



## **LA GOBERNANZA MULTINIVEL COMO ALTERNATIVA A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL MEDIO RURAL**

*IGNACIO PEMÁN / GERMÁN JIMÉNEZ*

*Diciembre de 2013*

<b>Objeto del trabajo de investigación.....</b>	<b>5</b>
<b>I.- La gobernanza multinivel.....</b>	<b>7</b>
1.- Origen y antecedentes de la gobernanza multinivel.....	7
2.- Fundamento y concepto de la gobernanza multinivel.....	8
2.1.- Fundamento de la gobernanza multinivel.....	8
2.2.- Concepto de gobernanza.....	10
3.- La interacción de los actores mediante redes. El Estado como actor principal en la gobernanza.....	11
4.- Principios de buena gobernanza.....	13
5.- Críticas a la gobernanza multinivel.....	20
6.- La importancia de la gobernanza multinivel en el ámbito local.....	21
<b>II.- La visión estratégica territorial como premisa de la gobernanza europea.....</b>	<b>24</b>
1.- La importancia del territorio y de la escala local en el mundo Globalizado.....	24
2.- La visión territorial como criterio de referencia en la gobernanza de los programas económicos.....	25
3.- La planificación y la gestión territorial de escala regional y local como elemento esencial en la vertebración de las políticas económicas europeas. La <i>Agenda Territorial Europea 2020</i> .....	29
3.1.- La coordinación de competencias con incidencia territorial y la optimización de resultados.....	29
3.2.- La necesidad de integrar los programas económicos regionales y locales en las estrategias europeas y en la evaluación y seguimiento de los resultados.....	30
3.3.- El intercambio de buenas prácticas y la transferencia de conocimientos.....	31
3.4.- La relevancia de la complementariedad del espacio urbano y rural.....	32
<b>III.- La ineficacia de la gestión del territorio. En especial, el territorio Aragonés.....</b>	<b>33</b>
1.- Luces y sombras de la gobernanza multinivel en la gestión territorial en España.....	32
1.1.- Perspectiva de la gestión del territorio en España.....	32

1.2.- La insuficiencia de la legislación para impulsar una adecuada gobernanza en la gestión del territorio.....	36
2.- La visión específica de la gestión territorial en Aragón.....	42
2.1.- La ineficiencia de la gestión del territorio en Aragón.....	42
2.2.- Marco normativo sectorial con vocación territorial. Superposición y falta de coherencia de las diferentes fuentes de planificación y ayudas en relación con el desarrollo del territorio.....	43
2.3.- Análisis de los diferentes instrumentos, políticas y programas con incidencia territorial desde la perspectiva de la gobernanza.....	47
2.3.1.- Instrumentos y políticas de carácter territorial.....	47
A) Los instrumentos de ordenación del territorio: competencia específica de ordenación territorial sin incidencia en el territorio.....	47
B) Los Planes zonales de desarrollo rural: una alternativa sólida de gobernanza a pesar de su ausencia de visión territorial.....	50
C) Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales: de la protección elitista de los espacios inalterados a una visión de planificación territorial.....	53
D) Los Planes hidrológicos: su incidencia en el territorio al margen de una visión territorial y de una gobernanza multinivel.....	55
E) Otras políticas sectoriales: la política económica de los polígonos industriales.....	57
2.3.2.- Instrumentos de carácter urbano.....	60
A) Los Planes Generales de Ordenación Urbana: una tradición asentada en la definición de modelos territoriales y en una participación activa.....	60
B) Los Planes de ayuda económica en materia de vivienda: su gestión concertada y su vinculación a programas y planes urbanísticos.....	61
C) Los Planes de acción de la <i>Agenda 21 Local</i> : su incidencia en el territorio al margen de una visión territorial, cuya elaboración y gestión responde a los principios de gobernanza.....	62
D) Los Planes de obras y servicios de las Diputaciones Provinciales: su incidencia en el desarrollo urbano al margen de una visión territorial.....	64

E) La iniciativa <i>Urban</i> para la mejora de la cooperación de las políticas urbanas.....	64
2.3.3.- Un supuesto concreto de falta de coherencia y coordinación de diferentes competencias y de superposición de regímenes jurídicos. El caso de la Comarca Moncayo-Tarazona....	66
3.- Consecuencias de la ausencia de una visión integral del territorio.....	70
<b>IV.- Ideas y propuestas para la aplicación de la gobernanza multinivel en la gestión del territorio de la provincia de Zaragoza.....</b>	<b>75</b>
1.- La necesidad de plantear soluciones que permitan superar la ineficacia en la gestión del territorio.....	75
2.- La dimensión territorial en la elaboración de los programas económicos sectoriales: el paradigma europeo.....	78
3.- La necesidad de avanzar en nuevas formas de participación en la elaboración de las estrategias y los programas económicos. Pautas para la implantación de una participación real y efectiva en la gestión del territorio.....	84
4.- La evaluación de resultados como garantía de un control adecuado de los planes, programas y proyectos que permita su mejora en posteriores intervenciones.....	89
5.- El fomento de la gobernanza multinivel desde el ordenamiento jurídico.....	92
6.- La necesidad de llevar a cabo un cambio en la práctica de la gestión a través del intercambio de buenas prácticas fundadas en modelos de gobernanza....	94
7.-La relevancia de la esfera local como actor de primer orden en el desarrollo territorial. El protagonismo de la Diputación Provincial de Zaragoza dentro de un nuevo modelo de gobernanza territorial.....	95
<b>Bibliografía.....</b>	<b>98</b>

## **OBJETO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

El presente trabajo de investigación trae causa de la convocatoria del Departamento de Asistencia y Asesoría a Entidades Locales de los “Premios a la Investigación 2013 Desarrollo Local” (BOP núm. 52, de 6 de marzo de 2013), a la que fue presentada una Memoria de investigación bajo el título “La Gobernanza Multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural”, que resultó adjudicataria de uno de los premios (BOP núm. 131, de 11 de junio de 2013).

Pues bien, tal como se indicó en la Memoria del proyecto de investigación, el presente trabajo tiene por objeto analizar los mecanismos que contiene la gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del territorio y, fundamentalmente, en el medio rural, ante la falta de una eficacia y coherencia adecuadas, que ponen de manifiesto la superposición de instrumentos de planeamiento, programas y proyectos con incidencia territorial. En el trabajo se desarrolla el alcance de esta premisa y se intenta detectar los puntos en los que se produce la gestión ineficiente de las políticas y ayudas que afectan al medio rural por parte de la Administración.

El desarrollo del territorio y, especialmente, del medio rural, adolece de una falta de claridad en las fuentes relativas a la planificación y en las propias ayudas, cuya superación no exige tanto una aportación de nuevos instrumentos normativos o de planificación sino el establecimiento de nuevas formas de gestión, que tienen muy poco predicamento en nuestro país, ante la rigidez de la forma de entender las competencias administrativas y la falta de coordinación de las diferentes Administraciones.

A efectos de la elaboración del presente trabajo se parte del doble diagnóstico recogido en la Memoria:

- a) Por un lado, la normativa y las políticas con incidencia en el desarrollo del medio rural, que configuran un sistema en el que concurren diversas Administraciones Públicas y que se caracteriza por una superposición e incluso falta de coherencia de las diferentes fuentes de planificación y ayudas, lo que dificulta la eficiencia administrativa en su gestión.

b) Por otro lado, la necesidad de que el desarrollo rural responda a una visión integral y coherente del territorio, de acuerdo con los criterios estratégicos de la Unión Europea.

Dentro de este panorama, la gobernanza ha sido señalada desde diferentes sectores como una alternativa a un modelo de gestión diferente al modelo de control jerárquico y excesivamente burocratizado que caracteriza nuestro sistema jurídico, y que responde a una mayor cooperación entre los distintos agentes públicos y privados durante todo el proceso de elaboración de las distintas políticas públicas (formulación, programación, implementación y evaluación final).

La experiencia aragonesa pone de manifiesto los fallidos intentos de dotar una visión territorial al espacio aragonés, así como las escasas aplicaciones de formas de cooperación y participación, tanto en la elaboración de los instrumentos como de los programas e, incluso, de los proyectos, por lo que el análisis intentará también extraer las causas de esta situación y proponer, con cierto realismo, las posibles alternativas para llevar a cabo una gestión eficaz, donde las Diputaciones Provinciales pueden tener un papel relevante.

De acuerdo con ello, el presente trabajo dedica un primer capítulo al difuso término de gobernanza, sus orígenes, causas y procedimientos, para ubicar en un segundo capítulo sus implicaciones dentro de la gestión territorial y describir el panorama general de la gobernanza territorial en el territorio español. A partir de este doble panorama general -la gobernanza y sus implicaciones en la gestión territorial, y las escasas aplicaciones en el territorio español-, se analiza el marco de los instrumentos y de las políticas de desarrollo rural que resultarían de aplicación la provincia de Zaragoza, con el objeto de poner de manifiesto su superposición y las dificultades para llevar a cabo una gestión eficaz. Finalmente, se analizarán las aplicaciones de un modelo gobernanza multinivel como una alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural; y ello sobre la base de la visión integral del territorio por la que aboga la Unión Europea.

Zaragoza, diciembre de 2013.

Ignacio Pemán Gavín

Germán Jiménez Ruiz

## **I.- LA GOBERNANZA MULTINIVEL**

### **1.- Origen y antecedentes de la gobernanza multinivel**

La gobernanza es un modelo de gobierno que surge en la segunda mitad de la década de los noventa y que es el resultado de la evolución de los paradigmas de las reformas administrativas surgidas a partir de los años setenta como respuesta de los Estados a los problemas derivados de las transformaciones económicas, políticas y sociales que conllevaron la globalización y la crisis del Estado del bienestar.

Aunque el modelo burocrático weberiano, jerárquico y centralizado había sido objeto de críticas en décadas anteriores<sup>1</sup>, éstas no se tradujeron en reformas administrativas hasta la crisis financiera del Estado (que evidenció la insuficiencia de los recursos públicos en la prestación de los servicios públicos) y el inicio del proceso de la globalización, que derivaron, a su vez, en una conciencia social sobre la incapacidad del Estado para gobernar la sociedad y la economía.

En un primer momento, a mitad de la década de los años setenta, bajo el paradigma denominado “Nueva Gestión Pública” -*New public management*- (o modelo de gobernanza de gerencia) se llevaron a cabo una serie de reformas, fundamentalmente en los países anglosajones -de escasa influencia en España-, para dar respuesta a estas nuevas necesidades sociales, intentar superar la ineficiencia de los instrumentos nacionales tradicionales de control del Estado como el Derecho y la regulación para dirigir la sociedad y la economía, y conseguir una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

En concreto, se pretendía que la gestión de la Administración se realizara mediante procedimientos de gestión similares a los implantados en las organizaciones empresariales -HUETE GARCÍA (2010, p. 29)-.

Entre sus propuestas destaca la separación entre la concepción y formulación de las políticas por parte del gobierno, respecto de su ejecución, atribuida a los funcionarios públicos, que actuaban como gerentes de acciones concretadas en un sector o área específica, con el objetivo de limitar su discrecionalidad y controlar su actuación mediante la evaluación de sus resultados -PRATS CATALÀ (2005, p.153)-.

---

<sup>1</sup> En relación con las transformaciones que ha originado la globalización y las críticas al modelo burocrático véase PRATS CATALÀ (2005, p. 145-151).

Pero dichas reformas no consiguieron cumplir sus objetivos ya que, al margen de que resulta imposible deslindar las políticas de su efectiva implementación, la mayoría de los bienes públicos o intereses generales no dependen de la acción de un único departamento ni pueden ser alcanzados únicamente con la acción pública -PRATS CATALÀ (2005, p.154)-, de modo que la respuesta a los problemas sociales exige también la implicación de los actores privados.

Posteriormente, a mediados de la década de los años noventa surge el modelo de gobierno denominado “gobernanza moderna”, “nueva gobernanza” o “gobernanza multinivel” -impulsado en parte por la “Nueva Gestión Pública”<sup>2</sup>-, que supone la respuesta a los problemas sociales mediante una implicación de los actores privados en la gestión y la prestación de los servicios y una movilización conjunta de los recursos -PETERS y PIERRE (2005, p. 49)-.

Como veremos en el apartado siguiente, frente a la existencia de un único actor público dicho modelo se caracteriza por la existencia de una pluralidad de actores públicos -en distintos niveles de gobierno- y privados -organizaciones empresariales y sociedad civil-, que interactúan mediante la coordinación del Estado o de la Administración.

En todo caso, conviene tener presente que el modelo de la gobernanza convive en nuestra sociedad con los modelos de gobernación de administración o burocracia y gerencial. No obstante, a pesar de constituir el modelo más apropiado para dar respuesta a la mayor parte de las necesidades que plantea actualmente nuestra sociedad -de carácter complejo y dinámico-, posee un carácter residual.

## **2.- Fundamento y concepto de la gobernanza multinivel**

### **2.1.- Fundamento de la gobernanza multinivel**

Como hemos visto anteriormente, la gobernanza constituye una nueva forma de gobierno que, frente a la insuficiencia del modelo de Estado jerárquico, burocrático y centralizado tradicional, nació para responder eficazmente a las nuevas demandas

---

<sup>2</sup> La “Nueva Gestión Pública” impulsó el modelo de gobierno de la “nueva gobernanza”, ya que éste también pone especial énfasis en la evaluación y el rendimiento, y reduce el papel de los Estados, aunque tiene una visión más positiva de los Estados como representación del interés colectivo y de su función como coordinador de la gobernanza -PETERS y PIERRE (2005, p. 50 y 51)-.

sociales y a los nuevos retos de la gestión democrática de los asuntos públicos propios de la sociedad postindustrial -FERNÁNDEZ GARCÍA y MOTA CONSEJERO (2009, p. 6)-.

Los cambios sociales contemporáneos han originado nuevas complejidades e intereses a satisfacer por el Estado (como la participación, los asuntos de género, la dependencia o la inmigración), que exigen ser afrontados desde diferentes niveles de gobierno, junto con la participación de los actores sociales como fuente de intercambio de experiencias y conocimiento -PETERS y PIERRE (2005, p. 51)-.

Es más, la crisis económica en la que nos encontramos inmersos abunda precisamente en la necesidad de adoptar con carácter general este modelo de gobernanza -tal como, por ejemplo, ha puesto de manifiesto el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel<sup>3</sup>-, ya que, como veremos a continuación, contribuye a una mayor eficiencia de los recursos públicos.

Como se ha avanzado, las políticas públicas no pueden ser diseñadas ni ejecutadas mediante una única unidad administrativa o competencial, dado su carácter trasversal, al estar implicadas en la mayoría de ellas diferentes Administraciones o unidades de éstas -como veremos a lo largo del presente trabajo, la gestión del territorio constituye precisamente un claro ejemplo de ello-.

Pero, además, como consecuencia de la globalización han surgido nuevos intereses públicos de carácter global, como la protección del medio ambiente, la seguridad o la inmigración, cuya satisfacción exige la cooperación internacional de los Estados, conforme a modelos de gobernanza. A estas necesidades responden precisamente, como claros ejemplos de gobernanza multinivel, la Unión Europea<sup>4</sup> u otras organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional.

---

<sup>3</sup> Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones “Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel”, de junio de 2009.

<sup>4</sup> Como señala el apartado primero del Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel “*la gobernanza constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea*”. Asimismo, dicho apartado también destaca los objetivos y los efectos positivos de la gobernanza multinivel: “*Europa será fuerte, sus instituciones legítimas, sus políticas eficaces, sus ciudadanos se sentirán implicados e involucrados, si el modo de gobernanza de la misma garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes a fin de aplicar la agenda comunitaria y de responder a los retos globales. La gobernanza multinivel sirve, en efecto, a los objetivos políticos esenciales de la Unión Europea: la Europa de los ciudadanos, el crecimiento económico y el progreso social, el desarrollo sostenible y el papel de la Unión Europea como actor global. Refuerza la dimensión democrática de la Unión Europea e incrementa la eficacia de los procesos de la misma*”.

Por otro lado, la complejidad de los problemas sociales contemporáneos ha evidenciado no solo la incapacidad de los Estados para dar respuesta a los mismos sino su falta de conocimiento de la realidad en su integridad, ya que éste se encuentra dispersa entre los diferentes actores.

De ahí la necesidad de captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones, ya que ningún actor, público ni privado, tiene todo el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversos; y para ello resultan insuficientes tanto los informes técnicos de la Administración como la participación ciudadana tradicionales -PRATS CATALÀ (2005, p.148 y 161)-.

Finalmente, la incapacidad económica de los Estados para prestar los servicios públicos -derivada del incremento del gasto público y la disminución de los ingresos-, también ha puesto de manifiesto la necesidad de una movilización conjunta de los recursos, que incorporara a los actores privados en la prestación de los servicios y en la ejecución de las distintas políticas.

En suma, la gobernanza consiste en una estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea -PETERS y PIERRE p. 38-, que implica un cambio sustancial en la relación entre el Estado y la sociedad en el desarrollo y ejecución de las políticas públicas, tal como se desarrollará en el capítulo siguiente.

## 2.2.- Concepto de gobernanza

Llegados a este punto cabe realizar una aproximación hacia una definición del modelo la gobernanza, que, a su vez, ha sido objeto de diversas denominaciones como “gobernanza moderna”, “nueva gobernanza”, “gobernanza multinivel” (cuando interactúan diferentes unidades administrativas), “gobierno relacional” o “gobierno en redes” o “Estado facilitador” o “Estado coordinador”.

No obstante, lo cierto es que la definición de un concepto unívoco de este modelo de gobierno resulta difícil de precisar. Dicha dificultad deriva de la inexistencia de un modelo único de gobernanza, ya que sus estructuras difieren según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa ante el que nos encontremos -PRATS CATALÀ (2005, p.158)-, así como del sistema político de cada país.

En efecto, la gobernanza constituye un término que ha sido utilizado en sectores y ámbitos muy diversos, con matizaciones y características diversas. Así, por ejemplo, en función de la estructura político-administrativa cabe aludir a la gobernanza local, regional, europea e internacional o global. A su vez, el término gobernanza también se ha utilizado en sectores muy diversos, de ahí que se haya utilizado para referirse, por ejemplo, a la gobernanza territorial, de los recursos hidráulicos, de la economía, del medio ambiente, del desarrollo rural, de la cultura o, incluso, de la sociedad del conocimiento. Ello exige, por tanto, una contextualización de la gobernanza en función del ámbito o del sector en el que nos encontremos.

En cualquier caso, cabe realizar una aproximación al concepto general de gobernanza. Como referencia previa, el diccionario de la Real Academia Española define de una forma genérica el término gobernanza como “*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”, lo que exige acudir a una definición más amplia.

En este sentido, CERRILLO I MARTÍNEZ realiza una definición de gobernanza que aglutina las notas características de esta forma de gobierno, como conjunto de normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos, con la mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas y públicas y en la definición del interés general (2005, p. 9).

En suma, se trata de una nueva manera de gobernar diferente del modelo de control jerárquico, más cooperativo, en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas -MAYNTZ (2005, p. 83)-, lo que nos lleva a analizar la forma en que se realiza esta interacción de agentes mediante redes y el papel del Estado y la Administración.

### **3.- La interacción de los actores mediante redes. El Estado como actor principal en la gobernanza**

La interacción entre los actores que intervienen en la elaboración de una determinada política pública se realiza mediante el mecanismo de red, que, conforme a la definición de BÖRZEL es “*un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores,*

*que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos pretendidos”<sup>5</sup>.*

Por tanto, en las redes confluyen una pluralidad de actores que poseen unos recursos, intereses, objetivos y estrategias propios, pero que, a su vez, persiguen intereses y objetivos comunes que únicamente pueden alcanzar mediante la interdependencia con el resto de los actores. Y, precisamente, el resultado de las interacciones entre los diferentes actores son las políticas públicas.

Como consecuencia de ello, el Estado ya no es el único actor sino que interactúa y coopera con los actores involucrados en las cuestiones sociales (las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial), mediante asociaciones y partenariados, teniendo una función de coordinación de dichos actores en la formulación y la gestión de las políticas públicas. De ahí que el modelo de gobernanza supone un cambio en la concepción del Estado -y de la Administración- y en las relaciones de éste con la sociedad, lo que exige un reequilibrio en la forma de entender las relaciones entre ambos.

Sin embargo, no todas las aproximaciones de la gobernanza entienden el reequilibrio entre el Estado y la sociedad de la misma forma, ya que se encuentran condicionadas por el sistema político imperante en cada país -CERRILLO I MARTÍNEZ (2005, p. 15)-. Así, por ejemplo, algunos autores consideran que el Estado ha perdido toda su capacidad de gobernar (RHODES) y otros le otorgan un papel preeminente y central (PETERS y PIERRE, o PRATS CATALÀ).

En nuestra opinión, el Estado debe erigirse en el principal actor de este modelo de gobierno, por lo que adquiere si cabe una mayor relevancia. El Estado no es un actor más que interactúa en las redes sino que es el actor principal, ya que es precisamente quién debe definir el marco organizativo que permita el funcionamiento de éstas (por ejemplo, los mecanismos de participación) y la interacción de los distintos agentes que participan en las mismas.

Por ello, la misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la

---

<sup>5</sup> Definición recogida por CERRILLO I MARTÍNEZ (2005, p. 24).

comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes -PRATS CATALÀ (2005, p.159)-.

En consecuencia, la Administración Pública adquiere un papel de liderazgo, no sólo por cuanto debe adoptar las reglas conforme a las que se lleve a cabo la gobernanza, sino por cuanto también debe coordinar e impulsar las políticas y la participación de los distintos actores, tanto públicos como privados (garantizando la información y la participación de aquéllos que tengan mayores dificultades para acceder a las redes), así como fomentar los acuerdos en la toma de decisiones.

Por otro lado, esta labor de coordinación de la Administración no debe pasar por alto su posición privilegiada en el propio funcionamiento de las redes, ya que puede imponer determinadas decisiones al resto de los actores, aunque, como señala CERRILLO I MARTÍNEZ (2005, p. 29), debe limitar al máximo su poder efectivo de control y de imposición coercitiva a los actores, ya que ello violentaría el carácter horizontal de las redes. En todo caso, las decisiones que imponga la Administración deberán responder al interés público y a los principios democráticos.

#### **4.- Principios de buena gobernanza**

Los principios que deben garantizar una buena gobernanza que sea lo más democrática posible y que permita alcanzar los objetivos de este modelo de gobierno se recogen con toda claridad en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea<sup>6</sup>.

En concreto, su apartado segundo establece cinco principios como base de una buena gobernanza que, como veremos posteriormente, se completan en el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel. Dichos principios son los siguientes:

a) Principio de participación

Como señala el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel, la participación reviste dos dimensiones: por un lado, la democracia representativa, que constituye su fundamento; y, por otro lado, la democracia participativa, que la completa y que es precisamente la que exige la gobernanza.

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco».

El principio de participación conlleva que todos aquellos actores públicos y privados que ostenten intereses o recursos susceptibles de ser afectados por la toma de decisiones públicas (Administraciones Públicas en sus distintos niveles, empresas, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos...) se incorporen a las redes para participar en la elaboración y aplicación de las políticas públicas y en la provisión de los servicios públicos.

En efecto, la gobernanza no sólo exige la colaboración y participación de los agentes privados y sociales (mediante la promoción y el fomento de una ciudadanía activa por parte de la esfera pública), sino de las distintas Administraciones y departamentos competenciales que tengan interés o se encuentren afectadas por la política o actuación que se pretenda llevar a cabo, lo que exige una importante labor de cooperación o colaboración por parte de los agentes públicos.

Dejando para un momento posterior la colaboración entre distintas Administraciones o niveles de gobierno, respecto a la participación de la esfera privada cabe indicar en primer lugar una buena gobernanza requiere una sociedad civil fuerte -FARINÓS DASÍ (2011, p. 314)-, y ello exige una participación efectiva de todos los actores no gubernamentales. Pero la participación de la esfera privada exige un enfoque distinto a la participación tradicional, que permita a los distintos agentes públicos y privados y a la ciudadanía colaborar y cooperar en la definición y consecución del interés público, mediante el intercambio de recursos y conocimientos.

En efecto, la participación no debe limitarse a la representación institucional tradicional de la ciudadanía, que se articula mediante partidos políticos y sindicatos fundamentalmente (respecto a los que la sociedad se identifica paulatinamente en menor grado), sino que requiere una participación más amplia, que permita participar a aquellos sectores y ciudadanos no organizados y con dificultades de acceso -FARINÓS DASÍ (2011, p. 312)-.

Asimismo, la participación también exige superar el modelo tradicional caracterizado por la información pública y las consultas, y fomentar la apertura y el diálogo durante el proceso de toma de decisión, de modo que la política sea el resultado del diálogo y del consenso.

En este contexto, los paradigmas europeos nos señalan las pautas y los parámetros a seguir para una adecuada participación, tanto en la elaboración como en el seguimiento de las políticas y otros documentos. En este sentido, en el nivel europeo la elaboración

de los programas suele ser lenta, dada la amplia participación, que se lleva a cabo mediante la celebración de foros y congresos de información, el intercambio de experiencias e incluso la elaboración de encuestas vía internet -con preguntas concretas- para fomentar no solo el debate entre expertos y agentes sociales y económicos sino también de cualquier ciudadano que tenga interés en el contenido de aquéllos.

Asimismo, el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel<sup>7</sup> presta especial atención en la estimulación de la democracia participativa y la promoción desde los poderes públicos de una ciudadanía activa y propone, entre otras medidas, la organización de debates políticos y reuniones públicas, así como consultas y análisis de impacto territorial, recomendando expresamente el desarrollo del modelo de participación de la “Agenda 21 Local”.

