

Andrés Gomis Fons

Governança territorial i cooperació intermunicipal al País Valencià

Una anàlisi de les xarxes de cooperació local existents

Estudios y Documentos

25



Governança territorial i cooperació intermunicipal al País Valencià

Una anàlisi de les xarxes de cooperació
local existents

Andrés Gomis Fons

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Col·lecció: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 25

Director: Joan Romero

Aquesta obra és una versió adaptada i millorada dels resultats del Treball de Fi de Màster del Màster en Gestió i Promoció del Desenvolupament Local, títol oficial de la Universitat de València (UVEG), presentat per l'autor en juliol del 2017. El treball va obtindre la màxima qualificació i ha sigut reconegut amb accèssit en els Premis Xavier Gómez i Font a la qualitat lingüística de la Universitat de València.

Es va realitzar amb la tutorització del Dr. Joaquín Farinós Dasí, investigador responsable del projecte d'investigació «Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de ordenación del territorio comprensiva en España» (GOBEFTER II), referència CSO2016-78169-R, del «Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad». Així mateix, ha comptat amb la col·laboració per a l'elaboració de les cartografies d'Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas, col·laborador de l'esmentat projecte i membre del grup d'investigació «Gobierno y Desarrollo Local Sostenible» de l'Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local de la UVEG. L'autor agraeix als dos la seua gran ajuda.



Aquesta obra està sota una Llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del text: Andrés Gomis Fons, 2018
© D'aquesta edició: Universitat de València, 2018

Imatges de la coberta:

Pont de ferro a Albalat de la Ribera, municipi del País Valencià, a la comarca de la Ribera Baixa, Vicenç Salvador Torres Guerola (llicència CC BY-SA 3.0)

Vista a lo lejos de San Vicente del Raspeig desde el Castillo de Santa Bárbara en Alicante, Dilema (llicència CC BY 3.0)

Ajuntament (Forcall), Enfo (llicència CC BY-SA 3.0)

Comarques i àrees funcionals del País Valencià, Andrés Gomis Fons (cortesia d'Enrique Peiró)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-327-1>

ISBN: 978-84-9134-276-2 (paper)

ISBN: 978-84-9134-327-1 (PDF)

Edició digital

«Cada u en sa casa i Déu en la de tots»

Dita popular

«Una mà llava l'altra, i les dos la cara»

Dita popular alcoiana

ÍNDIX

Llista d'abreviatures i sigles	9
Capítol 1. Introducció	13
Capítol 2. Territori, cooperació intermunicipal i xarxes: una aproximació teòrica	19
1. Territori i desenvolupament	20
2. Territorialització, govern multinivell i coherència de polítiques	26
3. La qüestió de l'escala: reformes locals i cooperació intermunicipal	28
4. Motius i factors de la cooperació intermunicipal.....	33
5. Cooperació interurbana i economies d'interacció: les xarxes de ciutats.....	35
6. Governança territorial i policentrisme per a la cohesió i l'equitat.....	37
7. Espais relacionals de geometries variables: <i>hard spaces</i> i <i>soft spaces</i>	41
8. Recapitulació.....	45
Capítol 3. Institucions, territori i política territorial valenciana	49
1. Marc constitucional de l'organització territorial	51
2. Característiques territorials i sistema municipal valencià	54
3. La política territorial de la Generalitat: evolució i etapes	63
4. Base territorial de les polítiques autonòmiques: demarcacions territorials i àrees funcionals	72
5. Recapitulació.....	84
Capítol 4. Anàlisi de les xarxes de cooperació intermunicipal.....	87
1. Instruments jurídics de cooperació intermunicipal	92
1.1. Creació d'entitats intermunicipals per la Generalitat	95
1.1.1. Comarques	95
1.1.2. Àrees metropolitanes.....	98
1.1.3. Agrupacions per al sosteniment de personal comú	102
1.2. Creació d'entitats intermunicipals de caràcter voluntari	103
1.2.1. Mancomunitats.....	103
1.2.2. Consorcis	114
1.2.3. Entitats del sector públic local: organismes autònoms, societats mercantils, entitats públiques empresarials i fundacions.....	127
1.2.4. Associacions	130
1.3. Cooperació sense la creació d'entitats intermunicipals.....	133
1.3.1. Convenis interadministratius	133
1.3.2. Cooperació informal i xarxes de municipis	134
2. Xarxes de cooperació per a la planificació i el desenvolupament territorial	135
2.1. Instruments de planificació i ordenació.....	136
2.1.1. Els plans estratègics supramunicipals	136

2.1.2. Instruments subregionals de planificació i ordenació del territori: els plans d'acció territorial	138
2.1.3. Instruments de gestió i ordenació dels espais naturals protegits: els plans d'ordenació de recursos naturals i plans rectors d'ús i gestió	141
2.2. Programes per a la dinamització econòmica.....	144
2.2.1. Cooperació per al foment de l'ocupació: dels pactes territorials per l'ocupació als acords territorials per l'ocupació i el desenvolupament local.....	144
2.2.2. Cooperació per al desenvolupament turístic: els plans de governança i dinamització turística	149
2.3. Instruments de la política de cohesió europea per al desenvolupament urbà i rural	151
2.3.1. Les estratègies de desenvolupament urbà sostenible i integrat.....	152
2.3.2. Els grups d'acció local i les estratègies de desenvolupament local participatiu	153
2.4. Xarxes per a la sostenibilitat i la solidaritat internacional.....	157
2.4.1. Xarxes per a la sostenibilitat: de l'Agenda local 21 al Pacte de les Alcaldies pel Clima i l'Energia	158
2.4.2. Intermunicipalitat i cooperació al desenvolupament: el Fons Valencià per la Solidaritat	163
3. Intensitats de la cooperació intermunicipal al País Valencià.....	165
4. Diagnòstic preliminar de la cooperació intermunicipal al País Valencià	169
Capítol 5. Recapitulació i conclusions	179
Bibliografia	193
Fonts de dades.....	205
Índex de figures i taules.....	207

Llista d'abreviatures i sigles

AER	Agència Energètica de la Ribera
art.	article/articles
AGE	Administració General de l'Estat
AL21	Agenda local 21
AMUFOR	Associació de Municipis Forestals de la Comunitat Valenciana
ATODL	acord territorial per l'ocupació i el desenvolupament local
AVT	Agència Valenciana de Turisme
BDGEL	Base de dades general d'entitats locals
BOCV	<i>Butlletí Oficial de les Corts Valencianes</i>
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
CA	comunitat autònoma
CCV	Comarques Centrals Valencianes
CE	Constitució Espanyola
CEAL	Carta europea de l'autonomia local
CAP	Conselleria d'Administració Pública
CMAAUH	Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge
CMH	Consell Metropolità de l'Horta
CONVEGA	Consortio para el Desarrollo Económico de la Vega Baja
CREAMA	Consorci per la Recuperació Econòmica de la Marina Alta
CVMC	Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació
DA	disposició addicional
DOGV	<i>Diari Oficial de la Generalitat Valenciana</i>
DOUE	<i>Diari Oficial de la Unió Europea</i>
DTH	demarcacions territorials homologades
EACV	Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana
EDLP	estratègia de desenvolupament local participatiu
EDUSI	estratègia de desenvolupament urbà sostenible i integrat
EE2020	Estratègia Europa 2020
ETCV	Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana
ETE	Estratègia Territorial Europea
EUPV	Esquerra Unida del País Valencià

EMSHI	Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics
EMTRE	Entitat Metropolitana per al Tractament de Residus
FEDER	Fons Europeu de Desenvolupament Regional
FEIE	Fons Estructurals i d'Inversió Europeus
FSE	Fons Social Europeu
FEMP	Federació Espanyola de Municipis i Províncies
FP	formació professional
FVMP	Federació Valenciana de Municipis i Províncies
FVS	Fons Valencià per la Solidaritat
GAL	grup d'acció local
GATER	Grup d'Anàlisi sobre els Territoris Rurals
GVA	Generalitat Valenciana
INE	Institut Nacional d'Estadística
INVENTE	Inventari d'ens del sector públic
ITI	inversió territorial integrada
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LOTPP	Llei 4/2004, de 30 de juny, de la Generalitat, d'ordenació del territori i protecció del paisatge
LOTRAVA	Llei orgànica 12/1982, de 10 d'agost, de transferència a la Comunitat Valenciana de competències en matèria de titularitat estatal
LOTUP	Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana
LRLCV	Llei 8/2010, de 23 de juny, de la Generalitat, de règim local de la Comunitat Valenciana
LRSAL	Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local
LRJSP	Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic
LRSP	Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic
MAP	Ministeri d'Administracions Públiques
MHAP	Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques
MLT	mercat local de treball
MPT	Ministeri de Política Territorial
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic
ODTA	Observatori de la diversitat, la cohesió i el desenvolupament territorial d'Andalusia
ONGD	organització no governamental per al desenvolupament
p.	pàgina

PACTEM NORD	Consorci del Pacte Territorial per a la Creació d'Ocupació PACTEM NORD
PAT	pla d'acció territorial
PATEMAE	Pla d'acció territorial de l'entorn metropolità d'Alacant i Elx
PATER	Pacte Territorial per a l'Ocupació en la Ribera
PATEVAL	Pla d'acció territorial metropolità de València
PATFOR	Pla d'acció territorial forestal de la Comunitat Valenciana
PATIVEL	Pla d'acció territorial de la Infraestructura Verda del Litoral
PATRICOVA	Pla d'acció territorial sobre prevenció de risc d'inundació a la Comunitat Valenciana
PATSECOVA	Pla d'acció territorial sectorial del comerç de la Comunitat Valenciana
PE	pla estratègic
PGDT	pla de governança i dinamització turística
PIB	producte interior brut
PIRCV	Pla integral de residus de la Comunitat Valenciana
PORN	pla d'ordenació de recursos naturals
PRUG	pla rector d'ús i gestió
PP	Partit Popular
PSPV	Partit Socialista del País Valencià
PTO	pacte territorial per l'ocupació
REL	Registre d'entitats locals
RELGVA	Registre d'entitat locals de la Generalitat
RELMHAP	Registre d'entitat locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques
SERVOF	Servei Valencià d'Ocupació i Formació
STC	sentència del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TSJCV	Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana
TUE	Tractat de la Unió Europea
UE	Unió Europea
UNED	Universitat Nacional d'Educació a Distància

CAPÍTOL 1. INTRODUCCIÓ

La manera com organitzem el territori influeix en el model de desenvolupament i en el bon funcionament de les administracions públiques a l'hora de prestar serveis. Sabem que un element important per al desenvolupament territorial és la capacitat d'organitzar els actors i la configuració de xarxes en el territori. D'altra banda, els serveis requereixen una escala apropiada per a ser eficaços i eficients, que en funció de la matèria pot no ajustar-se a les divisions administratives tradicionals. A més, estem en un context on des dels diferents nivells territorials els governs porten a terme polítiques que afecten el territori i, per tant, el ciutadà. Aquests elements, diferents però interrelacionats, porten a plantejar la matèria que tracta aquest treball: les xarxes de cooperació entre els municipis i la coherència de la política territorial, i el paper que tenen per a la prestació eficient de serveis, per a l'autonomia local i per al desenvolupament territorial valencià. En aquesta publicació analitzarem la realitat de la cooperació intermunicipal en el territori valencià, sobre la base de la identificació de les xarxes que els municipis formen entre ells i de la seua intensitat. Analitzar les dinàmiques de col·laboració existents entre els municipis és d'interés per a encarar des de les actuacions públiques una estratègia territorial més efectiva, i resulta d'utilitat tant per als mateixos governs locals com per al govern autonòmic.

