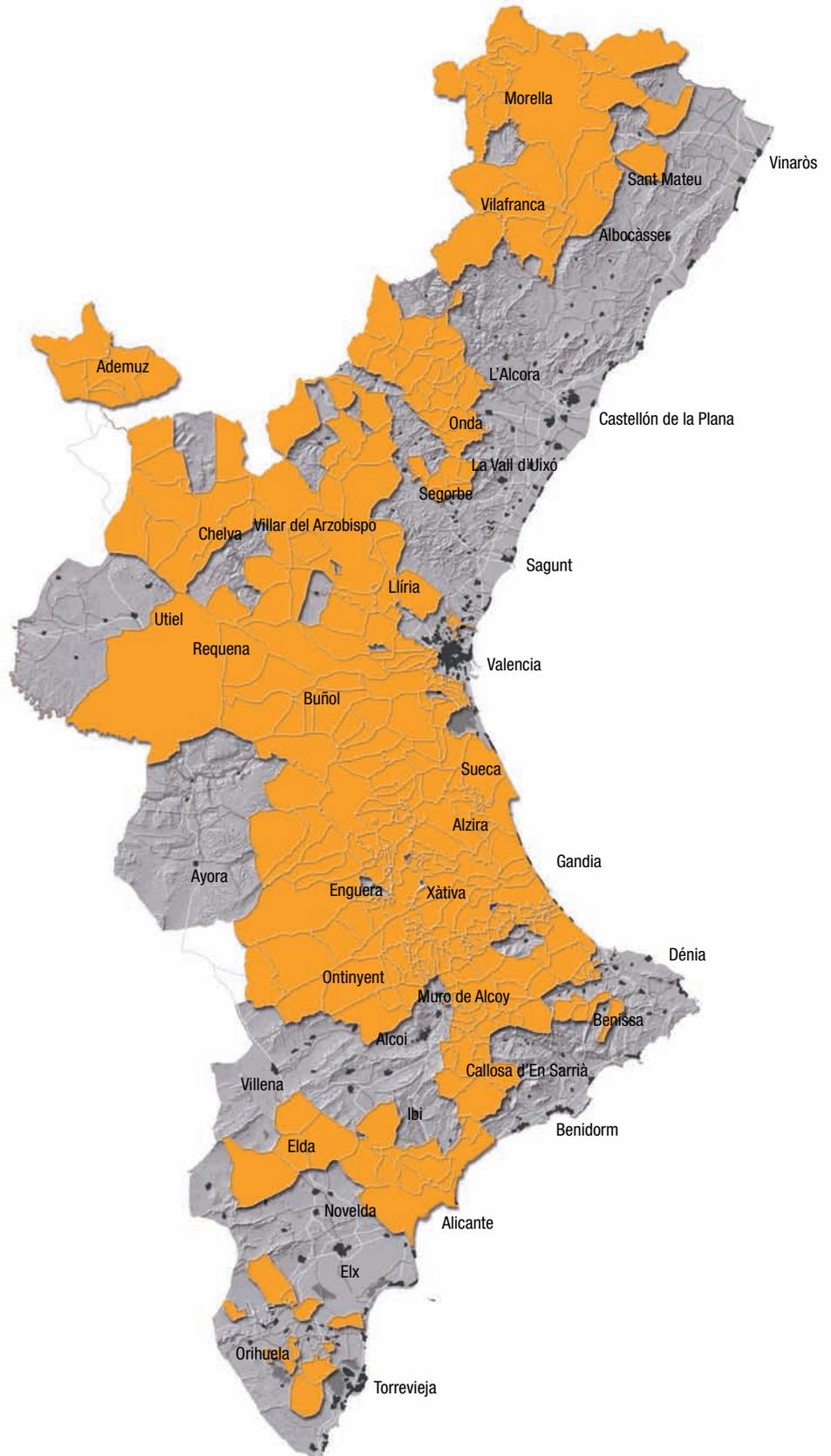
Municipios mancomunados

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Análisis y potencialidades

### Municipios mancomunados. Sectores productivos y desarrollo local

Fuente: Elaboración propia a partir del  
Registro Entidades Locales, MAP.  
<<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].