De hecho, el Libro Verde sobre la cohesión territorial “Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”<sup>8</sup> fue un claro ejemplo de debate y participación, ya que tras plantear diversas cuestiones de evaluación para el debate, se invitó a todas las partes interesadas a enviar sus comentarios sobre aquéllas. Asimismo, dicha visión *bottom-up* también reside en la elaboración de los propios programas económicos y en la definición de los marcos de referencia para la gestión de los distintos fondos europeos, pues fomentan la realización de foros de participación, la elaboración de encuestas, los debates políticos o las reuniones públicas.

En relación con esta cuestión cabe traer a colación los criterios que señalan PERIS BLANES, ACEBILLO BAQUÉ y CALABUIG TORMO para propiciar una discusión constructiva: una información y una formación necesaria para participar, que permita pronunciarse de manera coherente y rigurosa; la posibilidad de llevar a cabo un debate abierto y equilibrado; y el pensamiento de los actores en clave de interés general (p. 59).

Asimismo, en cuanto a las formas de participación, los citados autores aluden a las propuestas elaboradas por WILCOX, pensadas para procesos participativos impulsados desde la administración pública conforme a los siguientes niveles (p. 54 y 55):

1. Información: Consiste en informar a la ciudadanía de lo que se va a hacer.

---

<sup>7</sup> Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones “Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel”, de junio de 2009.

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, de 6 de octubre de 2008.

2. Consulta: Consiste en ofrecer un número determinado de opciones y recoger sugerencias.
3. Decisión conjunta: Consiste en animar y permitir que otros propongan ideas y opciones, para que conjuntamente se elija la mejor opción.
4. Actuación conjunta: Los diferentes intereses involucrados no sólo deciden conjuntamente, sino que se asocian para su implementación. Puede suponer una colaboración puntual o el establecimiento de acuerdos de colaboración permanente con otros actores.
5. Apoyo a iniciativas independientes: Significa ayudar a otros actores del entorno local a desarrollar y llevar a cabo sus propios planes a través de un marco de ayudas, asesorías o apoyo económico.

En suma, los agentes públicos deben estimular y fomentar los mecanismos idóneos que permitan articular desde el punto de vista institucional la participación de los diferentes actores, promoviendo una “ciudadanía activa”<sup>9</sup>, y fomentar la adopción de acuerdos.

La participación efectiva de los agentes privados y sociales genera una mayor confianza de la sociedad en las Administraciones Públicas y en los resultados finales de las políticas, así como una mayor eficiencia en la actuación administrativa y un fortalecimiento del papel de la ciudadanía en el desarrollo de las actuaciones públicas.

#### b) Principio de transparencia

Con carácter general, el principio de transparencia responde a la necesaria comunicación e información que deben suministrar las autoridades públicas a los ciudadanos y a los agentes privados, respecto a las políticas y las actuaciones que llevan a cabo, lo que ayuda a fomentar la confianza en las Administraciones e instituciones públicas y permite incrementar la legitimidad democrática de éstas.

Pero en el modelo de gobernanza la transparencia y la información poseen si cabe mayor relevancia, ya que constituyen un *príus* esencial para garantizar la participación

---

<sup>9</sup> Término utilizado en el Libro Blanco de la Gobernanza Multinivel.

de los distintos actores que interactúan en las redes, así como el seguimiento de las políticas públicas.

La transparencia debe permitir que los ciudadanos con mayores dificultades puedan no sólo participar en las redes y en la toma de decisiones de una forma efectiva sino que también puedan llevar a cabo un control efectivo y real, es decir, un seguimiento de las actuaciones públicas.

Por ello, la información debe ser directamente accesible para todos los actores y proporcionarse de forma clara. Pero, además, las reglas de funcionamiento de las redes (composición, ponderación de voto de los respectivos actores, nivel de representatividad de los intereses en juego...) y de articulación de las relaciones de interacción entre los distintos actores (como las formas de intercambio de opiniones y de participación) también deben ser claras y accesibles para todos los actores.

c) Principio de responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*)

La gobernanza implica una redefinición de los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales, de carácter vertical (elecciones y participación de los ciudadanos en ellas), por otros mecanismos de carácter horizontal, como la participación ciudadana, el establecimiento de medidas de control administrativo internas o el acceso a la información y la transparencia -CERRILLO I MARTÍNEZ (2005, p. 21)-.

Asimismo, debe quedar claro que dicha rendición de cuentas frente a la ciudadanía no debe realizarse únicamente por parte de las Administraciones Públicas, sino también por el sector privado y la sociedad civil, ya que, conforme al modelo de gobernanza, todos ellos participan en la toma de decisiones públicas y, por tanto, son corresponsables en dichas decisiones, sin perjuicio del privilegio de decisión de las Administraciones.

Por ello, la aplicación de este principio exige una labor de clarificación del papel de cada uno de los actores que intervengan en la toma de decisiones y de su correlativa responsabilidad, lo que, como señala el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel, no diluye la responsabilidad política en ningún caso (apartado segundo).

En todo caso, como señalan PERIS BLANES, ACEBILLO BAQUÉ y CALABUIG TORMO (p. 62), la rendición de cuentas tiene dos componentes: por un lado, el derecho a obtener respuesta y recibir explicaciones sobre acciones o decisiones llevadas a cabo, así como

la obligación de proveerlas (*answerability*); y, por otro lado, la capacidad para asegurar que se lleva a cabo una acción y acceso a mecanismos de corrección cuando falla la rendición de cuentas (*enforceability*).

d) Principio de eficacia

La eficacia no es sino la obtención de los resultados perseguidos mediante una actuación conforme a los objetivos preestablecidos de interés general. Se trata de un principio esencial en la actuación administrativa que tiene por objeto la calidad de los servicios públicos y la adecuada gestión económica, de ahí que se complete con el principio de eficacia, que hace referencia a la optimización de los recursos en la gestión de las políticas y en la prestación de los servicios.

Pues bien, la gobernanza pretende dotar precisamente de la mayor eficiencia a la actuación administrativa y, en concreto, a las políticas. Por ello, como señala el Libro Blanco de la Gobernanza, dicho principio debe orientar las actuaciones de los diversos actores y, a su vez, requiere que la aplicación de las políticas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

Por su parte, el Libro Blanco de la Gobernanza Multinivel abunda en la necesidad de reforzar la eficacia de la acción comunitaria (apartado 4). En este sentido, señala que para garantizar la eficacia constituye un criterio primordial la elección de los instrumentos pertinentes, lo que constituye, como indica, una garantía para la coherencia.

Asimismo, “*a fin de luchar contra los efectos negativos de la concentración en la toma de decisiones, de la dispersión de la acción y de la dilución de los resultados*”, se alude a la necesidad de llevar a cabo “*procesos de consulta, experimentación y análisis de impacto territorial, el método abierto de coordinación, los instrumentos jurídicos de contractualización, como los pactos territoriales*”.

A su vez, para alcanzar este principio este documento anuncia diversos criterios, como son la necesidad de “*concebir y aplicar las políticas comunes en asociación*”, la acción coordinada de los distintos niveles de poder, así como de las políticas e instrumentos<sup>10</sup>, y la elaboración de políticas con un enfoque integrado.

---

<sup>10</sup> En concreto, señala que “*la acción coordinada de los distintos niveles de poderes, por una parte, y la coordinación de las políticas e instrumentos, por otra, resultan indispensables para mejorar la gobernanza europea en la aplicación de las estrategias comunitarias*”.

De hecho, el apartado segundo del Libro Blanco de la Gobernanza Multinivel, titulado “construir Europa en asociación”, señala que la eficacia queda garantizada con la contribución de todos los agentes y una acción basada en la asociación y coordinada entre todas las Administraciones. Y, en concreto, respecto a la colaboración entre Administraciones indica que ésta supera los límites de la participación y la consulta, así como que *“la gobernanza multinivel no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias”* (punto segundo). A su vez, dicho documento señala que los principios y mecanismos de consulta, coordinación, cooperación y evaluación señalados deberán aplicarse a los distintos Estados miembros.

En todo caso, esta colaboración, como indica el propio Libro Blanco, exige *“verdaderos esfuerzos ahora para eliminar las culturas administrativas que obstaculizan el avance de los procesos de descentralización en curso”*, tal como, además, se pondrá de manifiesto en el presente trabajo.

e) Principio de coherencia

El principio de coherencia exige que las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas sean coherentes entre sí, lo que exige un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones de los distintos niveles de gobierno con vistas a garantizar un enfoque coordinado dentro del conjunto de políticas. En relación con dicho principio, cabe traer a colación lo expuesto anteriormente respecto a la colaboración y cooperación entre Administraciones.

f) Principio de subsidiariedad

El Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel señala expresamente que la gobernanza multinivel garantiza la aplicación de los principios de buena gobernanza previstos en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea y los completa.

Pero, además, resalta, entre otras cuestiones, la importancia del principio de subsidiariedad. En concreto, señala que *“la gobernanza multinivel se basa en el respeto del principio de subsidiariedad, que evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder, y garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas en el nivel más apropiado”* (apartado segundo).

Y, a efectos de llevar a la práctica dicho principio, el propio documento destaca la importancia de los municipios y las regiones en la gobernanza multinivel y, en concreto, “*en la coordinación de la política europea*”, lo que facilita “*la elaboración y aplicación de las políticas europeas con impacto territorial*”, por su proximidad con el territorio.

g) *Especial referencia a los modelos de partenariados en la gestión multinivel*

Como se ha expuesto, el concepto de gobernanza tiene unos contornos difusos y complejos. Pero también el inherente término de “partenariado”, que hace referencia a diversos modelos de colaboración público-privada y puede encontrar cabida tanto en fórmulas institucionalizadas o no institucionalizadas. Pues bien, como forma de llevar a cabo la articulación de este modelo, interesa traer a colación la relevancia de las fórmulas institucionalizadas mediante las que la Administración entra a formar parte de la red para gestionar el “partenariado”, lo que puede resultar especialmente interesante para la gestión de proyectos complejos.

## **5.- Críticas a la gobernanza multinivel**

La gobernanza ha sido objeto de críticas, que se han centrado fundamentalmente en su legitimidad democrática. En este sentido, se ha criticado principalmente la ausencia de legitimidad democrática de los actores que participan en las redes, con la consiguiente debilitación de la representación de los cargos electos y de las instituciones representativas, la facilidad de los actores más fuertes y con mayor recursos y capacidad de *lobby* para acceder a las redes y la paralela dificultad de los más débiles.

Pues bien, resulta evidente que la gobernanza exige una reformulación de las reglas aplicables a la toma de decisiones políticas -e incluso de la concepción de la representación democrática-, que debe responder a una relación de complementariedad entre gobernanza y democracia. De ahí que los principios democráticos deban inspirar las normas y valores de la gobernanza, y que ésta promueva y potencie los valores democráticos -CERRILLO I MARTÍNEZ (2005, p. 18 y 19)-.

En este sentido, la estructura interactiva de la gobernanza debe garantizar que todos los intereses sociales implicados tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional -PRATS CATALÀ (2005, p.144)-, lo que, evidentemente, no impedirá la ponderación del peso específico de cada uno de los actores que participen en la red, en caso de que sea necesario.

Por tanto, todos los actores y representantes de intereses sociales deben disponer de la posibilidad de acceder a las redes y organizarse, pero también deben recibir la información necesaria para ello, lo que exige una mayor transparencia por parte de la esfera pública, que les permita participar en la toma de decisiones en condiciones de igualdad. Para ello deben aplicarse los principios de la gobernanza conforme se ha expuesto en el apartado anterior.

No obstante, también se ha planteado que el funcionamiento democrático de las redes no resuelve por sí solo la cuestión de la legitimidad democrática del modelo de gobernanza, ya que no garantiza que los intereses de los distintos actores respondan en todo caso al interés público general.

Pues bien, ello justifica precisamente la prevalencia del Estado y de las instituciones políticas de gobierno sobre los grupos de interés, con la consiguiente posibilidad de imponer la decisión final, siempre que dicha decisión responda al interés público, lo que permite, a su vez, alcanzar la legitimidad democrática de la gobernanza -ARENILLA SÁEZ y LLORENTE MÁRQUEZ (2012, p. 54)-.

Finalmente, cabe indicar que también se ha criticado la falta de transparencia de las redes, así como los problemas que plantea la rendición de cuentas derivados de la dispersión de la responsabilidad entre los distintos actores. Dado que guardan relación con los principios de transparencia y rendición de cuentas, se realiza una referencia al análisis de dichos principios realizado con anterioridad.

## **6.- La importancia de la gobernanza multinivel en el ámbito local**

Como hemos visto, la gobernanza multinivel se caracteriza por un cambio en el papel del Estado, ya que éste deja de ser el único actor que da respuesta a los problemas sociales, para interactuar con el resto de actores involucrados en las cuestiones sociales, ostentando una función de coordinación de dichos actores en la formulación y gestión de las políticas públicas.

La complejidad de los desafíos a los que el Estado debe dar respuesta actualmente ha derivado en reformas institucionales, que en las últimas décadas han producido una fragmentación de la soberanía de los Estados en distintos niveles de gobierno. Por un lado, como hemos visto, los Estados han creado instituciones de carácter supranacional, como la Unión Europea, a la que le han cedido parte de sus competencias; pero, por otro lado, se ha llevado a cabo un progresivo proceso de descentralización, que incide en los

ámbitos regionales y locales, a los que se les han atribuido nuevas competencias y recursos.

Pues bien, dicha descentralización ha otorgado un mayor protagonismo a las Administraciones Públicas locales y a los agentes locales, ya que el ámbito local constituye un espacio estratégico de actuación pública respecto a los nuevos retos a los que se enfrenta el Estado de bienestar -NAVARRO y RODRÍGUEZ (2009, p. 26)-, dada su proximidad a los ciudadanos.

Por ello, es precisamente en el ámbito local donde la gobernanza ha adquirido mayor relevancia, ya que la crisis del Estado de bienestar tuvo una especial incidencia en dicho ámbito por cuanto las nuevas demandas derivadas de las transformaciones sociales y culturales que dieron lugar a aquélla y los nuevos retos de la sociedad post-industrial se centraron fundamentalmente en su ámbito competencial.

Desde que el desarrollo del Estado de bienestar a mediados del siglo pasado supusiera que las *“low politics”* atribuidas al ámbito local (políticas de carácter asistencial frente a la desigualdad y la desintegración social) se transformaran en *“high politics”*<sup>11</sup>, el Estado se ha atribuido progresivamente tales áreas con el objeto de procurar la integración socio-laboral y social, pero asignando la producción de los servicios benéfico-asistenciales a las Administraciones Locales -NAVARRO y RODRÍGUEZ (2009, p. 16 y 17)-.

Además, la sociedad postindustrial ha conllevado el nacimiento de nuevas necesidades de los ciudadanos derivadas de nuevas formas y estilos de vida, que han configurado una nueva área de actuación estatal, como es el área socio-cultural, cuyos servicios son también prestados por los entes locales -NAVARRO y RODRÍGUEZ (2009, p. 18)-. Así, por ejemplo, las actividades socioculturales para jóvenes, mayores o mujeres, la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, la atención a la población dependiente o el reconocimiento de nuevas formas de convivencia como producto del fenómeno de la inmigración.

---

<sup>11</sup> Como señala el citado autor, *“en la formación del estado-nación se establece una división funcional del trabajo por la que los niveles de gobierno superiores se reservan la “high politics” (política impositiva y de defensa nacional), dejando al ámbito local la “low politics”, la tarea de atender los procesos de desigualdad y desintegración social producto del proceso de industrialización mediante acciones y políticas de carácter asistencial”*.

Pero este incremento progresivo de los servicios a prestar por parte del ámbito local no ha sido objeto de un aumento paralelo de los ingresos procedentes de otros ámbitos de gobierno, sino que incluso se vio acompañado de una disminución, como consecuencia de la crisis financiera del Estado -HUETE GARCÍA (2010, p. 24 a 26)-. Esta situación ha dado como resultado, desde finales de los años setenta, el denominado “dilema de la autonomía local”<sup>12</sup>.

Pues bien, la cercanía de la esfera local respecto a la ciudadanía (que conlleva una mayor participación ciudadana) y la escasez de recursos para la prestación de los servicios atribuidos a aquella (que exige una mayor participación de los agentes privados), junto con la propia estructura político-administrativa de nuestro Estado (que abunda en la interacción de la Administración local con las estatal y regional), han contribuido a que el desarrollo de las nuevas formas de gobernanza haya adquirido un protagonismo mayor en éste ámbito.

Pero, además, resulta determinante un factor adicional, como es el territorio, que se circunscribe al ámbito local y que constituye el espacio en el que se desenvuelve el desarrollo y se llevan a cabo las distintas políticas económicas<sup>13</sup>.

De ahí el papel protagonista que ostentan los entes locales en el desarrollo del territorio. Como veremos posteriormente, los gobiernos locales constituyen actores de primer orden en relación con la elaboración de las políticas públicas con incidencia en el territorio.

De hecho, el Libro Blanco gobernanza multinivel abunda en esta dirección al señalar que “*la crisis mundial actual pone de manifiesto ... la necesidad de contar con la estrecha colaboración de los entes regionales y locales en la concepción y aplicación de las estrategias comunitarias, dado que dichos entes son responsables de la aplicación de alrededor del 70% de la legislación comunitaria*” (apartado 1). Por ello, como se ha expuesto al analizar el principio de subsidiariedad, dicho documento otorga a los municipios -y a las regiones- un papel de primer orden en la elaboración y aplicación de las políticas territoriales.

---

<sup>12</sup> HUETE GARCÍA, recoge la definición de YLONEN del “dilema de la autonomía local” en los siguientes términos: “*el reconocimiento o consenso de que en razón de su cercanía debe ser la unidad de gobierno local que preste servicios a la ciudadanía, frente a una escasa capacidad financiera y/o dependencia económica hacia otras unidades de gobierno*” (p. 26).

<sup>13</sup> Como señala FARINÓS DASÍ (2005, p. 225), “*el mejor ámbito para el desarrollo de las nuevas formas de gobernanza es la esfera local... por cuanto desde ella resultan fáciles de identificar los dos elementos que definen el gobierno local: el territorio y las instituciones*”.

## **II.- LA VISIÓN Y ESTRATEGIA TERRITORIAL COMO PREMISA DE LA GOBERNANZA EUROPEA**

### **1.- La importancia del territorio y de la escala local en el mundo globalizado**

Los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos inherentes a la globalización han dado como resultado una economía de carácter mundial o global. Pero, paradójicamente, en este contexto globalizado ha resurgido el papel del territorio en el desarrollo económico, por la estrecha conexión entre ambos.

En efecto, la economía global se encuentra ligada a los territorios, ya que los flujos económicos se concentran dentro de una red de territorios más atractivos y la propia economía se beneficia de las diferencias de los territorios -FARINÓS DASÍ (2005, p. 227)-.

Los territorios se organizan en red y actúan como nodos que dan forma a ésta mediante la generación de estrategias que les conecten a la red global y la puesta en valor de todos sus recursos y capacidades para ser influyentes dentro la red (ABAD ARAGÓN, p. 8) (capital relacional).

De ahí que se haya producido también un cambio en la concepción del territorio, pues ya no se considera únicamente como mero soporte físico de actividades sino como un espacio que posee una identidad y unos recursos propios y que constituye un factor de competitividad de primer orden, cuyas potencialidades deben permitir impulsar su desarrollo (capital territorial). El territorio es el espacio donde se producen las relaciones sociales y económicas generadoras de equilibrio, desigualdad o marginación, dependiendo de su grado de conexión a redes más o menos globales -ROMERO GONZÁLEZ (2005, p. 61)-.

Pues bien, precisamente ésta es la filosofía a la que responde la cohesión territorial europea, con el objeto de superar las tradicionales cohesiones social y económica, mediante la incorporación de la variable territorial a las políticas económicas. La dimensión territorial se incorpora a las políticas públicas, ya que se considera que el territorio es el elemento transversal y horizontal que debe ser tenido en cuenta por los Estados y regiones cuando elaboren sus programas y concentren sus recursos en las

distintas prioridades -(ROMERO GONZÁLEZ (2011, p. 21)-, tal como veremos posteriormente.

La justificación es evidente, pues el territorio es un bien limitado y su ordenación y uso condiciona las posibilidades de desarrollo futuro, por lo que su ordenación se convierte en una actividad de carácter estratégico -FARINÓS DASÍ (2005, p. 226)-. De las formas tradicionales de ordenación del territorio se transita hacia nuevos enfoques que centran la atención en el desarrollo territorial -ROMERO GONZÁLEZ (2005, p. 82)-.

Como consecuencia de ello, la escala local y los agentes locales han adquirido un papel protagonista en el desarrollo territorial. Como señala ABAD ARAGÓN (2010, p. 23), ahora se defiende la reflexión hecha desde lo local, desde el territorio de la proximidad y de lo concreto, desde la escala humana, para intervenir en la esfera global con mayores garantías.

Por tanto, la articulación del territorio descansa en sede teórica en el impulso de relaciones horizontales entre los agentes locales de las redes -y no jerárquicas conforme al sistema tradicional-, lo que exige un cambio en el gobierno del desarrollo territorial. Por ello, el enfoque *bottom-up* debe sustituir al enfoque tradicional de arriba abajo y de carácter jerárquico.

De ahí la necesidad de que la puesta en valor de los recursos y potencialidades propias de cada territorio se realice mediante una gestión del territorio conforme a los principios de la gobernanza multinivel que hemos visto anteriormente, ya que el desarrollo del territorio exige la coordinación y colaboración entre los diferentes entes públicos.

Para ello, resulta esencial la adopción de una visión estratégica del territorio como punto de referencia de la gobernanza de los programas económicos, que permita, conforme a los postulados de la Unión Europea que veremos a continuación, la conexión entre territorio y desarrollo económico.

## **2.- La visión territorial como criterio de referencia en la gobernanza de los programas económicos**

La inclusión de la visión territorial en las políticas económicas surgió como consecuencia de la necesidad de articular de forma más racional las políticas

económicas y regionales a partir de las bases teóricas elaboradas por el Consejo de Europa<sup>14</sup>.

En concreto, los documentos aprobados en Postdam en 1999 (la denominada *Estrategia Territorial Europea*) y en Leipzig en 2007 (la *Agenda Territorial Europea*), y su ulterior *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020* (Gödöllő, 2011) han terminado por atribuir al criterio territorial un carácter básico en el cumplimiento de los objetivos de competitividad europea en la gestión de los recursos económicos.

En consecuencia, la idea esencial sobre la que se articula la ordenación territorial europea, fundamentalmente a partir de la *Estrategia Territorial Europea* y la *Agenda Territorial Europea*, deriva de la conexión entre equilibrio territorial y competitividad económica, en la medida en que se considera que una Europa con un crecimiento más equilibrado entre el centro -actual motor de la economía Europea, altamente densificada- y una periferia más retrasada y peor conectada, y entre las ciudades y el mundo rural, potenciará la competitividad de su economía.

Esta idea inicialmente planteada en las reuniones de Ministros competentes en esta materia fue elevada de nivel al constituir uno de los pilares de los objetivos planteados en los Consejos de Jefes de Estado en Lisboa y Gottemburgo en los años 2001 y 2002<sup>15</sup>. Las sucesivas presidencias de Holanda y Alemania dieron un impulso a esta nueva perspectiva mediante la elaboración de los documentos preparatorios de lo que posteriormente sería la *Agenda Territorial Europea*<sup>16</sup>, en la que se abundó

---

<sup>14</sup> El conjunto de reflexiones que en el seno del Consejo de Europa fue elaborando la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT) a partir del año 1970, tuvo en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en la Conferencia celebrada en Torremolinos en mayo de 1983, su aportación más relevante en esta primera etapa.

<sup>15</sup> El objetivo declarado de los Jefes de Gobierno en la cumbre de Lisboa en el año 2000 fue el de hacer de la UE “*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*”. A este objetivo económico y social se añadió la visión ambiental en la Estrategia de Gottemburgo acordada en la reunión de los Jefes de Gobierno los días 15 y 16 de junio de 2001. En concreto, dicha Estrategia se refería a la una estrategia para el desarrollo sostenible y ha añadido una dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social. El desarrollo sostenible -afrentar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones- es un objetivo fundamental de los Tratados, que exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva.

<sup>16</sup> En este sentido, se indica que los Ministros responsables de política territorial reunidos en Rotterdam (29 de noviembre de 2004) “*Acuerdan incorporar a las políticas de la UE la dimensión territorial, a cuyo fin considerar necesario elaborar un documento con el nuevo objetivo de la Unión Europea relativo a la cohesión territorial*”. Por su parte, en la reunión de los Ministros en Luxemburgo en mayo de 2005 se adoptó un programa de trabajo para la elaboración de una Agenda Territorial cuyo primer borrador se titula

especialmente en la idea de la diversidad territorial como una riqueza propia de Europa que permitiría hacer más competitiva su economía.

Asimismo, el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial insiste en la idea de aprovechar la diversidad del territorio y del sistema de ciudades europeo como un valor intrínseco. En concreto, señala que la cohesión territorial “*consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes*”.

Los documentos son profusos en su diagnóstico y visión del futuro pero, a modo de resumen, cabe citar la *Agenda Territorial Europea*, que expresamente señala que se construye sobre los tres objetivos principales de la *Estrategia Territorial Europea* (ETE), que sigue siendo válida: el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural; la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y el desarrollo sostenible, la gestión prudente y la protección del patrimonio natural y cultural.

Por su parte, la *Agenda Territorial Europea* de 2007 hizo un esfuerzo importante por conectar los criterios de desarrollo con los programas económicos, tal como se pone de manifiesto en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España para el período 2007-2013. En este documento se intentan concretar los nuevos criterios coordinando los fondos desde un prisma territorial. Así, comienza reafirmando esta visión territorial al señalar con rotundidad que “*por tanto, se puede afirmar que la cohesión territorial es el elemento clave en el diseño de este MENR*”; y, por otro lado, destaca que la cohesión es un equilibrio de la renta de la población, al señalar que “*los fondos estructurales aplicados en España contribuirán sin duda a mejorar el equilibrio en la distribución territorial de la renta y en la prestación de los distintos servicios así como a un desarrollo armónico de los distintos sectores productivos en todos los territorios*”.