Pel que fa als governs locals, ens pot ajudar a conèixer fins a quin punt les seues estratègies i polítiques, «de baix a dalt» (*bottom-up*), responen als àmbits en què es produeixen els fenòmens socials. Així, podrem posar en relació les xarxes de caràcter institucional amb els espais d'interacció que formen els actors i la població del territori, per poder així valorar si s'adeqüen ambdós sistemes. Es tracta de veure si els municipis, donades les limitacions dels límits administratius tradicionals, responen de manera suficientment àgil als canvis que es produeixen en la dinàmica socioeconòmica. La nostra premissa és que atendre a les àrees en què es desenvolupen aquests fenòmens permetrà a les administracions públiques, i especialment als governs locals, dissenyar i aplicar polítiques d'una manera més efectiva.

Quant al govern autonòmic, conèixer les estructures col·laboratives existents des de la voluntarietat i iniciativa dels municipis permet tindre eines per a articular una millor política territorial «de dalt a baix» (*top-down*). Així doncs, estudiar les xarxes de cooperació pot servir per saber en quins casos aquestes estructures són més dinàmiques i efectives, i donar així pistes sobre quines àrees serien més idònies per a impulsar estratègies localitzades. Al seu torn, conèixer la realitat de l'associacionisme local i identificar els espais on es dona també ens permetrà estar en millors condicions per a plantejar noves propostes normatives d'organització territorial o de models de col·laboració que partisen de la flexibilitat i la descentralització, de manera coherent a l'esquema presentat en propostes com la de

«comarcalització funcional» de Boix Palop (2013a). Açò és especialment rellevant, a més, en un moment en què la vertebració territorial i les relacions de cooperació entre els governs locals té una certa presència en l'agenda pública de les institucions polítiques valencianes, amb iniciatives normatives i actuacions remarcables en aquesta línia.

El debat sobre la política territorial en relació amb l'articulació d'estructures de cooperació entre els municipis no és cap novetat en el nostre territori. La qüestió de l'organització territorial i la intermunicipalitat ha estat present durant tot el segle XX, sovint vinculada a la sempre prevista però mai articulada (almenys en l'organització administrativa) comarcalització. En aquest sentit, no són poques les propostes de comarcalització que han sorgit històricament, tot i que no han estat mai oficialitzades, i prova de la rellevància (si més no simbòlica) d'aquesta qüestió és la seua previsió en l'Estatut d'Autonomia, tant en el de 1982 com en el de 2006. Per tant, la preocupació sobre el conjunt de municipis i la cooperació entre ells per a una major eficàcia no és nova, però sovint aquests debats han girat històricament dins l'esquema de les fórmules rígides i estables, de nivells administratius amb uns límits clars configurats per raons històriques o geogràfiques.

L'interés dels municipis per la cooperació es deriva de la voluntat de maximitzar economies d'escala i d'internalitzar els *spillovers* que es produeixen entre municipis (De Mello i Lago-Peñas, en Lago-Peñas i Martínez Vázquez, 2013). Són aquests els elements que expliquen la insuficiència dels límits administratius per a una gestió eficient i que porten als municipis a col·laborar entre ells i fer front processos comuns, mitjançant estructures o iniciatives que sovint naixen de la lliure voluntarietat. Ara bé, els canvis produïts en les dinàmiques socioeconòmiques suposen que els espais de referència en què es produeixen els fenòmens socials canvien a un ritme més ràpid del que ho fan les estructures administratives (Farinós, 2005), aspecte que ha provocat que aquestes últimes hagen estat desbordades. En conseqüència, les estructures formades per la cooperació intermunicipal no sempre són rígides ni configuren nous nivells administratius, com durant molts anys es podia pretendre en un model de comarcalització de límits administratius clars. Els límits en la pràctica ja no són unes línies clares marcades que coincideixen amb delimitacions administratives sinó que són límits difusos, flexibles i canvians (Haughton, Allmendinger i Oosterlynck, 2013).

Així doncs, no tots els serveis tenen les mateixes característiques i, en funció d'aspectes com l'escala o les necessitats a què responen, els serveis requeriran unes àrees territorials d'intervenció o altres. És per això que la col·laboració pot no ser general sinó limitar-se a determinats serveis o àmbits específics, i per això es prenen models flexibles basats en *geometries variables*, una idea que s'ha destacat tant des del punt de vista de les xarxes d'interacció i la interdependència entre escales (Farinós, 2001), com en relació amb l'escala òptima de la prestació dels serveis (Cadaval i Caramés, 2006). Al seu torn, la col·laboració entre els municipis també té diferents intensitats, i pot anar des de la cooperació puntual o per a la prestació d'un determinat servei d'interés general fins a la planificació estratègica a

partir del capital intel·lectual i el coneixement del territori, en el que s'ha anomenat *intel·ligència territorial* (Farinós, 2009). Es tracta d'incidir en els processos que, des de baix, es desenvolupen en el territori, tenint en compte els diferents tipus de relacions entre els municipis.

Ha canviat, en definitiva, la noció del territori. I es tracta de canvis que van més enllà de fenòmens locals o de debats arrelats en el territori com és el de la nostra planta administrativa o organització territorial. Sense deixar de perdre vigència aquests debats, amb elements rellevants com l'existència de les diputacions provincials, aquests canvis responen també a tendències que es donen en diferents països i que, fins i tot, es pot apreciar com a fenomen a escala europea en la qual l'Estratègia Europea té una certa influència (Farinós, 2013). En aquest sentit, podem destacar treballs en diferents contextos dins el marc europeu que identifiquen aquest tipus de nous espais relacionals, com per exemple el de Haughton, Allmendinger, Counsell i Vigar (2010) en el Regne Unit.

Pel que fa als estudis centrats en la col·laboració intermunicipal en el marc territorial valencià, fins al moment s'han realitzat diferents tipus d'anàlisis i recopilacions de caràcter més específic. Aquests estudis han girat especialment al voltant de les mancomunitats, la forma més típica d'intermunicipalitat en el nostre territori. Respecte a aquestes, en l'àmbit valencià podem destacar, ja des de la dècada de 1980, les actes de les jornades *Primeros encuentros sobre Mancomunidades de la Comunidad Valenciana* celebrades l'any 1986 a Alacant (Conselleria d'Administració Pública -CAP-, 1987), el breu treball de Faroni (1992), les comunicacions de De Juan Fenollar i de Verger i Mompó en les actes del I Congrés d'Administració Valenciana *Dels Furs a l'Estatut* de l'any 1991 (CAP, 1992: 389-426) o l'anàlisi de García Tobarra (2002) i, en l'àmbit de la província de València, l'estudi de Gil i Pascual (1999) publicat per la Diputació de València. A aquests treballs sobre mancomunitats se sumen, en l'àmbit estatal, treballs com, per exemple, l'estudi detallat realitzat per al Ministeri d'Administracions Públiques (MAP) per D'Anjou (1994) o el més general de Riera *et al.* (2005), així com l'informe descriptiu sobre les entitats locals de la Comunitat Valenciana elaborat pel Ministeri de Política Territorial (MPT, 2009). Els estudis sistematitzats sobre altres formes de cooperació intermunicipal són molt menys freqüents, tot i que sí que s'han realitzat alguns estudis específics des del camp de l'economia regional o la geografia sobre determinades figures, com els de Gallego i Pitxer (2012, 2017) sobre els pactes territorials per l'ocupació i la seua relació amb la territorialització dels actors socials, o els de Esparcia i Escribano sobre els grups d'acció local vinculats al desenvolupament local en les zones rurals¹. Igualment, podem trobar recopilacions recents de certs instruments de planificació i ordenació, com la de Farinós, Aldrey i Del Río (2015) sobre plans d'ordenació del territori o les de Farinós, Olcina, Rico, Rodríguez, Del Romero, Espejo i Vera (2005) i Farinós, Boira, Palomo i Del Río (2015) en relació amb la planificació estratègica supramunicipal. Per últim, cal destacar les cartografies sobre

¹ Entre molts altres, podem destacar l'anàlisi recent i sistemàtic d'aquests autors en l'apartat de programes europeus i enfocament territorial del volum de recursos institucionals de l'Atles de recursos territorials valencians (Hermosilla i Iranzo, 2015: 267-276).

mancomunitats, programes de desenvolupament rural, i xarxes Agenda 21 i AFIC de la província de València que inclou el volum dedicat als recursos institucionals de l'Atles dels recursos territorials valencians (Hermosilla i Iranzo, 2015: 258-277).

Tanmateix, des de l'àmbit acadèmic i des de les mateixes administracions públiques s'han realitzat també múltiples delimitacions o divisions del territori valencià en funció de diferents elements. Des d'un punt de vista més basat en l'evolució històrica, podem destacar documents i treballs al voltant de la comarcalització com les actes de la *Taula Redona sobre la Comarcalització al País Valencià* que es va celebrar ja l'any 1979 (Diputació Provincial de València, 1982a i 1982b), o els treballs de Piqueras i Membrado (1995) i de Membrado (1997, 2013). Ací cal palesar les propostes de delimitació comarcal i les demarcacions que històricament s'han succeït per a la prestació de serveis i la planificació, especialment les «demarcacions territorials homologades» que l'any 1987 va proposar la Generalitat Valenciana per a la coordinació dels serveis amb rellevància territorial (CAP, 1988). D'altra banda, en la mateixa actuació de les administracions públiques destaquem les àrees que, des de les administracions, es prenen de referència per a les actuacions públiques, com el mapa de salut o el de partits judicials, entre altres. Junt amb aquests, també es poden destacar les àrees identificades en funció de les dinàmiques econòmiques i laborals. Entre aquestes trobem, des del camp de l'economia, els mapes de districtes industrials identificats per Boix i Galletto (2005). Cal remarcar d'una manera especial la representació de la mobilitat residència-treball de la població amb els mercats locals de treball, amb estudis com el de Salom i Casado (2007) o el més exhaustiu de Casado (2000), a més de la delimitació que inclou l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV). Junt amb aquests podem destacar, respecte a la delimitació d'espais urbans, estudis com el de Salom i Albertos (2014) o el de Salom (2011). Per últim, per la seua importància per a la política territorial, cal destacar la proposta d'Àrees Funcionals elaborada per la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge (CMAAUH) en l'ETCV (Doménech Gregori, 2011a), pel seu caràcter oficial i perquè abasten tot el territori valencià.

Així doncs, no són poques les propostes de delimitacions en el territori valencià que s'han formulat en funció de diferents aspectes. No obstant això, tot i que aquestes expressen realitats administratives i socials que influiran en l'actuació dels municipis, no s'han realitzat fins al moment mapes específics d'àrees d'interacció institucional dels municipis que puguen recollir amb qui i com col·laboren entre ells els ajuntaments valencians. Sí que s'han arribat a realitzar aquest tipus d'estudis en altres territoris, com Andalusia, on destaquen els treballs de Feria (2007, 2013), realitzats des del camp de la geografia en col·laboració amb la Junta d'Andalusia. Aquests estudis posen de manifest que aquest treball pot ser d'utilitat per a conèixer millor la nostra realitat territorial i adequar les polítiques públiques en conseqüència. És pertinent, doncs, estudiar la relació existent entre la col·laboració entre les administracions locals i la configuració de noves territorialitats.