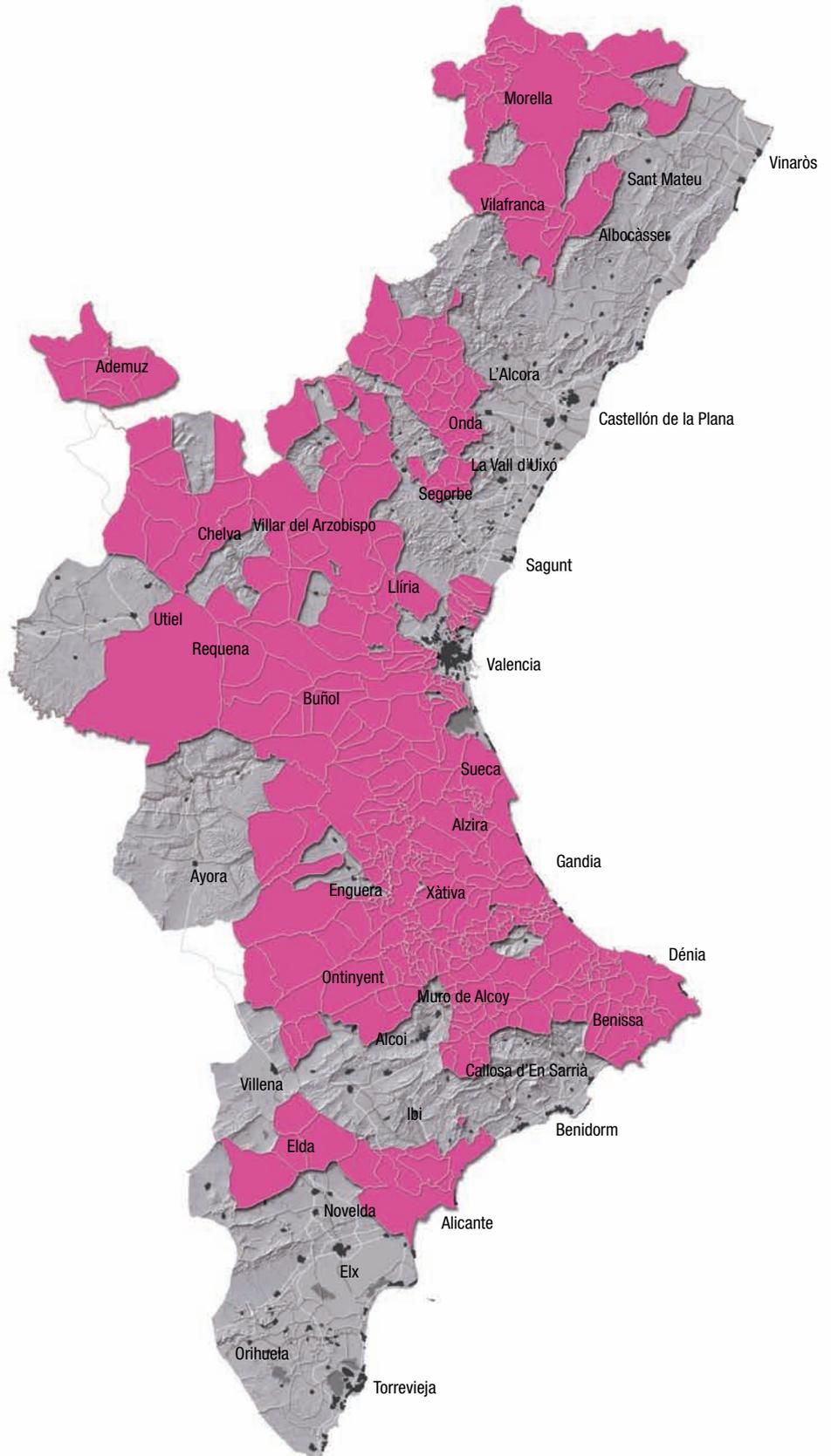


## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

### Municipios mancomunados. Cultura y promoción

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].



## Objetivo 25 Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Análisis y potencialidades

### Municipios mancomunados. Asesoramiento

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Entidades Locales, MAP. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 15 abr. 2009].



Municipios mancomunados 



Desarrollar fórmulas innovadoras  
de gobernanza territorial

**Tendencias y metas**

Objetivo

## **Objetivo 25** **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Tendencias y retos de futuro

**Los escenarios cada vez más complejos demandan nuevas formas de gobierno del territorio**

- Las prospectivas territoriales desarrolladas por la gran mayoría de los expertos apuntan hacia una mayor incorporación al territorio de fórmulas de gobierno flexibles y participativas como condición necesaria para desarrollar estrategias que realmente sirvan a los territorios y no a la inversa.
- Existe una gran incertidumbre sobre los procesos territoriales y la actual crisis económica mundial. Incluso hay expertos que afirman que esta crisis es un gran reajuste de los patrones de ocupación del territorio que se han producido desde la mitad del siglo XX como respuesta al auge de la globalización. En este contexto, el territorio de post-crisis evolucionará hacia la complejidad, hacia un uso más intensivo del espacio y del tiempo. Es evidente, que la gobernanza es el gobierno de las sociedades complejas, con unos ciudadanos más informados, de relaciones más horizontales y exigentes ante los gobiernos tradicionales.
- Si alguna lección está enseñando la crisis económica es la necesidad de una gobernanza supraestatal para evitar actuaciones que perjudican claramente a gran parte de los ciudadanos y, en especial, a la Unión Europea. La guerra de divisas, la incoherencia de las medidas anticrisis, los proteccionismos encubiertos, el desorden del sistema financiero, etc., son problemas que requieren de soluciones coordinadas que sólo una buena gobernanza multipolar puede aportar.
- Las fuerzas de la globalización han elevado los riesgos y las incertidumbres en los que están inmersas las sociedades más avanzadas. En esta sociedad del riesgo los gobiernos tradicionales son cada vez menos capaces de proteger plenamente a sus ciudadanos de los potenciales peligros que pueden afectarlos. En este marco de mayor complejidad e incertidumbre, las decisiones de los gobiernos tienen que estar ampliamente legitimadas por la participación ciudadana como forma de corresponsabilizar al conjunto de la sociedad de decisiones cuyos resultados e impactos no son, en muchos casos, perfectamente predecibles. Por lo tanto, una buena gobernanza es también un requisito indispensable a la hora de abordar procesos muy complejos y de naturaleza supranacional, como sería, por ejemplo, el cambio climático.