Por ello, los instrumentos de planificación o directrices territoriales deben tener en cuenta no solo los criterios de la estrategia territorial europea sino también los propios programas económicos, de manera que, en buena lógica, el análisis y diagnóstico en el

---

“*The territorial state and perspectives of the european union document. Towards a stronger european territorial cohesion. In the light of the lison and gothnburg ambition*”, y que fue aprobado el 6 de junio de 2006.

nivel regional y subregional debería responder a estos criterios y conectar con los programas económicos del Estado y de la Unión Europea.

En consecuencia, del conjunto de documentos europeos cabe extraer tres criterios esenciales que deberían funcionar como ejes de la ordenación territorial sobre la que sustentar una adecuada gobernanza del desarrollo territorial.

a) La estrategia territorial -hoy visión territorial en el Tratado de Lisboa- significa fundamentalmente la introducción de un criterio territorial en la definición de las políticas económicas. Dicha estrategia surge, en esencia, como consecuencia de la necesidad de establecer un escenario territorial que permita encauzar los diferentes fondos estructurales y las políticas sectoriales, por lo que se trata, en definitiva, de conectar economía y territorio, es decir, planificación sectorial y planificación territorial.

b) La novedad de la *Estrategia Territorial Europea* respecto al planteamiento anterior se encuentra en la conexión del equilibrio territorial no solo con la equidad -no solo es una cuestión de equilibrio como ideal de justicia: la igual accesibilidad a los servicios y a la riqueza en Europa- sino con la competitividad, en el sentido de que un territorio europeo menos concentrado con un sistema de ciudades y poblaciones menos centralizado potenciará su competitividad. Por tanto, el policentrismo no constituye simplemente una idea formal y bien intencionada sino el verdadero motor que favorecerá una mayor integración económica global.

c) La cohesión territorial supone la introducción de formas alternativas de gestión vinculadas a la implementación de las técnicas propias de gobernanza a través de la interrelación a escalas multinivel. El instrumento más adecuado es la cooperación territorial y la gestión multinivel, de manera que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la Unión Europea debe actuar a partir de las necesidades y propuestas que surgen desde las unidades funcionales de menor escala<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> En este sentido, el Libro Blanco de la Gobernanza del Comité de las Regiones de 2009 señala en su página 30 lo siguiente: “La aplicación de la cohesión territorial, como objetivo comunitario, resulta, a dichos efectos, fundamental para el futuro de las políticas comunes. El ámbito de aplicación de la cohesión territorial debe, efectivamente, tener en cuenta tres dimensiones: una dimensión correctora, a través de la «reducción de las disparidades existentes» y asegurando la igualdad en el acceso a los servicios públicos esenciales a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan; una segunda dimensión preventiva, con el fin de «hacer más coherentes las políticas sectoriales que tengan un impacto territorial y buscar en todo caso la potenciación de los recursos endógenos de las zonas menos favorecidas al objeto de

### **3.- La planificación y la gestión territorial de escala regional y local como elemento esencial en la vertebración de las políticas económicas europeas. La Agenda Territorial Europea 2020**

#### 3.1.- La coordinación de competencias con incidencia territorial y la optimización de resultados

Dentro del contexto descrito, la *Agenda Territorial Europea 2020*, “*Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*” -acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial el 19 de mayo 2011 en Gödöllő (Hungria)- dio un paso importante en la gestión coordinada de los diferentes niveles de gobierno administrativos en la elaboración de las diferentes políticas económicas con incidencia en el territorio.

En efecto, dicho documento, tras recordar que los artículos 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establecen que las políticas de cohesión y las acciones de la Unión Europea deben contribuir al desarrollo económico, social y territorial, señala que “*la coordinación de las distintas políticas sectoriales, optimizadas para maximizar el impacto y la coherencia territorial puede, aumentar significativamente su éxito y ayudar a evitar, en todos los niveles territoriales, los efectos negativos de las políticas en conflicto*” (apartado 7). Asimismo, reitera esta misma propuesta al señalar que “*somos conscientes de que la mejora de la cohesión territorial requiere una coordinación eficaz de las políticas, los actores y mecanismos de planificación, y la creación y el intercambio de conocimiento territorial*” (apartado 40).

En todo caso, la coordinación tiene que tener como objetivo no solo las relaciones entre las Administraciones nacionales y regionales con las instituciones de la Unión Europea sino también de las entidades locales y los actores privados, tal como se recoge en la Estrategia Territorial, que, a su vez, recoge una referencia indirecta a la gobernanza multinivel entre sus recomendaciones. En este sentido, tras recordar que “*los instrumentos de aplicación y las competencias están en manos de las instituciones de la UE, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y los actores*

---

*garantizar la fijación de la población en estos territorios», y una tercera dimensión incitativa, por medio de la mejora de «la integración territorial» que fomente la cooperación”.*

privados”, señala que “*las distintas escalas de gobierno son necesarias para gestionar diferentes territorios funcionales y para asegurar la contribución equilibrada y coordinada de los actores locales, regionales, nacionales y europeos en el cumplimiento del principio de subsidiariedad*” (apartado 40)<sup>18</sup>.

A su vez, la coordinación debe tener un doble enfoque, ya que, como señala el citado apartado, requiere “*la coordinación vertical y horizontal entre los órganos de decisión en diferentes niveles y las políticas relacionadas con el sector*”, con el objeto de “*asegurar la coherencia y la sinergia*”

Finalmente, cabe destacar la relevancia e importancia que conceden los Ministros a la necesidad de adoptar un enfoque más estratégico para mejorar la cohesión territorial, especialmente en el desarrollo local y regional, al señalar que “*la dimensión territorial estaría mejor reflejada y las diferentes posiciones de partida, las particularidades nacionales, regionales y locales podrían ser reconocidas en el proceso de implementación y seguimiento de la Estrategia 2020 de Europa*”. Con ello se deja patente que la visión territorial en la planificación económica regional y local no solo permite una mayor dosis de coherencia y sinergia sino una mayor visibilidad en las propias políticas europeas (apartado 44).

### 3.2.- La necesidad de integrar los programas económicos regionales y locales en las estrategias europeas y en la evaluación y seguimiento de los resultados

Por otro lado, en el contexto del presente trabajo interesa traer a colación dos ideas en las que insiste la *Agenda Territorial*, como son, por un lado, la necesidad de elaborar programas y proyectos que se integren en las estrategias de los fondos regionales y, por otra parte, la evaluación y seguimiento de los resultados de los programas y fondos.

En este sentido, el apartado 43 alude a la integración de los programas europeos en las prioridades territoriales en los siguientes términos: “*Hacemos hincapié en que las políticas de la UE pueden contribuir a la aplicación de las prioridades territoriales de la UE en diferentes grados y de diferentes maneras como se demostró con ejemplos en el Estado actualizado los territorios y las perspectivas*”.

---

<sup>18</sup> Asimismo, el apartado 43 incide en esta cuestión al señalar lo siguiente: “*La interacción eficaz de las políticas sectoriales pueden ser apoyadas por su coordinación en cada nivel territorial. La coordinación territorial debe ser apoyada por instrumentos como la evaluación de impacto territorial, los mecanismos de coordinación y la planificación territorial de vigilancia sensible*”.

Asimismo, la Agenda insiste en la necesidad de tener en cuenta la dimensión y el impacto territorial como elemento de evaluación tanto en el momento de la programación como en la valoración de los resultados. En concreto, el apartado 46 alude al *“fortalecimiento de los mecanismos que pueden asegurar la coordinación territorial en sus intervenciones, la mejora de la dimensión territorial de todos los pasos de las actividades de la programación estratégica, evaluación y seguimiento, asegurando posibilidades de integración basadas en el lugar”*.

Esta idea se reitera en diferentes ocasiones, en los apartados 46, 49 y 50. En concreto, el apartado 50, tras recordar la coordinación territorial de las políticas indica que dicha coordinación deberá estar apoyada en una evaluación territorial sensible y que estos aspectos territoriales se integrarán en informes periódicos nacionales y europeos<sup>19</sup>.

### 3.3.- El intercambio de buenas prácticas y la transferencia de conocimientos

Por otro lado, interesa destacar también la relevancia que otorga la *Agenda Territorial* al desarrollo de instrumentos europeos que fomenten el intercambio de buenas prácticas y la transferencia de conocimientos.

---

<sup>19</sup> (46) *“Apoyamos la profundización de la dimensión territorial de la política de cohesión en su caso: Fortalecimiento de los mecanismos que pueden asegurar la coordinación territorial en sus intervenciones, la mejora de Programas y proyectos, y la integración de las diferentes estrategias de los fondos regionales”*.

(49) *“Destacamos que una mejora del seguimiento y evaluación a nivel de la UE del desarrollo territorial y la cohesión territorial, de los esfuerzos por desempeñarlos deben ser desarrollados, mientras que la carga administrativa de garantía de los Estados miembros no deberían aumentar. Las practicas actuales de evaluación y monitoreo de los requisitos de la UE, incluidos los de los Fondos Estructurales y de Cohesión y la aplicación de la Estrategia Europa 2020, deben incorporar las consideraciones territoriales”*.

(50) *“Las evaluaciones integradas de impacto de las principales políticas de la UE y el programa deben seguir siendo desarrolladas en base a aportes de partes interesadas. Con el fin de reforzar la dimensión territorial de la evaluación de impacto realizada por la Comisión Europea, antes de cualquier iniciativa legislativa, hacemos un llamado a la Comisión Europea a tomar en cuenta los aspectos territoriales de estas evaluaciones de impacto, y pedimos al Comité de las Regiones que proporcione información de las autoridades regionales y locales”*.

(60) *“El examen de los impactos territoriales y la coordinación territorial de las políticas son importantes, en particular, a nivel nacional y regional. Esta coordinación deberá ser apoyada por la evaluación territorial sensible y las practicas de control, fortaleciendo aun más la contribución del análisis de las evaluaciones de impacto territorial. Estos aspectos territoriales podrían integrarse en informes periódicos nacionales y europeos y evaluaciones relacionadas con la política de cohesión y la Estrategia 2020 de Europa, evitando la burocracia innecesaria”*.

En concreto, el apartado 54 señala que “*el valor añadido específico y el apoyo de los instrumentos europeos por el intercambio de buenas prácticas, así como proyectos de innovación y la transferencia de conocimientos entre las organizaciones participantes, como por ejemplo la creación de redes interregional (INTERREG IVC, INTERACT, URBACT)*”.

#### 3.4.- La relevancia de la complementariedad del espacio urbano y rural

Por último, otra de las novedades de la estrategia territorial es la necesaria integración del fenómeno urbano en la dimensión territorial. Así, dentro de las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea se alude la necesidad de fomentar el desarrollo integrado en las ciudades, las regiones rurales y zonas específicas y, en relación con ello, se indica que “*el desarrollo urbano debe ser tenido en cuenta en la política territorial a todos los niveles*” (apartado 27)<sup>20</sup>.

En este sentido, la Agenda incide en que “*la interdependencia urbano-rural debe ser reconocida a través de la gobernabilidad y planificación integradas basadas en la amplia asociación*”, y aboga por “*las estrategias basadas en el desarrollo del país para hacer frente a las condiciones locales*”, por cuanto “*en las zonas rurales, las ciudades pequeñas y medianas desempeñan un papel crucial*”. De ahí la importancia de “*garantizar la disponibilidad de oportunidades de empleo y servicios de interés general*” para “*mejorar la accesibilidad de los centros urbanos y los territorios rurales*” (apartado 29)<sup>21</sup>.

### **III.- LA INEFICACIA DE LA GESTIÓN DEL TERRITORIO. EN ESPECIAL, EL TERRITORIO ARAGONÉS**

#### **1.- Luces y sombras de la gobernanza multinivel en la gestión territorial en España.**

##### 1.1.- Perspectiva de la gestión del territorio en España

---

<sup>20</sup> En concreto, el apartado 27 señala lo siguiente: “*Declaramos que los objetivos y las preocupaciones señaladas por el ministro responsable del desarrollo urbano en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, y de las declaraciones de Toledo y Marsella sobre el desarrollo urbano debe ser tenido en cuenta en la política territorial a todos los niveles*”.

<sup>21</sup> En relación con ello, el citado apartado señala finalmente que “*las regiones metropolitanas también deben ser conscientes de que tienen la responsabilidad sobre su entorno para resistirse al desarrollo*”.

La aplicación del modelo de gobernanza a la gestión del territorio en España resulta prácticamente desconocida, salvo algunos supuestos concretos. Como veremos a continuación, el desarrollo de nuestro territorio se ha caracterizado por una planificación territorial de carácter parcial, limitada a un concreto ámbito espacial sectorial y totalmente desconectada de las diferentes políticas económicas con incidencia en el desarrollo territorial.

En efecto, la planificación territorial se ha centrado en lo urbano y en la regulación de los usos del suelo -lo que se ha llevado a cabo mediante el planeamiento urbanístico-, careciendo el territorio en su conjunto de una planificación global y, en concreto, el medio rural, de un tratamiento específico.

Asimismo, la planificación económica se ha realizado de forma aislada y fragmentada en función de cada uno los sectores económicos. De este modo, las políticas económicas se han llevado a cabo mediante la ejecución de proyectos sectoriales independientes y carentes de conexión y relación alguna con el resto de políticas y desvinculadas de una visión integral del territorio.

En el medio rural esta fragmentación y dispersión resulta más evidente, ya que es objeto de diversos documentos que afectan específicamente a este territorio que adolecen de la deseada coherencia y relación entre ellos; incluso en algunos casos comparten objetivos y proponen actuaciones similares. Se trata, en esencia, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, de los planes zonales de desarrollo rural y de los Planes de Acción de la Agenda 21 Local, junto con los Planes de obras y servicios de la Diputación Provincial de Zaragoza y otros planes sectoriales que serán objeto de análisis en un momento posterior.

En suma, la gestión del territorio en España se ha caracterizado por una fragmentación y dispersión de las políticas económicas, carentes de conexión entre ellas y de su necesaria complementariedad.

Los motivos o causas que han dado lugar a esta situación derivan tanto de la legislación existente como del propio modelo de gestión del territorio propio de nuestra cultura administrativa -al que ha contribuido precisamente el ordenamiento jurídico-, tal como vemos a continuación.

En efecto, en el ámbito legislativo, nuestro ordenamiento jurídico se caracteriza por un amplio entramado normativo de carácter sectorial, en el que conviven normas estatales

y autonómicas, que regulan de forma independiente cada uno de los sectores, mediante un régimen que en muchas ocasiones adolece de coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.

La descentralización y la distribución competencial entre la Administración General del Estado y las distintas Comunidades Autónomas han dado lugar a un entramado jurídico-político inconexo y fragmentado en función de la Administración de que se trate y de la competencia atribuida que, a su vez, ha dado como resultado un régimen excesivo de controles autorizatorios y ha supuesto una superposición de objetivos y actuaciones en los distintos planes e instrumentos.

Por otro lado, en un contexto normativo general, la descentralización administrativa no se ha visto acompañado de reglas jurídicas claras y eficientes que fomentaran la cooperación, la colaboración y la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y sus departamentos competenciales.

La regulación de los principios de colaboración, cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas previstos en nuestra normativa de procedimiento común han resultado claramente insuficiente para fomentar no sólo la cooperación y la coordinación en la actuación de las distintas Administraciones sino la coordinación entre los diversos departamentos de una misma Administración, tal como se desarrollará en el apartado siguiente.

En efecto, este contexto normativo ha facilitado un modelo de gestión del territorio que resulta insuficiente e ineficiente y que no responde en ningún caso a los postulados de la gobernanza multinivel sino más bien al modelo burocrático y gerencial.

Nuestro ordenamiento jurídico ha fomentado una visión política y de gobierno gerencial, jerárquica y excesivamente burocratizada, que ha dado como resultado una carencia de coordinación y coherencia entre las distintas políticas económicas, lo que resulta claramente insuficiente para llevar a cabo la gestión del territorio dada su gran complejidad.

Como hemos visto, la gobernanza territorial exige la coordinación entre los distintos niveles político-administrativos del Estado (dimensión vertical), así como la coordinación y la cooperación entre los distintos departamentos sectoriales y entre diversos territorios (dimensión horizontal).

Por tanto, la práctica ha puesto de manifiesto la insuficiencia de nuestra normativa administrativa, pues si algo caracteriza la gestión del territorio es precisamente la ausencia de una cultura política del pacto y de una coordinación entre Administraciones y multinivel, lo que ha llevado a la doctrina a calificar esta situación como de desgobierno territorial -ROMERO GONZÁLEZ (2005, p. 69)-. En efecto, ha faltado voluntad política para consensuar estrategias compartidas y ha prevalecido la cultura política del corto plazo y la estrategia política de la polarización sobre la cultura del consenso -FARINÓS DASÍ (2011, p. 313)-.

Pero, además, este escenario evidencia una clara falta de liderazgo político en la gestión del territorio que impulse, fomente e incentive la participación real y efectiva de todas las Administraciones implicadas y de todos los sectores afectados, así como de los distintos agentes económicos y sociales, en la elaboración de los instrumentos y documentos con incidencia en el desarrollo del territorio.

A su vez, la ausencia de cooperación entre Administraciones Públicas se ha acompañado por la ausencia de una participación efectiva y real de la sociedad civil y de los agentes económicos, desde el primer momento de la elaboración de los objetivos de los distintos documentos e instrumentos con incidencia en el territorio, lo que permitiría superar las tradicionales formas de participación, centradas fundamentalmente en los procesos de información pública una vez elaborado el documento. Como hemos visto, resulta necesaria la coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas (y sus distintos departamentos sectoriales) pero también entre éstas y la sociedad civil.

Este contexto también ha fomentado el clientelismo y el excesivo partidismo - FARINÓS DASÍ Y ROMERO GONZÁLEZ<sup>22</sup> que impera en nuestra nuestro orden sociopolítico, así como a la existencia de acuerdos entre Administraciones que no responden a principios de equidad territorial -ROMERO GONZÁLEZ<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> En concreto, los citados autores señalan que *“el Estado español dispone de un inexplorado modelo (la polity) en el que se producen demasiadas fricciones entre instituciones, y entre éstas y la ciudadanía y grupos de interés, con un marcado sesgo partitocrático, cuando no clientelar, de las politics, que acaban por restar pertinencia y efectividad a las políticas (las policies), planes y programas, cuando no hacen prácticamente inútiles algunos de ellos”* (2006, p. 15).

<sup>23</sup> En este sentido, ROMERO GONZÁLEZ cuestiona la distribución de la inversión en las distintas regiones del gobierno de la Administración General del Estado, por responder a prioridades de difícil justificación y no responder a principios de equidad territorial sino a la necesidad de alcanzar mayorías suficientes en el Parlamento (2005, p. 65 y 66).

Finalmente, la ausencia de seguimiento y evaluación de la ejecución de los diversos instrumentos con incidencia en el desarrollo del territorio es otra de las notas características de la deficiente gestión existente en este campo, lo que impide conocer el grado de cumplimiento de su ejecución y sus efectos positivos o negativos sobre el territorio.

El resultado de todo ello es, como se ha avanzado, una gestión del territorio ineficiente que no permite dar respuesta a sus necesidades de una forma coherente y racional y que se caracteriza por una dispersión de las distintas políticas con incidencia en el desarrollo territorial; y que, como se ha avanzado, tiene su origen, en parte, en el marco jurídico, que se desarrolla a continuación.

#### 1.2.- La insuficiencia de la legislación para impulsar una adecuada gobernanza en la gestión del territorio

La necesidad de adoptar fórmulas que garanticen una adecuada cooperación entre las distintas Administraciones con competencias en el desarrollo del territorio que permita dotar de coherencia a todas las políticas económicas con incidencia en el desarrollo del territorio, constituye una constante en los estudios y artículos elaborados sobre la gestión territorial en España<sup>24</sup>.

Como hemos visto anteriormente, España se caracteriza por la ausencia de una cultura de la cooperación, que resulta especialmente significativa en las políticas públicas relacionadas con la cohesión territorial. De hecho, podría afirmarse que el resultado de nuestro sistema administrativo y de nuestra cultura de gestión del territorio resultan incompatibles con las directrices que inspiran la *Estrategia Territorial Europea*.

Por ello, llegado a este punto, cabe analizar con detalle nuestra legislación con el objeto de poner de manifiesto las insuficiencias que plantea respecto a la coordinación de las distintas Administraciones Públicas en la gestión del territorio. En concreto, en el

---

<sup>24</sup> En este sentido, ROMERO GONZÁLEZ destaca la obligación europea de cooperación en la esfera local (2005, p. 79). Asimismo, FARINÓS DASÍ señala que la cooperación territorial entre municipios y el partenariado rural-urbano (propuesta ETE) se manifiesta en la definición de áreas funcionales urbanas o áreas metropolitanas, con el objeto de planificar el territorio y superar los problemas de la gestión municipal derivados de los escasos recursos de los entes locales y de las actuales estructuras administrativas (gobernanza metropolitana) (2005, p. 229). Finalmente, ABAD ARAGÓN aboga por la aplicación del principio de subsidiariedad en los siguientes términos: “*procura que el proceso de toma de decisiones.....entre ellas*” (2010, p. 21).

presente apartado se analiza el régimen de procedimiento común para, posteriormente, examinar la legislación sectorial al hilo de la situación específica de la gestión del territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

Nuestra legislación no recoge un deber de cooperar de forma análoga a los mecanismos introducidos en el derecho comparado, como, por ejemplo, el derecho anglosajón, que fomenta e incluso obliga a la esfera pública a colaborar en la elaboración de las políticas públicas.

En efecto, nuestra legislación de procedimiento común no potencia los acuerdos y la coordinación entre Administraciones Públicas, ya que reconoce esta posibilidad con carácter voluntario. Ello explica en cierto modo la ausencia, con carácter general, de una cultura de la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas en la elaboración y desarrollo de las políticas e instrumentos con incidencia en el territorio.

Precisamente, esta normativa de procedimiento común ha constituido el escenario jurídico idóneo para que las Administraciones Públicas llevaran a la práctica las distintas leyes sectoriales mediante la elaboración y aprobación de numerosos documentos, planes e instrumentos de forma independiente y exclusiva por un único departamento competencial o Administración, al margen de las reglas de gobernanza.

Como se ha avanzado anteriormente, los principios que inspiran la potestad organizativa de las distintas Administraciones Públicas y, en concreto, las relaciones entre las distintas Administraciones territoriales y entre los órganos administrativos de cada una de ellas -y que se recogen en el artículo 103.1 de la Constitución y en el artículo 3.1 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común<sup>25</sup>- no contribuyen a la creación del espacio idóneo para la aplicación de la gobernanza multinivel.

En concreto, los principios de cooperación y colaboración y su propio régimen jurídico no constituyen el marco jurídico idóneo que fomente o facilite la aplicación de la gobernanza multinivel a la gestión del territorio ni permita llegar a acuerdos y consensos.

---

<sup>25</sup> El artículo 103 de la Constitución establece que *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*. Por su parte, el artículo 3.1 de la Ley 30/1992 señala que *“Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima”*.

Un breve repaso de la regulación de estos dos principios y de las fórmulas y técnicas previstas para dar cumplimiento a los mismos permite concluir su insuficiencia a efectos de llevar a cabo una adecuada gestión del territorio.

a) En primer lugar, el principio de coordinación pretende evitar contradicciones y duplicidades en la actuación administrativa, para lo que propugna la unidad en la actuación entre Administraciones Públicas diferentes (coordinación interadministrativa) o entre órganos administrativos de una misma Administración (coordinación intra-administrativa)<sup>26</sup>.

Dicha coordinación interadministrativa conlleva un cierto poder de dirección, derivado de la posición de superioridad o supremacía en que se encuentra la Administración que coordina respecto al coordinado, y que condiciona el ejercicio por parte de éste de sus propias competencias, aunque no permite sustraer o menoscabar éstas, pues, como señala el Tribunal Constitucional, “*la coordinación se materializa en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de sus “respectivas competencias”*” (Sentencia número 194/2004, de fecha 10 de noviembre -FJ. 8º-).

En todo caso, cabe indicar que la coordinación de las Administraciones locales por el Estado y las Comunidades Autónomas no puede suponer un menoscabo de sus competencias que afecte a su autonomía local, tal como se recoge en los artículos 55 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

b) Por su parte, el principio de cooperación o colaboración interadministrativa se encuentra previsto en el artículo 3.2 de Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común<sup>27</sup>, y tiene como corolario el principio de lealtad institucional (art. 4.1 Ley 30/1992).

---

<sup>26</sup> En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de fecha 26 de junio, señala que su esencia es la unidad de actuaciones y se fundamenta en la eficiencia y en la eficacia de la actuación de las Administraciones Públicas. Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, señala que “*la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema*”.

<sup>27</sup> El artículo 3.2 de la Ley 30/1992 señala que “*las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración*”. Se trata de un principio que no se encuentra previsto en el artículo 103 de la Constitución, pero que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, “*se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución*” (Sentencia de 4 de mayo de 1982).

Dicho principio obliga a las Administraciones Públicas a actuar y relacionarse ponderando, en el ejercicio de sus competencias, todos los intereses públicos implicados, facilitando al resto de Administraciones la información que precisen y prestando la cooperación y asistencia que éstas les puedan recabar para el ejercicio de sus competencias (art. 4.1 Ley 30/1992)<sup>28</sup>.

Un claro ejemplo de colaboración lo encontramos precisamente en la asistencia técnica, jurídica y económica que prestan las Diputaciones Provinciales a los pequeños municipios que carecen de recursos para desarrollar sus competencias.