El present treball tracta d'identificar quines són els àmbits territorials en què es plasma la cooperació intermunicipal existents en el territori valencià i amb quina intensitat. Es tracta d'un aspecte fonamental que fa referència a la resposta institucional que donen els governs locals a les exigències que les economies d'escala i les noves realitats suposen i, per tant, l'estudi d'aquestes relacions és necessària i perfectament complementària a les propostes esmentades. Partim de la premissa que existeixen dinàmiques espontànies de cooperació intermunicipal que es desenvolupen des dels mateixos municipis i que prenen diferents formes, intensitats i finalitats, dinàmiques de les quals es deriven una sèrie d'àmbits o àrees de límits que poden ser difusos i que no s'ajusten necessàriament a les divisions i demarcacions preestablides des de les administracions superiors. D'açò es dedueix un conflicte latent entre les territorialitats que creen les normes (*top-down*) i els fluxos espontanis entre territoris (*bottom-up*). Entenem que els governs seran més eficients en les seues actuacions si existeix coherència en l'àmbit territorial de les polítiques públiques de les diferents administracions públiques i si s'aprofiten les dinàmiques i territorialitats que es generen en el territori. Sobre aquesta base, els nostres objectius principals són bàsicament dos. El primer és identificar i analitzar els instruments de cooperació intermunicipal existents i la seua implantació en el territori valencià. El segon objectiu és estudiar la relació i l'adequació entre els àmbits territorials que es deriven de les xarxes de cooperació intermunicipal i les àrees funcionals que la Generalitat empra en la seua estratègia territorial per a la planificació i la prestació de serveis.

Per a portar-ho a terme, hem adoptat un mètode que en gran part és quantitatiu, basat en l'anàlisi de dades sobre àmbits, característiques i finalitats de les formes de cooperació intermunicipal, tot i que en el treball també té una rellevància molt important la tria de les formes d'intermunicipalitat i la seua classificació, aspectes en què s'han emprat necessàriament criteris valoratius en relació amb la representativitat i importància de cadascuna d'aquestes formes, junt amb la referència d'estudis previs. Igualment, es complementarà amb valoracions qualitatives i amb anàlisis de caràcter jurídic. Per tant, la investigació es basa en la recopilació, explotació i anàlisi de dades secundàries, i en ella cobra un paper clau l'anàlisi documental, l'anàlisi estadística i la representació cartogràfica dels àmbits territorials on es plasmen espacialment les estructures i formes de cooperació intermunicipal. Les cartografies ens permetran veure, així, la representació de la realitat social i administrativa sobre l'espai.

En definitiva, la informació i les dades ja existents ens ofereixen una base suficient per a fer una primera aproximació que ens permeta abordar els nostres objectius, un pas necessari per a l'estudi de la cooperació intermunicipal en el nostre territori si tenim en compte la inexistència de treballs previs que oferisquen un estat de la qüestió sobre l'associacionisme municipal valencià. Tot això sense perjudici que les aportacions d'aquest treball puguen ser complementades o desenvolupades en futurs estudis.

El text s'organitza en tres parts ben diferenciades, que es corresponen amb els tres capítols que segueixen aquesta introducció. El primer d'ells, el capítol 2, inclou el marc teòric i conceptual, on situem

l'estudi de la cooperació intermunicipal i del territori en relació amb el desenvolupament, la coherència de polítiques i la governança territorial. En aquesta part veurem les diferents nocions de desenvolupament i el paper que tenen en ell el territori i la interacció entre els actors, i tractarem la problemàtica de la coherència de polítiques i la política territorial en un context de govern multinivell. Seguidament, repassarem la literatura existent sobre la cooperació intermunicipal com a via per a aconseguir economies d'escala i eficiència en els serveis públics, i veurem les motivacions dels municipis per a associar-se i els factors que incentiven o desincentiven la cooperació. Tractarem també la relació entre la cooperació intermunicipal i el creixement econòmic amb les nocions d'economies d'interacció i xarxes de ciutats, així com el paper que té la cooperació com a element de governança territorial en la cohesió i l'equitat. Finalment, veurem el concepte de *soft spaces* i la relació entre els límits administratius i els àmbits de límits difusos que es configuren a partir de les geometries variables de les xarxes de cooperació, així com les implicacions i reptes que suposa.

En el tercer capítol s'analitza quin és el context en què es desenvolupa la cooperació intermunicipal al País Valencià. És per això que es tracta el marc legal de l'organització territorial i les característiques del sistema territorial valencià, i es fa un repàs, també, de les diferents etapes que ha hagut en la política territorial de la Generalitat. Junt amb això, veurem les àrees que es configuren en el territori per la dinàmica socioeconòmica i les delimitacions que el govern autonòmic estableix per a la prestació de serveis i per a la planificació de la política territorial.

Sobre aquesta base, en el quart capítol s'analitzen totes les formes i xarxes de cooperació intermunicipal existents i la seua implantació en el territori valencià, així com les finalitats i àmbits territorials, tot des del punt de vista jurídic però també funcional i territorial. Una vegada feta la catalogació i caracterització d'aquests instruments, es representen cartogràficament les geografies i la densitat d'iniciatives de la cooperació intermunicipal en el territori valencià, a partir de les quals poder oferir una primera diagnosi sobre l'estat de la cooperació intermunicipal al País Valencià.

El text es tanca amb un darrer capítol de síntesi i recapitulació on es repassen les aportacions i conclusions del treball i, a partir d'aquestes, es plantegen possibles línies de futur en termes de política territorial.

CAPÍTOL 2. TERRITORI, COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL I XARXES: UNA APROXIMACIÓ TEÒRICA

Aquest capítol inclou el marc teòric i conceptual que guiarà el present treball i la revisió de la literatura existent al voltant del desenvolupament local, la governança territorial i la cooperació intermunicipal. En primer lloc farem una aproximació a la noció de desenvolupament local, i per a això es contextualitzarà l'aparició del concepte en el marc de la globalització, amb el canvi que es produeix des de les polítiques tradicionals de creixement regional fins a les noves estratègies de desenvolupament local, i veurem quin és el paper que juguen en elles el territori i les xarxes de cooperació. En segon lloc, es farà èmfasi en la problemàtica de la coherència de polítiques en un context multinivell i en com el territori, l'espai on tenen lloc les interaccions entre els actors, pot contribuir a l'articulació de les polítiques dels diferents nivells de govern.

A continuació ens endinsarem en la literatura sobre la cooperació intermunicipal, primer en relació amb l'escala per a la prestació de serveis i les reformes locals i després amb els motius que porten als municipis a cooperar entre ells i els objectius i finalitats d'aquesta cooperació. Després veurem les potencialitats que té la cooperació en els objectius del creixement econòmic i de la cohesió territorial. Ens referirem, des del punt de vista de l'economia regional i urbana, a les economies que es generen per la interacció i, en particular, al paradigma de les xarxes de ciutats, amb un especial èmfasi en els elements en què la cooperació pot afavorir la generació d'aquestes economies. Després tractarem la noció de governança territorial i la relació amb elements com la cohesió territorial i policentrisme, i es remarcaran les implicacions que la cooperació, com a element de governança territorial, pot tindre en l'equitat territorial.

Per últim, ens referirem a la relació que hi ha entre les escales de govern establides pels límits i les estructures administratives i els espais de governança que es generen mitjançant la cooperació intermunicipal i que s'han denominat *soft spaces*. En aquest sentit, s'estudiaran les aportacions teòriques sobre aquests espais de governança i les implicacions progressives i regressives que açò pot tindre des del punt de vista de l'eficiència, la transparència i la qualitat democràtica.

1. TERRITORI I DESENVOLUPAMENT

Durant les últimes dècades s'han produït tendències i transformacions que han atorgat a les regions i els territoris un paper rellevant en el desenvolupament i en la creació de riquesa. La globalització ha generat un escenari en què els territoris competeixen entre si sobre la base dels avantatges competitius. Aquest marc s'ha vist acompanyat per un procés de descentralització politicoadministrativa i per canvis en l'enfocament de les polítiques públiques dirigides al desenvolupament regional, en un marc de governança multinivell. Paral·lelament, s'han reformulat les nocions de creixement i de desenvolupament de manera que, si bé no s'han substituït paradigmes anteriors, sí que s'han complementat i enriquit els elements que utilitzem per a analitzar el desenvolupament dels territoris. Així doncs, el territori i, junt amb aquest, la interacció entre els actors, han cobrat un paper clau, tant per al desenvolupament econòmic i territorial com en l'elaboració i aplicació de les polítiques públiques dels governs. En aquest apartat veurem quins canvis s'han succeït en la noció de desenvolupament i quin és el paper que en ell té el territori.

Des del punt de vista de la ciència econòmica s'ha reformulat la concepció que es té del creixement regional. Durant els anys 70 Richardson (1986, vist en Sorribes, 2012: 118) va diferenciar dues concepcions: creixement competitiu i creixement generador. La concepció dominant en el segle XX era el d'un *creixement competitiu*, en què l'espai és un contenidor sense cap paper actiu i la producció i el creixement es produeixen a escala estatal i ve donada a les regions. Per tant, el creixement d'aquestes depèn del repartiment del creixement nacional que es fa entre elles, per la qual cosa unes creixen a costa de les altres. La concepció oposada és la d'un *creixement generador*, que es basa en el fet que el creixement nacional és el resultat del creixement autònom de cadascuna de les regions, per la qual cosa l'espai deixa de ser un mer contenidor per a ser l'origen del creixement econòmic. En aquesta concepció el creixement de les regions no es produeix pel repartiment del creixement nacional sinó pels tipus d'economies i els nivells d'eficiència. D'això es deriva que l'organització dels recursos en l'espai condiona l'eficiència, que la planificació intrarregional cobra un paper principal en les polítiques i que molts models macroeconòmics que no preveuen la dimensió espacial deixaran de ser vàlids en la pràctica de l'àmbit regional. Amb aquesta concepció els territoris competeixen entre ells, però no pel repartiment del creixement nacional sinó mitjançant la millora dels processos de producció i l'eficiència.

Junt amb aquestes diferents concepcions del creixement regional, cal palesar també els diferents tipus de creixement econòmic en funció de la procedència dels impulsos del creixement. En aquest sentit, el creixement econòmic es pot classificar entre creixement exogen i creixement endogen. Quan l'impuls de creixement prové de fora de l'àrea de referència o depèn de factors que no es poden alterar de manera voluntària el creixement és exogen. D'això se'n deriven una sèrie de característiques: la capacitat per part del territori d'alterar el creixement és reduïda, el creixement cessarà quan ho faci

l'impuls extern i la capacitat d'incidència és molt major en àrees menudes que en àrees de gran dimensió (Sorribes, 2012: 116). Per contra, el creixement és endogen quan l'impuls del creixement s'origina dins de l'àrea de referència o es pot controlar mitjançant l'alteració de factors locals. Algunes característiques d'aquest model són que el territori té una capacitat alta per a alterar el creixement, les polítiques públiques i la planificació tenen major influència i la incidència del creixement podrà ser elevat tant en àrees menudes com en les grans (Sorribes, 2012: 117).