**Nuevos vínculos entre el mundo urbano y el rural**

- Los procesos de ocupación del suelo están dando lugar a una escasa diferenciación entre el mundo rural y el urbano que, en algunos casos, amenaza la tradicional provisión de bienes y servicios, económicos, ambientales y culturales, que el campo ha venido ofreciendo al conjunto de la sociedad. Esta nueva realidad obliga a diseñar nuevas fórmulas de gobernanza territorial en la relación entre el mundo rural y el mundo urbano bajo las cuales ambos ganen, y donde la ciudad contribuya realmente al mantenimiento de los bienes públicos generados por el campo.
- El proceso de implantación de infraestructuras en el territorio requiere cada vez más de la aplicación de sistemas participativos y corresponsables. En territorios dinámicos y muy urbanizados, como es el caso de la Comunitat Valenciana, las infraestructuras generan externalidades positivas y negativas en el territorio ante las cuales los distintos actores adoptan estrategias diferentes en función de sus intereses, que van desde la más absoluta negación hasta la defensa a ultranza como requisito de progreso y bienestar.

## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Tendencias y retos de futuro

### **Las redes territoriales necesarias para la mejora de la competitividad**

□ En estos casos, y se acentuará cada vez más en el futuro, es necesario que las Administraciones gestionen estos procesos desde una perspectiva distinta, donde los acuerdos y la búsqueda de los máximos consensos ente los actores sustituyan las tradicionales fórmulas impositivas, en las que la información y participación es simplemente un requisito formal que en nada afecta a las decisiones tomadas de antemano.

□ Por otra parte, las evidencias demuestran que los territorios no son planos ni neutros, sino que cada vez más los desarrollos se concentran en espacios concretos donde las fuerzas de clusterización permiten optimizar las ventajas de la aglomeración para desarrollar los procesos de innovación en los territorios. Esta nueva realidad produce la emergencia de espacios donde se concentra la riqueza y el bienestar, y que rompen las fronteras tradicionales asociadas a los estados-nación del siglo XIX. Así, los expertos en materia de geografía económica los denominan ejes territoriales supranacionales, diagonales del desarrollo o de la creatividad, megaregiones, etc. Lo que realmente subyace en estas nuevas formas de agruparse de los territorios es la necesidad de articular nuevas alianzas, nuevas redes que permitan a las regiones y ciudades posicionarse en la defensa de intereses comunes, ganando tamaño físico, funcional e influencia en las relaciones globales.

□ Esta necesidad de alianzas estratégicas también se debe producir para la generación de mejores prestaciones básicas a los ciudadanos a escala local y supralocal, incluso en los ámbitos metropolitanos. La mayor eficiencia, la necesidad de obtener economías de escala debe producir un incremento de fórmulas de gobernanza flexible que involucre a pequeños municipios, áreas metropolitanas o áreas funcionales del territorio. No se trata de generar nuevas estructuras políticas tradicionales, sino de esquemas de organización y acuerdos que eviten los efectos indeseados a los que conduce un excesivo número de estructuras de prestación de servicios repetitivas y poco eficientes.

### **La gestión de las interdependencias de los actores sociales**

□ En este contexto de búsqueda de la máxima eficiencia, la nueva gobernanza tendrá un gran papel en la mejora de la capacidad de organización de la sociedad, en un escenario presupuestario donde los recursos no podrán alcanzar a todas las demandas sociales, cada vez mayores y más complejas. La búsqueda de sistemas imaginativos en un escenario de crisis, como el actual, requiere de unos gobiernos que sean capaces de mejorar el capital social de sus territorios, que alcancen acuerdos con otros niveles de la Administración en beneficio de sus ciudadanos, que faciliten la colaboración con aquellos actores y sectores ciudadanos implicados y, en definitiva, que complementen la gestión de sus recursos propios con acciones que favorezcan el desarrollo integral de sus territorios.

### **Nuevas fórmulas de participación público-privadas**

□ Otro de los grandes retos que se plantean a la nueva gobernanza del territorio se produce en la gestión de los espacios de gran valor ambiental y cultural en un contexto donde, al margen de la escasez de recursos, se produce la circunstancia de que una gran parte de los espacios protegidos por estos valores son de propiedad privada, que ve en esa protección una lesión a sus intereses económicos. La aplicación de fórmulas como la custodia del territorio en la que se producen acuerdos de colaboración horizontal entre propietarios, organizaciones de custodia y Administraciones son ejemplos de gobernanza territorial a desarrollar dados los beneficios que redundan al conjunto de la sociedad este tipo de acuerdos de naturaleza privada

## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Tendencias y retos de futuro