Como ha destacado el Tribunal Constitucional, la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas resulta imprescindible en la actuación administrativa para dar respuesta a las necesidades que plantea la sociedad actual<sup>29</sup>. Sin embargo, dicho principio se caracteriza, frente al principio de coordinación, por su carácter voluntario<sup>30</sup>, lo que constituye un límite evidente a una adecuada gestión y gobernanza de las políticas económicas con incidencia en el territorio. De ahí que la gestión del territorio responda a la ausencia de la cultura política del consenso y el acuerdo.

Pues bien, a la vista de estos principios, el ordenamiento jurídico prevé diversas técnicas o instrumentos para la toma de decisiones en común y para articular y llevar a cabo actuaciones conjuntas entre Administraciones o entre órganos de distintas Administraciones. En este sentido, sin ánimo de ser exhaustivos, a efectos del presente trabajo podrían citarse los siguientes.

De entrada, como un claro ejemplo de coordinación interadministrativa la planificación administrativa constituye un claro ejemplo de coordinación que permite a una Administración integrar sus actuaciones con las de otras Administraciones mediante planes y programas vinculantes. Así, por ejemplo, por su incidencia en el territorio cabe citar los Planes estatales de Ordenación y aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos; los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales -que más adelante analizaremos; los distintos Planes de Carreteras; o las Directrices Autonómicas de Ordenación del Territorio, que aprueban las distintas Comunidades Autónomas.

---

<sup>28</sup> Únicamente la falta de medios suficientes o el perjuicio grave a los intereses generales permite justificar la negativa de una Administración (art. 4.3 Ley 30/1992).

<sup>29</sup> En este sentido, cabe citar, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional número 118/1998, que alude a la *“necesidad de fomentar la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación”*.

<sup>30</sup> Así se ha reconocido por la doctrina del Tribunal Constitucional, por ejemplo, en la Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre -FJ 20-).

Aunque en la elaboración de estos planes participan las Administraciones coordinadas, dicha participación en ningún caso responde al modelo de gobernanza multinivel, ya que ésta se limita en la mayor parte de los casos a la emisión de informes respecto al Plan ya elaborado o, en el mejor de los casos, a meras consultas de intercambio de información. De ahí que su incidencia en el proceso de elaboración sea más bien escasa. Además, dichos informes tienen un carácter preventivo más que propositivo, pues se limitan a restringir o limitar usos o actuaciones, sin realizar propuestas concretas.

Por otro lado, la Ley 30/1992 prevé dos instrumentos de colaboración entre Administraciones, como son las conferencias sectoriales y los convenios de colaboración (art. 5 y 6 de la Ley 30/1992).

Las conferencias sectoriales constituyen espacios de encuentro y de negociación entre Administraciones que tienen por objeto la colaboración y cooperación en aquellas cuestiones en que exista una interrelación competencial, que pueden llegar a tener una incidencia en el desarrollo territorial, dado que pueden dar lugar a la formalización de convenios entre las distintas Administraciones, así como contribuir a la elaboración conjunta de planes y programas de actuación para el logro de objetivos comunes (art. 7 Ley 30/1992).

En cuanto a los convenios de colaboración que pueden celebrar el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco de sus respectivas competencias, pueden tener un contenido muy diverso. En concreto, pueden establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o fijar el marco para el desarrollo de la colaboración de una actuación conjunta (art. 4.4 Ley 30/1992).

Pero también pueden dar lugar a la creación de un consorcio o una entidad mercantil para la gestión de los servicios públicos (art. 4.5 Ley 30/1992). De hecho, la fórmula del consorcio se utiliza en la práctica, por ejemplo, para gestionar el transporte público o el abastecimiento de agua y el saneamiento e incluso para llevar a cabo proyectos urbanos, ya que mediante la misma se gestionó el proyecto EXPO Zaragoza 2008 o, como señala SÁNCHEZ MORÓN (p. 10), se organizaron los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Como señala el autor, el Comité Organizador Olímpico de Barcelona 92 aglutinó a la Administración General del Estado, la Administración autonómica catalana, el Ayuntamiento de Barcelona y el Comité Olímpico Español.

En tercer, como fórmula que permite también instrumentalizar las relaciones entre varias Administraciones cabe aludir a la encomienda de gestión, que introdujo la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, y que regula actualmente su artículo 15.

Se trata de una técnica que permite a un órgano de una Administración o a una de sus entidades de derecho público (encomendante) encargar a otro órgano de otra Administración o entidad de derecho público (encomendado) la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia por razones de eficacia o cuando carezcan de los medios técnicos idóneos para su desempeño, si bien no conlleva una cesión de su competencia<sup>32</sup>.

En el ámbito local, el artículo 37 de la Ley de Bases de Régimen Local permite a las Administraciones Autonómicas encomendar la gestión de los servicios de su competencia a las Diputaciones Provinciales.

Finalmente, en la esfera local cabe destacar por su especial relevancia, como más adelante veremos, la agrupación de municipios para la prestación en común de servicios de su competencia (como, por ejemplo, la recogida de residuos) mediante mancomunidades de servicios, que también poseen un carácter voluntario.

De lo expuesto, cabe concluir que el régimen de procedimiento común no fomenta la colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas por cuanto dicha colaboración posee un carácter voluntario, y que, a su vez, dicha legislación tampoco permite ejercer competencias ajenas, salvo que exista un acuerdo entre Administraciones o una encomienda expresa para ello.

Ello justifica la ausencia generalizada de una coordinación real entre la Administración General del Estado y las distintas Comunidades Autónomas y Entidades

---

<sup>32</sup> En relación con esta fórmula cabe indicar que en aquellos supuestos en que la encomienda de la realización de una determinada prestación se realice a una persona de derecho privado (por motivos organizativos y no de eficacia) nos encontraremos ante un “encargo de ejecución a medios propios” (servicios *in house providing*). Se trata de un negocio excluido del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (art. 4.1.n y 24.6), que exige para que se trate de un medio propio respecto al que el poder adjudicador tenga un control análogo al que ejerza sobre sus propios servicios, que aquél realice la actividad de forma mayoritaria para éste, que se recoja expresamente en sus normas reguladoras y que su capital sea íntegramente público.

Locales, y entre la escala regional y subregional. Como hemos visto, dentro de este escenario de carácter voluntario únicamente progresan iniciativas de cooperación impuestas por la necesidad (como las mancomunidades) o que exigen la agrupación de Administraciones y/o actores privados para acceder a financiación (como, por ejemplo, programas y fondos europeos).

## **2.- La visión específica de la gestión territorial en Aragón**

### **2.1.- La ineficiencia de la gestión del territorio en Aragón**

La ineficiencia a la que responde con carácter general la gestión del territorio español resulta plenamente trasladable al territorio aragonés, salvo escasas excepciones, y, en concreto, a la provincia de Zaragoza.

En el territorio aragonés, de forma paralela a otras regiones, han proliferado diversas leyes sectoriales y en su desarrollo se han aprobado numerosos instrumentos de planeamiento con vocación de estructurar el territorio, en la medida que conllevan no solo un régimen de usos del suelo o de protección de sus elementos, sino que prevén un programa de inversiones en ejecución de los mismos.

Pero, además, existen programas o planes estrictamente económicos, como la política de polígonos industriales de la Comunidad Autónoma o los Planes de obras y servicios de las Diputaciones Provinciales, que prevén inversiones económicas importantes y que, por tanto, tienen una evidente incidencia en el territorio y, como sucede en el caso de éstos últimos, en el sistema urbano o suburbano del territorio.

Pues bien, tal como se analizará como más precisión a continuación todos estos instrumentos se elaboran al margen de una estratégica o visión común del territorio y sin un diagnóstico claro sobre las posibles prioridades y sus eventuales resultados, por lo que no responden a los dos pilares sobre los que se asienta la gobernanza en los términos descritos en el apartado anterior.

Asimismo, como veremos posteriormente, el fracaso de la ordenación del territorio como competencia específica y las dificultades para implantar una planificación territorial excesivamente ambiciosa en sus contenidos, ha conllevado que el desarrollo económico del territorio se lleve a cabo mediante instrumentos de planeamiento y programas económicos que, sin el debido diagnóstico o visión territorial, asumen una vocación clara de organización del espacio a través de sus propias programaciones

económicas. Prueba de ello es que el último respaldo que ha tenido la ordenación territorial mediante la adecuación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón a los paradigmas de la *Estrategia Territorial Europea* no ha tenido un ulterior desarrollo a través de las correspondientes Directrices.

En este escenario, tanto los Planes de Ordenación de Recursos Naturales como los programas de desarrollo rural o los Planes de Acción de las Agendas 21 Local, han tenido una mayor implementación en el territorio, pero, como consecuencia de la ausencia de un diagnóstico territorial y de una jerarquización de sus objetivos vinculada a su programación económica, conllevan una dispersión de programas económicos que se superponen de forma descoordinada.

De esta manera y como preámbulo de la descripción pormenorizada que se realizará a continuación, la actual situación de los instrumentos y los programas con incidencia territorial conforma un escenario caracterizado por una evidente ineficacia de los paradigmas de la gobernanza. La situación del territorio aragonés podría resumirse en los siguientes caracteres:

a) La inexistencia de una efectiva visión territorial conforme al régimen de la legislación de ordenación del territorio.

b) La sustitución de esta visión territorial por instrumentos de carácter sectorial que amplían sus contenidos y alcance, al atribuirse una vocación más amplia de la estrictamente sectorial.

c) La falta de coordinación en la elaboración de los instrumentos y programas de carácter económico y la ausencia de evaluación de resultados.

d) La tendencia generalizada de todos los instrumentos de planeamiento a desarrollar fundamentalmente un régimen de usos y protección del suelo, creando unos regímenes superpuestos que restan claridad al régimen autorizador.

## 2.2.- Marco normativo sectorial con vocación territorial. Superposición y falta de coherencia de las diferentes fuentes de planificación y ayudas en relación con el desarrollo del territorio

Las políticas y el régimen que incide en el desarrollo del medio rural configuran un sistema en el que concurren diversas Administraciones Públicas (instituciones europeas,

Estados miembros, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), caracterizado por una superposición de regulaciones e instrumentos carentes en su mayor parte de coherencia, tal como se desprende de la referencia que se realiza a éstos a modo de síntesis.

a) En el ámbito europeo existen diferentes líneas de políticas europeas y de ayudas conectadas que afectan a sectores que, en muchos casos, se encuentran interrelacionados entre sí, como la política agraria, de desarrollo territorial, de medio ambiente y de la gestión del agua.

En concreto, se pueden identificar como sectores diferenciados la Política Agraria Común (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural -FEADER- y su correlativo enfoque Leader), la Política de Cohesión territorial (Fondo Europeo de Desarrollo Regional -FEDER- y los fondos de cohesión), la Política de desarrollo rural, el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (denominado “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”) y el Programa LIFE 2013+, entre otros.

b) En el ámbito nacional, tanto a nivel estatal como autonómico se han aprobado diferentes leyes para aplicar las políticas europeas en el territorio estatal. Así, por ejemplo, la política rural mediante la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, o la cohesión territorial mediante la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. Además, tienen una incidencia significativa, como veremos posteriormente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (así como la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón) y el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

En concreto, la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural establece un conjunto de acciones y medidas con el objeto de *“buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible”* -exposición de motivos-. En desarrollo de esta Ley se ha aprobado el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014), de ámbito estatal, como instrumento base sobre el que llevar a la práctica la política rural. Y, de conformidad con dicho Programa, se han elaborado distintos Planes de Zona rurales, en cuanto instrumentos de planificación a escala local de las medidas y acciones contempladas en aquél, de ámbito comarcal. Un ejemplo es el Plan de Zona rural de la Comarca de Bajo Aragón-Caspe.

Por otro lado, nos encontramos con el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural (2007-2013), que se aplica mediante 17 Programas de Desarrollo Rural de ámbito autonómico, y que se encuentra vinculado al desarrollo rural a través del FEADER. Entre ellos, el Programa de Desarrollo Rural de Aragón (2007-2013).

Por su parte, la vigente Ley de Ordenación del Territorio de Aragón plantea la adecuación de la ordenación del territorio a las novedades introducidas por la Unión Europea, en especial por la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999), y la Agenda Territorial Europea (Leipzig, 2007), que más adelante veremos. En desarrollo de esta Ley, en la provincia de Zaragoza no se ha aprobado ninguna Directriz de ordenación del territorio ni de desarrollo de la actual norma, ni siquiera bajo anteriormente vigente (se encuentran elaboradas las Directrices del entorno metropolitano de Zaragoza, sin haberse tramitado), al contrario de lo que ha sucedido en las provincias de Huesca y Teruel.

Asimismo, aunque la legislación urbanística no regula los aspectos de desarrollo supralocal de cada municipio, por su incidencia territorial se puede citar el instrumento por excelencia del urbanismo, que son los Planes Generales de Ordenación Urbanística de carácter municipal (Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón), en cuanto constituyen, en sí mismos, un diagnóstico de su estructura socio-económica y de sus necesidades reales y urbanísticas (obras de mejora, reurbanización,...).

Dentro de los Planes Generales la clasificación del suelo no urbanizable tiene una importancia significativa en el desarrollo del medio rural, en la medida en que es el suelo destinado a albergar los proyectos que pueden permitir su desarrollo, si bien su régimen urbanístico no siempre guarda la debida coherencia con los objetivos de desarrollo rural planteados a nivel de desarrollo provincial. En este sentido, las Normas Subsidiarias y Complementarias del ámbito provincial de Zaragoza (vigentes desde 1991) han constituido, en aquellos municipios carentes de Plan General, el instrumento de mayor utilidad para la intervención en el suelo no urbanizable.

Finalmente, desde el punto de vista de la incidencia del medio ambiente en el desarrollo del medio rural, la Ley de patrimonio natural y de la biodiversidad se ha desarrollado mediante la elaboración de diferentes Planes de Ordenación de Recursos Naturales, con una importante incidencia en el desarrollo territorial, dado que posibilitan la puesta en valor de muchas partes del mismo. En este sentido, cabe citar el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de las Zonas Esteparias de Monegros Sur (Sector Occidental) y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Complejo Lagunar de las Saladas de Chiprana, entre otros.

c) En último lugar, la legislación en materia de aguas (Ley de Aguas citada anteriormente, junto con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas) y los Planes hidrológicos de cuenca han tenido una incidencia significativa en el desarrollo del medio rural, en la medida en que el agua constituye el elemento natural más importante en la vertebración del territorio. En este sentido, recientemente ha finalizado la consulta pública del nuevo Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro (2010-2015) para la formulación de observaciones y sugerencias.

Pues bien, de conformidad con lo expuesto puede concluirse que el conjunto de Administraciones con competencia en estas materias y la diversidad de planes e instrumentos y sus diferentes conexiones con posibles políticas europeas y ayudas dotan de una evidente complejidad y de una falta de coherencia al sistema de ordenación y de financiación de los diferentes proyectos con incidencia en el territorio, lo que repercute negativamente en la eficiencia de la gestión de su desarrollo.

En efecto, la superposición de la normativa sectorial resta eficacia y claridad a la gestión territorial al acumular tanto regímenes superpuestos como controles autorizatorios de las actividades desde las diferentes Administraciones competentes.

Un claro ejemplo de todo ello lo encontramos en el suelo no urbanizable, que constituye objeto directo de diversas normas, como la Ley de protección ambiental, la Ley Urbanística, la Ley de Ordenación del Territorio, la Ley de Aguas, la legislación de carreteras, la legislación de patrimonio cultural, la Ley de Espacios Naturales o la legislación de vías pecuarias. Y, en desarrollo de esta normativa, pueden concurrir en el nivel de planeamiento y/o reglamentario los siguientes documentos e instrumentos: Directrices territoriales o sectoriales (ganaderas, por ejemplo), Normas subsidiarias y complementarias de planeamiento, Planes urbanísticos y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que establecen sus propios regímenes de usos sobre este suelo, previendo incluso técnicas de control de difuso alcance, como la autorización especial, la licencia urbanística y/o de actividad, la autorización integrada o declaración de impacto ambiental. De hecho, los proyectos de interés general constituyeron la técnica que la propia Administración autonómica reguló para intentar llevar a cabo proyectos en esta clase de suelo al margen de la maraña de controles y confusos regímenes autorizatorios. Pero hoy día cualquier intento de establecer una actividad, como por ejemplo, un proyecto tan relevante en el momento económico actual como los parques eólicos, está sujeto a un complejo a un complejo régimen de controles.

La ineficiencia en la actuación administrativa y la ausencia de coherencia y coordinación del régimen jurídico resultan evidentes, y ello pone de manifiesto un claro déficit de gobernanza en la gestión de nuestro territorio.

### 2.3.- Análisis de los diferentes instrumentos, políticas y programas con incidencia territorial desde la perspectiva de la gobernanza

De acuerdo con el panorama general descrito en el apartado anterior, se analizan a continuación los instrumentos, políticas y programas que poseen una mayor incidencia en el territorio aragonés, con el objeto de analizar en qué medida responden a los principios de una adecuada gobernanza, en los términos expuestos en los Capítulos I y II.

En concreto, se pretende dar respuesta a las siguientes cuestiones: si dichos instrumentos, políticas y programas responden a una dimensión territorial, en qué medida en su elaboración se implantan criterios de participación, si existe una vinculación entre planes o estrategias y programas económicos, si a efectos de la elaboración de tales programas guardan entre sí la debida coherencia y, finalmente, cómo se realiza su gestión y, en concreto, la evaluación y el seguimiento de resultados, en caso de que así fuera.

#### **2.3.1.- Instrumentos y políticas de carácter territorial**

##### A) Los instrumentos de ordenación del territorio: competencia específica de ordenación territorial sin incidencia en el territorio

En un marco teórico, los instrumentos de ordenación del territorio están llamados a establecer una estructura piramidal entre las políticas económicas con incidencia en el territorio y la propia visión territorial, de forma paralela al escenario europeo descrito.

En efecto, la Ley 4/2009, de 22 de Junio, de Ordenación del Territorio de Aragón - que sustituye a la anterior Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio- pretendió cambiar la situación existente en nuestra Comunidad Autónoma asumiendo la herencia y los principios de la *Estrategia Territorial Europea* y de la *Agenda Territorial Europea* de 2007 -artículos 2 y 3-, dotando a las Directrices territoriales de unos contenidos que la anterior legislación no les atribuía.

En concreto, dicha norma prevé a estos efectos la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (en adelante, EOTA) como el instrumento de ordenación integral

de nuestro territorio que debe “*permitir coordinar las actuaciones con incidencia territorial de los diferentes poderes públicos y de los agentes sociales y económicos*” (art. 18.3.a), conforme al modelo de desarrollo previsto.

Asimismo, del articulado de la vigente LOTA también se desprende el espíritu de los principios de gobernanza en aspectos concretos como su preocupación por la gestión, el seguimiento y el control de la ejecución de las actuaciones previstas. En este sentido, la norma exige tanto a la EOTA como a las distintas Directrices que incluyan unos indicadores e índices para evaluar la evolución de la estructura territorial respecto al modelo propuesto -en el caso de la EOTA- y de la zona, actividad o elemento objeto de éstas -en el caso de las Directrices- (art. 18.3.c y 22.3.c). Y, a su vez, también prevé que los instrumentos de gestión territorial determinen el “*sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento del Programa*” (art. 28.f LOTA).

No obstante, a pesar de esta vocación articuladora del territorio bajos principios de gobernanza, hasta la fecha no ha conseguido alcanzar este objetivo, ya que durante sus más de cuatro años de vigencia no se ha aprobado ninguna Directriz territorial en su desarrollo y las actualmente vigentes (las Directrices Generales de Aragón, las Directrices Parciales del Pirineo y de la Comarca del Matarraña/Matarranya y la Directriz sectorial de actividades ganaderas)<sup>33</sup> han carecido de incidencia real, al no incorporar un programa económico propio.

En efecto, tanto las Directrices Generales actualmente vigentes como las Parciales se han dotado de un régimen excesivamente genérico, que se encuentra totalmente desvinculado de los programas económicos de las distintas políticas sectoriales de

---

<sup>33</sup> En concreto, los instrumentos de ordenación del territorio vigentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, todos ellos aprobados durante la vigencia de la derogada Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón -excepto la revisión de las Directrices Parciales sectoriales de actividades ganaderas-, son los siguientes:

- Las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (que serán sustituidas por la EOTA), aprobadas por la Ley 7/1998, de 16 de julio.
- La revisión de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, aprobadas por el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón (que deroga a las Directrices Parciales Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas, aprobadas por Decreto 200/1997, de 9 de diciembre).
- Las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya, aprobadas por Decreto 205/2008, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón.
- Las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés, aprobadas por Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón.

desarrollo del territorio, por lo que resultan incapaces de tener la más mínima incidencia en dichas políticas.

Además, el contenido de las Directrices Parciales dista mucho de cumplir con su finalidad propia de ordenar el territorio, ya que su adecuada reflexión y diagnóstico de la estructura territorial no se ve acompañada de decisiones concretas sobre los aspectos esenciales del territorio, ni de una vinculación a los presupuestos de la Comunidad Autónoma. En realidad, dichas Directrices regulan en su mayor parte determinaciones específicamente urbanísticas, como usos, tipologías edificatorias, densidades, alturas o régimen del otorgamiento de licencias, etc.<sup>34</sup>, por lo que han asumido un contenido más propio de las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento urbanístico (en este caso, de ámbito comarcal).

Este escenario pone de manifiesto las enormes dificultades para adoptar una planificación integral del territorio, en unos términos que no son diferentes a los de otras Comunidades Autónomas y territorios. A esta situación ha contribuido la competitividad entre localidades vecinas y su correlativa y agónica lucha por la supervivencia del espacio aragonés<sup>35</sup>, que no ha permitido la implementación de una verdadera ordenación territorial que responda a una visión complementaria de sus territorios y que permita la armonización y jerarquización proyectos. Pues bien, la superación de esta situación exige la cooperación entre la escala regional y la local, lo que no será fácil, ya que “*habrán de sortearse recelos, localismos, disputas competenciales y resistencias políticas*” -ROMERO GONZÁLEZ (2005, p. 82)-.

A ello hay que añadir la dificultad de las autoridades regionales para evitar las estrategias a medio y largo plazo con implicaciones presupuestarias. Como señala ROMERO GONZÁLEZ “*da la impresión de que la auténtica política territorial consiste precisamente en no tomar decisiones específicas desde la escala regional territorial... de esta forma se facilitan decisiones, no siempre coherentes, en las respectivas escalas municipales*” (2005, p. 71)

En suma, la ordenación del territorio está llamada a realizar una planificación del territorio que permita articular las distintas políticas económicas, conforme a los

---

<sup>34</sup> Un claro ejemplo lo encontramos en las Directrices Parciales del Pirineo, que guardan silencio sobre aspectos tan esenciales como la política del agua o las estaciones de esquí y, sin embargo, regulan de forma pormenorizada el régimen de otorgamiento de licencias municipales.

<sup>35</sup> La oposición de la esfera local respecto a la gestión del territorio está presente desde hace tiempo en los países desarrollados -CRUZ GALLACH, p. 381-.

postulados europeos (incluso la legislación exige que se lleve a cabo un seguimiento de los resultados), pero hasta la fecha ha carecido de incidencia real en el territorio, ya que las Directrices existentes no responden a este paradigma y, a su vez, adolecen de la necesaria programación económica.

A pesar de ello, lo cierto es que las dificultades de adoptar desde un plan una visión territorial o una estrategia del territorio que coordine y vincule el conjunto de las políticas sectoriales no deberían impedir que exista una visión territorial que se introduzca en las políticas sectoriales (por ejemplo, mediante indicadores o criterios derivados de las necesidades del territorio).

En cualquier caso, como vemos a continuación, la ausencia de un desarrollo de la ordenación territorial regional y comarcal ha conllevado que otros instrumentos y planes sectoriales hayan venido a sustituir en parte esta función -con apoyo en las legislaciones sectoriales- y, en consecuencia, tengan una incidencia en la gestión económica del territorio. No obstante, se trata de instrumentos y planes que adolecen de la debida coherencia y coordinación entre ellos, ya que en muchas ocasiones prevén objetivos, medidas y actuaciones que se superponen, tal como vemos a continuación.

#### B) Los Planes zonales de desarrollo rural: una alternativa sólida de gobernanza a pesar de su ausencia de visión territorial

Un claro ejemplo de instrumentos con incidencia en el territorio son los Planes zonales de desarrollo rural de ámbito comarcal<sup>36</sup>, que, a pesar de que no responden a un diagnóstico territorial ni a una visión estratégica, constituyen una alternativa sólida de gobernanza.

En efecto, de forma paralela a la Ley de ordenación del territorio aragonés, pero con una mayor implementación en la realidad, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural ha desarrollado los principios de gobernanza que se han desarrollado en el presente trabajo.

---

<sup>36</sup> Así se establece en el artículo 2.1 del Decreto 84/2010, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

En este sentido, dicha norma nació con el objeto principal de dotar a España de una política rural propia que permita el desarrollo del medio rural<sup>37</sup>, que se identifica con la mejora de la situación socioeconómica de su población y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad -tal como señala su exposición de motivos-, y concretó sus principales ámbitos de actuación en la conservación de la naturaleza y la gestión de los recursos naturales, la creación y el mantenimiento del empleo, el desarrollo y la implantación de energías renovables, la eficiencia, el ahorro y el buen uso de los recursos hídricos, la mejora de las infraestructuras, equipamientos y servicios, la diversificación de la actividad agraria y el fomento del turismo (20 y siguientes).