Aquestes concepcions de creixement regional es corresponen amb diferents tipus de polítiques de desenvolupament regional. Fins als anys 70 i 80 les polítiques responien a una concepció de creixement competitiu, i el desenvolupament es basava en grans empreses que feien de pols de creixement i en la producció estandarditzada. D'aquest model es derivaven unes polítiques *top-down* basades en els models macroeconòmics i centrades en l'oferta que cercaven l'atracció de grans empreses que pogueren generar al seu voltant un teixit industrial, i que es basaven fonamentalment en la dotació d'infraestructures i en la industrialització, junt amb altres mesures com el suport financer i subsidis per a l'atracció de grans projectes industrials. Podem dir que aquestes polítiques responen a un model de creixement exogen i, al parer de Pike, Rodríguez-Pose i Tomaney (2011: 37), fracassaren. En alguns casos les causes eren factors externs a les polítiques, com són la poca adequació de les capacitats de les comunitats locals, les febles estructures econòmiques, o bé contextos socials o institucionals desfavorables. Però en altres casos també hi havia factors interns a les polítiques. Aquests foren, d'una banda, els desequilibris derivats d'entendre que els obstacles al desenvolupament només tenen una causa principal (falta d'infraestructures o de grans empreses) sense la qual el desenvolupament es produiria *automàticament*; i, d'altra banda, el fet d'aplicar unes mateixes polítiques a tots els llocs sense atendre a l'existència d'una gran diversitat de realitats, contextos i condicions que determinen en gran part la seua efectivitat, sense que en aquest procés tinga cap paper la participació de les comunitats locals. Es tractava de polítiques que s'articulaven pel govern estatal, en les quals l'espai i els recursos locals no tenien cap paper actiu més enllà de ser contenidors, i per tant no tenia sentit una política de desenvolupament local (Gallego, 2009: 87).

Davant el fracàs d'aquestes polítiques, sorgiren unes estratègies i polítiques alternatives «des de baix» (*bottom-up*), que s'adeqüen a les derivacions de la concepció de creixement generador. En aquestes estratègies el territori té un paper important en el desenvolupament, i es caracteritzen per quatre elements (White i Gasser, 2001, vist en Pike *et al.*, 2011: 40): requereixen participació i diàleg social, estan basades en el territori, impliquen la mobilització de recursos locals i avantatges competitius, i sorgeixen i estan dirigides localment. Es tracta, per tant, d'un model de creixement endogen que es basa en el potencial del territori per al seu creixement econòmic.

En aquest canvi de paradigma del creixement regional té una importància capital la figura de Beccattini i la noció *marshalliana* de «districte industrial» rescatada per l'italià. Així, en l'anomenada

Terza Italia va constatar que, contràriament a les conviccions de la teoria econòmica del moment, en determinades circumstàncies i en un context de demanda variable i fraccionada, conjunts de xicotetes empreses fortament vinculades entre si i interrelacionades amb una població local amb unes característiques socioculturals propícies podrien créixer a uns nivells no inferiors a les grans empreses. L'economista italià constata l'existència del districte industrial com «un gran complejo productivo, en el que la coordinación entre las distintas fases y el control de su funcionamiento regular, no se lleva a cabo mediante unes regles preestablecidas y/o mediante mecanismos jerarquizados [...], sino mediante la confianza en una combinación del juego automático del mercado con un sistema de sanciones sociales impuestas por la comunidad» (Becattini, 1989: 7). En aquest sentit, es generen economies externes derivades de la flexibilitat i la confiança que es dóna en una comunitat local on hi ha determinats valors socioculturals, de manera que l'activitat productiva i la vida quotidiana de la població s'entrellacen fins al punt que responen a un mateix sistema social que va més enllà de l'àmbit productiu.

La importància dels intangibles i les diferents vies per al desenvolupament enllacen, en el cas valencià, amb el «fil industrial» de Lluch (2001), la senda per la qual va arribar la industrialització del País Valencià a partir de mitjans del segle XX, la *via valenciana* cap a la industrialització. En aquest sentit, mentre que en determinats països la manera d'industrialitzar-se fou la gran indústria i la inversió, en el cas valencià la industrialització es va generar en contextos en què la cultura local era especialment propícia a l'emprenedoria i existia un *savoir faire* derivat de la tradició manufacturera i artesanal local. El canvi estructural es genera a partir d'un fil de continuïtat des de les bases artesanals del segle XIX, a través d'uns certs valors i unes habilitats interioritzades en la societat local. Es tracta d'un model d'industrialització que connecta clarament amb el desenvolupament detectat en el cas italià, basat en un conjunt de xicotetes i mitjanes empreses aglomerades espontàniament, com ja l'any 1976 (any en què es publica la primera edició de *La via valenciana*) assenyalava Lluch (2001: 215).

Així doncs, no hi ha només una via per al desenvolupament, ja que aquest també es pot generar en un teixit productiu format per empreses menudes. En un context globalitzat en el qual la demanda és variable, les xicotetes empreses fortament vinculades entre elles tenen avantatges que es deriven de la confiança i la flexibilitat. A més, aquesta pluralitat de models ens suggereix que elements intangibles com el capital social, el capital relacional i els valors locals són rellevants en la generació d'innovació i en el desenvolupament dels territoris.

Aquest trànsit entre models de desenvolupament ha estat expressat per Gallego i Pitxer (2017) com l'evolució des de la *coordinació pel mercat*, que és purament impersonal i que té lloc en un context de producció estandarditzada en què el preu és l'únic factor clau, a la *coordinació pel territori*, més adient quan la demanda és variable i la producció no és estandarditzada. Es tracta d'un context on entra en joc la incertesa i s'incrementen els costos de transacció, i d'això es deriva que altres elements diferents del preu cobren un paper rellevant, com per exemple la confiança. En aquest marc, la

proximitat del territori afavoreix la generació de xarxes de cooperació entre actors, que contribueixen a desenvolupar confiança i coneixement tàcit que al seu torn faciliten la mobilització dels recursos locals i el desenvolupament econòmic, a més d'afavorir l'impuls i la realització de projectes col·lectius.

Des d'un enfocament que fa un especial èmfasi en el desenvolupament econòmic, Pike *et al.* destaquen cinc diferències principals entre les polítiques tradicionals *top-down* i les estratègies *bottom-up* de desenvolupament local, que podem veure de manera sintètica en la taula 1.

Taula 1. Enfocaments *top-down* i *bottom-up* de desenvolupament local i regional

Polítiques de desenvolupament territorial	Desenvolupament local i regional
1. Enfocament <i>top-down</i> , en què les decisions al voltant de les àrees on és necessària la intervenció es prenen des del govern central.	1. Promoció del desenvolupament en tots els territoris amb iniciatives que, sovint, emanen des de baix.
2. Dirigides per l'administració.	2. Cooperació descentralitzada, vertical entre diferents nivells de govern i cooperació horitzontal entre organismes públics i privats.
3. Enfocament sectorial de desenvolupament.	3. Enfocament territorial al desenvolupament (localitat, entorn).
4. Desenvolupament de grans projectes industrials que afavorisquen altres activitats econòmiques.	4. Ús del desenvolupament potencial en cada àrea, per a estimular un ajustament progressiu del sistema econòmic local a l'entorn econòmic canviant.
5. Suport financer, incentius i subsidis com a principal factor d'atracció d'activitat econòmica.	5. Disposició de les condicions clau per al desenvolupament de l'activitat econòmica.

Font: Pike, Rodríguez-Pose i Tomaney (2011: 41). Traduït per l'autor.

Més enllà de les reformulacions en la noció de creixement econòmic i de les vies per a aconseguir-lo, paral·lelament a l'adopció d'estratègies *bottom-up* han hagut també canvis en el sentit d'entendre que les finalitats de les polítiques adopten una visió més àmplia i integral que va més enllà del creixement econòmic i que suposa un major èmfasi en la idea més completa de desenvolupament.

En el pas des de la idea de creixement cap a una noció més completa del desenvolupament és important destacar la influència d'Amartya Sen, que considera el desenvolupament com el procés d'expansió de les llibertats dels individus. Segons aquest enfocament, els nivells de renda pot contribuir al desenvolupament en la mesura que permeten eixamplar la llibertat, però també ho fan altres factors que, independentment de la renda, suposen també una millora dels nivells de llibertat. Des d'aquest punt de vista, la llibertat és la fi i alhora el mitjà per al desenvolupament, i juga per tant un paper constitutiu però també instrumental en aquest (Sen, 2000). Del desenvolupament hi ha, també, diferents nocions. Segons la més restringida, implica canvis en el conjunt de l'economia i la societat en la direcció de modernitzar els seus ideals i incrementar els seus nivells de llibertat, per la qual cosa seria possible fins i tot que hi haja desenvolupament sense haver-hi creixement. D'altra banda, en una altra noció més àmplia s'entén per desenvolupament tots els canvis quantitius i qualitius que es traslladen a una

millora dels nivells de vida. S'inclouen, per tant, millores en aspectes com la renda per càpita, el capital humà, les infraestructures i la competitivitat, però també en el medi ambient, la cohesió social, la salut o la seguretat (Sorribes, 2012: 116).

La noció de desenvolupament permet redefinir les teories existents del creixement econòmic amb nous components que permeten enriquir-les i donar impuls a noves línies d'actuació per al desenvolupament territorial. Boisier (2016) diu al respecte que el desenvolupament, tot i que requereix una base material, té una naturalesa intangible, i d'això es deriva que, si bé el creixement pot ser induït des de dalt o des de baix, el desenvolupament anirà lligat a capital intangible que està present en les comunitats, i per això serà sempre un procés local, endogen i descentralitzat.

En aquest sentit, és important destacar la superació de la noció de creixement endogen a la qual hem fet referència més amunt per la de desenvolupament endogen. Aquesta noció enllaça amb l'enfocament de Sen en el fet que considera que el desenvolupament humà és la referència que està en el centre dels processos de transformació de l'economia i de la societat (Vázquez Barquero, 2007). Segons Vázquez Barquero (2007: 187), la diferència entre el creixement endogen i la teoria del desenvolupament endogen és que aquest integra el creixement econòmic en l'organització social i institucional del territori, que adopta una visió territorial i no funcional dels processos de canvi estructural i que entén que les forces de desenvolupament del territori condicionen la dinàmica econòmica, per la qual cosa adopta una visió més completa en què el territori és el centre del desenvolupament i la societat civil local té un paper protagonista en el procés. Com veiem, s'integren característiques que abans hem vist que, segons tant Pike *et al.* com White i Gasser, defineixen les estratègies de desenvolupament local i regional.