- También la creación de clusters de innovación requieren de nuevas formas de gobierno que permitan amplios acuerdos público-privados para que realmente se produzca un entorno innovador que sea capaz de generar cambios en el territorio. La gestión relacional del mundo de la investigación, de la innovación, de las empresas y, en general, del conjunto de la sociedad debe conducir a la consecución de un medio abierto, tolerante, receptivo a los cambios, demandante de innovaciones e inversor en la cultura propia que facilite los cambios económicos y sociales necesarios para asegurar la sostenibilidad del progreso y el bienestar del conjunto de la sociedad.
- De la misma manera, la financiación de las infraestructuras requiere de nuevas fórmulas de concertación público-privada. Los ajustes presupuestarios, y la política de austeridad de los gobiernos serán las constantes futuras, por lo que esta colaboración con el sector privado es fundamental para mantener la inversión en infraestructuras de competitividad territorial, sin perjuicio del necesario control de la acción pública para orientar estas inversiones en beneficio de la colectividad.
- Una de las principales ventajas comparativas de los territorios en el marco de la sociedad red es la dotación de capital social entendido como el conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes para resolver los problemas comunes. Por lo tanto, la tarea principal de un gobierno democrático debe consistir en la promoción y el refuerzo de las redes económicas, sociales y culturales que son, sin duda, objetivos fundamentales de la gobernanza territorial.
- Los últimos documentos europeos en materia de cohesión territorial enfatizan la necesidad de mejorar la coordinación de todas aquellas políticas con impacto territorial, y reforzar los marcos de cooperación territorial. En este sentido, se reclama una mayor flexibilidad geográfica a la hora de definir los ámbitos de cooperación, enfatizando las relaciones funcionales por encima de las fronteras tradicionales: redes urbanas transfronterizas, clusters económicos transnacionales, megaregiones, áreas metropolitanas, incluso distintos barrios dentro de la misma ciudad. Todas estas nuevas relaciones requerirán de fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.
- Los necesarios ajustes presupuestarios de las administraciones públicas favorecen las fórmulas de colaboración territorial en el concepto más amplio, como ya se está produciendo en algunos ámbitos municipales de la Comunitat Valenciana. Fomentar esta cultura de colaboración en aras de una mayor eficiencia territorial es un objetivo perseguido por esta Estrategia Territorial que, de forma orientativa, identifica ámbitos donde esta colaboración obtendría efectos sinérgicos muy significativos.

**El actual marco presupuestario, una oportunidad**

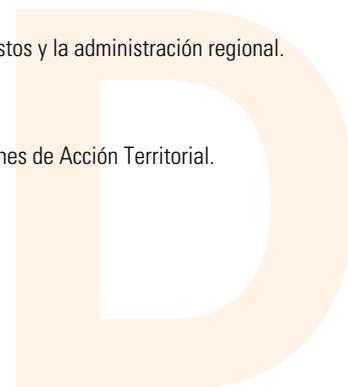
**Objetivo 25**      **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**  
**Diagnóstico (análisis DAFO)**

---

**Debilidades**

- 01 Insuficiente cultura del pacto y excesivo recurso a la judicialización de los conflictos territoriales.**
- 02 Retraso en la aplicación de los instrumentos de planificación territorial integrada de escala supramunicipal.**
- 03 Excesivo grado de polarización política que no favorece la búsqueda de fórmulas de consenso en el modelo territorial.**

- 04 Insuficiencias en la cooperación, formal e informal, entre gobiernos locales y entre estos y la administración regional.
- 05 Cultura territorial excesivamente productivista.
- 06 Marco legal excesivamente denso en materia de urbanismo y territorio.
- 07 Insuficiente grado de participación pública en los procesos de formulación de los Planes de Acción Territorial.
- 08 Deficiencias en los modelos de financiación de los gobiernos regionales y locales.
- 09 Necesidad de una mayor cooperación en los ámbitos metropolitanos.
- 10 Excesivos tiempos de tramitación administrativa.

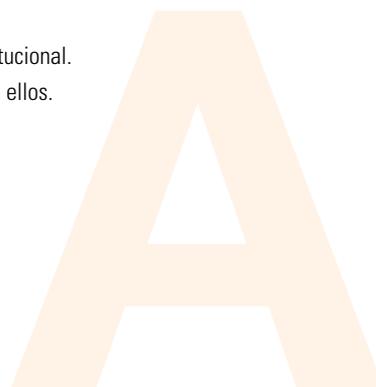


---

**Amenazas**

- 01 Riesgos de que en el escenario de crisis se impongan acciones sectoriales poco coordinadas.**
- 02 Persistencia de la visión del territorio como un mero soporte para la actividad económica.**
- 03 Riesgo que impone la ausencia y/o la débil cooperación municipal en el desarrollo efectivo de acciones territoriales estratégicas.**

- 04 Aprobación de modelos de financiación de las comunidades autónomas poco equitativos.
- 05 Persistencia de políticas excesivamente coyunturales y de escasa visión a medio y largo plazo.
- 06 Falta de credibilidad de las acciones en materia de participación pública.
- 07 Dificultad en la búsqueda de fórmulas superadoras del excesivo minifundismo institucional.
- 08 Desfases entre aprobación de planes y la aplicación de las inversiones previstas en ellos.



---

## Fortalezas

**01 La calidad territorial y paisajística de la Comunitat Valenciana.**

**02 Nivel aceptable de policentrismo en la escala regional.**

**03 Grado aceptable de capital social.**

04 Tradición y capacidad emprendedora entre políticos y actores sociales.

05 Tradición en la consecución de acuerdos entre algunos actores políticos, económicos y sociales.

06 Revisión de la actual planificación territorial integrada para la introducción de las fórmulas de participación previstas en los Instrumentos de Paisaje y la Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas.