Pues bien, desde el punto de vista conceptual constituye la regulación más adecuada de lo que debería ser la gestión del territorio y que mejor responde a los postulados europeos, por los motivos siguientes:

a) En primer lugar, por cuanto pretende que el desarrollo rural se realice conforme a las orientaciones y las políticas europeas<sup>38</sup>, lo que facilitará la gestión de los fondos europeos.

b) En segundo lugar, responde a la concepción de la planificación territorial europea que conecta visión, estrategia y programa económico, vinculando las políticas activas y los presupuestos en un mismo documento<sup>39</sup>, lo que permitirá garantizar la ejecución real de las actuaciones previstas en los planes zonales<sup>40</sup>. En este sentido, se exige que el Programa de Desarrollo Rural Sostenible incluya los criterios e instrumentos de financiación y el presupuesto previsto para su ejecución (art. 6.d).

---

<sup>37</sup> Como señala su preámbulo, *“España ha cubierto la ausencia de una política rural propia hasta el presente con la aplicación de reglamentos comunitarios, pero necesita dotarse de una legislación adecuada para el fomento del desarrollo de su medio rural, ya que en la nueva Europa del siglo XXI la política rural tiende a depender subsidiariamente de los Estados miembros”*.

<sup>38</sup> El propio preámbulo alude expresamente a la Estrategia de Lisboa y la Declaración de Gotemburgo como referentes de la política rural.

<sup>39</sup> Asimismo, el artículo 37 exige que el Programa de Desarrollo Rural Sostenible incluya una memoria económica de su coste, que diferencie expresamente la financiación correspondiente a las actuaciones estatales y la previsión de cofinanciación en las medidas concertadas. Dichas cantidades deberán recogerse previamente en los Presupuestos Generales del Estado (art. 36).

<sup>40</sup> De hecho, el preámbulo destaca *“la cantidad de recursos financieros públicos y privados y que se verán comprometidos”* por la acción política de desarrollo de la norma.

c) En tercer lugar, exige un seguimiento del cumplimiento del Programa de Desarrollo Rural Sostenible y su evaluación, conforme a los propios indicadores previstos en dicho Programa (art. 14).

d) En cuarto lugar, la norma también prevé la participación, aunque parcial, en concreto a través de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural, como órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural de ámbito estatal (art. 40).

El alto nivel de aprobación de los Planes zonales, frente a la escasa formulación de las Directrices de ordenación del territorio, se explica por su carácter sectorial y su conexión con los fondos de Política de Cohesión y de la Política Agraria Común.

Pero esta misma ventaja en su programación, su visión y competencia sectorial constituye también su limitación, en cuanto carece en sí misma de una visión territorial, como se pone de manifiesto en la carencia de un diagnóstico propio y en la necesidad de sujetarse a unas eventuales estrategias o directrices territoriales; estrategias o directrices que, evidentemente, no puede elaborar el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón al carecer de la información y de los indicadores necesarios para ello.

Esta visión sectorial y esta desconexión entre desarrollo rural y estrategias territoriales se desprenden de la propia Ley de desarrollo rural, ya que su articulado ni siquiera alude a la sujeción de los instrumentos y planes que prevé a una estrategia territorial previa. La única referencia a esta cuestión se recoge en su preámbulo, cuando señala que la norma *“será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial”*.

En cualquier caso, resulta evidente la sujeción de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de los planes zonales a los instrumentos de ordenación territorial, tal como establece el “Documento de referencia para la elaboración de Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural”, así como, el Decreto 84/2010, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> En concreto, su artículo 6.2 señala lo siguiente: *“deberán tener en cuenta los instrumentos de planeamiento y gestión territorial previstos en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón y los planes sectoriales con incidencia territorial”*.

No obstante, la ausencia de unas estrategias o de una ordenación de carácter territorial tanto en Aragón como en la Provincia de Zaragoza (y, con carácter general, en el resto del territorio español) y, por ende, de una visión integral del mismo, impide a los documentos e instrumentos previstos para el desarrollo sostenible del medio rural que lleven a cabo un adecuado diagnóstico del territorio y que, en suma, tengan la necesaria coherencia con el resto de los instrumentos y programas económicos con incidencia en el territorio -que se analizan a continuación-.

C) Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales: de la protección elitista de los espacios inalterados a una visión de planificación territorial

Desde la concepción estética, paisajística y de carácter elitista de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales -es decir, de protección de espacios no antropizados o escasamente alterados- que, en su origen, le atribuyó la Ley de Parques Nacionales de 1916 (y de los que fueron expresión las iniciales protecciones de los espacios de Covadonga y Ordesa) -LÓPEZ RAMÓN (1980, p. 436)-, se ha desarrollado una paulatina ampliación de los objetivos y del objeto de su ámbito espacial, ya que pueden tener por objeto amplios entornos territoriales e incluso suelo urbano.

En efecto, de acuerdo con la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB) los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, tienen atribuida en principio la función de planificar la gestión de los recursos naturales y de los espacios naturales<sup>42</sup>, pero también tienen asignada legalmente otra serie de objetivos que van más allá de esta planificación de los recursos y espacios naturales, que le atribuyen una función de articulación del territorio.

De hecho, esta función territorial se encuentra expresamente prevista en la vigente Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, cuyo artículo 21.4 les reconoce expresamente “*el carácter de Directrices de Ordenación Territorial especiales*”.

De conformidad con todo ello, los PORN tienen una incidencia en actuaciones, planes y programas sectoriales que, a pesar de no tener ninguna incidencia en la

---

<sup>42</sup> Artículo 15.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: “*Los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger, serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de esta Ley*”.

conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, deben adecuarse a sus previsiones, ya que el contenido de aquéllos prevalece sobre éstos<sup>43</sup>.

Como se desprende de la propia legislación, su incidencia territorial no solo deriva de su régimen de usos o de protección (que, a su vez, conlleva una superposición de regímenes jurídicos, por ejemplo, respecto al planeamiento urbanístico), sino que deriva directamente de su posición central en las políticas sectoriales y de su programación económica.

En este sentido, la LPNB atribuye expresamente a dichos Planes la función de orientar las políticas sectoriales y ordenar las actividades económicas y sociales<sup>44</sup>, tal como preveía también la normativa anterior<sup>45</sup>. Para ello, la norma exige como parte del contenido mínimo de los PORN el establecimiento de criterios orientadores en la ejecución de las políticas sectoriales con incidencia en su ámbito territorial (art. 19.f), junto con una memoria económica de los costes e instrumentos financieros para su aplicación (art. 19.h).

En este contexto, tiene especial relevancia la inversión económica en las áreas de Influencia Socioeconómica que, como señala el artículo 38 de la citada norma, tienen como objetivo “favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio, y para las que deben especificar el régimen económico y las compensaciones adecuadas al tipo de limitaciones”; áreas que, en todo caso, “estarán integradas, al menos, por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección”.

---

<sup>43</sup> El artículo 18.3 de la LPNB señala que “los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”.

<sup>44</sup> En concreto, el artículo 17 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece como objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, “formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente ley” (apartado d).

<sup>45</sup> Artículo 4.3.e) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Por otro lado, en cuanto a la plasmación de los principios de gobernanza en la planificación y en la gestión económica de los PORN cabe destacar, en primer lugar, que su procedimiento de aprobación en sus respectivos ámbitos competenciales incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de la LPNB (artículo 21).

Asimismo, del contenido de los PORN cabe destacar la Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación (art. 19.f LNPNB). Esta incidencia económica se intensifica en la legislación aragonesa, ya que la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón establece un régimen de ayudas con la finalidad de promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones que cuenten en su territorio con Espacios Naturales Protegidos o estén incluidas en las Áreas de Influencia Socioeconómica (artículo 69).

Finalmente, en relación con la gestión esta Ley autonómica dedica el artículo 70 - titulado “Coordinación”- a señalar que *“el Gobierno de Aragón establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para considerar prioritarias las acciones o inversiones de las distintas Administraciones públicas actuantes en los territorios delimitados como Áreas de Influencia Socioeconómica de Espacios Naturales Protegidos”*.

Pues bien, a la vista de todo ello cabe concluir que la planificación en el ámbito de la protección de la naturaleza tiene una evidente incidencia en el territorio dada su amplitud de objetivos, con unos efectos económicos importantes, a pesar de que carecen de un diagnóstico territorial adecuado. A su vez, su planificación y gestión adolece de unos mecanismos claros de cooperación entre Administraciones o de participación que respondan a los principios de gobernanza.

#### D) Los Planes hidrológicos: su incidencia en el territorio al margen de una visión territorial y de una gobernanza multinivel

Los Planes hidrológicos también tienen una clara incidencia en el desarrollo territorial, que, al igual que los instrumentos o planes que hemos visto anteriormente, también carece de una visión o estrategia territorial.

Además, la legislación vigente adolece unas adecuadas reglas de gobernanza multinivel que permitan, por un lado, coordinar la gestión del agua respecto a otras

políticas económicas y, por otro lado, conseguir una adecuada cohesión y desarrollo territorial.

En este sentido, cabe indicar que el vigente Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Aguas integró en nuestro ordenamiento jurídico la Directiva Marco del Agua -Directiva 2000/60/CE-, que, en su consideración nº 16, hizo especial hincapié en la necesaria integración y coordinación de la gestión del agua en el contexto de otras políticas al señalar que era *“necesaria una mayor integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios, tales como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo”* y, en relación con esta cuestión, sentaba *“las bases de un diálogo continuado y de la elaboración de estrategias encaminadas a reforzar la integración de los diferentes ámbitos político”*.

Por otra parte, como se ha avanzado, la planificación hidrológica debe integrarse en una visión más amplia e intentar alcanzar su objetivo de cohesión territorial, tal como señala el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que alude al *“equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial”*.

Sin embargo, la integración de la planificación hidrológica en otros sectores de la política o la necesaria cohesión del territorio no conlleva ninguna particular o especial previsión de técnicas de cooperación o gobernanza. Así, por ejemplo, el proyecto del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro que corresponde al periodo 2010-2015 (que se encuentra en tramitación y que sustituirá al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro actualmente en vigor, aprobado mediante el Real Decreto 1664/1998 de 24 de julio) dedica únicamente el apartado 9) de su Preámbulo a la cuestión de la gobernanza en unos términos que pone de manifiesto la falta de implementación de los nuevos paradigmas de esta forma de gobierno en la gestión del agua.

En este sentido, dicho apartado señala expresamente que *“la Demarcación Hidrográfica del Ebro tiene un marco institucional notablemente descentralizado, no sólo por el modelo confederal del organismo de cuenca ya citado, sino por las amplias competencias en materia de agua y medio ambiente de las 9 comunidades autónomas que integran su territorio, para cuya efectiva cooperación se instituye Comité de Autoridades Competentes”*. Por tanto, la gobernanza es entendida como un intento de alcanzar una visión conjunta con las competencias de las distintas Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y agua, lo cual, evidentemente, no guarda relación con los contenidos propios de la gobernanza.

Asimismo, el citado apartado establece que, como medida necesaria para la mejora en la gobernanza, se impulsarán medidas de transparencia y deberes de información para las distintas Administraciones actuantes, por lo que mantiene el nivel de información con otras Administraciones con competencias concurrentes, al margen del enfoque propio de la gobernanza.

Finalmente, el apartado confirma este desenfoque respecto a la gobernanza cuando señala que “*con el fin de conseguir el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, el Plan incorpora los documentos de planificación sectorial de las comunidades autónomas*”, entre los que cita los Planes en materia de gestión del agua de la Comunidad Autónoma de Aragón o de otras Comunidades Autónomas afectadas por el Plan del Ebro<sup>46</sup>.

Este desenfoque en cuanto a la gobernanza explica que el Plan de cuenca haya sido objeto de una amplia crítica por la falta de incorporación de los nuevos paradigmas de la gobernanza y, en concreto, de los usuarios en la negociación de la gestión y en la toma de decisiones. Entre ellas, cabe citar a OLONA BLASCO, que recuerda que en materia de gestión del agua el verdadero reto es institucional y recalca su desconfianza ante un cambio en esa dirección que permita conseguir un uso eficiente del agua<sup>47</sup>.

#### E) Otras políticas sectoriales: la política económica de los polígonos industriales

Finalmente, cabe aludir a la política de localización e inversión para la creación de nuevos polígonos industriales, por su evidente incidencia en el territorio y en el contexto aragonés, que ha tenido una clara proyección territorial como medio de reactivación de

---

<sup>46</sup> En concreto, como elemento de gobernanza se alude a la coordinación con los siguientes planes y documentos: “Bases de la política del agua en Aragón y planes de abastecimiento, saneamiento, depuración e infraestructuras hidráulicas de Aragón • Planes de gestión sostenible del agua, uso racional, ahorro, calidad, abastecimiento y saneamiento de Cantabria. • Planes directores de abastecimiento y saneamiento de Castilla-La Mancha • Planes de saneamiento e infraestructura hidráulica urbana de Castilla y León • Planes de abastecimiento, saneamiento, reutilización, eficiencia, conservación de riberas e inundaciones de Cataluña. • Planes de saneamiento y riesgo de inundación de la Comunidad Valenciana. • Planes de abastecimiento y saneamiento y depuración de La Rioja • Planes de infraestructuras locales, saneamiento y uso sostenible de la Comunidad Foral de Navarra • Planes de zonas húmedas y ordenación de márgenes del País Vasco”.

<sup>47</sup> En concreto, el autor señala que “*los avances tecnológicos se producirán con toda seguridad, aquí o allá da igual, puesto que se transfieren y adaptan con suma facilidad. Lo que no es tan seguro es que se produzcan los avances institucionales necesarios para lograr el uso eficiente del agua que, por ser específicos del territorio, no se pueden copiar*”.

determinados contextos territoriales tendentes a la despoblación. Pero también es conocido el fracaso de muchos de ellos, incluidas algunas plataformas logísticas complementarias a la Plataforma Logística de Zaragoza, lo que también pone en evidencia la ausencia en esta materia de una planificación estratégica adecuada, así como de una evaluación de resultados que permita corregir estas tendencias.

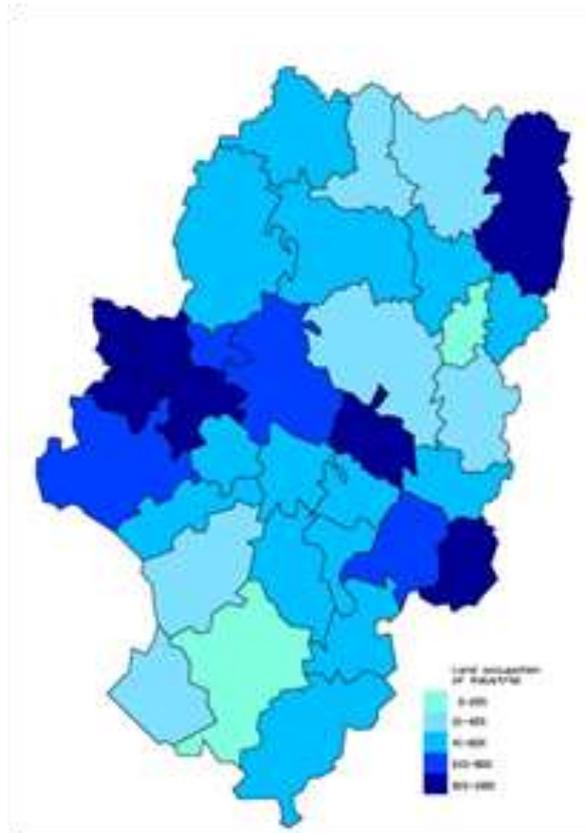
En relación con esta política, SANTABÁRA, A. y ABAD. L. han puesto de manifiesto dos conclusiones que evidencian por sí solas la ausencia de una debida planificación económica en esta política.

a) Por un lado, se concluye el desequilibrado nivel de ocupación de los polígonos industriales de la provincia de Zaragoza y el bajo nivel de ocupación de éstos, tal como se infiere del siguiente cuadro -extraído del citado trabajo-, que refleja la información relativa a la citada provincia.

En este sentido, resulta significativo que el porcentaje de desocupación de los polígonos industriales de la provincia de Zaragoza se encuentre próximo al 70% -tal como puede apreciarse en dicho cuadro-, lo que pone de manifiesto la ineficiencia de esta política.

	Nº De polígonos	M2 parcelas industriales	M2 libre sin edificar	% de desocupación	Variación de % de población en 18 años
JILOCA	6	1.050.430	349.477	33%	13%
CAMPO DE DAROCA	2	162.639	42.183	26%	-1%
BAJO MARTÍN	5	655.186	384.287	59%	-10%
CAMPO DE BELCHITE	2	728.304	312.947	43%	1%
CAMPO DE CARIÑENA	7	1.269.498	627.011	49%	27%
COMUNIDAD DE CALATAYUD	8	527.509	402.664	76%	16%
BAJO ARAGON-CASPE	8	386.591	164.317	43%	20%
RIBERA BAJA DEL EBRO	5	820.917	810.951	99%	1%
VALDEJALÓN	12	2.674.241	2.469.452	92%	67%
RIBERA ALTA DEL EBRO	25	9.335.555	6.182.974	66%	50%
ARANDA	7	122.325	119.741	98%	-4%
CAMPO DE BORJA	5	439.749	409.663	93%	17%
TARAZONA Y EL MONCAYO	3	783.291	638.584	82%	8%
TOTAL	95	18.956.235	12.914.251	68,13%	

b) Por otro lado, el citado estudio también pone de manifiesto la limitada capacidad de corrección de tendencias que implica la creación de polígonos industriales, ya que la ocupación de éstos se ha producido en los ejes con mayor tradición industrial como consecuencia de sus adecuadas comunicaciones, tal como se refleja en el siguiente mapa.



En consecuencia, a la vista de este escenario, la conclusión es que en Aragón existe un exceso de oferta de áreas industriales y logísticas frente a una baja demanda, por lo que se debe realizar un estudio serio y profundo para conocer los motivos que expliquen por qué la mayoría de las plataformas y áreas industriales no se han consolidado, así como elaborar un plan estratégico de esta política que tenga en cuenta su dimensión territorial.

### **2.3.2.- Instrumentos de carácter urbano**

#### **A) Los Planes Generales de Ordenación Urbana: una tradición asentada en la definición de modelos territoriales y en una participación activa**

Los Planes Generales de Ordenación Urbana también tienen una incidencia en el desarrollo del territorio, ya que definen el modelo de crecimiento urbano a escala municipal.

Dichos Planes constituyen un instrumento con un amplio grado de aceptación en el territorio, en la medida que la creación de plusvalías vinculada a la clasificación del suelo ha generado una amplia aceptación del propietario. En efecto, frente a otros Planes que únicamente conllevan limitaciones de la propiedad o que exigen un excesivo compromiso de las Administraciones Públicas, el planeamiento urbanístico local ha estado caracterizado por dos aspectos que justifican su éxito en un territorio como el español, escasamente tendente a planificar el territorio:

a) Por una parte, el legislador urbanístico condicionó el ejercicio del “*ius edificandi*” a la existencia de Plan General.

b) Por otra parte, se ha mantenido -al menos hasta la actual crisis inmobiliaria- una relación entre cargas y beneficios tanto para la Administración como para la propiedad que explica su alto grado de aceptación.

En relación con ello, interesa resaltar cómo el legislador condicionó la posibilidad de ejercer actividades en la ciudad a la aprobación del correspondiente Plan, lo que ha dado unos resultados altamente positivos en la definición de unos modelos y horizontes urbanos que integrasen las intervenciones dentro de un marco general. En definitiva, cuando el legislador ha tenido el convencimiento de la necesidad de disponer de un modelo integral previo a la gestión o programación económica no ha dudado en introducirlo.

Pero, además, desde el punto de vista de las reglas de gobernanza, el planeamiento urbanístico tiene una larga y asentada tradición de participación en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, así como en su gestión. En efecto, desde su origen, la legislación ha incluido no solo una participación cuidada y exhaustiva a través de los

trámites de información pública sino mediante la denominada acción pública o el derecho a la consulta urbanística.

Asimismo, en cuanto a su gestión, la concertación, los Convenios o las entidades urbanísticas colaboradoras de base asociativa son parte esencial del urbanismo. Su explicación, que no concurre en otros ámbitos, reside en los efectos directos del Plan sobre la propiedad, en la medida en que el destinatario no es el vecino como ciudadano sino el vecino como propietario del suelo o del inmueble edificado, lo que ha exigido de forma permanente el acuerdo y concierto tanto en la ordenación como en la gestión. Pero, en todo caso, esta referencia pone de manifiesto que en los casos en que el legislador ha entendido necesaria vincular la ejecución de obras a un modelo previo territorial u oportunas formas de participación y codecisión, no ha dudado en introducirlas.

B) Los Planes de ayuda económica en materia de vivienda: su gestión concertada y su vinculación a programas y Planes urbanísticos

Los Planes en materia de vivienda y rehabilitación constituyen desde hace décadas uno de los ejes estratégicos más importantes de las políticas del Estado, como consecuencia de la relevancia que ha tenido el sector de la construcción en nuestro país y de la consideración de la vivienda como un bien de consumo de primer orden -incluido incluso entre los principios programáticos de la Constitución-.

Pues bien, desde su creación por el RD 2339/1983, de 28 julio, sobre Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano -desarrollado por Orden de 30 de noviembre de 1983 de las Áreas de Rehabilitación integrada y posteriormente en nuestra Comunidad Autónoma mediante el Decreto 151/1989-, las áreas de rehabilitación preferente (ARIs) constituyen uno de los ejemplos más claros de cooperación entre Administraciones e integración en el modelo de ciudad, es decir, bajo un prisma integrado en el territorio.

Esta visión se ha consolidado en la reciente Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, mediante los programas de rehabilitación de edificios, como una actuación urbanística que desarrolla el vigente Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana 2013-2016 (Real Decreto 233/2013), en el que la eficiencia energética adquiere especial relevancia como criterio de rehabilitación y de ayudas.

De esta manera, la integración en el modelo de ciudad no solo alcanzará a las actuaciones de espacios públicos y renovación o regeneración urbana sino también a las intervenciones limitadas a la rehabilitación de edificios. Y, en este contexto, cabe esperar que, si las previsiones legislativas se cumplen, la hasta ahora carente de visión integrada de las ayudas individuales a la rehabilitación puedan incluirse en una práctica, como son los programas y los Convenios (entre tres niveles de Administraciones Públicas y la sociedad civil mediante asociaciones de vecinos y los propios propietarios), que constituyen una referencia ineludible en la experiencia aragonesa y española en la gestión coordinada de ayudas económicas. Se trata, en suma, de un claro ejemplo de gobernanza.

C) Los Planes de acción de la *Agenda 21 Local*: su incidencia en el territorio al margen de una visión territorial, cuya elaboración y gestión responde a los principios de la gobernanza

Los Planes de acción de la *Agenda 21 Local* poseen una clara incidencia en el desarrollo del territorio, si bien también adolecen la ausencia de una estrategia o marco territorial, aunque responden a los principios de gobernanza en cuanto a su elaboración participada y a su evaluación y seguimiento.

Los Planes de acción aprobados para llevar a cabo la denominada *Agenda 21 Local* carecen de regulación normativa y de carácter vinculante, pues tienen su origen en compromisos adoptados de forma voluntaria por las distintas Administraciones Locales en el marco de la *Agenda 21 Local*.

La *Agenda 21* es un plan de acción global para el desarrollo sostenible que surgió en la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, del que forma parte el *Programa 21 Local* (también conocida como *Agenda Local* o *Agenda 21*).

En concreto, mediante dicho Programa se instó a las autoridades locales a llevar cabo procesos de consulta con su población, para alcanzar un consenso que contribuyera a alcanzar los objetivos globales de desarrollo sostenible de la *Agenda 21* -PERIS BLANES, ACEBILLO BAQUÉ y CALABUIG TORMO (p. 17)-.

Posteriormente, con el objetivo de promover las actividades enmarcadas dentro de la *Agenda 21 Local*, en el marco de la “Campaña Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles” -impulsada por la Unión Europea y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa-, se adoptó la Carta de Aalborg en la primera de sus Conferencias (1994) y los

“compromisos de Aalborg” (Aalborg+10) en la cuarta Conferencia 2004. Como señala la propia Carta de Aalborg, sus signatarios “se comprometieron a participar en las iniciativas locales del Programa 21 y a desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible, a la vez que iniciaron la campaña de ciudades europeas sostenibles”. Por su parte, los “compromisos de Aalborg” plantean acciones concretas en el marco de los objetivos de la Carta.

A la vista de este escenario, en 2005 la Diputación Provincial de Zaragoza formalizó su adhesión a la Carta de Aalborg+10 (así como a la Declaración de Hannover de ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad), junto con la puesta en marcha del Programa *Agenda 21 Local*, con el fin de promover entre los municipios de la provincia su adhesión a la Carta de Aalborg como parte esencial de su actuación pública y constituir en este territorio una red de ciudades y pueblos sostenibles; lo que ha conllevado que gran parte de los municipios de la provincia se adhieran a dicho programa.

Pues bien, como veremos posteriormente al analizar el supuesto de la Comarca Moncayo-Tarazona, los Planes de acción tienen una clara incidencia en el desarrollo del medio rural, ya que prevén la realización de actuaciones en diversos sectores económicos, como, por ejemplo, medio ambiente, infraestructuras urbanas o empleo; aunque no responde a una visión o estrategia territorial, pues se ciñen a concreto espacio territorial delimitado por el municipio.

Por otro lado, cabe indicar que, aunque la implantación de las Agendas 21 responde a una metodología muy variada<sup>48</sup> -si bien la mayoría de las utilizadas en la práctica responde a un formato similar-, tanto su elaboración como seguimiento constituye un claro ejemplo de gobernanza multinivel. A grandes rasgos, la metodología utilizada al uso incluiría las siguientes fases, en las que deberían participar los vecinos y agentes del municipio: a) análisis y diagnóstico socio-ambiental del territorio, previo a la definición de los objetivos y las líneas estratégicas de actuación; b) definición de un plan de acción, que contiene la planificación estratégica del municipio, mediante la fijación de las líneas estratégicas, los programas y las acciones que se pretende llevar a cabo; c) definición de un plan de seguimiento de las acciones previstas en el plan de acción, mediante la

---

<sup>48</sup> En concreto, cabe citar la “Guía Europea para la Planificación de la Agenda 21 Local”, creada por el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales, el “Código de Buenas Prácticas Ambientales para la normalización de la gestión medioambiental de los Ayuntamientos de España”, elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias, o la “Guía básica para la Agenda 21 Local”, del Consejo de Municipios y Regiones de Europa.

elaboración de unos indicadores para ello; d) implementación del plan de acción mediante la ejecución de proyectos concretos; e) seguimiento y control del plan de acción.