Del concepte de desenvolupament endogen passem al de desenvolupament local. Tot i que existeixen molts elements comuns entre aquests dos conceptes, no són en realitat la mateixa cosa. El concepte de desenvolupament local és més ampli que el de desenvolupament endogen perquè, tal com remarca Albuquerque (2004b: 166), no exclou aprofitar les oportunitats de dinamisme exogen ni limitar-se a processos tancats al mercat local, ja que és possible *endogeneïtzar* el possible impacte positiu d'aquestes oportunitats en una estratègia de desenvolupament definida pels actors locals. Cal apuntar que és freqüent la confusió amb altres conceptes i que en tot cas, com bé posa de manifest Boisier (2016), sovint aquests adjectius del desenvolupament són copulatiu i no disjuntius. La realitat és que no hi ha una única definició de desenvolupament local, sinó al contrari: són moltes les aportacions i definicions que diferents autors han fet, en funció del major o menor èmfasi que fan en uns o altres aspectes del concepte. És per això que, d'una manera operativa i per a no entrar en una enumeració de definicions en funció dels matisos, ens podem quedar en unes característiques bàsiques comunes en totes les nombroses definicions existents, i per això adoptarem els quatre elements clau que destaquen White i Gasser i als que abans ens hem referit: participació i diàleg, territorialitat, mobilització dels recursos

locals, i direcció local. Aquesta noció més àmplia del desenvolupament, que va més enllà de la seua vessant econòmica i que està present en les noves estratègies *bottom-up*, es veu en les diferències que destaca Albuquerque entre els enfocaments del desenvolupament i que plasmem ací en la taula 2. Com veurem, si bé no és contradictori amb les que han destacat Pike *et al.* (i a les quals abans ens hem referit), sí que ho complementa amb la preocupació per aspectes que van més enllà del creixement econòmic.

Taula 2: Diferències entre enfocaments de desenvolupament

Enfocament convencional <i>des de dalt</i>	Enfocaments de desenvolupament <i>des de baix</i>
<p>Creixement econòmic quantitatiu com a guia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maximització de la taxa de creixement del Producte Interior Brut - La generació de l'ocupació es fa dependre del ritme de creixement econòmic 	<p>Preocupació per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfacció de les necessitats bàsiques de la població (promoció d'empreses productives per a l'atenció de necessitats fonamentals) - Millora de l'ocupació i de les relacions laborals (polítiques actives d'ocupació) - Accés als actius (terra, crèdit, formació, etc.) - Millora de la distribució de l'ingrés - Sostenibilitat ambiental - Qualitat de vida
<p>Estratègies basades fonamentalment en el suport extern:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inversions estrangeres - Ajuda exterior - Fons de compensació territorial i subsidis socials 	<p>Estratègies basades fonamentalment en la potenciació dels recursos endògens, sense deixar d'aprofitar les oportunitats externes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articulació dels sistemes productius locals - Major vinculació del teixit empresarial i trames productives - Foment de la creació de noves empreses - Major control del procés de desenvolupament per part dels actors locals
<p>Tesi de la difusió del creixement a partir del dinamisme dels nuclis centrals (la imatge de la «locomotora» dels països centrals que suposadament arrossega als països en vies de desenvolupament)</p>	<p>Impuls d'iniciatives de desenvolupament econòmic local mitjançant l'enfortiment dels governs locals i el disseny territorial de les polítiques de foment productiu.</p>

Font: Albuquerque, F. (2004a: 17). Traduït per l'autor.

Dins de l'estratègia de desenvolupament local, Vázquez Barquero (1996) diferencia tres tipus d'accions que l'estructuren, a les quals anomena metafòricament *hardware*, *software* i *orgware* del desenvolupament local. En primer lloc, el *hardware* és la millora de les infraestructures, que serveixen de base per al procés de canvi estructural i en les quals el paper dels actors locals és estimular l'interés i l'acció de la resta d'administracions públiques. El *software* del desenvolupament local fa referència als aspectes qualitatius i immaterials del desenvolupament, tals com la qualificació dels recursos humans, el *know-how* tecnològic i innovador, la difusió tècnica, la capacitat emprenedora, la informació o la cultura de desenvolupament de la població. Per últim, l'*orgware* seria la capacitat organitzativa del territori per a donar una resposta més eficaç als problemes. Aquest element fa èmfasi en aspectes com

les formes de col·laboració i cooperació entre agents (públics i privats) o la formació de xarxes basades en la confiança i en objectius comuns, i es relaciona amb l'articulació de sistemes de governança, en els quals la cooperació local i la coordinació dels diferents nivells de govern tenen un paper clau. Hem vist, primer pel que fa al desenvolupament econòmic i després en relació amb objectius més amplis relacionats amb la qualitat de vida, que la pluralitat d'actors i la interacció en el territori són importants, i per tant també ho és la manera d'organitzar aquestes relacions i vehicular-les cap a projectes comuns. És en aquest *orgware* del desenvolupament local l'element en el qual ens centrem en aquest treball.

2. TERRITORIALITZACIÓ, GOVERN MULTINIVELL I COHERÈNCIA DE POLÍTIQUES

Durant les últimes dècades s'han produït una sèrie de transformacions que han matisat el paper que tenen els estats nació, ja que aquest ha deixat de ser l'actor que monopolitza les decisions públiques i s'ha traslladat part de les decisions públiques a altres instàncies, tant d'àmbit supraestatal com subestatal. A l'Estat espanyol açò s'ha traduït en un procés de descentralització política i administrativa pel qual les comunitats autònomes (CA) i els governs locals han passat a prestar una part molt important dels serveis públics, fins al punt que les primeres presten els serveis més importants de l'estat del benestar i comparteixen amb el govern de l'Estat la capacitat d'elaborar i executar polítiques públiques amb impacte sobre el territori. D'altra banda, les administracions públiques s'organitzen en departaments, que porten a terme polítiques sectorials que també incideixen sobre una mateixa realitat. Per tant, les polítiques i les actuacions de les administracions públiques estan segmentades i provenen de diferents actors, però totes tenen alhora incidència sobre la realitat dels territoris, que és una única realitat.

Així, en un escenari de pluralitat d'actors rellevants i interdependència entre ells, canvien també les formes organitzatives de gestió, que passen d'un model jerarquitzat i burocràtic a un basat en les xarxes i les interrelacions, una gestió més relacional on la interacció entre els actors públics i privats cobra un paper important en el funcionament de les administracions. Cal remarcar que, amb la pluralitat d'actors i la segmentació a la qual hem fet referència, perquè les polítiques siguen eficaces i no siguen contradictòries entre elles és desitjable i necessari establir formes de garantir la coherència i complementaritat de les polítiques. Com destaca Farinós (2005: 225), hi hauria dues vies per aconseguir aquesta coherència i coordinació entre els diferents nivells: la descentralització progressiva cap a l'escala local i el desenvolupament d'un marc d'acord flexible entre les autoritats locals i regionals.

En aquesta tasca de coordinació, el territori i la política territorial tenen un paper central. Hem avançat ja que el territori incentiva la creació de xarxes i les relacions de confiança entre els actors i que, per això, permet generar la coordinació necessària per al desenvolupament. En aquest mateix sentit, el territori també és l'espai que permet articular les diferents polítiques i coordinar les actuacions que

porten a terme els diferents nivells de govern (Gallicchio, 2010). Així, la coherència entre els diferents nivells de govern ha d'anar vinculada a l'adaptació de les polítiques al territori, de manera que les polítiques dels diferents nivells de govern entre elles es puguen complementar i generar sinergies (Farinós, 2005: 220). Igualment, ha d'implicar la concertació entre els actors que intervenen en ell, amb un enfocament integral que supere la segmentació entre actors i entre polítiques sectorials o, en altres paraules i com proposa Sorribes (2017a), passar del *sector* al *territori* com a eix estructurador. En definitiva, tal com destaca Farinós (2014: 96), es tracta de posar l'èmfasi en l'objectiu del desenvolupament territorial i l'eficàcia de les polítiques amb impacte sobre el territori, i a partir d'aquest objectiu articular les relacions i pautes més idònies per part dels actors i les administracions, en lloc de centrar-se únicament en les estructures administratives i l'organització territorial. En aquest sentit, cal destacar l'enfocament de la política de cohesió de l'Informe Barca (2009), que aposta per una territorialització de les polítiques que supere els enfocaments sectorials i on juga un paper clau la governança territorial.

Cal remarcar en aquest punt la importància del principi de subsidiarietat. Aquest principi, provinent de la Unió Europea (UE), suposa que sempre que siga possible les actuacions públiques les han de portar a terme les autoritats més pròximes als ciutadans. D'aquesta manera, només es justifica l'actuació d'una autoritat superior quan la funció no puga ser realitzada de manera eficient per l'ens més proper a la ciutadania i quan per la dimensió, per la naturalesa de la funció o per raons de major eficàcia o economia l'àmbit superior puga garantir millor la funció (Boix Palop, 2013a: 40). Més enllà de l'ús d'aquests principis pel Tractat de la Unió Europea (TUE) per a regular les competències amb els estats membres, la subsidiarietat té grans potencialitats com a criteri de distribució del poder en el si dels mateixos estats, ja que enllaça amb l'eficàcia i la millora de la qualitat democràtica (Boix Palop, 2013a: 40) i, com destaca Martín Cubas (2017), permet construir una distribució de les responsabilitats polítiques de baix a dalt i implica, per tant, l'apoderament i la *repolitització* dels ens locals².

Però el paper del territori en la coherència i l'eficàcia de les polítiques no es basa únicament en un procés de descentralització i distribució competencial que atorgue un major pes als governs locals en l'elaboració de polítiques. Com hem dit, el territori també té la capacitat d'articular les polítiques dels altres nivells de govern. En aquest cas ja no parlem de polítiques locals sinó de les que es dissenyen i formulen en nivells superiors però que s'implementen en el territori. Des d'un enfocament d'anàlisi de polítiques públiques, això ens permet diferenciar entre dos diferents models teòrics d'implementació de les polítiques: el model *top-down* i el model *bottom-up*. Cal remarcar que amb aquests models estem parlant ara estrictament de la fase d'execució de les polítiques ja formulades, i que per tant no ens referim ací al tipus de polítiques o del govern que les impulsa. El model *top-down* entén la implantació com la

² En aquest mateix sentit, que apunta a les oportunitats del model territorial en la distribució del poder polític i en la transformació de les institucions, resulten interessants les aportacions realitzades per Arròs a banda (2014) (pseudònim) en el blog *La Paella Rusa* en una ressenya de l'obra de Boix Palop *Una nova planta per als valencians*, a la qual ens hem referit ja.

posada en marxa de les decisions polítiques per part de la maquinària burocràtica de l'administració i, com explica Tamayo (1997: 299), se centra en la qualitat de la decisió política (perquè puga ser programable) i en el control del procés d'implantació (per a assegurar el compliment de la decisió), tot des d'un punt de vista jeràrquic que parteix d'una separació estricta entre l'esfera política i l'administrativa. En canvi, el model *bottom-up* d'implementació de polítiques, en lloc de fixar-se en la presa de la decisió política i el seguiment estricte d'aquesta, posa èmfasi en l'impacte de la política en la població, és a dir, en el moment en què el ciutadà entra en contacte amb l'administració per raó de la política concreta (Tamayo, 1997: 304). Per tant, en aquest model cobren una major importància les demandes i pressions particulars dels ciutadans, així com els funcionaris que se situen al final de la jerarquia administrativa i s'encarreguen de modular i interpretar la política en la seua aplicació concreta. Més que la fidelitat a la decisió inicial, ací cobra importància la seua adaptació al context local, per a aconseguir amb major eficàcia els objectius de la política. Aquest tipus d'implementació es vincula a les xarxes i la gestió relacional a la qual hem fet referència, ja que parteix de la concepció que existeix una pluralitat d'actors que influeixen en l'aplicació de les polítiques en el territori, i impliquen per tant la necessitat de certa coherència i coordinació entre actors i entre nivells. Els diferents nivells de govern impulsen polítiques sobre el territori, però per a maximitzar la seua eficàcia han de coordinar-se i atendre al context local mitjançant la participació dels actors.