07 Marco legislativo pionero en la introducción de los principios de la gobernanza territorial.

08 Existencia de órganos de cooperación horizontal entre municipios (mancomunidades, consorcios, etc.)

09 Nueva generación de Planes de Acción Territorial basados en la aplicación de buenas prácticas de gobernanza territorial.

10 Formulación de una Estrategia Territorial que aúna el carácter estratégico con el cumplimiento de directrices de ordenación territorial.

11 Existencia de instrumentos financieros de cooperación territorial en la legislación valenciana.

---

## Oportunidades

**01 Desplegar a escala regional los principios y acuerdos contenidos en la Estrategia de Lisboa y Goteburgo, así como la nueva Estrategia Europa 2020.**

**02 Incorporar en la escala regional directrices y marcos orientativos comunitarios en materia de cohesión territorial.**

**03 Fomentar formas de cooperación intra e interregional así como de intercambio de experiencias.**

04 Disponer de instrumentos vinculantes de buena gobernanza territorial acordes con las directrices y objetivos comunitarios.

05 Efectos sinérgicos de la integración de territorio, paisaje y medio ambiente.

06 Aprovechar las TIC para mejorar los canales de participación.

07 Puesta en marcha del Instituto del Territorio y del Paisaje.

08 Incorporar aspectos de la planificación estratégica a los Planes de Acción Territorial.

09 Desarrollo pleno de todos los instrumentos previstos en la Ley de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje.

10 Coyuntura favorable para la aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio.

11 Crisis económica que favorece la gobernanza territorial por motivos de eficiencia.

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Definición de metas e indicadores

### Meta 25.1

**Descripción:** Ordenar la totalidad del territorio de la Comunitat mediante instrumentos de planificación subregional.

**Indicador:** Porcentaje de territorio ordenado por Planes de Acción Territorial de carácter integrado.

Fuente: Departamento de la Generalitat competente en ordenación del territorio.

**Valor actual**

0%

**2015**

100%

**2030**

100%

### Meta 25.2

**Descripción:** Desarrollo de Agendas 21 en el territorio de la Comunitat Valenciana.

**Indicador:** Porcentaje de municipios con Agendas 21 aprobadas o en proceso.

Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE).

**Valor actual**

52%

**2015**

75%

**2030**

100%

### Meta 25.3

**Descripción:** Fomentar la figura del consorcio territorial para la mejora de la coordinación y cooperación entre Administraciones y entre éstas y los actores privados.

**Indicador:** Aumento del número de consorcios cuyos objetivos estén orientados a la mejora de la cohesión territorial.

Fuente: Departamento de la Generalitat competente en administraciones públicas.

**Valor actual**

13

**2015**

25

**2030**

50

### Meta 25.4

**Descripción:** Reducir la conflictividad en el territorio.

**Indicador:** Descenso del número de diligencias previas de la Fiscalía en materia de ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente.

Fuente: Memorias anuales del Ministerio Fiscal.

**Valor actual**

169

**2015**

85

**2030**

0



Desarrollar fórmulas innovadoras  
de gobernanza territorial

**Propuestas estratégicas**



**Objetivo**

## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Propuestas estratégicas

### **25. 1 Aumentar el contenido estratégico de los Planes de Acción Territorial**

Los Planes de Acción Territorial integrados, al margen de su contenido normativo y de obligado cumplimiento por parte de los municipios, deben de incorporar una componente estratégica que los convierta en instrumentos de dinamización económica y social de sus respectivas áreas funcionales o entornos metropolitanos.

Para ello, al igual que la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, deberán definir objetivos estratégicos ampliamente consensuados por el conjunto de actores que operan en el territorio. Este carácter estratégico en ningún momento será incompatible con la función normativa de los mismos acerca de las determinaciones que, en materia de ordenación de territorio, le encomienda la legislación vigente.

Estos objetivos estratégicos tienen que ser compartidos por los principales actores territoriales a partir de una visión del modelo territorial deseable y posible. Además, la estrategia que se diseñe tiene que posicionarse de cara al futuro para aprovechar las oportunidades de la sociedad del conocimiento, a través de la innovación permanente y del pleno desarrollo de sus potencialidades territoriales. Hay que hacer cosas distintas, o lo mismo, pero de forma diferente.

En estos planes, al Consell le corresponde el papel de liderazgo, como institución democrática y responsable de la aprobación de los mismos. Un liderazgo que debe gestionar las principales interdependencias entre los actores territoriales, fomentar entre ellos la cultura de acción y compromiso cívico, así como el apoyo a las iniciativas de otros agentes que contribuyan a la consecución de los objetivos de los planes o al aumento del capital social en el territorio.

### **25. 2 Fomentar la cultura del acuerdo**

La buena gobernanza descansa básicamente en los principios de coordinación y cooperación. En consecuencia, sus progresos quedan dificultados en la medida en la que no exista voluntad de acuerdo entre los actores políticos y entre éstos y los actores económicos y sociales. Los modelos de conducta política en España, y en general en los países latinos, son excesivamente polarizados, con poca cultura del acuerdo en los temas cotidianos del quehacer político.