D) Los Planes de obras y servicios de las Diputaciones Provinciales: su incidencia en el desarrollo urbano al margen de una visión territorial

Los Planes de obras y servicios de las Diputaciones Provinciales también tienen una clara incidencia en el desarrollo del medio urbano, si bien al margen de una adecuada visión territorial.

Como todos sabemos, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local las Provincias tienen unas importantes competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios; y, a tales efectos, la norma prevé la aprobación de un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos -conforme a criterios objetivos y equitativos-.

Pues bien, dichos Planes resultan muy relevantes en el contexto del desarrollo del sistema urbano de escala provincial, tanto por su carácter anual como por sus importantes contenidos económicos, fundamentalmente relativos intervenciones en los núcleos urbanos.

Pero, por lo que ahora interesa, cabe resaltar que tales fondos únicamente están sujetos a criterios “objetivos y equitativos” y carecen asimismo de una dimensión territorial o supralocal o intersectorial, ya que el precepto citado se limita a señalar que en la elaboración del Plan “*deben participar los municipios de la provincia*”, sin especificar de qué forma y efectos tiene dicha participación.

E) La iniciativa *Urban* para la mejora de la cooperación de las políticas urbanas

La iniciativa *Urban* para la mejora de la cooperación de las políticas urbanas constituye un programa vinculado a los Fondos Estructurales del período 2007-2013 -dentro del objetivo 3 de cooperación territorial-, que ha constituido una experiencia innovadora -y positiva- para financiar proyectos urbanos de ciudades pequeñas, pero que carece de una dimensión territorial, así como de la debida coherencia con otros

programas urbanos o de una justificación en el contexto urbanístico del proyecto financiado.

En concreto, el Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, estableció en la programación de los fondos estructurales un apoyo económico a la ciudad pequeña entre 10.000 y 50.000 habitantes dentro de un capítulo específico de ayudas.

De acuerdo con dicho Reglamento, el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007/2013<sup>49</sup> estableció entre los objetivos de las ayudas a ciudades cuya población se ubicara entre 20.000 y 50.000 habitantes tanto la cohesión del “*territorio a través de proyectos integrados de regeneración urbana y rural destinados a los municipios pequeños y medianos*” como el refuerzo de la “*la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y la mejora de los servicios locales*”<sup>50</sup>. En virtud de ello, las actuaciones incluidas en las estrategias para ciudades pequeñas debían resultar integradas en los programas operativos regionales y en los que primara el aspecto territorial localizado e integrado (es decir, que permitieran refundir la cohesión económica territorial y social).

Pues bien, entre los criterios previstos para otorgar las ayudas se encuentra el envejecimiento de la población, la despoblación del territorio, las dificultades de acceso a la formación y las nuevas tecnologías, y potencian proyectos encaminados, entre otros, a la mejora de las infraestructuras y servicios locales, a la protección y preservación del patrimonio cultural, a la mejora del entorno natural y calidad medioambiental, y a la mejora de la accesibilidad y movilidad.

Pero, como se indicaba anteriormente, en relación con los criterios fijados en el Marco Estratégico se echa en falta la alusión a su función territorial justificada en una planificación de escala adecuada. Así pues, ante los mismos problemas de envejecimiento de la población o de despoblación del territorio o ante similares proyectos de mejora de las infraestructuras o servicios locales o de protección de patrimonio cultural y del entorno natural debería resultar esencial la función de la ciudad en el contexto territorial.

---

<sup>49</sup> Documento financiero y estratégico en el que se recoge la dotación prevista para España destinada a la política regional y de cohesión territorial, para la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

<sup>50</sup> Concretado en el capítulo 7.5.5 Desarrollo Local y Urbano Eje 5 Convergencia. Eje 4 Competitividad Infraestructuras sociales: Eje 6. Convergencia.

Nuevamente, incluso en relación con fondos estructurales europeos, quiebra la regla previa a toda gobernanza territorial, como es su visión territorial.

2.3.3.- Un supuesto concreto de falta de coherencia y coordinación de las diferentes competencias, y de superposición de regímenes jurídicos. El caso de la Comarca Moncayo-Tarazona

Una vez expuesto el escenario normativo y los instrumentos con incidencia en el desarrollo del medio rural cabe analizar un ejemplo concreto de un territorio de la provincia de Zaragoza mediante el que se pone de manifiesto tanto la superposición de previsiones, planificaciones y objetivos territoriales desde diferentes instrumentos, Administraciones Públicas y perspectivas.

En concreto, se analiza el territorio de la comarca de Moncayo-Tarazona, que cuenta con un Plan zonal de desarrollo rural, un PORN que afecta a una parte relevante de dicho territorio -incluidos algunos municipios en su integridad, con sus correspondientes núcleos urbanos-, y en cuyo ámbito existen varios municipios adheridos a la Agenda 21 Local -contando algunos de éstos con su Plan de acción-.

Como veremos a continuación, un sucinto examen de los objetivos de estos documentos e instrumentos y de su propia programación económica pone de relieve tanto una falta de coherencia entre ellos, al no existir una estrategia u ordenación territorial previa, como la ausencia de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas afectadas.

En efecto, la ausencia de una adecuada gobernanza en la gestión del desarrollo territorial del medio rural es evidente, ya que los distintos programas e instrumentos que inciden en el mismo se elaboran con carácter autónomo e independiente por cada Administración Pública o Departamento de ellas, sin tener como referencia un modelo territorial único de carácter global, lo que en último término impide aprovechar las sinergias generadas por aquéllos.

*a) El PORN de la Comarca Moncayo-Tarazona*

El PORN de la Comarca Moncayo-Tarazona<sup>51</sup> abarca el 44,50 % de la superficie total de dicha Comarca, incluyendo en su ámbito el territorio íntegro de varios términos municipales<sup>52</sup>.

De entrada, los objetivos de dicho Plan abarcan un amplio espectro de sectores que van más allá de su finalidad principal de planificar la gestión de los recursos y de los espacios naturales, por lo que posee una notable incidencia en el desarrollo económico del territorio sobre el que versa.

En concreto, dentro de sus objetivos se alude a la formulación de criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, tal como prevé la legislación aplicable. Y, de conformidad con ello, define diversas líneas estratégicas y actuaciones en materia de abastecimiento y saneamiento, servicios municipales, electrificación y alumbrado público, teléfono, accesibilidad viaria, ornamentación de núcleos, parques urbanos y suburbanos, centros sociales, culturales y deportivos, centros de Sanidad y formación, zonas de acampada e instalaciones de hostelería, aulas de naturaleza e infraestructura de atención a visitantes; y vincula dichas actuaciones con un régimen específico de ayudas económicas.

Por otro lado, la incidencia del PORN en otras normas sectoriales, con la consiguiente superposición, resulta evidente, ya que dicho Plan también incluye entre sus objetivos el establecimiento de un régimen de protección que, como señala expresamente, *“incluye limitaciones generales de usos y actividades, edificabilidad, la zonificación establecida y las limitaciones específicas de usos y actividades en cada zona, la aplicación de regímenes de protección especiales, la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental y los criterios orientadores de las políticas sectoriales”*.

Pues bien, este régimen se superpone con la regulación del control de las actividades autorizatorias previsto en las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento de la provincia de Zaragoza y en el planeamiento urbanístico general de los municipios afectados, que es la que tiene atribuida esta función reguladora en la legislación urbanística. Por ello, este régimen disperso puede llegar a generar una inseguridad jurídica en relación con la definición y concreción de proyectos y actuaciones.

---

<sup>51</sup> Aprobado por Decreto 73/1998, de 31 de marzo (BOA núm. 43, de 13 abril de 1998).

<sup>52</sup> En concreto, afecta a la totalidad del territorio de los términos municipales de Los Fayos, San Martín de la Virgen del Moncayo, Litago, Lituénigo, Purujosa y Añón, y parcialmente a los términos municipales de Tarazona de Aragón, Trasmoz, Vera de Moncayo, Alcalá de Moncayo, Talamantes y Calcena.

En suma, ni las intervenciones sectoriales ni el régimen de usos previsto en el PORN responde a una estrategia territorial, ya que no jerarquiza ni prioriza ni define actuaciones o proyectos concretos.

*b) El Plan zonal de la Comarca Moncayo-Tarazona*

De entrada, cabe indicar que el Programa de Desarrollo Rural Sostenible califica la Comarca de Tarazona y el Moncayo como zona rural a revitalizar, calificación que se corresponde con *“aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial”*<sup>53</sup>.

Dicho plan zonal articula en torno a cinco siguientes ejes estratégicos: de carácter territorial: Eje 1. Actividad económica y empleo. Eje 2. Infraestructuras y equipamientos básicos. Eje 3. Servicios y bienestar social. Eje 4. Medio ambiente; de carácter temático: Eje 5. Cooperación, innovación e igualdad.

Posteriormente, se definen los objetivos de cada uno de estos ejes y, finalmente, se definen y describen las actuaciones a realizar (junto con su correspondiente partida presupuestaria) y que, en último término, darán lugar a los proyectos mediante los que se lleven a cabo dichas actuaciones (así se recoge en el siguiente cuadro que figura en el informe de sostenibilidad ambiental del plan zonal).

---

<sup>53</sup> El artículo 10 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural distingue tres calificaciones distintas de las zonas rurales: zonas rurales a revitalizar, intermedias y periurbanas. La definición de ésta dos últimas se recoge a continuación:

- a) Zonas rurales intermedias: *“aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos”*.
- b) Zonas rurales periurbanas: *“aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas”*.

PLAN DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE 2010 – 2014	
COMARCA DE TARAZONA Y EL MONCAYO	
EJE 1. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPLEO	
Cuadro de actuaciones autonómicas del plan de zona susceptibles de ser concertadas y cofinanciadas por la AGE en el marco del PDRS	
Descripción de la Actuación	Presupuesto asignado (euros)
Construcción de una nave industrial que permitirá la instalación de industrias con la consiguiente creación de empleo y revitalización económica.	118.098,00
Construcción, mejora o modernización de establecimientos y equipamientos turísticos, adaptación a nueva normativa, accesibilidad, formación, innovación, actividades de promoción, uso de energías renovables, introducción de las TIC o de las tecnologías ambientales.	27.033,00
El estudio estará enfocado a saber cuales son los mejores cultivos para la zona, después de realizar la reparcelación y ordenación de los regadíos	50.000,00
Subvenciones a la cadena de producción, transformación y comercialización de los bienes y servicios para la creación de empleo	358.392,73
Realización de formación y campañas de promoción así como estudios de mercado	50.000,00
Adecuación de un centro asistencial en Agramonte y aula de investigación para la creación de 17 puestos de trabajo	120.000,00
Formación para nuevos cultivos ecológicos	50.000,00
Adquisición del inmueble y obras de rehabilitación para la creación de empleo	425.000,00

De todo ello se desprende la gran variedad de políticas y actuaciones que se contemplan en este documento y que conllevan una incidencia en el desarrollo territorial, eso sí, sin responder a una adecuada estrategia. Como claro ejemplo de esta diversidad se recoge a continuación un cuadro recogido del plan zonal analizado, que prevé algunas de las actuaciones siguientes: la mejora de los equipamientos turísticos, la formación para llevar a cabo cultivos ecológicos, la construcción de una escuela infantil, la ejecución de infraestructuras urbanas, como luminarias, urbanización de calles, parques y jardines, la implantación de un servicio de asistencia a la dependencia, el otorgamiento de subvenciones para realizar actividades culturales, la reforma de una residencia, o el mantenimiento de las explotaciones de ganadería extensiva de forma rentable.

*c) Los Planes de acción de dos municipios de la Comarca Moncayo-Tarazona*

Finalmente, del análisis de los planes de acción de dos municipios de la Comarca Moncayo-Tarazona (Vera de Moncayo y El Buste) se desprende la previsión de programas de actuación en sectores y ámbitos similares a los previstos en el Plan zonal de dicha Comarca.

El hecho de que dichos municipios se hayan adherido al Programa de *Agenda 21 Local* de la Diputación provincial de Zaragoza conlleva que sus planes de acción tengan una estructura idéntica, que se basa en cuatro líneas estratégicas o de actuación (desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo ambiental y planificación y gestión municipal sostenible) y 20 programas de actuación, en las que se enmarcarán las acciones o proyectos que pretenda realizar el municipio.

La superposición de los objetivos de este documento con respecto a los ejes estratégicos y las actuaciones del plan zonal resulta evidente, ya que las políticas previstas giran también sobre la política económica y de empleo, el medio ambiente, o los servicios sociales. A efectos de reflejar esta estructura del plan y sus programas de actuación y, por ende, la superposición con las políticas y los objetivos del plan zonal, se recoge a continuación el cuadro recogido en el Documento de síntesis de la Agenda 21 del municipio de Vera de Moncayo.

### **3.- Consecuencias de la ausencia de una visión integral del territorio**

Como conclusión, del examen de los diferentes instrumentos, planes y programas económicos que tienen una incidencia en el desarrollo del territorio aragonés se pueden extraer algunas conclusiones -en parte anunciadas en la introducción del presente capítulo-, desde la perspectiva de los paradigmas de la gobernanza territorial. En concreto, cabe citar las siguientes:

#### a) La falta de una adecuada dimensión territorial e integradora en planes y programas como premisa de la gobernanza territorial

Como primera conclusión cabe extraer la ausencia de una visión integral del territorio de carácter supralocal e intersectorial. El primer y esencial paradigma de una adecuada gobernanza territorial estriba, como hemos visto, en la existencia de una visión estratégica que permita conectar los diferentes planes y programas sectoriales, en términos similares a los que plantea la Unión Europea a través de la *Estrategia Territorial Europea* o la *Agenda Territorial Europea* de 2007 y 2011.

En relación con este paradigma puede plantearse la duda sobre si debe formularse una política territorial o hacer más territoriales las políticas sectoriales<sup>54</sup>, pero la ausencia

---

<sup>54</sup> En este sentido, LÓPEZ RAMÓN ha visto en la excesiva ambición de contenidos y en sus difusos límites con la protección ambiental la causa más importante de su ineficacia real, que, como alternativa a una planificación integral del territorio inoperante por utópica, plantea una ordenación territorial integrada en la

de introducción de la dimensión territorial en las políticas económicas sectoriales impide jerarquizar de forma coordinada los diferentes programas económicos con incidencia en un mismo espacio, dando como resultado una descoordinación de éstos, lo que resta eficacia y capacidad de producir sinergias en el territorio.

En un marco teórico, tanto las Directrices territoriales derivadas de la LOTA como los planes zonales en desarrollo de la Ley de desarrollo rural se inspiran en los mismos principios de gobernanza y estrategia europea. Pero, en el caso de las Directrices territoriales carecen de la deseada operatividad por falta de conexión con programas económicos, lo que conlleva que resulten fundamentalmente meros documentos de diagnóstico del territorio; y, en el caso de los Planes zonales de desarrollo rural, su ventaja es la conexión directa con los fondos estructurales europeos pero tienen el inconveniente de carecer de un verdadero diagnóstico o visión territorial que justifique sus programas.

En el caso de los Planes Generales de Ordenación Urbana existe una mayor vinculación con un modelo previo, dado que, al menos en la escala local, conlleva una visión física clara bajo una mirada integral del espacio. De hecho, ha constituido hasta la fecha un pilar articulador del crecimiento y de las inversiones urbanas de primer orden, aunque en ocasiones el peso burocrático que conlleva esa vocación integradora termina por resultar un lastre en su efectividad. Sin embargo, su escala local no permite establecer jerarquías desde una visión supralocal, al contrario, el modelo urbano debería estar adaptarse a las estrategias territoriales.

Por su parte, la progresiva integración entre urbanismo y política de vivienda ha permitido dotar a los programas económicos en materia de vivienda una mirada integradora a través de las ARIs, aunque esta integración está ausente de las inversiones que se obtienen a través de la Iniciativa de la Red urbana o en las Agendas 21.

El resto de los Planes sectoriales -hidrológicos, de recursos naturales- o programas tienen un carácter totalmente desconectado de una visión territorial, aunque inciden en el territorio, llegando incluso a asumir una vocación ordenadora del mismo con vocación de definir y condicionar el conjunto de las inversiones, en la medida en que los recursos

---

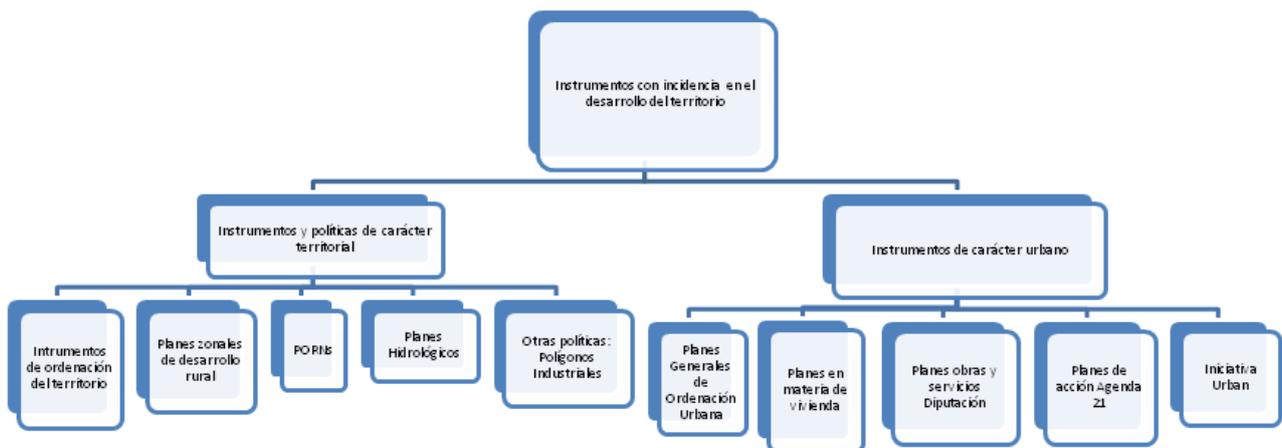
planificación sectorial cuya adecuación sería analizada a través de la técnica de evaluación del impacto territorial. Así, señala que *“Una técnica adecuada a tal objeto (la de evaluar la ordenación del territorio sectorial) pudieran ser las evaluaciones de impacto territorial, concebidas a partir de una ampliación de las existentes y conocidas evaluaciones de impacto ambiental”* (1995, p. 200).

hídricos y la protección de la naturaleza constituyen dos elementos esenciales que definen las posibilidades de desarrollo de actividades.

En el caso las políticas en materia industrial -como la inversión pública en polígonos industriales- o los Planes de obras y servicios provinciales, tampoco responden a un modelo previo de horizonte territorial.

En consecuencia, esta situación impide que los distintos proyectos y actuaciones con incidencia territorial se valoren conforme a criterios territoriales, lo que, a su vez, implica que en esta materia preside el carácter fragmentado de las políticas económicas con incidencia en el medio rural. De esta manera, coexisten diferentes instrumentos y planes de carácter sectorial y contenido disperso, que en muchos casos comparten objetivos y actuaciones.

Pues bien, la superposición de planes, programas o estrategias desde diferentes sectores que pretenden establecer una articulación del territorio dificulta la eficiencia en la actuación administrativa, ya que se subvencionan o fomentan actividades diversas con programas económicos que no siempre se coordinan con otras ayudas y, de este modo, se pierden posibles sinergias y las ayudas -de escaso alcance- no llegan a tener verdadero significado en la reconducción de la tendencia del territorio. En este sentido, se incluye a continuación un cuadro en el que se recogen los distintos instrumentos y políticas que hemos analizado por su incidencia en el territorio.



b) La planificación territorial de carácter cautelar y protector

El examen de las diferentes escalas de Planes permite extraer una segunda conclusión en relación con la prevalencia de la perspectiva sectorial frente a la integral. En la planificación territorial resulta muy importante el peso de la escala local, de la planificación urbanística, *“donde la planificación territorial se ha entendido tradicionalmente más como correctora y preventiva que como potencial y propositiva de nuevos modelos de desarrollo y de gestión del capital territorial existente -FARINÓS DASÍ (2010)-.*

De esta manera, la planificación territorial ha desarrollado esa misma visión regulatoria del régimen de usos que se superponen. El régimen de usos del suelo no urbanizable termina por constituir el objeto de un conglomerado muy variado de instrumentos y planes, como las Directrices Sectoriales de carácter ganadero, las Normas Subsidiarias de ámbito provincial, los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Directrices territoriales, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o incluso Planes hidrológicos, más preocupados por establecer limitaciones y cautelas que por definir proyectos de forma coordinada. La diferencia entre ellos reside en que los planes sectoriales de agricultura, medio ambiente, o aguas -por citar los más importantes- tienen, además, un contenido inversor importante, por lo que constituyen los instrumentos decisivos en la gestión del territorio, aunque adolezca de la necesaria visión integral.

c) La ausencia generalizada de participación y de una adecuada gobernanza

El resto de los principios de la gobernanza no tienen una verdadera presencia en las leyes sectoriales y en su desarrollo posterior mediante los planes analizados. Existen unas referencias a unas buenas prácticas que han tenido reflejo fundamentalmente en la legislación de ordenación del territorio y de desarrollo rural, además de la aplicación de un modelo de gobernanza en la elaboración y el seguimiento de las Agendas 21.

Pero es evidente que el resto de planes sectoriales -hidrológicos, de vivienda, etc.- ni siquiera recogen criterios de participación o seguimiento evaluación de resultados. El caso del Plan de la cuenca del Ebro resulta significativo, ya que considera como gobernanza la consideración de los planes hidráulicos limítrofes, lo que no deja de constituir una clara señal del desenfoque en este punto.

En definitiva, los ejemplos analizados ponen de manifiesto la escasa valoración del legislador de alternativas, en parte por cuanto la Administración no detecta los beneficios derivados de otras formas de participación diferentes a las tradicionales de información, para romper las inercias en el actuar administrativo tradicional. Además, la experiencia no siempre alienta el fomento de la participación, ya que los ciudadanos no ven acogidas sus propuestas, lo que fomenta la desconfianza de los procesos de participación. Es más, en muchas ocasiones durante la participación el vecino se limita a expresar una actitud de conflicto del que actúa desde la posición vecinal del “*no in my courtyard*” -FARINÓS DASÍ (2010, p. 172)- o su participación no es propositiva, al carecer de alternativas sólidas a las propuestas. Y todo ello hace de la participación una fase que la Administración no ve como un enriquecimiento de las propuestas en sus políticas -a lo que se une la inexistencia de obligación legal alguna de articular formas de codecisión-. Pero, al margen de los problemas que pueda plantear la participación, lo cierto es que permite superar la desafección del ciudadano hacia la Administración.

En cualquier caso, existen ejemplos de participación enriquecedora, en urbanismo, en rehabilitación, en la Agenda 21, que, como veremos en el capítulo siguiente, pueden constituir una referencia en la elaboración de las políticas conforme a nuevos modelos de gobernanza.

#### d) Las formas limitadas de cooperación

Por último, la legislación aragonesa de procedimiento administrativo pone de manifiesto que en Aragón tampoco se ha incidido en esta materia, ya que prevé las técnicas y medios para posibilitar la colaboración entre Administraciones de carácter voluntario (siguiendo la filosofía de la normativa estatal que hemos analizado en un momento anterior), pero no establece medidas de fomento concretas, lo que pone de manifiesto la falta de convencimiento en el propio legislador.

Es evidente que el actual marco permite una gestión eficaz, como lo acredita la gestión de proyectos multinivel de carácter territorial con éxito (en el caso de Zaragoza, el Proyecto Expo) o la gestión de los ARIs. Pero se trata en todos los casos de programas o proyectos en que existe un objetivo común claro y los beneficios económicos dependen de la coordinación de las distintas Administraciones Públicas o la propia necesidad de alcanzar los objetivos en un plazo que el conjunto de las Administraciones asumen de forma colectiva como propio<sup>55</sup>. En el resto de los casos no existe en el legislador la

---

<sup>55</sup> En este sentido, en el año 1994 SÁNCHEZ MORÓN puso de manifiesto la coordinación entre Administraciones en aquellos supuestos en que éstas han de concertarse para defender sus propuestas en

suficiente decisión para establecer medidas de fomento para que la Administración articule sus competencias de forma coordinada o asuma unos principios comunes de carácter territorial, más allá de los mecanismos voluntarios.

En todo caso, dicha experiencia también acredita que cuando se articulan los programas de forma coordinada, las sinergias se producen, y que cuando Europa condiciona las ayudas a determinadas formas de gobernanza o se integran los proyectos en las estrategias previstas, se pone en práctica el modelo de gobernanza multinivel.

#### **IV.- IDEAS Y PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO DE LA PROVINCIA DE ZARAGOZA**

##### **1.- La necesidad de plantear soluciones que permitan superar la ineficacia en la gestión del territorio**

La situación descrita en el apartado anterior y las conclusiones sobre la dispersión y la descoordinación de los programas económicos con incidencia en el desarrollo territorial invitan, en buena lógica, a considerar conveniente -cuando no necesario- introducir un cambio importante en las deficiencias existentes e introducir los principios de gobernanza tanto en la legislación como en el planeamiento territorial y sectorial.