3. LA QÜESTIÓ DE L'ESCALA: REFORMES LOCALS I COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL

L'àmbit territorial d'actuació ha guanyat centralitat en els últims anys com a element essencial en l'articulació de fórmules de cooperació entre municipis. Per a la prestació de serveis la grandària importa, i prova d'això són els estudis que des de diverses disciplines tracten la qüestió de l'escala òptima per a l'actuació dels governs i per a les polítiques públiques. Prova de la importància que té la qüestió de l'escala són la influència de treballs com el d'Alesina i Spolaore (2008), que estudia la grandària òptima d'un país des del punt de vista de l'anàlisi econòmica, o el de Lago-Peñas i Martínez Vázquez (2013)³, més centrat en el govern local. En aquest últim treball s'aprecia bé que l'escala importa no només en relació amb l'eficiència en la prestació de serveis des del punt de vista del menor cost, sinó també pel que fa a l'*accountability*, la corrupció, la participació ciutadana o la representació política.

En les últimes dècades s'han realitzat esforços en tota Europa per a augmentar l'escala de prestació de serveis. Així, de forma heterogènia i amb diferents ritmes, s'han produït transformacions en països amb diferents dinàmiques històriques i sistemes polítics en la direcció de reduir la

³ Es pot destacar el breu resum d'aquest treball que va realitzar Simón (2013).

fragmentació i augmentar l'escala en els serveis. Existeixen fonamentalment dues vies per a aconseguir aquest objectiu: la fusió de municipis i la cooperació intermunicipal. Així mateix, tant la fusió com la cooperació poden ser voluntàries o obligatòries. Quant a la cooperació, a més, aquesta pot prendre diferents formes i, sobretot quan es tracta de cooperació voluntària de municipis, l'heterogeneïtat sol ser la norma.

Si ens atenim a l'experiència europea, durant la segona part del segle XX en els països nòrdics i del centre d'Europa es va escometre una reducció obligatòria de municipis, com en els casos de Dinamarca, Alemanya, Bèlgica o Regne Unit. Per contra, en els països del sud d'Europa durant aquest període es va evitar l'*amalgamation* i es va generalitzar la cooperació entre municipis, com a França, Itàlia, Portugal i Espanya, encara que en aquest últim cas de manera anàrquica i poc sistemàtica (Rodríguez Álvarez, 2010). Junt amb ells, en altres països com Holanda, Àustria o Finlàndia es va impulsar, junt amb la reducció de municipis, també la cooperació intermunicipal, a vegades amb caràcter obligatori (Tomàs, 2002). No obstant això, durant molts anys la teoria de la *public choice* ha tingut una influència notable a Europa⁴. Des d'aquest punt de vista es reivindica la fragmentació de governs locals i la competència entre ells, junt amb l'adopció de la *Nova Gestió Pública* en els serveis públics. L'externalització i privatització de serveis, la desregulació i, en definitiva, l'adopció dels criteris del mercat en els serveis públics caracteritzen aquesta orientació. Es partia de la idea que la competició entre governs locals fragmentats comporta una major satisfacció de les necessitats dels ciutadans, ja que aquestes tenen una major capacitat d'elecció.

Així doncs, en les perspectives de la *reform theory* i de la *public choice theory* trobem dos elements que s'han de posar en connexió per a obtenir una millor eficiència. Com destaquen Alesina i Spolaore (2008), en relació amb la grandària per a la prestació de serveis hi ha un *trade-off* entre les economies d'escala i les preferències heterogènies dels ciutadans. El primer element incentiva la centralització i la reducció de la fragmentació, mentre que el segon s'aconsegueix generalment per mitjà de la descentralització, ja que permet percebre les necessitats des de l'àmbit més proper. Per tant, els serveis que presten les entitats locals, per a ser eficients, hauran de donar-se en un àmbit que tinga l'escala apropiada però també que permeta detectar les necessitats dels ciutadans.

En aquest fràgil equilibri i en la voluntat de conjugar ambdós elements es configuren les actuacions públiques en matèria d'organització territorial, en un context de canvis i gestió multinivell. Sovint hi ha diferents camins per a aconseguir un determinat fi, i són molts els aspectes que influeixen en l'èxit o el fracàs de les polítiques concretes, independentment dels objectius que es pretenguin. D'aquesta manera, acaben determinant l'efectivitat de les polítiques elements que no estan relacionats directament amb la racionalitat i l'eficiència, com per exemple l'existència de determinades tradicions

⁴ Per a veure breument els punts principals del debat entre els defensors de la fragmentació i els de la consolidació i la influència en l'àmbit del poder local que han tingut en la Unió Europea és interessant el treball de Tomàs (2002).

o de diferents actors, o bé aspectes relacionats amb les correlacions de poder o l'oportunitat política. Igualment, elements com el model d'estat, la distribució de competències⁵ o els mecanismes de finançament⁶ tenen, en un context multinivell, una influència molt considerable. En definitiva, hi ha múltiples elements que interactuen entre ells i que influeixen en el sistema territorial i el govern local, i perquè una reforma que afecte l'organització territorial siga eficaç hem de tindre en compte tots aquests factors. És per això que s'ha de tindre un tractament global del sistema, de manera que resulta difícil i poc recomanable aplicar solucions *universals* a realitats que són particulars i diferents.

Com hem dit ja, les dues grans vies que s'han utilitzat en el nostre entorn per a generar economies d'escala en la prestació de serveis locals són la cooperació intermunicipal i la fusió de municipis, tot i que sovint també s'ha optat per la privatització de serveis amb l'objectiu d'obtindre un major estalvi i millorar l'eficiència.

La decisió entre la fusió de municipis i la cooperació està molt influïda pel debat entre plantejaments *orgànics*, segons els quals la crisi dels municipis es deu a la seua mateixa essència en haver-se allunyat de la comunitat social; i els *funcionalistes*, per als quals el municipi representa a la comunitat i la resposta a la seua crisi ha d'estar en fórmules que impliquen la cooperació o l'exercici de funcions en un nivell superior (Vandelli, 1992: 179). No obstant això, no es tracta d'un debat abstracte entre opcions dicotòmiques. La cooperació i la fusió no són incompatibles, tal com es veu en l'experiència europea, i és la realitat política i territorial de cada entorn el que pot fer que una solució siga més o menys apropiada. A més, tant la cooperació com les fusions de municipis poden produir-se de forma molt diversa, de manera que poden ser obligatòries o voluntàries i, en aquest últim cas, poden estar incentivades o no estar-ho. De fet, moltes vegades el *com* pot ser igual o més important que el *què*, ja que, més que la fusió o la col·laboració, la clau ha estat en establir fórmules de voluntarietat incentivades en compte de solucions obligatòries, tant pel conflicte polític i social que poden tindre mesures d'obligatorietat com per la implementació i viabilitat de la mesura.

La fusió de municipis és l'opció de reforma territorial suggerida per molts autors⁷, i estava present en els primers esborranys de la reforma del règim local a Espanya que, molt matisada, va

⁵ Un exemple de la importància que té la distribució de poders entre administracions en aquesta qüestió és que la viabilitat de les fusions de municipis depén en gran part de l'existència o no d'ens intermedis, com destaca Boix Palop (2013b). Així, en els estats on s'ha optat per aquesta fórmula s'ha complementat aquesta mesura amb l'atribució a aquests municipis de competències centrals en l'estat del benestar que ací exerceixen les comunitats autònomes, o bé s'han creat ens inframunicipals per a possibilitar el control democràtic, la participació i la rendició de comptes.

⁶ En aquest sentit, i per posar exemples, Canal (2014) explica, pel que fa a la importància del finançament, la paradoxa que dues reformes locals aparentment antagòniques com són les que s'han portat a terme en Espanya l'any 2013 i en el Regne Unit (aplicable només a Anglaterra) l'any 2010 —la primera retira capacitat als municipis per a atorgar-ne a les diputacions mentre que la segona augmenta les funcions dels municipis— poden en última instància perseguir les mateixes finalitats i tindre les mateixes conseqüències: la privatització de serveis públics per la falta de capacitat de gestió de les diputacions, en el cas d'Espanya, i per la falta de mitjans i de finançament dels municipis, en el cas d'Anglaterra. En la mateixa línia, León (2017), en un article d'opinió en *El País* la vespra de les eleccions locals a Anglaterra, apuntava que el cas anglés posa de manifest que l'argument de la proximitat i la qualitat democràtica en un procés de descentralització pot ser un embolcall d'una política d'austeritat si l'autonomia local no va acompanyada de recursos per a gestionar-la.

⁷ A tall d'exemple, *vid.* Galindo (2013).

culminar en la Llei 27/2013 de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL). A més, és una opció recurrent que s'ha desenvolupat en gran part dels països europeus durant la segona part del segle XX, com hem vist. El principal argument per a la fusió de municipis és reduir de manera dràstica l'inframunicipalisme, ja que els municipis menuts són incapaços de prestar de manera eficient els serveis i les competències que ha de correspondre als poders locals. A vegades s'ha optat per aquesta opció des de polítiques que defensen que els municipis puguen assumir àmplies competències i serveis bàsics de l'estat del benestar (aquesta justificació ha motivat la fusió en molts països europeus), però també ha estat defensada com a mera mesura d'estalvi econòmic complementada amb mesures contràries a la descentralització i l'autonomia local, com en el cas de la reforma local d'Espanya⁸.

Dit això, la fusió de municipis té certs inconvenients o dificultats que hem de remarcar. En primer lloc cal destacar la pèrdua de proximitat a les necessitats dels ciutadans en la prestació de serveis, si recordem el *trade-off* entre economies d'escala i proximitat a les necessitats del ciutadà. En relació amb açò De Mello i Lago-Peñas destaquen que en els processos de consolidació és possible que es perda sensibilitat dels governs a les preferències i demandes dels ciutadans i, al mateix temps, control democràtic de la població, a causa de la menor proximitat existent, tot i que la relació és complexa i hi ha altres factors (Charron, Fernández-Albertos i Lapuente en, Lago-Peñas i Martínez Vázquez, 2013). Així, la fusió de municipis genera riscos que poden, almenys en part, reduir-se quan les economies d'escala es generen per mitjà de la cooperació (tot i que és cert que la transparència i el control democràtic són en molts casos una assignatura pendent també en aquestes estructures). Des del punt de vista de l'eficàcia del servei, per la dificultat de detectar les necessitats concretes i heterogènies dels ciutadans i, des del punt de vista de la representació, per poder veure's afectada de manera negativa la rendició de comptes i el control democràtic. Per tant, per a salvar aquests inconvenients s'haurien de complementar les fusions de municipis amb la introducció de nivells inframunicipals que permeten la participació ciutadana i la millor identificació de les preferències des de la proximitat, perquè, en definitiva, independentment de les estructures concretes per les quals s'opte, existeixen una sèrie de funcions i serveis públics que requereixen una determinada escala i als quals s'ha de donar resposta (Boix Palop, 2013b: 96), com passa en els països del nostre entorn.

