Jornadas "Gobernanza multinivel cooperativa para una reforzada y eficaz política de Ordenación del Territorio en España frente al reto demográfico, el cambio climático y la transición energética"

El valor y los límites a la coordinación y cooperación interadministrativas

Antonio Montiel Márquez
Universidad de Valencia

Valencia, noviembre de 2022

Los tiempos que corren: cambios acelerados y multidimensionales

- Revolución científico-tecnológica continua (comunicaciones y datos, genética, alimentación, …)
- Reestructuración del modelo económico (mundialización/subalternización regional; economía financiera y especulativa; desigualdad y polarización, …)
- Conciencia creciente de nuevos riesgos (ambientales, socioeconómicos, sanitarios, …)
- Desarticulación del rol estatal (reducción capacidad tradicional de gobierno, desconfianza instituciones, …)
- Cambios socioculturales profundos (valores, pautas y modos de vida y consumo, nostalgia del orden, etc)
- Cambios en sistemas y comportamientos políticos (desmovilización, recurso a emociones, volatilidad, …)

Nuevos fenómenos que erosionan la acción tradicional de gobierno

- Los cambios que experimentan nuestras sociedades inciden directamente en las relaciones y conflictos sociopolíticos –en términos de interacciones sociales- y condicionan el gobierno de los mismos, más allá del estado-centrismo tradicional. **La acción de gobierno resulta cada vez más difícil.**

- La US Army War College ha definido lo que denomina el **entorno VUCA**: *Volatility, Uncertatinty, Complexity* y *Ambiguity,* con el viene a describir el mundo post-Guerra Fría. Toma en consideración dos variables básicas: el conocimiento y la predecibilidad. Tras incorporarse a la estrategia empresarial, ha llegado al mundo de la política como orientación para la gestión en tiempos de cambio (desde el BREXIT hasta la COVID-19, entre otros)

Incremento de la complejidad

- La nueva sociedad (calificada de "liquida" por Bahuman, 2006) se caracteriza por **la complejidad, la incertidumbre y el dinamismo de los cambios sociales**. Rasgos difíciles de gestionar desde el clásico esquema racional-burocrático weberiano.
- "Las líneas divisorias entre los sectores públicos y privados se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos (…) Se produce una creciente concienciación no sólo de las **limitaciones del tradicional orden jerárquico y del control público como mecanismo de gobierno,** sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos. Esto se traduce en unos roles nuevos y en expansión de las ONGs (…), en grupos de interés especializados que se van implicando en los asuntos (…) y en la emergencia de iniciativas comunitarias locales en muchas formas y áreas de gobierno" (J. Kooiman: 2003).

Gobernanza como respuesta

- Existen nuevos riesgos y desafíos que ya no pueden enfrentarse con los socorridos manuales de gobierno. Ni siquiera con los de "gestión de crisis", porque aquellos son de carácter estructural y categórico.
- La emergencia climática, el reto sociodemográfico o la crisis energética, son algunos de los principales y más perentorios.
- "Para hacer frente a este incremento de complejidad se requieren **nuevas articulaciones de gobierno que permitan la participación horizontal y multinivel de todos los actores implicados y de la propia ciudadanía**" (Castillo de Mesa, 2019)
- El modelo de gobierno en red o gobernanza se presenta así como una orientación tendente a hacer frente a estos nuevos problemas. Las interacciones de tipo cooperativo son fundamentales para la viabilidad de este modelo.

Debilidades políticas y operativas para la Ordenación Territorial

- El diseño constitucional del modelo territorial abunda en una distribución de competencias que, en la práctica, difícilmente pueden ser tomadas como exclusivas. Un desajuste que resulta especialmente significativo en la materia de Ordenación Territorial (OT)".
- La materia de OT resulta atribuida a las CCAA pero lo cierto es que el Estado aplica de manera continuada decisiones con impacto territorial en el marco de políticas sectoriales, cuando no invocando su capacidad para establecer las "*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*" (art. 149.1,13ª CE 78).
- La persistencia de un cierto resabio centralista, las inercias y soberbias burocráticas, junto a la ausencia de un cultura del diálogo y la cooperación, tampoco facilitan las cosas.
- Ambos niveles institucionales abundan en la elaboración de programas, estrategias, directrices, etc., sin ámbitos de cooperación adecuados para su efectividad en materia OT

¿Coordinación vs Cooperación?

- La cooperación, como principio y norma básica de gestión de la cosa pública, debería haber estado presente, y no lo estuvo, en la Constitución de 1978, completando los principios relativos a la autonomía, solidaridad y lealtad institucional, imprescindibles en un estado compuesto.
- En su ausencia, el principio de coordinación se erigió en principio básico en las relaciones interadministrativas. Pero se ha entendido, como confirma la jurisprudencia constitucional, desde una inequívoca posición de superioridad del coordinador sobre los coordinados "*afectados por una misma materia*", aunque sea en aras de "l*a consecución de un resultado común*" (ley 40/2015)
- La ausencia de referencia constitucional al principio de cooperación institucional (menos aún a la cooperación política), dificulta el dialogo y prácticas más participativas y consensuales en el diseño e implementación de políticas de todo tipo que se reservan a la decisión estatal.