De hecho, las propias causas de la ineficiencia del desarrollo territorial evidencian que el principal campo de actuación reside precisamente en una mejora de la gestión y de la gobernanza del territorio. Y el espacio aragonés responde incluso de forma más intensa a la general crítica que la doctrina ha formulado sobre el territorio español y, por ello, adquiere plena vigencia la necesaria propuesta de mejorar la colaboración entre Administraciones y la cultura política del consenso, acompañada de un liderazgo político que impulse no sólo la adopción de acuerdos sino la participación de la sociedad civil y de los agentes económicos, y la evaluación de la ejecución de los distintos instrumentos, para alcanzar una gestión eficiente del territorio.

En sede teórica, no cabe duda que nuestro ordenamiento jurídico debería dotarse de un régimen de procedimiento común que respondiera a los principios de la gobernanza multinivel, así como de una legislación sectorial más simple, que atribuyera a los distintos instrumentos con incidencia en el territorio una total coherencia y racionalidad.

---

Bruselas o para elaborar los planes y proyectos que aspiran a obtener la sustanciosa financiación comunitaria (1994, p. 10).

Pero también resulta evidente la necesidad de llevar a cabo importantes cambios en el campo de la gestión del desarrollo territorial, por lo que las soluciones no pasarían únicamente por una reforma legislativa ni por una mayor producción de normas - soluciones propias de nuestra tradición española-, ya que ello resultaría claramente insuficiente si no estuviera acompañado de un cambio radical en la gobernanza del territorio.

Además, también debería introducirse en nuestro espacio regional y/provincial una dimensión territorial que permitiese articular y dotar de coherencia a las distintas políticas con incidencia en el desarrollo del territorio y que, en suma, solventara las disfunciones de que adolece su gestión.

Pero no cabe duda que estas propuestas deben tener en cuenta las causas de nuestro déficit para intentar adecuarse a las posibilidades reales, con el objeto de evitar que las declaraciones teóricas y bien intencionadas carezcan de total virtualidad por encontrarse desconectadas de lo que en cada momento resulta exigible o recomendable.

En este sentido, en el capítulo anterior también ha quedado claro que, en parte, la causa es estructural, ya que deriva de una tradición española en la organización administrativa y en la gestión que no guarda relación con los principios de gobernanza importados en gran medida de la cultura anglosajona y aplicados en el ámbito europeo para intentar corregir la desafección y desconexión entre las instituciones y programas europeos y la realidad territorial.

Asimismo, ha quedado claro que existe una gran inercia en la Administración española, y fundamentalmente en la regional, para superar esta inercia y modificar hábitos. La sujeción a una planificación coordinada, la vinculación de competencias propias a través de formulas de codecisión, la implicación en formas de transparencia, la evaluación y la participación exigen un esfuerzo adicional de recursos, cuyos resultados de eficacia y rentabilidad en la gestión no siempre son visibles. De hecho, son escasos los ejemplos de planeamiento en los que puede considerarse que expresen una forma diferente de elaborar instrumentos de planeamiento o programas. Esta falta de convencimiento, según hemos visto, es atribuible al propio legislador estatal pero fundamentalmente autonómico, al que reclama más gobernanza Europa, aunque no se siente igualmente implicado en aplicar similares fórmulas a su propia gestión.

Por tanto, el primer aspecto que se debe tener en cuenta para intentar modificar los actuales paradigmas es partir de las hondas raíces de esta falta de práctica y de la necesidad de hacer visibles las ventajas del esfuerzo que conlleva autovincularse y coordinarse. Las propuestas pueden formularse desde instancias académicas o foros de reflexión, o plantearse de forma insistente la necesidad de un cambio de paradigma, pero esta reflexión debe ir acompañada de modelos concretos que permitan hacer entender que una buena gobernanza es también mayor eficacia, competitividad y conexión con el ciudadano.

La otra advertencia que debe realizarse es que las propuestas en sede teórica de una mayor gobernanza, en la introducción de la dimensión territorial, como la cooperación, la elaboración de indicadores, la evaluación o la participación, exige extrapolar modelos concretos bien del modelo europeo o del derecho comparado, bien de nuestra propia experiencia de planeamiento y gestión -que pueden hacer ver que no constituyen metas inalcanzables-. En todo caso, la adopción de estos modelos exige seguir un camino abierto basado en la fórmula de acción-corrección, de práctica e intercambio de experiencias.

En definitiva, las posibles soluciones o caminos a seguir que se analizan en el presente capítulo exigen partir de dichos matices y puntualizaciones, para superar este escenario fragmentado y carente de un horizonte claro.

Desde un punto de vista teórico las propuestas o líneas de trabajo tienen en cuenta la misma estructura seguida en el Libro de gobernanza europeo o en el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel, a los que hemos hecho referencia en el capítulo primero.

Se trata, en todo caso, de analizar en qué medida los principios de gobernanza multinivel ya expuestos pueden trasladarse a la gestión administrativa (principio de participación, de transparencia, de responsabilidad o rendición de cuentas y principios eficacia y coherencia), entendiéndolo, como señalan los documentos europeos citados, que la formación de la voluntad de las instituciones europeas no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias.

La gobernanza multinivel se basa, como hemos visto también, en los principios de asociación o partenariado y, en este escenario de reflexión compartida, Europa otorga a la esfera local una gran importancia, ya que desde ella resultan fáciles de identificar los dos elementos que definen el gobierno local: el territorio y las instituciones. De ahí que las

Diputaciones Provinciales puedan tener un papel importante en el asentamiento de estos nuevos paradigmas.

De esta manera, se analizan a continuación las medidas que podrían llevarse a cabo para introducir la dimensión territorial en las políticas sectoriales y programas económicos: en primer lugar, los modelos de participación en la elaboración de las estrategias y los programas económicos; en segundo lugar, las fórmulas de evaluación de resultados; a continuación, los posibles mecanismos para fomentar la cooperación desde el ordenamiento jurídico; y, por último, las propuestas sobre la necesaria mentalización, buenas prácticas y formación del personal, que permita visualizar las ventajas de nuevos modelos de gobernanza.

## **2.- La dimensión territorial en la elaboración de los programas económicos sectoriales: el paradigma europeo**

Tal como hemos visto en el apartado anterior, la dimensión territorial, es decir, el modelo previo integral del territorio, constituye la referencia de las políticas públicas y el marco de las intervenciones privadas, pero únicamente ha tenido encaje en la escala local en el planeamiento urbanístico. La visión supralocal, ya sea como criterio sustantivo o como documento formal, o como instrumento físico o económico, ha carecido de verdadera implantación. En consecuencia, cabe concluir que la ciudad ha sido capaz de integrar visiones integrales pero el territorio no.

En un marco teórico resulta relativamente sencillo realizar propuestas respecto a los cambios necesarios para lograr una verdadera gobernanza o describir situaciones óptimas que conlleva la gobernanza. Pero la complejidad en un campo como la reflexión sobre la gestión del territorio, en el que la teoría y la realidad han caminado de forma tan independiente, dificulta sensiblemente adoptar un modelo que permita dotar de una dosis de realidad a la integración de la necesaria dimensión integral de carácter supralocal en la planificación. Y, para ello, se debe partir, como se ha indicado, del origen de las dificultades, que deriva de su excesiva ambición como visión integral a la que se le pretende atribuir documental y conceptualmente la visión holística.

Para solventar tal deficiencia, la receta sería disponer de una visión/estrategia de carácter conciso y concreto, que constituyera una pauta para la coordinación de los programas económicos. Y en esta línea podrían servir de referencia los contenidos de las estrategias europeas.

Como se ha avanzado, el modelo de gobernanza del territorio implantada en la Unión Europea se fundamenta en una visión estratégica e integral que permite coordinar y dotar de coherencia a los programas, a las políticas económicas y a los fondos europeos, así como jerarquizar proyectos y actuaciones.

En efecto, los programas y las políticas económicas deben responder a unas estrategias previas y a una visión territorial común, por lo que la planificación territorial y la planificación sectorial se encuentran conectadas, lo que configura un modelo de programación de abajo a arriba (*botton- up*), que dota de eficiencia a los programas económicos y evita que éstos respondan a la presión de los intereses con mayor relevancia en el contexto europeo.

En este sentido, tanto las ya citadas *Estrategia Territorial Europea* de 1999<sup>56</sup> como la *Agenda Territorial de la Unión Europea “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”* (2007)<sup>57</sup> y la posterior *Agenda Territorial de la Unión Europea “Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas”* (2011)<sup>58</sup> han tenido como objetivo plantear una visión común del territorio a fin de dar pautas a la gestión y desarrollo de los programas y los fondos europeos.

Pero tales estrategias no constituyen una definición exhaustiva y concreta de cada política sectorial. La *Agenda Territorial Europea*, que nace con el objetivo de corregir la descoordinación de los programas europeos, no pretende imponer al conjunto de las políticas europeas una visión exhaustiva territorial, sino unas prioridades en función de unos criterios genéricos. De hecho, ni dicha Agenda ni la propia *Estrategia Territorial Europea* constituyen documentos extensos, pero definen de forma concisa las estrategias que los programas económicos deben tener en cuenta<sup>59</sup>. Se trata de documentos

---

<sup>56</sup> Documento aprobado en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio celebrada en Postdam, mayo de 1999.

<sup>57</sup> Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007.

<sup>58</sup> Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial en Gödöllő, el 19 de mayo 2011.

<sup>59</sup> En este sentido, recoge criterios tan concretos como los siguientes: En cuanto a la visión rural como superación de la perspectiva agraria se alude a: a) Diversificación y búsqueda de alternativas a la economía rural: el espacio europeo como marco de aprendizaje y renovación; b) Acceso a las infraestructuras y calidad de vida; c) Alternativas concretas a la actual economía agraria; d) Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento e) La complementariedad ciudad-medio rural; e) Nueva perspectiva metodológica. Asimismo, se alude a la visión de las áreas rurales dentro de nueva relación ciudad/campo y

precedidos por un largo y complejo procedimiento de elaboración, como foros y documentos de diferentes Presidencias, cuya versión final responde a criterios de brevedad y concisión.

Por ello, cabe entender que parte de la causa del fracaso en el territorio español y aragonés podría superarse si, en lugar de mantener una excesiva ambición de contenidos, se respondiera en su redacción final a criterios de fácil comprensión y de carácter conciso.

Por otra parte, cabe destacar que dichos documentos exigen la implicación de la visión territorial, es decir, una conexión con la programación y los fondos de la Unión Europea, dado que esa es su vocación. Así está permanentemente recogido en los apartados finales de estos documentos europeos, a fin de incardinar los principios de desarrollo previstos con su aplicación práctica. Dicha previsión tampoco tiene un carácter exhaustivo sino que recoge llamadas a dichos programas para que coordinen sus contenidos o tengan en cuenta determinados criterios. Por tanto, en este punto tampoco pretenden el grado de exhaustividad que, como se ha expuesto, es en parte la causa de la ineficiencia de los documentos de carácter territorial.

En este sentido, la *Agenda Territorial Europea*, como hemos visto, recoge implicaciones directas para programas concretos como *ESPON* y *URBACT/Urban Audit*, los programas de cooperación europea, las Directrices estratégicas comunitarias sobre política de cohesión, o las actividades conjuntas de los Ministros -apartado IV.2-. En la misma dirección abunda la *Agenda Territorial Europea* de 2011, que también recoge estas implicaciones y vinculaciones con los distintos programas y fondos europeos -apartado IV-.

Asimismo, en el marco urbano, la Declaración de Toledo de 2010<sup>60</sup> incluye determinaciones o recomendaciones de coordinación de las políticas de rehabilitación urbana y de metodología integral del fenómeno urbano en los programas económicos y territoriales, *ESPON* y *URBAN-NET* -apartado C-.

Por tanto, con carácter general, los documentos estratégicos de la Unión Europea, urbana o territorial incluyen un contenido de coordinación con los programas

---

a la búsqueda de soluciones entre diferentes espacios europeos con problemas similares. Y, dentro de la escala urbana, a la regeneración de espacios urbano vinculado la eficiencia energética de las viviendas.

<sup>60</sup> Acordada en la reunión informal de Ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial el 22 de junio de 2010.

económicos, los cuales, a su vez, deben tener en cuenta las dimensiones y principios que recogen aquéllos.

En este escenario adquiere plena relevancia el programa *ESPON 2013 (European Spatial Planing Observation Network)*, que constituye una iniciativa orientada a la consolidación de una red de observación en materia de desarrollo y cohesión territorial, es decir, un observatorio de carácter propositivo y no únicamente de mero diagnóstico como instrumento que permita alimentar la elaboración de los programas económicos sectoriales. La Unión Europea, a partir de la Estrategia de Lisboa de 2000, ha entendido que la coordinación de programas exige visión del territorio, un horizonte físico del territorio que permita objetivar sus políticas económicas.

Esta vinculación entre territorio y economía se refleja con toda claridad en la gobernanza de las políticas comunitarias regional y de cohesión y de desarrollo rural, ya que se articulan desde un nivel previo de estrategias territoriales europeas (Directrices Estratégicas Comunitarias y Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural) que, a su vez, responden a los principios de la *Estrategia Territorial Europea*, y de la *Agenda Territorial Europea* de 2007 y de 2011; y que posteriormente se concretan en el ámbito estatal mediante el Marco Estratégico Nacional de Referencia<sup>61</sup> y el Plan Estratégico Nacional, respectivamente, tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

Política regional y de cohesión		Política de desarrollo rural
ETE, ATE 2007, ATE 2011		
Directrices Estratégicas Comunitarias		Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural
Marco Estratégico Nacional de Referencia /Plan Nacional de Reformas		Plan Estratégico Nacional
Programas operativos estatales	Programas operativos autonómicos	Programas de Desarrollo Rural autonómicos

<sup>61</sup> Además del Plan Nacional de Reformas en cuanto instrumento de política económica canalizador de las actuaciones de España para la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

Sin embargo, los documentos estratégicos de carácter estatal (Marco Estratégico Nacional de Referencia y Plan Estratégico Nacional) tienen un déficit evidente, como es la ausencia de una visión territorial. Por ello, esta deficiencia debería ser solventada en el ámbito regional o subregional, mediante la elaboración de una planificación territorial estratégica.

En caso contrario, como sucede actualmente, la aplicación de estos documentos estratégicos se diluye en el ámbito regional o subregional por cuanto los programas operativos y de gestión no responden a visión física del territorio alguna que les dote de coherencia y racionalidad.

El resultado de esta desconexión entre planificación territorial y planificación económica, como se ha indicado en el presente trabajo, es bien conocido. El desarrollo del territorio se lleva a cabo mediante diferentes instrumentos y documentos de carácter disperso, que comparten objetivos y actuaciones en muchos casos, con la consiguiente superposición de programas económicos y actuaciones y, en último término, de ineficiencia en la gestión de los recursos públicos es pues evidente.

La ordenación del territorio que se ha llevado a cabo en nuestra Comunidad Autónoma no cumple actualmente esta función, dada su total desvinculación de programas económicos, lo que conlleva que los escasos instrumentos de ordenación territorial aprobados tengan un mero carácter de instrumentos de diagnóstico e información territorial, carentes por tanto de eficacia alguna. La excesiva ambición que ha otorgado la legislación sectorial a los instrumentos de ordenación del territorio o la escasa relevancia de esta competencia en el organigrama de la Administración autonómica<sup>62</sup> probablemente hayan incidido en esta situación.

Por tanto, este modelo europeo mediante el que se pretende conectar economía y territorio debería aplicarse al ámbito regional o subregional por cuanto permitiría evitar las ineficiencias y disfunciones que se han detectado en la gestión de nuestro territorio, derivadas de la ausencia de coordinación y superposición, entre otros documentos, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los planes de desarrollo rural y los planes de acción de la Agenda 21, así como en la gestión de los distintos fondos europeos.

---

<sup>62</sup> La ordenación del territorio se gestiona mediante la Dirección General de Ordenación del Territorio, dentro de Departamento de Política Territorial e Interior.

Para ello debería superarse la tradición administrativa de la gestión del territorio de nuestra Comunidad Autónoma, que responde a una multitud de visiones fragmentadas en función de la competencia o del sector económico en cuestión y, por tanto, de la concreta Administración o departamento competencial ante la que nos encontremos.

Si este modelo se ha implantado en un ámbito tan complejo como la Unión Europea, tanto desde el punto de vista competencial como organizativo, lo lógico sería entender que también podría tomarse en consideración a efectos de la elaboración de un documento territorial de nivel regional o comarcal o, cuando menos, considerarse como una posible solución, al tratarse de un ámbito de menor escala y complejidad.

A la vista de todo ello, cabe traer a colación el contexto aragonés. Como se ha analizado en el apartado anterior, en el territorio aragonés se detecta una ausencia de unos criterios y una visión o estrategia territorial que constituya un elemento de referencia tanto para los planes sectoriales con incidencia territorial como para los propios programas que se elaboran en su desarrollo. En el espacio aragonés hemos visto cómo la excesiva ambición teórica de las directrices del territorio -en contradicción con su carácter escasamente programático- y la falta de una visión territorial en la elaboración de los programas sectoriales conforman un escenario de ineficiencia territorial.

Pero, como ya se ha indicado, la plasmación de esta visión o estrategia no exige un contenido exhaustivo de todos los aspectos del territorio ni una elaboración detallada de las acciones, aunque sí debe constituir un marco estratégico de suficiente claridad en sus principales directrices o estrategia que permita justificar las líneas económicas. En este sentido, en la escala comarcal o subcomarcal la definición de una visión o estrategia no debería reiterar los diagnósticos y acciones sino resaltar lo que tienen de específico sus territorios dentro del marco provincial o regional.

En suma, el modelo europeo, en el que las estrategias y declaraciones en el marco urbano y territorial tienen una reflexión teórica de calado y una visión programática, permite dar instrucciones a los programas, y a éstos referirse a los documentos teóricos. Ello podría constituir un motivo para cambiar la situación actual configurada por la actual proliferación de documentos de reflexión y diagnóstico, de escasa aportación, y de programas económicos desconectados de cualquier estrategia.

Por ello, no cabe duda que el modelo comunitario debe ser el paradigma y la referencia para superar y revertir la actual situación de ineficiencia en la gestión del territorio de nuestra provincia. La coordinación entre la visión territorial y los programas

y fondos europeos debería constituir una referencia ineludible para llevar a cabo una adecuada planificación territorial que evitara las deficiencias que caracterizan la gestión de nuestro territorio. Pero, además, la potenciación de esta visión territorial podría realizarse mediante la creación de un observatorio de nuestro territorio, que tomara como referencia el programa *ESPON*, y cuya gestión podría realizar la Diputación Provincial de Zaragoza, tal como desarrollaremos en un momentos posterior.

### **3.- La necesidad de avanzar en nuevas formas de participación en la elaboración de las estrategias y los programas económicos. Pautas para la implantación de una participación real y efectiva en la gestión del territorio**

Uno de los rasgos característicos de la gestión del territorio en España es la ausencia de una participación efectiva y real de los ciudadanos y de los agentes socioeconómicos en la elaboración de los instrumentos, planes y políticas económicas, así como en la gestión de proyectos con incidencia en su desarrollo.

Con carácter general, la participación ha tenido en nuestra tradición española y aragonesa del planeamiento urbanístico su mayor expresión dado que normalmente constituye un documento debatido y consultado, cuyo resultado de la participación (alegaciones y sugerencias) debe ser objeto de análisis y de respuesta expresa. El alto grado de aceptación de estos planes tiene también parte de su éxito en este carácter consensuado, cuya explicación deriva de la propia necesidad de contar con el vecino/propietario para lograr los objetivos.

Pero, como hemos visto, los planes sectoriales no recogen este grado de exhaustividad y en la elaboración de los programas económicos pues ni siquiera se realizan estos períodos de información pública, por lo que carecen de una mínima participación pública.

Por otro lado, cabe indicar que es en la escala sectorial (medio ambiente o aguas pero también en materia forestal o agrícola) y supralocal donde la participación es más difícil de llevar a cabo, en el primer caso, por exigir un conocimiento y una visión más técnica y, en el segundo, por cuanto los indicadores resultan menos claros para el ciudadano, por lo que la perspectiva vecinal y local resulta insuficiente. Por ello, en el caso de la participación en planes supralocales o sectoriales y programas económicos la participación no tiene como destinatario tanto al vecino como a los agentes sociales, y fundamentalmente a las propias Administraciones implicadas.

Asimismo, la necesidad de avanzar en nuevas formas de participación encuentra una justificación clara en sus efectos positivos. Entre ellos cabría citar la mejora de la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, no solo por cuanto permitiría superar la descoordinación y la superposición de objetivos y actuaciones, sino por cuanto se crearían mayores sinergias en el territorio, y se podría evitar la realización de aquellas actuaciones que no contaran la debida aceptación social.

Además, la participación de los agentes sociales y económicos también contribuiría a una mayor confianza del ciudadano y de la esfera privada en la esfera pública y a una mayor identificación con las estrategias y los programas, con el consiguiente mayor reconocimiento de las instituciones políticas. Y ello, a su vez, abundaría en la adopción de mayores consensos, con la consiguiente reducción de los conflictos en la planificación territorio<sup>63</sup> y en su posterior gestión.

En definitiva, la complejidad de nuestro contexto actual abunda en la necesidad de fomentar una participación que conlleve una mayor implicación de la sociedad civil en la elaboración de planes, programas y proyectos, lo que exigiría una intensificación en los procesos actuales de participación.

Aunque es evidente que la naturaleza y el alcance de la participación no puede resultar basada en una metodología universal dado que las formulas de participación, consenso o partenariado tienen diferente concreción según se trate de un instrumento de planeamiento, de un programa económico o de un proyecto complejo con incidencia en el territorio, cabe indicar algunas pautas de carácter general que pueden constituir una referencia.

#### 1.- La necesidad de un liderazgo político

Como se ha indicado, en mayoría de ocasiones la elaboración de planes y programas adolecen de una escasa participación o, incluso, ésta se ve dificultada precisamente por

---

<sup>63</sup> En relación con el planeamiento urbanístico, CRUZ GALLACH señala que *“el contenido del proyecto no es por sí solo objeto de conflicto sino que la dinámica a través de la cual se ha elaborado resulta un elemento crucial a la hora de poder desarrollar una situación de conflicto. Es decir, en aquellos casos en que la administración promueva o apoye un plan urbanístico sin haber consensuado sus propuestas con los agentes urbanos (sin que los distintos colectivos sociales hayan participado en su construcción) existirán más probabilidades que su aprobación y ejecución sea problemática”* (2008, p. 382). En el mismo sentido, FARINÓS DASÍ pone de manifiesto que *“muchos conflictos territoriales surgen porque la práctica del proceso de toma de decisión se aleja demasiado de la conceptualización teórica de la gobernanza”* (2008, p. 383).

las dificultades que entraña articular ésta<sup>64</sup>. Las causas de esta situación se encontrarían, entre otras, en la falta de impulso político -por considerar que el proceso de toma de decisiones resulta más complejo-, las dificultades para instrumentar foros de participación ciudadana representativos y eficaces y para involucrar a los responsables de los distintos departamentos sectoriales, y la oposición de los sectores productivos a cualquier variación de las prácticas tradicionales -ROMERO GONZÁLEZ (2005, p. 81)-.

Para superar este escenario, la Administración debe impulsar y fomentar dicha participación, adoptando una posición de liderazgo que permita aglutinar a los actores de la sociedad civil que posean un interés en la política o actuación que se pretenda llevar a cabo o que puedan aportar recursos y conocimientos en la toma de decisiones.

Pero, para que la Administración adquiera dicho rol, necesita tener un mayor convencimiento en las ventajas de la participación de la sociedad civil y de la inclusión de los agentes sociales y privados dentro de los procedimientos de codecisión, ya que, hasta la fecha, la participación en muchos sectores se considera una cuestión más formal que sustantiva, es decir, una posibilidad de enriquecer pero sin una responsabilidad que exija dar cuenta de los resultados de dicha participación.

Y ello, como veremos posteriormente, exige una mayor visibilidad de dichas ventajas pero también otras medidas como, por ejemplo, el intercambio de experiencias de buenas prácticas con otros territorios europeos.

## 2.- Carácter coetáneo y previo de la participación

En segundo lugar, la participación pública debería ser coetánea a la elaboración de los instrumentos y documentos con incidencia en el desarrollo territorio -y no a posteriori, una vez elaborados éstos-, es decir, durante todas las fases de elaboración, desde la fase de diagnóstico y fijación de objetivos, hasta la fase de evaluación y seguimiento durante su desarrollo y ejecución.

Por tanto, la participación no debe tener por objeto que la sociedad conozca el contenido de los documentos sino que participe en la fijación de los objetivos y estrategias, es decir, en la propia decisión. Y, a su vez, resulta tan importante la participación de los distintos actores en la toma de decisiones, garantizando el sentido

---

<sup>64</sup> De hecho, la participación ciudadana se articula muchas ocasiones mediante grupos reducidos de ciudadanos fuertemente politizados que, incluso, llegan a bloquear el proceso -Romero González (2005, p. 81)-.

*botton-up* (abajo-arriba) en la adopción de éstas, como la participación en la evaluación continuada del cumplimiento de objetivos, tanto por los que son destinatarios de los programas como por los propios responsables y gestores de éstos.

3.- Objetivo: asociación o partenariado. Elaboración conjunta de documentos que sirvan para adoptar las bases de la decisión

El objetivo de la participación no es otro que la elaboración conjunta de las políticas o documentos. Por ello, el proceso de participación debe de dotarse de unas reglas claras que determinasen los objetivos de la política y actuación o política que se pretende adoptar, así como la forma en que se instrumentará la participación de los distintos actores, fundamentalmente en la toma de decisiones, junto con la posibilidad de elegir conjuntamente la mejor opción. A estos efectos, constituye una referencia metodológica extrapolable la posibilidad de una decisión y actuación conjunta e incluso un apoyo a iniciativas independientes, que hemos visto en el capítulo primero.