A més, com els autors mencionats destaquen i des d'un punt de vista més pragmàtic, la fusió de municipis (sobretot si és imposada) implica, tant en el cas d'Espanya com per les experiències a escala internacional, fer front a una forta oposició política i social, ja que es tracta d'una mesura que afecta components polítics, culturals i identitaris. Com destaca Simón (2013), els municipis actuals són producte de factors com la història, la tradició, la fragmentació ètnica o lingüística o l'existència d'altres ens, i per això és difícil reduir-los a la lògica de la racionalitat i l'eficiència. Tenint en compte que

⁸ En aquest sentit Boix Palop (2015) explica com tot fa veure que en la reforma local espanyola no hi ha una reflexió de fons sobre la redistribució de les funcions públiques sinó que s'ha tractat de traslladar a les institucions europees, en un moment de greus dificultats financeres, la voluntat d'un major estalvi i reducció de les estructures administratives.

implementar una reforma territorial que inclou la fusió de municipis pot suposar afrontar el conflicte i dur a terme la reforma amb oposició i cost polític, és freqüent que per a aconseguir el mateix objectiu s'opte per fórmules alternatives que eviten aquest cost i permeten consensos, com és la cooperació. No en va, la Carta europea de l'autonomia local precisa que per a qualsevol modificació dels límits territorials locals han de ser consultades les col·lectivitats locals prèviament, de la qual cosa es deriva que un procés de fusió «forçada» sense comptar amb els municipis i amb l'oposició d'aquest resulta també contrari a l'autonomia local.

D'altra banda, no hem de perdre de vista qüestions com la valoració dels serveis públics i els nivells de deute. Els politòlegs Charron, Fernández-Albertos i Lapuente, en un estudi empíric basat en 116 regions europees, observen que la percepció sobre la provisió de serveis públics és millor en els municipis menuts que en els més grans. I això podria deure's a l'heterogeneïtat a què han de fer front els municipis més grans. Municipis més menuts permeten restringir aquesta heterogeneïtat i detectar de forma més concreta les diferents preferències. Per tant, els serveis públics estan, en la pràctica, millor valorats pels ciutadans en els municipis menuts que en els grans. Es tracta d'un aspecte que, si bé no invalida la necessitat d'assumir una certa escala (ja que certs serveis que la requereixen no poden ser prestats per aquests municipis), sí que matisa la incapacitat dels municipis per a prestar serveis de forma satisfactòria, i ens suggerix que hi ha també altres factors que s'han de tindre en compte. En la mateixa línia i ja en el context espanyol, Boix Palop (2013a: 139) destaca que els municipis menuts no són els que tenen més despesa i deute, més aïna al contrari, i això tant en dades absolutes com per capita. Són els municipis més poblats els que més problemes de deute acumulen i en els que s'orienta una part important de la despesa a fins relacionats no directament amb la satisfacció de necessitats dels ciutadans sinó amb la imatge o el prestigi de la ciutat. Si açò ho sumem a la bona valoració que els ciutadans dels municipis menuts fan dels serveis que aquests presten, podem intuir que el problema no sembla estar únicament en el mapa municipal i en l'escala dels serveis.

A més, hem de tindre en compte que cada tipus de servei té una escala òptima per a la seua prestació. De Mello i Lago-Peñas diferencien entre serveis verticalment integrats, sovint intensius en capital i més sensibles a l'augment de l'escala, i serveis horitzontalment integrats, normalment intensius en treball i menys sensibles a l'escala. D'altra banda, Bel i Fageda (2006) se centren en l'anàlisi de guanys d'economies d'escala derivades de la cooperació en matèria de servei d'arregla de fem i en el subministrament d'aigua. Partint d'ací, si l'objectiu tant de la fusió de municipis com de la cooperació intermunicipal és generar economies d'escala però aquesta és diferent en cada servei, per a una major eficiència des d'aquest punt de vista s'ha d'optar per formes de cooperació que permeten certa flexibilitat i adaptabilitat, per poder configurar diferents escales per a cada servei i prestar cadascun d'aquest a l'escala òptima. La cooperació en les seues diferents modalitats permet l'articulació d'àmbits

variables de prestació que permetria, en major grau que altres mecanismes més rígids, la maximització de les economies d'escala (Cadaval i Caramés, 2006).

Finalment, i des d'un altre punt de vista, en la prestació de serveis es pot entendre que, donada la insuficient escala que tenen els municipis, aquests poden considerar la possibilitat de deixar de prestar aquests serveis i privatitzar-los amb l'objectiu d'estalviar i de millorar l'eficiència. Hem mencionat ja que un dels principals factors que estan darrere de la cooperació són les dificultats fiscals, que suggereixen articular fórmules per a millorar l'eficiència i aconseguir un major estalvi en la prestació de serveis. No resulta estrany que, des d'aquest punt de vista, la solució per la qual s'haja optat haja sigut sovint la privatització, i la cooperació seria una alternativa a aquesta en la cerca de l'eficiència. Bel i Fageda (2006) han comparat, per a certs serveis, els avantatges que els municipis menuts aconseguixen per mitjà de privatització i les que permet la cooperació, i han conclòs que en aquests serveis resulta un menor cost quan els municipis menuts presten el servei per mitjà de cooperació que quan es privatitza, per la qual cosa podem dir que és possible generar per mitjà de la cooperació l'economia d'escala que requereixen serveis com l'arreglada de fems o el subministrament d'aigua.

4. MOTIUS I FACTORS DE LA COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL

Tot i que durant la segona part del segle XX s'han produït processos generalitzats de descentralització i de regionalització a Europa, elements com el model territorial de l'estat, el model de benestar vigent, l'articulació del sistema local i els processos d'integració urbana han produït una gran varietat de sistemes de govern local, lligats a factors determinats per les dinàmiques econòmiques, polítiques i històriques de cada territori. Dins d'aquesta varietat, l'associacionisme intermunicipal és, en les seues múltiples modalitats i amb els seus avantatges i disfuncions, una realitat persistent en el nostre sistema administratiu i també en molts països del nostre entorn. Per diferents motius, els municipis perceben la necessitat de col·laborar entre ells, necessitat que en molts casos es manifesta en la forta presència d'estructures col·laboratives fins i tot quan no existeix una política dels nivells superiors de govern que ho incentive. Com explica Boix Palop (2013b), hi ha funcions públiques que exerceixen els municipis que requereixen determinades escales o nivells de proximitat, i per això les estructures administratives s'acaben adaptant a aquestes funcions, ja siga en el marc d'una política general per a aquesta fi o per la cerca espontània d'una millor prestació de serveis.

Alguns autors com De Mello i Lago-Peñas (en Lago-Peñas i Martínez Vázquez, 2013) han destacat que en línies generals el que impulsa als municipis a associar-se és la voluntat de maximitzar les economies d'escala i d'internitzar els *spillovers* que es produeixen entre ells. Es parteix, d'una banda, de la premissa que hi ha una escala òptima per a la prestació de serveis, la qual no serà necessàriament la mateixa per a tots els serveis. La possibilitat de reduir els costos de prestació del servei per habitant a

mesura que s'incrementa la població a qui es dirigeix suposa un incentiu per a la cooperació entre els governs locals. D'altra banda, aquests autors destaquen la importància que tenen les externalitats que es generen més enllà del municipi, que permeten que persones no residents (*free riders*) puguen beneficiar-se dels serveis que presta un determinat municipi sense sufragar-los, ja que dificulten la internalització dels beneficis i desincentiven per tant la prestació del servei. En aquestes circumstàncies la cooperació entre els municipis és una via per a mantindre la prestació del servei a un nivell òptim, ja que permet internalitzar les externalitats. Tant les economies d'escala com la internalització dels *spillovers* van en la mateixa direcció: la de la reducció dels costos de prestació per unitat, en aquest cas per mitjà d'una major escala en la prestació de serveis. Tenint en compte açò, no és estrany que siga una de les possibles fórmules de reforma local en un moment de crisi econòmica i austeritat, almenys en el context europeu⁹. El grau en què es produeix aquesta reducció de costos amb la cooperació intermunicipal, segons la literatura existent analitzada per Bel i Warner (2014), depèn de tres elements principals: l'estructura de costos dels serveis públics (especialment pel que fa a les economies derivades de l'escala i la densitat), l'estructura de govern local (mida, localització, competències,...) i les fórmules de governança (i els costos de transacció que es poden derivar d'aquesta col·laboració).

D'altra banda, existeixen determinats elements que faciliten o dificulten que aquesta cooperació es produïska, tal com plasma l'estudi de Bel i Warner (2015). Segons aquest treball i en funció de la literatura existent, els principals factors que afavoreixen l'associació serien les limitacions financeres, la generació d'economies d'escala, la cerca de la professionalització de la gerència i tractar-se de municipis menuts o suburbans. Per contra, els elements que obstaculitzarien la cooperació són els costos de transacció, l'heterogeneïtat ètnica dels municipis, la riquesa de la comunitat o les diferències polítiques. Entre aquests factors, tot i que guarden relació entre si, es percep també una certa heterogeneïtat. Aspectes com la millora de l'eficiència, les economies d'escala i les restriccions pressupostàries es veuen acompanyats d'altres elements com són la coordinació regional i la millora de l'efectivitat en la prestació de serveis. D'aquesta manera, en molts casos la cooperació ha sigut una fórmula per a evitar o complementar les privatitzacions en la cerca d'estalvi pressupostari, mentre que en altres ha sigut la via per a respondre a la fragmentació i el minifundisme municipal.

La cooperació intermunicipal pot tindre moltes modalitats en funció dels ens que col·laboren, de l'estabilitat del vincle associatiu, de la forma jurídica que s'adopte o de si aquesta cooperació ve determinada per les normes o si en canvi és fruit de l'autoorganització i la voluntat dels municipis. Durant aquest treball veurem amb detall quines modalitats de cooperació intermunicipal existeixen en el territori valencià, tot i que podem avançar que la forma més freqüent en Espanya és la de les mancomunitats de municipis, aspecte que és coherent amb la idea ja esmentada que els mateixos

⁹ Cal apuntar que, com destaquen Bel i Warner (2014), encara que a la Unió Europea l'estudi de la intercomunalitat gira al voltant de l'estalvi i la reducció de costos, als Estats Units la literatura se centra més en l'equitat, les externalitats i la necessitat de la coordinació regional de la prestació de serveis.

municipis han cercat la manera d'associar-se de manera voluntària per a poder prestar determinats serveis i fer-ho amb una mínima eficiència. En aquest sentit cal destacar que, segons el treball de De Mello i Lago-Peñas (2013) la cooperació té un millor rendiment en termes de participació i de resultats quan es produeix entre ens del mateix nivell, entre *iguals*. No en va, els autors destaquen que països com Bèlgica, Finlàndia, Alemanya i els Països Baixos fomenten la cooperació horitzontal i intenten evitar la vertical pel risc de perjudicar iniciatives innovadores *bottom-up* derivades del treball en comú.