Nueva visión y nuevo modelo de gestión (también en Ordenación Territorial)

- Las cuestiones relativas a la Ordenación Territorial (como también las ambientales y energéticas) requieren partir del reconocimiento de la interdependencia de los problemas, superar la visión sectorial y asumir y gestionar la concurrencia de diversos actores e intereses. Circunstancias que exigen adoptar una **visión integrada, participativa y a largo plazo.**
- El Tratado de Lisboa (2008) introdujo entre los objetivos de la **política de cohesión de la UE** la cohesión territorial. Objetivo que requiere de la cooperación multinivel para el desarrollo local y regional
- Los distintos niveles institucionales de gobierno han de ser parte proactiva en el diseño, implementación y evaluación compartida de las políticas que pueda alumbrar el nuevo modelo, en tanto que principales garantes de los valores y principios inscritos en el Estado Social y Democrático de Derecho y de los concretos intereses públicos generales a que deben servir en todas sus actuaciones.

Condicionantes y limitaciones para la Gobernanza Territorial

- Los instrumentos para la cooperación multinivel en una gobernanza territorial efectiva se reducen a Convenios para la gestión y prestación de servicios y Acuerdos de cooperación entre CCAA que han de adoptarse con comunicación o autorización de las Cortes Generales.
- El mayor acceso a los Convenios acaba reduciendo el contenido de la cooperación a cuestiones sectoriales y no de carácter integral o territorial.
- Las posibilidades de cooperación interterritorial, están limitadas y sometidas a supervisión estatal fruto de cierta "desconfianza federal", tanto como a la prevención frente a la eventual aparición de contrapoderes territoriales (similar a lo que ocurre a escala autonómica y local con la posibilidad de creación de áreas metropolitanas).

Repensar la coordinación y la cooperación desde la Gobernanza

- La coordinación no puede ser ejercida como un título competencial que atribuye a un solo actor la autoridad sobre el resto de actores implicados en una materia
- La cooperación exige ser entendida, ni como una competencia (coordinación), ni como un deber de las AAPP (colaboración), sino como una dinámica relacional que preside un proceso entre distintos actores (cada uno con sus competencias e intereses), para hacer frente a desafíos y necesidades y a través de redes y fórmulas a diferentes niveles y para las distintas temáticas.
- No se trata tanto de acometer un esfuerzo legislativo para reformar el modelo, redistribuyendo competencias, sino de cómo debe funcionar el modelo y aplicarse las políticas en cada territorio a través de fórmulas de Gobernanza.

Avances fruto de la experiencia

- Tras otras experiencias muy desiguales, la cooperación territorial se fortalece vía **Conferencia de Presidentes.** Creada en 2004 (modelo alemán) como instrumento de cooperación entre Estado y CCAA, tan solo celebró seis reuniones en casi quince años y con pertinaces ausencias.
- Desde la declaración de la emergencia sanitaria por la crisis del COVID-19 ha mantenido veinte sesiones, acreditando su utilidad para hacer frente a este desafío de manera cooperativa.
- En la conferencia celebrada el 13/03/22, se adoptó un nuevo reglamento de funcionamiento que refuerza su papel en el sistema de cooperación interterritorial, dotándola de mayor agilidad, pluralidad y continuidad con algunas novedades que pueden ayudar a reactivar la lánguida existencia de un Senado totalmente devaluado

Apuntes para la Gobernanza Territorial

- Establecimiento de ámbitos y foros multinivel que faciliten la reflexión y la toma de decisiones de forma cooperativa. V.gr.: Comisiones Bilaterales (estatutarias o no), órganos de colaboración y concertación de política territorial, etc.
- Reformulación del Fondo de Compensación Interterritorial para estimular la cooperación horizontal
- Refuerzo de la cooperación política mediante la creación de un Comité de Desarrollo Territorial o bien una Conferencia Sectorial sobre Ordenación Territorial, etc.
- Dar la "batalla" académica y cultural para reinterpretar la OT como una política integral, capaz de dar coherencia a políticas sectoriales, así como al planeamiento urbanístico municipal y capaz de contribuir de manera cooperativa a enfrentar eficazmente el reto demográfico, la emergencia climática y la crisis energética.

Jornadas "Gobernanza multinivel cooperativa para una reforzada y eficaz política de Ordenación del Territorio en España frente al reto demográfico, el cambio climático y la transición energética"

Muchas gracias por su atención

Antonio Montiel Márquez
Universidad de Valencia

antonio.montiel@uv.es