Para ello no cabe duda que se debe elaborar una información muy exhaustiva sobre las posibilidades de los posibles contenidos de los planes o programas económicos, así como respecto a su conexión con determinadas estrategias o fondos europeos, con el objeto de que esa información y decisión conjunta pueda desenvolverse en unos parámetros de retroalimentación entre los participantes. Como se ha señalado en el capítulo primero del presente trabajo, pueden tener objetivos y adquirir formatos muy diversos.

En todo caso, en el ámbito de la gestión territorial existen experiencias de asociación o partenariado que podrían tenerse en cuenta, como los proyectos territoriales de la comarca del Bages en Cataluña, que se gestionaron a través de una sociedad anónima participada por una entidad financiera, empresarios y sociedad civil, además de los distintos Ayuntamientos de la comarca; o el proyecto del Pla del Riu (en Sant Vicenç de Castellet) para la gestión de un polígono industrial dividido en dos municipios distintos - ISA (2009, p 31 y 32)-.

4.- Debates y foros de opinión con publicación de sus resultados, que sirvan de base para la elaboración de planes y programas

En relación con esta cuestión cabe recordar que el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel presta especial atención en la estimulación de la democracia participativa y la promoción desde los poderes públicos de una ciudadanía

activa y propone, entre otras medidas, la organización de debates políticos y reuniones públicas, así como consultas y análisis de impacto territorial, recomendando expresamente el desarrollo del modelo de participación de la “Agenda 21 Local”.

En este contexto, el Libro Verde sobre la cohesión territorial “Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte” fue un claro ejemplo de debate y participación, en el que se invitó a enviar sus comentarios a todas las partes interesadas. Además, como se ha expuesto, dicha visión *botton-up* también reside en la elaboración de los propios programas económicos y en la definición de los marcos de referencia para la gestión de los distintos fondos europeos, pues fomentan la realización de foros de participación y la realización de encuestas.

El objetivo de estos foros es realizar un seguimiento conjunto de los diversos programas operativos, intercambiar experiencias, hacer recomendaciones para mejorar la implementación de los programas y examinar la contribución de la política de cohesión a la convergencia, así como recomendar acciones correctoras. En ellos también se introducen redes sectoriales que sirven para la coordinación -en temas específicos- de las distintas Administraciones y agencias implicadas en cada una de las materias, así como las organizaciones sociales que sostengan intereses en dichas áreas; de modo que estas redes pretenden ser también un mecanismo para el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas.

##### 5.- Encuestas con análisis de sus resultados

Finalmente, cabe citar ejemplos extraídos del marco europeo, en el que la participación se tiene en cuenta tanto en la elaboración de documentos teóricos o estrategias como en la propia elaboración de las líneas y prioridades de los programas económicos. En el primer nivel cabe citar, entre otros muchos ejemplos, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, de 6 de octubre de 2008, por la que se inició el debate sobre la cohesión territorial, planteando 6 preguntas, y que se divulgó a través de todos las redes sociales europeas.

Asimismo, cabe citar el foro/conferencia, dentro del programa *ESPON 2013*, que tenía por objeto elaborar la visión territorial europea, bajo el título “*Territorial Vision for Europe towards 2050*”, organizado el pasado 11 de octubre de 2013, y que el propio programa lo difundía como una oportunidad que “*can be used as a long-term reference framework for policy thinking and decisions*”.

A su vez, el seminario europeo titulado “*Reinforced Financial Control Requirements of EU Funds*”, que se celebrará los días 2 y 3 de diciembre en Berlín, tiene por objeto mejorar la formación en las técnicas de control de la financiación en proyectos europeos.

Por su parte, en la elaboración de las Agendas 21 locales también se refleja un interés por hacer efectiva la participación, ya que pretenden favorecer la realización de nuevas formas de democracia participativa, conforme a los parámetros de la gobernanza multinivel y la tradición *botton-up*, mediante una participación de los ciudadanos, los agentes sociales y económicos y los distintos agentes públicos, desde la fase de diagnóstico y de definición de objetivos hasta la elaboración de los planes de acción y su posterior seguimiento.

En resumen, en el ámbito europeo la participación a través de las redes organizativas plantea alternativas diferentes al modelo al que responde nuestra tradición normativa y política y que, como hemos visto, resulta testimonial en el ámbito de la planificación económica. De ahí que nuevamente constituya la referencia para implantar el necesario modelo de gobernanza en el desarrollo del territorio.

#### **4.- La evaluación de resultados como garantía de un control adecuado de los planes, programas y proyectos que permita su mejora en posteriores intervenciones**

Como se ha avanzado en un momento anterior, otra de las deficiencias detectadas en la gestión de nuestro territorio es la dificultad para conocer cuáles son los resultados concretos de la puesta en práctica de una determinada planificación, ya que, con carácter general, no se evalúa si el gasto previsto en la misma ha permitido conseguir los objetivos y los resultados deseados o previstos, así como tampoco si se ha dispuesto efectivamente de dicho gasto para llevar a cabo la actuación proyectada.

La razón de esta situación es la ausencia de una cultura de la evaluación de resultados en nuestra tradición legislativa y administrativa. La planificación territorial y la programación económica se caracterizan, con carácter general, por la ausencia de un seguimiento o evaluación de los resultados obtenidos por una concreta actuación, ya que, en la mayor parte de ocasiones, ni siquiera se prevén indicadores ni comisiones que permitan llevar a cabo este seguimiento o evaluación. Por ello, el incumplimiento del principio de rendición de cuentas frente a la ciudadanía propio de la gobernanza constituye una constante.

No obstante, como se ha expuesto anteriormente, la necesaria evaluación de resultados y la previsión de indicadores de seguimiento se han incluido tanto en la Ley estatal de desarrollo rural sostenible como en la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 2009, ya que las dos normas encuentran su fundamento en la gobernanza europea, que, como también se ha visto, responde al principio de rendición de cuentas. Pero también es cierto que la práctica pone de manifiesto que no existe una experiencia concreta de que estas previsiones se hayan llevado a cabo. De hecho, a pesar de la aprobación de los planes zonales de todas las comarcas de Aragón, varios años después todavía no se han recogido en los presupuestos públicos las partidas correspondientes a éstos<sup>65</sup>, con lo que no se han llevado a efecto.

En cualquier caso, estas previsiones normativas resultan insuficientes si no se plasman en la práctica mediante una metodología exhaustiva y nuevamente de carácter *down-up*, que garantice una evaluación de resultados real, mediante la participación de los agentes públicos, pero también de la sociedad civil y del sector privado, que, de este modo, también deberían rendir cuentas frente a los ciudadanos -PERIS BLANES, ACEBILLO BAQUÉ y CALABUIG TORMO (p. 62)-.

Por tanto, no se trata únicamente de llevar a cabo una evaluación por parte del gestor público del programa sino también de los beneficiarios, de expertos, de asociaciones empresariales, sindicales y ciudadanas, mediante la realización, por ejemplo, de encuestas y jornadas.

Además, para obtener unas técnicas de evaluación correctas deberían incluirse unos indicadores de seguimiento que permitieran evaluar de forma periódica y permanente y con un adecuado grado de concreción los efectos y sinergias que han conllevado las inversiones realizadas, así como el cumplimiento de los objetivos que hayan planteado los planes y programas.

Los propios indicadores que recogen los planes zonales adolecen de esta concreción, ya que únicamente pretenden llevar a cabo un control del gasto y de la efectiva realización de la actuación pretendida, sin analizar de forma pormenorizada todas las consecuencias de ésta, incluyendo por tanto las posibles sinergias creadas.

---

<sup>65</sup> De hecho, con fecha 17 de julio de 2013 el Diputado del Congreso de los Diputados Chesús Yuste Cabello presentó una proposición no de ley con el objeto de que los presupuestos para el año 2014 recogieran las partidas correspondientes a los planes zonales que debían ser sufragadas por la Administración General del Estado.

No obstante, en el ámbito local, los mecanismos periódicos de evaluación y seguimiento se han implantado en los procesos de la Agenda 21 Local, previendo para ello indicadores concretos de seguimiento y criterios de evaluación, junto con una comisión de seguimiento; pero, más allá de esta concreta experiencia, con carácter general, la ausencia evaluación y el seguimiento de las políticas constituye no tónica predominante.

Frente a esta situación, la evaluación y el seguimiento de las políticas y estrategias nuevamente constituye una constante plenamente arraigada en el ámbito europeo. Así, por ejemplo, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel señala expresamente que se evaluarán con regularidad los progresos registrados respecto a su aplicación, exigiendo a su vez la presentación de un informe sobre el estado de seguimiento de la gobernanza multinivel en la Unión Europea, cada tres años (apartado 5).

En este sentido, cabría tener en cuenta la metodología dirigida a las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la gestión de las intervenciones estructurales comunitarias para el período de programación 2000-2006, elaborada por la Comisión de las Comunidades (documento de trabajo número 8), cuyo método se concretaba en los siguientes puntos:

1.- Resultados de la evaluación anterior
2. Continuidad de la validez del análisis de las ventajas, desventajas y potencial
3. Continuidad de la pertinencia y coherencia de la estrategia
4. Cuantificación de los objetivos – realizaciones, resultados y impactos
5. Eficacia y eficiencia obtenida hasta el momento, impactos socioeconómicos esperados y, sobre esta base, evaluación de la política y asignación de recursos financieros
6. Calidad de la ejecución y sistemas de seguimiento
7. Resultados de los indicadores seleccionados para la reserva de eficacia

En suma, el principio de rendición de cuentas de la gobernanza exige la elaboración de informes periódicos de seguimiento, en los que se valore el cumplimiento de los objetivos pretendidos, mediante una actuación conjunta de todos los actores implicados.

Pues bien, a la vista de todo ello y a pesar de la ausencia de tradición de este control en nuestra tradición administrativa y de los mayores recursos económicos y humanos que exigiría, se debería trasladar este modelo a la gestión del territorio, lo que, por encima de todo, exigiría un cambio en la mentalidad y actitud de los gestores públicos.

Los efectos positivos que conlleva dicha evaluación y seguimiento bien merecen este cambio de mentalidad. Entre ellos, cabría citar, la mejora de la eficiencia de los recursos públicos, el incremento de la confianza de la sociedad en la esfera administrativa, y la mejora en la ejecución de las actuaciones y en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

### **5.- El fomento de la gobernanza multinivel desde el ordenamiento jurídico.**

Tal como hemos analizado en el capítulo anterior, la legislación prevé mecanismos de cooperación y colaboración para lograr una mayor eficacia en la gestión administrativa o fórmulas de participación en su elaboración -al menos de los instrumentos planeamiento.

Sin embargo, también hemos visto que tienen un carácter voluntario y que responden más bien declaraciones genéricas sobre el deber de la Administración de ejercer sus competencias de forma eficaz, que, evidentemente, no aseguran la introducción en la gestión de la gobernanza multinivel.

Por su parte, la participación e información se recogen con un carácter tan genérico que no garantiza la efectiva implantación de los principios de gobernanza en general y, en concreto, en el ámbito territorial.

Pues bien, existe un consenso general respecto a que la participación público-privada puede apoyar y mejorar los resultados y contribuir a una mejor acogida de las actividades de implementación y, de este modo, aumentar la confianza del público en las decisiones políticas. Asimismo, también existe acuerdo unánime respecto a que la elaboración de programas *bottom-up* contribuye a una mayor eficacia de las políticas al tener una mayor aceptación la gestión pública.

Pero también es evidente que la participación debe ser dirigida por la propia Administración y, para ello, resultaría exigible no solo un mayor convencimiento de sus ventajas sino una mayor implicación del legislador en este cambio de paradigma. En este sentido, las inercias existentes exigirían una mayor implicación del legislador para asegurar que la Administración coordinara e impulsara las políticas y fomentara tanto la participación de los distintos actores, tanto públicos como privados (garantizando la información y la participación de aquéllos que tengan con mayores dificultades para acceder a las redes), como los acuerdos y consensos en la toma de decisiones.

En concreto, ayudaría a superar estas inercias una previsión más clara de los principios de buena gobernanza, mediante una legislación que no tuviera un mero carácter voluntarista sino que condicionara o impulsara este modelo, bien de forma general en el régimen del procedimiento administrativo o mediante la regulación sectorial de los diferentes sectores con implicación territorial.

En efecto, por una parte, de *lege ferenda* resultaría necesaria una reforma de la Ley 30/1992 que respondiera a los paradigmas y principios de la gobernanza en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, lo que permitiría reforzar e impulsar la actual ausencia de una cultura política y administrativa. Y, en el mismo sentido, las leyes sectoriales podrían incorporar los principios de gobernanza en unos términos que evitaran los desenfocos que, como hemos visto, se pueden llegar a plantear -el proyecto del Plan de la cuenca del Ebro es un claro ejemplo-.

Las medidas de fomento de las prácticas de buena gobernanza no resultan fáciles de concretar, pero no cabe duda que cabría prever que su ausencia constituye un obstáculo para la propia aprobación de los planes y programas, o en caso de proyectos concretos, para el acceso a los fondos públicos.

En este sentido, podría servir de ejemplo la regulación en el derecho comparado de la Ley del Reino Unido que ha incorporado recientemente el deber de cooperación como una condición de aprobación de instrumentos de planeamiento y que podría alcanzar a la propia obtención de fondos.

La Ley de régimen local del Reino Unido del año 2011, que modifica la Ley de Planeamiento y Expropiación de 2004 -*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*- establece la obligación legal de las autoridades locales competentes en materia de planeamiento (consejos comarcales en Inglaterra y organismos públicos) de participar de manera constructiva, de manera activa y en forma continua, para maximizar la eficacia en la elaboración del planeamiento local en relación con los asuntos estratégicos.

En concreto, las autoridades locales de planeamiento deben demostrar en qué medida han cumplido con el deber en el examen independiente a que a su vez están sometidos los Planes Locales. Si una autoridad local no puede demostrar que ha cumplido con el deber, el Plan Local no podrá ser objeto de evaluación final. Asimismo, las autoridades locales de planificación deben tener en cuenta que la cooperación debe producir políticas eficaces y aplicables en asuntos estratégicos de frontera cruzada.

A estas cuestiones dedica la Ley el apartado 110, titulado *“duty to co-operate in relation to planning of sustainable development”* en el que indica lo siguiente: *“must co-operate with every other person who is within paragraph (a), (b) or (c) or subsection (9) in maximising the effectiveness with which activities within subsection (3) are undertaken”*; y, entre los sujetos obligados se cita a *“local planning authority, a county council in England that is not a local planning authority, or a body, or other person, that is prescribed or of a prescribed description”*. A su vez, entre las actividades incluidas se sitúa *“the preparation of development plan documents, the preparation of other local development documents”* o cualquier actividad relacionada con estos documentos.

Pues bien, esta norma constituye un ejemplo de cómo la coordinación puede ser no solo un principio programático sino un deber que condiciona el éxito de una determinada actuación administrativa, en este caso, el planeamiento urbanístico, pero que podría extrapolarse como buena práctica con un alcance distinto.

Las leyes sectoriales con incidencia territorial podrían incorporar asimismo una mayor concreción del deber de elaborar y gestionar bajo la gobernanza multinivel, mediante una concreción de las alternativas a la vía informe de otras Administraciones o a la participación, incluso previa a la elaboración de los documentos, mediante encuestas y foros con análisis de su resultados, en los términos descritos anteriormente.

Finalmente, como dato a tener en cuenta cabe destacar la idea compartida de que las instituciones que mejor adapten sus estructuras y estrategias a la manera de funcionar del sistema europeo serán los que más posibilidad de éxito tengan a la hora de influir y de participaren el proceso político (FERNÁNDEZ GARCÍA Y MOTA CONSEJERO, p. 13). Y, en estos momentos, la carencia de un marco normativo regulador subraya la naturaleza informal del modelo de gobernanza multinivel, beneficia a los actores con mayores recursos y capacidad de lobby, y penaliza a los más débiles, con la consiguiente falta de transparencia en las decisiones económicas con incidencia territorial.

## **6.- La necesidad de llevar a cabo un cambio en la práctica de la gestión a través de intercambio de buenas prácticas fundados modelos de gobernanza**

Finalmente, la total y absoluta falta de conciencia en las Administraciones Públicas respecto a la gobernanza multinivel exige un cambio radical en la concepción de la planificación y la gestión del territorio que permita implantar dicho modelo.

Para ello debe plantearse un cambio de mentalidad en la esfera política y funcional, pero el camino hacia este nuevo paradigma también exige una nueva concepción de la planificación territorial del resto de los agentes que participan en la elaboración y seguimiento de los planes y proyectos.

Como señala PRATS, la mayoría de los programas de formación en dirección pública se encuentran obsoletos, por lo que resulta imprescindible una formación específica de gobernanza para los futuros funcionarios, tanto en la Universidad como en la formación específica previa al ejercicio de la función pública (2005, p. 147).

Asimismo, resulta necesaria una reconversión de la forma de gobernar de los actuales dirigentes políticos y de los funcionarios, que permita superar la visión departamental y sectorial imperante en nuestra cultura administrativa, dado el carácter de actor principal que está llamado a realizar la Administración en la gobernanza, como impulsor de este modelo.

Una forma de coadyuvar en este cambio de paradigma sería la difusión mediante foros o conferencias de aquellos proyectos que han conseguido resultados óptimos bajo los principios de gobernanza, así como también la intensificación de los modelos de intercambio con otros países que generan todos los programas europeos.

### **7.-La relevancia de la esfera local como actor de primer orden en el desarrollo territorial. El protagonismo de la Diputación Provincial de Zaragoza dentro de un nuevo modelo de gobernanza territorial**

Como hemos visto, la *Agenda Territorial Europea* estima que para alcanzar sus objetivos es imprescindible contar con la coordinación territorial de las políticas, tanto las territoriales de los Estados como las sectoriales de la propia Unión Europea y de aquéllos, reconociendo la importancia de su impacto en el territorio.

En este contexto, adquiere especial relevancia la política local y rural, a cuyo fin los Estados se comprometen a una serie de mecanismos para asegurar la coordinación y un enfoque más integral y estratégico, a partir de las prioridades territoriales de cada área funcional. Y, para ello, es esencial que desde los Estados y sus ámbitos operativos (áreas funcionales) se definan los conceptos, objetivos e instrumentos de desarrollo territorial de acuerdo con sus peculiaridades.

Pues bien, este objetivo -que debería cumplir la política local y la territorial- permitiría dar un nuevo enfoque a la política urbanística y a la tradición de los Planes Generales, y superar su función de servir de soporte al desarrollo inmobiliario (ORTEGA DELGADO), así como plantear una función de propuestas y proyectos de intervención, que deberían conectar, así mismo, con los proyectos con incidencia europea, algo todavía muy lejano en nuestro país.

Dentro de este contexto, la Diputación Provincial de Zaragoza podría erigirse en un actor protagonista en este nuevo modelo de gobernanza territorial propuesto, mediante las siguientes líneas de actuación:

A) En primer lugar, la Diputación Provincial de Zaragoza podría crear un observatorio del territorio provincial a partir de las siguientes referencias:

a) Los distintos Planes Generales de Ordenación Urbana que se han aprobado en los respectivos municipios de la provincia, muchos de ellos mediante la Agencia de Planeamiento de dicha Administración.

En este sentido, el contenido de estos Planes permitiría realizar un diagnóstico del territorio muy adecuado, que recogiera las actuaciones y las intervenciones previstas, y que permitiera a la Diputación definir una estrategia o visión integral del territorio, conforme a la que se pudieran seleccionar y jerarquizar proyectos de inversiones y que, a su vez, dotara de coherencia a las distintas políticas con incidencia en el desarrollo territorial.

b) Las propuestas de los Planes de acción de las Agendas Locales, dado que, por su propia forma de elaboración, constituyen un adecuado diagnóstico sectorial que pudiera alimentar una visión integral del territorio.

c) Las propuestas de los Planes de cooperación de obras y servicios también constituyen, por su propia forma de elaboración, a partir de las propuestas de los municipios, una fuente de información que enriquecería a su vez el diagnóstico global del observatorio.

B) En segundo lugar, a partir de este observatorio, la Diputación Provincial de Zaragoza podría llevar a cabo la implementación de los principios y estrategias del desarrollo territorial europeos.

En este sentido, esta visión supralocal del territorio permitiría coordinar las ayudas y fondos europeos. Como ejemplo de ello, cabe indicar que, de conformidad con el Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013 configura a las Diputaciones como los gestores de las ayudas que conforman estos fondos en aquellos casos en que se trate de proyectos que afecten a municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Asimismo, dicha Administración podría impulsar la realización de nuevas formas de gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas, y coordinar los proyectos que pudieran surgir con otras Administraciones y programas europeos.

A estos efectos, la Diputación podría encontrar entre los objetivos territoriales de la *Agenda Territorial Europea* un objetivo específico en la búsqueda de proyectos de complementariedad del espacio urbano y rural. Como se ha indicado, la Agenda incide en que *“la interdependencia urbano-rural debe ser reconocida a través de la gobernabilidad y planificación integradas basadas en la amplia asociación”* y aboga por *“las estrategias basadas en el desarrollado del país para hacer frente a las condiciones locales”*, por cuanto *“en las zonas rurales, las ciudades pequeñas y medianas desempeñan un papel crucial”*.

En suma, esta Administración puede tener un papel estratégico específico en la definición de dichos objetivos de complementariedad y de sinergias entre la ciudad, en este caso, de la provincia de Zaragoza, y el conjunto del sistema urbano y los espacios rurales.

c) Finalmente, la Diputación Provincial de Zaragoza podría potenciar su participación en los foros de intercambios de experiencias comunitarios, con el objeto de adquirir un mayor conocimiento de experiencias de gobernanza territorial de otras ciudades o entes públicos europeos, así como dar visibilidad al territorio de la provincia de Zaragoza en contexto europeo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ABAD ARAGÓN, L. (2010): “Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica”, *Documentos de Trabajo GEDEUR*, nº 10, p. 1-30

ARENILLA SÁEZ, M. Y LLORENTE MÁRQUEZ, J. (2012): “Las ciudades de hoy y la planificación estratégica”, en ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.), *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles*, p. 21-57

CERRILO I MARTÍNEZ, A. (2005): “La gobernanza hoy: introducción”, en CERRILO I MARTÍNEZ, A. (Coor.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 9-35

CRUZ GALLACH, H. (2008): “Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 48, p. 375-387

FARINÓS DASÍ, J. (2005): “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”, *Revista Cuatrimestral de Geografía de la Universidad de Oviedo*, p. 219-235

FARINÓS DASÍ, J. (2008): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 48, p. 11-32

FARINÓS DASÍ, J. (2010): “La Gobernanza en España. Realidad y perspectivas”, en *Aportaciones y Conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Pamplona, p. 165-177

FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Y MOTA CONSEJERO, F. (2009): *Gobernanza Multinivel en Europa. Una aproximación al caso andaluz*, Centro de Estudios Andaluces

HUETE GARCÍA, M. A. (2010): *Nueva gobernanza y servicios municipales: en Estados Unidos, Noruega y España*, Miño Dávila, Buenos Aires, p. 23-63

LÓPEZ GALLEGO, R. (2011): *Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana Objetivo desarrollar 25 fórmulas innovadoras de gobernanza territorial*, Gobierno de Valencia

LÓPEZ RAMÓN, F. (1980): *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, Colegio de España

LÓPEZ RAMÓN, F. (1995): *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Aranzadi, Pamplona

MAYNTZ, R. J. (2005): “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en CERRILO I MARTÍNEZ, A. (Coor.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 83-98

NAVARRO, C. J. Y RODRÍGUEZ, M. J. (2009): *Gobernanza multinivel y sistemas locales de bienes en España. El caso de las Diputaciones Provinciales (2009)*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 11-67

OLONA BLASCO, J. (2013): ponencia titulada “Nuevos retos para la gobernanza del agua y la energía en el regadío”, impartida en la “*Conferencia Internacional sobre modelos de buena gobernanza del agua y stop al CO2*”, en <http://www.joaquinolona.com/wp-content/uploads/2013/09/Retos-gobernanza-agua-energ%C3%ADa-y-regad%C3%ADo-130912-05.pdf>

ORTEGA DELGADO, M. (2013): “Gestión de recursos como parte del desarrollo local”, revista digital *Ciudades para una Futuro más Sostenible*, Madrid

PERIS BLANES, J., ACEBILLO BAQUÉ, M., Y CALABUIG TORMO, C.: La agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local. Universidad Politécnica de Valencia, en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/agenda21.pdf>, p. 11-64

PETERS, G. B. Y PIERRE, J. (2005): “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en CERRILO I MARTÍNEZ, A. (Coor.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 37-56

PETERS, G. B. Y PIERRE, J. (2005): “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública”, en CERRILO I MARTÍNEZ, A. (Coor.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 123-144

PRATS CATALÀ, J. (2005): “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en CERRILO I MARTÍNEZ, A. (Coor.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 145-172

PRATS CATALÀ, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005): “El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, p. 59-86

ROMERO GONZÁLEZ, J. Y FARINÓS DASÍ, J. (2006): “Presentación”, en ROMERO, J. Y FARINÓS, J. (Eds.), *Gobernanza territorial en España, Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Universidad de Valencia, p. 15-19

ROMERO GONZÁLEZ, J. Y FARINÓS DASÍ, J. (2008): “La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, p. 5-9

ROMERO GONZÁLEZ, J. Y FARINÓS DASÍ, J. (2011): “Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 56, p. 295-319

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994): “Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones públicas en España”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas), nº 1, p. 1-13

SANTABÁRA, A. Y ABAD, L. (2013): “Política de los polígonos industriales como instrumento de equilibrio territorial”, Trabajo Fin de Máster Urbanismo, Universidad de Zaragoza

YSA, T. (2009): “La gestión de partenariados público-privados: tipologías y retos de futuro”, en RAMIÓ, C. (Coor.), *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación de Barcelona, Colección\_Estudios, p. 23-38