Hay algunas excepciones en el caso de la Comunitat Valenciana, como es la reforma del Estatut de Autonomía o el PAVCE. Pero, en general, estos comportamientos, excesivamente monolíticos, alejan a los electores de sus representantes políticos por lo que cualquier mejora en esta búsqueda de pactos entre los actores políticos para temas de gran trascendencia, como es el modelo territorial, redundará en una mayor calidad democrática de la vida política. Para fomentar esta cultura es necesario:

## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

### Propuestas estratégicas

- Mejorar la coordinación y cooperación entre el gobierno regional y la Administración General del Estado, necesaria para favorecer los escenarios de concertación mediante el impulso de figuras mixtas con participación de distintas esferas de gobierno. Por ejemplo la figura de los consorcios ha demostrado su utilidad en distintas temáticas relacionadas con temas territoriales.
- Crear mecanismos técnicos de apoyo a los gobiernos locales para reforzar o coadyuvar la labor desarrollada desde otras instituciones como las Diputaciones Provinciales o la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. La mayoría de los gobiernos locales carecen de capacidad necesaria para acometer iniciativas, planes, programas y proyectos de escala local y supramunicipal.
- Alcanzar un consenso básico sobre un Modelo Territorial para la Comunitat Valenciana en el escenario de 2030. Un modelo que no dependa del ciclo político y que sea capaz de orientar y, en su caso, vincular la planificación territorial de escala subregional y sectorial.
- Es recomendable que la Estrategia Territorial pueda ser evaluada, y revisada si procede, de forma periódica cada 4 años. En cualquier caso, la evaluación se debería realizar por organismos externos a los departamentos responsables de las competencias en ordenación de territorio.
- Mejorar los sistemas de información a los ciudadanos e incentivar diversas formas de participación, en especial en la escala local. En este contexto, el refuerzo a las Agendas 21 locales, los procesos asociados a la evaluación ambiental estratégica, el acceso a la información ambiental o la participación en las políticas de paisaje son buenas prácticas que contribuyen a mejorar este principio de la buena gobernanza.
- No siempre es necesario desarrollar nuevos instrumentos de cooperación y acuerdo. Hay grandes ejemplos a seguir como el PAVACE, los Pactos Territoriales por el Empleo o la propia Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.
- Establecer mecanismos e instrumentos que, en su caso, vinculen el territorio y permitan dar contenido y cobertura al principio de coordinación (que implica reconocimiento del principio de jerarquía) desde la escala regional, tal y como ha sido sentenciado repetidamente por el Tribunal Constitucional.
- Impulsar formas flexibles y participadas de cooperación a escala local, subregional y metropolitana.
- Articular instrumentos que permitan dar coherencia a las políticas con impacto territorial a través de foros o protocolos que sirvan para coordinar acciones de diferentes departamentos; establecimiento de una unidad de coordinación dependiente del más alto nivel de responsabilidad de gobierno o la coordinación de la acción de gobierno a partir de la identificación de una serie de temas u objetivos estratégicos definidos en la propia ETCV.

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Propuestas estratégicas

<b>La Cultura del Acuerdo</b>	Mejorar la coordinación y cooperación entre el gobierno regional y la Administración General del Estado
	Crear mecanismos técnicos de apoyo a los gobiernos locales para reforzar la labor de otras instituciones (Diputaciones, Federación Valenciana de Municipios y Provincias...)
	Alcanzar un consenso básico sobre un Modelo Territorial para la Comunitat Valenciana en el escenario de 2030
	Evaluación y revisión de la Estrategia Territorial cada 4 años
	Mejorar los sistemas de información a los ciudadanos e incentivar diversas formas de participación, en especial a escala local
	Tener en cuenta los instrumentos de cooperación y acuerdo preexistentes
	Establecer mecanismos que desarrollen el principio de coordinación desde la escala regional
	Impulsar formas flexibles y participadas de cooperación a escala local, subregional y metropolitana
	Establecer instrumentos que coordinen la acción de gobierno en base a los objetivos estratégicos definidos en la ETCV, y que sirvan para coordinar las acciones de diferentes departamentos

### **25.3** **La planificación territorial y urbanística en la nueva gobernanza**

La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana constituye el principal instrumento de ordenación territorial de la Comunitat Valenciana. Las directrices y objetivos contenidos en ella deberán ser considerados en los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo que la desarrollen. Así, la ETCV podrá ser desarrollada por los Planes de Acción Territorial, tanto sectoriales como integrales de la Ley 4/2004, los Planes Generales Municipales, los Planes Especiales y los programas o proyectos definidos en la propia ETCV. En general, los Planes de Acción Territorial integrados se desarrollarán sobre un área funcional definida en la ETCV o sobre entornos urbanos y metropolitanos.

Es evidente, que la ETCV y los demás instrumentos de ordenación del territorio serán coherentes con las determinaciones, estrategias y directrices que sean adoptadas por las administraciones públicas de un ámbito territorial superior. Es decir, la Unión Europea y Administración General del Estado. Asimismo es necesario que los instrumentos de ordenación del territorio sean coherentes con las políticas, planes y programas de la Generalitat en ejecución, o futuros, sin perjuicio de la necesaria concertación de estas acciones con las directrices de ordenación del territorio que siempre aportarán sinergias positivas a la planificación sectorial.

