

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**

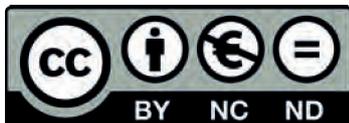
Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local

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](mailto:publicacions@uv.es)

Imágenes de la cubierta:

*Ajuntament de les Alberies, 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)

# DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

**idl**  
INSTITUTO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO LOCAL

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA  
PUBLICACIONS **PUV**