Por su parte, los Ayuntamientos y la Generalitat, en la elaboración de los Planes Generales Municipales recogerán en sus previsiones los contenidos de los instrumentos de ordenación territorial y establecerán las determinaciones que permitan dar cabida a la ejecución de los programas del área funcional o ámbito metropolitano y los correspondientes proyectos para la consecución de los objetivos territoriales.

## Objetivo 25 **Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Propuestas estratégicas

### 25. 4 **Los programas de áreas funcionales/metropolitanas y los proyectos de ejecución**

La idea general es retomar de alguna forma una conexión de la planificación territorial con la programación de actuaciones para la equidad territorial, con el fin de reforzar el carácter estratégico de los Planes de Acción Territorial y evitar rechazos entre los municipios que no perciben a menudo las ventajas de un Plan que, de alguna forma, condiciona sus planeamientos municipales sin las necesarias contrapartidas inversoras.

Para ello los Planes de Acción Territorial, e incluso la propia ETCV, definen objetivos sobre los ámbitos funcionales y metropolitanos para cuya consecución se elaborarán Programas para la Sostenibilidad y Calidad de Vida a ejecutar con los instrumentos para la gestión territorial establecidos en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Estos programas asignarán responsabilidades a las administraciones públicas y al sector privado que participe en su ejecución bajo fórmulas de colaboración público-privadas.

Dichos programas serán aprobados por el Consell, pero serán elaborados y tramitados por las entidades que en el ámbito de áreas funcionales o metropolitanas se creen, según las fórmulas definidas en la ETCV o los Planes de Acción Territorial. Los proyectos de ejecución de los programas se aprobarán por el ente gestor del área funcional o metropolitana correspondiente.

Por su parte, el control de la correcta ejecución de los programas corresponderá en primera instancia a los municipios y en segunda a la administración regional. Además, una parte de los fondos asignados se reservará para actuaciones de ámbito íntegramente local.

La entidad metropolitana/funcional podrá realizar funciones de seguimiento y asesoramiento a los particulares y administraciones municipales.

#### Áreas funcionales

Els Ports - Baix Maestrat

Castellón

El Valle del Palancia

Valencia

Requena - Utiel

La Ribera del Xúquer

Xàtiva

La Safor

La Vall d'Albaida

La Marina Alta

Alcoi

La Marina Baixa

El Vinalopó

Alicante - Elx

Vega Baja

## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Propuestas estratégicas

### **25. 5** **Entidades gestoras de la planificación supralocal**

Se trata de organismos de nueva creación, bajo fórmulas jurídicas de mancomunidades o consorcios, cuyas principales funciones son las de liderar, en cada área funcional o ámbito metropolitano, la elaboración de los programas y la gestión de los mismos, así como los procesos de participación.

Asimismo, estos entes deberán ejercer una función promotora de las iniciativas territoriales que se produzcan en cada área funcional o ámbito metropolitano, así como el liderazgo del conjunto de actores presentes en el territorio, públicos o privados, gestionando adecuadamente sus interdependencias en beneficio del conjunto del territorio.

No deben tener un gran aparato burocrático ni constituirse en otra estructura política y su ámbito será el definido por la Estrategia Territorial y por los Planes de Acción Territorial. Estarán integrados por todos los municipios que voluntariamente se incorporen, una representación de la Generalitat y otra de las Diputación/es Provincial/es implicadas. Éstas últimas prestarán asistencia técnica a estas entidades.

Por último, estos entes desempeñarán la función de interlocutores con la Generalitat y con el Estado en las cuestiones que afecten al área funcional o ámbito metropolitano.

### **25. 6** **La necesaria cooperación urbano-rural**

La propia delimitación de las Áreas Funcionales del territorio ha tenido en cuenta, además de los criterios de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la inclusión de municipios rurales que son normalmente los que disponen de menos recursos. Por ello, estos ámbitos subregionales son los idóneos para que los programas y proyectos que se desarrollen sobre el territorio procuren una cierta discriminación positiva hacia este tipo de municipios en beneficio de la equidad territorial, reconociendo la importancia de estos como proveedores de bienes y servicios de carácter ambiental de los que se beneficia la colectividad.

### **25. 7** **Los proyectos territoriales de la Administración General del Estado en la Comunitat Valenciana**

Dentro de un marco territorial sobre el que pueden operar competencias concurrentes como es el caso de los grandes proyectos de infraestructuras de la Administración General del Estado, es conveniente, y así se desarrolla en el marco estatuario, la búsqueda del máximo acuerdo entre administraciones, desarrollando convenios y acuerdos de colaboración desde las fases iniciales de dichos proyectos, de manera que se concreten aquellos aspectos que tienen que ser especificados de forma bilateral. Un marco legal de acuerdo debe ser el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica de estos proyectos donde la Administración General del Estado debe incorporar “ex-ante” y con la flexibilidad suficiente, los grandes principios directores de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana para alcanzar la necesaria coherencia entre las acciones de ambas administraciones.

## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Propuestas estratégicas

### **25. 8 Fondos para el desarrollo de las estrategias territoriales y consecución de los objetivos**

Los instrumentos de gestión territorial regulados en la LOTPP, deben propiciar la financiación de los proyectos desde una pluralidad de aportaciones. Todas las administraciones deben participar en la ejecución de la ETCV, desde la Unión Europea, a través de los diferentes instrumentos de financiación que prevé para las regiones, a los Ayuntamientos, pasando por la Administración General del Estado, la Generalitat y las provincias. Pero también los particulares deben aportar recursos financieros en la ejecución de los proyectos, mediante fórmulas de cofinanciación.

Es muy importante que en la asignación de recursos se tenga en cuenta la situación social y económica relativa de las distintas áreas funcionales.

### **25. 9 Fórmulas de relación entre el Consell y los actores políticos y sociales para el desarrollo de la Estrategia Territorial**

El acuerdo y la participación deben impulsar las relaciones del Consell con el conjunto de actores territoriales a la hora de desarrollar la Estrategia Territorial. Para ello se seguirá una hoja de ruta que contemple los siguientes objetivos:

- La Generalitat a través de los instrumentos de participación, cooperación o coordinación entre las administraciones de ámbito territorial superior, debe hacer valer su estrategia y objetivos para su consideración en las estrategias y objetivos de éstas. Se deben establecer mecanismos que intensifiquen la relación entre Administraciones: reuniones bilaterales con ministerios, conferencias sectoriales, observatorios con participación de ambas administraciones, etc., son algunos ejemplos de estos mecanismos, los cuales requieren de impulsos y, en algunos casos, replanteamientos en su funcionamiento.
- En el ámbito autonómico se deben fomentar foros de participación entre las administraciones públicas, tanto a escala autonómica, como a escala provincial, donde las diputaciones deben asumir la responsabilidad de liderar estos procesos de participación, tanto en las entidades locales como con las restantes instituciones públicas de su ámbito de actuación.
- La Generalitat asimismo dará impulso al desarrollo de la Estrategia y, con carácter general, supervisará desde el nivel superior toda la Estrategia. También le corresponde la función de relación principal con la Administración General del Estado y, de acuerdo con el marco normativo, con la Unión Europea.
- Los municipios, además de formar parte de las áreas o entidades metropolitanas y poder desarrollar directamente proyectos para la ejecución de los programas, tienen la función de gestión de esos proyectos y de verificar la correcta ejecución de los mismos.
- Los agentes sociales privados son uno de los elementos principales de la gobernanza territorial, ya que a través de ellos se materializa la participación pública del conjunto del proceso. Para que el conjunto de los ciudadanos ejerza el derecho a la participación, es necesario que tengan información suficiente y accesible.
- Para ello, las administraciones deben articular los medios necesarios para que el ciudadano corriente, y no sólo el que está organizado en grupos de interés, pueda acceder a la información, comprenderla y pronunciarse al respecto.

## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

### Propuestas estratégicas

- Los entes de las áreas funcionales o metropolitanas establecerán mecanismos de escala municipal o supramunicipal que permita verificar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, garantizando el sentido “bottom-up” (abajo-arriba) en la adopción de las mismas. También se deben aprovechar los mecanismos existentes tales como las evaluaciones ambientales estratégicas, los estudios de paisaje, los estudios de integración paisajística, las Agendas 21 locales y los instrumentos previstos en la Ley de Participación Ciudadana.
- Sin perjuicio de lo que se prescriba en las normativas vigentes respecto de la participación pública, es recomendable realizar tantas consultas públicas como sea necesario y pertinente para alcanzar una mayor legitimidad de los instrumentos de ordenación territorial. Esta participación debe realizarse en todas las fases de elaboración y posterior desarrollo de dichos instrumentos.
- Además de la participación en la toma de decisiones, los instrumentos de ordenación del territorio deben fomentar la participación privada en su ejecución. La actividad de las empresas y particulares puede y debe contribuir de forma determinante a la consecución de los objetivos. Las iniciativas empresariales en materia de innovación, inversión, formación, desarrollo de los recursos endógenos, etc., son esenciales para la ejecución de los instrumentos territoriales.
- Una fórmula de colaboración público-privada que es necesario fomentar es la relativa a la construcción y gestión de infraestructuras y equipamientos, siempre en el marco de una mayor eficacia inversora y de una mejora de la calidad del servicio para el ciudadano.



**Fundación  
Comunidad Valenciana  
Región Europea**  
[www.uegva.info](http://www.uegva.info)

## **Objetivo 25    Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial**

Propuestas estratégicas

### **25. 10 El Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana**

Para impulsar la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y su seguimiento y evaluación, el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana crea un Comité de Política Territorial compuesto por representantes de la administración y de la sociedad civil para:

- Asesorar al Consell en materia de acciones con elevada repercusión económica, social y ambiental sobre el territorio de la Comunitat Valenciana.
- Asesorar a la conselleria competente en ordenación del territorio, protección del paisaje y urbanismo, en aquellas cuestiones en las que pueda instar su colaboración.
- Proponer acciones que actualicen, mejoren y complementen las propuestas de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
- Impulsar acciones estratégicas que coordinen adecuadamente a los sectores empresariales, universitarios y financieros.
- Efectuar el seguimiento de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, dictaminando acerca de la conveniencia y oportunidad de la modificación de la misma.
- La creación de las comisiones técnicas que se considere necesario para el seguimiento, evaluación y ejecución de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.