5. COOPERACIÓ INTERURBANA I ECONOMIES D'INTERACCIÓ: LES XARXES DE CIUTATS

La cooperació entre els municipis pot suposar avantatges des del punt de vista de l'economia regional i urbana. En aquest sentit, ens resulta d'utilitat el paradigma de xarxes de ciutats i la contribució al creixement econòmic que es deriva de les economies generades per la interacció. Tot i que aquestes xarxes es basen en criteris socioeconòmics i no necessàriament institucionals, les administracions públiques també tenen un paper rellevant a l'hora d'incentivar-les o no i, per tant, són un element que cal tindre en compte quan estudiem la cooperació intermunicipal. És per això que, seguint a Boix Domènech (2006), estudiarem en aquest punt les xarxes de ciutats.

El paradigma de xarxes de ciutats es basa en la noció d'economies externes, que són les que, en una empresa, es produeixen per factors que provenen de fora de l'empresa. Un tipus d'economies externes són les economies d'aglomeració, que són avantatges sobre els costos o la qualitat que es deriven de la concentració de recursos productius, població, empreses i agents col·lectius (Boix Domènech, 2006: 252). Així, es generen avantatges econòmics per la interacció que hi ha entre els elements que s'aglomeren en l'espai. Però, junt amb les economies d'aglomeració, hi ha també economies externes que es produeixen per la interacció entre agents sense necessitat d'aglomerar-se en l'espai. Són aquestes les economies que es generen en les xarxes de ciutats.

Segons Boix Domènech (2006: 252), «una red de ciudades constituye una estructura en la cual los nodos son las ciudades, conectadas por vínculos de naturaleza socioeconómica (links), a través de los cuales se intercambian flujos de distinta naturaleza, sustentados sobre infraestructuras de transportes y comunicaciones». L'autor extreu d'això tres característiques: la possible coexistència de relacions jeràrquiques i no-jeràrquiques, la complementarietat entre la competència i la cooperació en les relacions entre ciutats, i la generació d'avantatges o economies derivades de l'organització de l'estructura urbana i la interacció entre ciutats. Aquestes xarxes poden classificar-se en múltiples tipologies en funció de diferents criteris (existència o no de relacions de jerarquia, àmbit territorial, complementarietat o sinergia en el tipus d'activitats,...). Una d'aquestes distingeix entre *xarxes naturals*, en les quals es

generen de manera espontània relacions socioeconòmiques entre agents de dues ciutats, i *xarxes de cooperació i polítiques*, que es deriven d'un acord entre governs locals.

Més enllà d'un concepte o paradigma teòric, les xarxes de ciutats són d'utilitat per a articular polítiques públiques des dels governs locals. En aquest sentit, Boix Domènech destaca la contribució d'aquestes xarxes a objectius de la política territorial com són la competitivitat (les economies externes permeten generar avantatges competitius); la sostenibilitat (es vincula clarament amb la ciutat compacta i no amb creixement de poca densitat); i l'equitat (permeten donar accés als recursos disponibles en la xarxa i fomentar la cohesió). D'altra banda, els instruments en què es poden articular les polítiques mitjançant xarxes de ciutats són microeconòmiques i de coordinació, i poden donar lloc a una gran diversitat d'actuacions públiques, tal com s'aprecia en la taula 3.

Taula 3: Xarxes, objectius de la política territorial i opcions de política econòmica

Objectiu	Política microeconòmica	Política de coordinació
Competitivitat	<ul style="list-style-type: none"> - Atracció de treballadors qualificats - Atracció de capitals - Difusió de coneixements i informació a través de la xarxa i generació de nodes de coneixement especialitzat - Organització espontània de la producció en l'espai-territori (divisió del treball entre ciutats) 	<ul style="list-style-type: none"> - Organització planificada de la producció en l'espai-territori (divisió del treball entre ciutats) - Centres tecnològics que cuiden les necessitats de cada ciutat i de la xarxa. - Provisió coordinada de serveis públics. - <i>Lobby</i>
Sostenibilitat	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Teleworking</i> i minimització de la mobilitat obligada setmanal 	<ul style="list-style-type: none"> - Polítiques destinades a la gestió integrada del sòl en les ciutats de la xarxa, de manera que s'utilitze més eficientment el recurs i s'evite l'<i>sprawl</i>. - Ciutat compacta - Gestió integrada d'altres recursos naturals - Transport col·lectiu - Gestió del trànsit. Cogestió i contaminació
Equitat	<ul style="list-style-type: none"> - Accés als recursos existents en les altres ciutats de la xarxa 	<ul style="list-style-type: none"> - Provisió coordinada de serveis públics - Accés a infraestructures comunes a cost reduït - <i>Lobby</i>

Font: Boix Domènech (2006: 261). Traduït per l'autor.

Aquestes xarxes poden articular-se en diferents sentits i amb objectius diversos, i poden existir múltiples escales de xarxes entre diferents tipus de ciutats que poden operar simultàniament i de manera complementària. Per a il·lustrar-ho, podem destacar dos articles d'opinió recents de l'economista Néstor Novell (2017a, 2017b) que tracten les relacions entre ciutats i el paper que juguen en el context valencià,

i en els quals es poden destacar fins a tres nivells de xarxes que són complementàries entre elles. En primer lloc, a escala europea existeix una xarxa de grans ciutats que competeixen i alhora col·laboren amb un cert grau d'autonomia respecte dels seus estats, xarxa en la qual podria estar present València però que, en canvi, no ho està. En segon lloc, en l'àmbit espanyol, reclama l'existència de relacions de col·laboració de les ciutats valencianes més grans, València i Alacant, entre elles i amb altres ciutats espanyoles per fer front al model radial que les perjudica i reivindicar inversions productives (com el Corredor Mediterrani) que els permeten millorar la competitivitat i la connexió amb altres ciutats europees (Novell, 2017a). I per últim, el tercer nivell té lloc en l'àmbit valencià, on s'estima convenient que les ciutats mitjanes valencianes col·laboren en xarxa entre elles i articulen estratègies de desenvolupament territorial pròpies que els permeta evitar quedar perjudicades per la concentració de l'activitat econòmica en les grans ciutats. Amb això es podria generar innovació i avantatges competitius a partir de la interacció i la flexibilitat i portar a terme iniciatives de desenvolupament de les àrees comunes. A més, permetria estructurar millor el territori mitjançant la col·laboració amb els municipis més menuts i la integració d'aquests en les estratègies territorials (Novell, 2017b). Precisament en el paper que té la cooperació en un context de ciutats mitjanes per a fer arribar els serveis a tot el territori des d'un punt de vista policèntric ens centrarem en el següent apartat.

6. GOVERNANÇA TERRITORIAL I POLICENTRISME PER A LA COHESIÓ I L'EQUITAT

La cooperació intermunicipal ha estat assenyalada com un element important de la governança per a l'equitat, especialment entre les àrees urbanes i les rurals. En aquest sentit, des de les institucions europees s'han realitzat esforços per fomentar el policentrisme i el desenvolupament integrat de les regions i els territoris. En això té un paper important la cooperació entre les ciutats mitjanes i el seu entorn ja que, des d'aquest enfocament, amb la cooperació es pot també fer arribar serveis i possibilitats de desenvolupament als entorns rurals, de manera que se cerca un desenvolupament endogen amb la complementarietat entre àrees urbanes i rurals.

La governança és un terme polisèmic que pot tindre una gran diversitat de significats i enfocaments¹⁰, tot i que en la major part dels casos tenen alguns elements en comú. D'una manera genèrica que engloba aquests elements, Cerrillo (2005: 13) caracteritza la governança per «la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único

¹⁰ En el treball de Cerrillo (2005) es recull, des de la politologia, una bona mostra d'aquesta diversitat.

actor, sea éste político, económico, social o cultural». Per tant, veiem que hi ha un patró comú, que és la importància de la interacció entre actors, i que es fa un èmfasi especial en els processos.

D'altra banda, per a treballar amb aquest concepte resulta imprescindible fer referència al Llibre blanc sobre la governança (CE, 2001), que proposa cinc principis, interrelacionats, que són la base de la *bona governança*: apertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència (*vid.* Taula 4). Es tracta de principis que impliquen un enfocament integrat, que es poden aplicar a tots els nivells de govern i que reforcen els principis de proporcionalitat i de subsidiarietat, de manera que ha de plantejar-se abans de cada actuació si aquesta és necessària, si el nivell d'actuació és el més apropiat i si les mesures són proporcionals als objectius.

Taula 4: Els principis de la bona governança de la Comissió Europea

Principi	Implicacions
Apertura	Les institucions han de ser més obertes i accessibles a la ciutadania, i en això resulta important la comunicació i el tipus de llenguatge que utilitzen.
Participació	Per a una major eficàcia de les polítiques ha d'haver-hi participació de la ciutadania en totes les fases d'aquestes, i això permetrà generar confiança en les polítiques i en les institucions.
Responsabilitat	Aquest principi està relacionat amb la rendició de comptes, ja que implica una major clarificació dels papers de cada actor en els processos, de manera que cada institució i actor en cada nivell de govern assumisca les seues accions i la responsabilitat per aquestes.
Eficàcia	Segons aquest principi les mesures han de ser oportunes per a obtenir els resultats proposats sobre la base d'uns objectius, de l'avaluació de l'impacte i de l'experiència, de la manera que siga més proporcionada i en el nivell més apropiat.
Coherència	Tenint en compte la diversitat i complexitat de les actuacions en una realitat que és transversal i on participen diferents nivells de govern, és important que les polítiques siguen coherents i comprensibles, i per a això cal lideratge polític i un compromís de les institucions perquè hi haja coherència en les actuacions públiques.

Font: Elaboració pròpia a partir del Llibre blanc sobre la governança (CE, 2001).

Dit açò, cal apuntar que en aquest treball adoptem un enfocament territorial de la governança que es plasma en la noció de *governança territorial*, que ha estat definida pel grup de treball ESPON Project 2.3.2 (2007: 13) com «el procés de l'organització i coordinació d'actors per a desenvolupar capital territorial de manera no destructiva per a millorar la cohesió territorial a diferents nivells». Aquesta noció entén el territori no com un espai estàtic sinó com un actor en el procés de desenvolupament, per la qual cosa la proximitat, el sentit de pertinença i la identitat territorial cobren un paper rellevant per a l'acció col·lectiva de les coalicions locals i la seua capacitat de relacionar-se amb altres territoris (ESPON Project, 2007: 18). Així mateix, les accions de governança territorial són el resultat d'un procés negociat en què se cerquen consensos a partir dels recursos i la definició d'objectius, i que impliquen la coordinació i cooperació —tant horitzontal (entre diferents nivells) com vertical (entre territoris, actors o estructures del mateix nivell)—, la participació i la promoció del desenvolupament

sostenible (ESPON Project, 2007: 19). Ara bé, aquesta noció de governança territorial com a procés d'organització dels actors no ha de suposar que els governs, democràticament elegits, cedisquen el seu paper en les decisions públiques a altres actors, ni tampoc pot significar que les decisions passen a dependre de determinats grups d'interés amb capacitat d'influir. L'informe del projecte ESPON (2007: 44) remarca que la governança territorial ha de ser una *governança democràtica*. Això implica que s'ha de donar lloc a la participació de tots els actors i interessos presents en el territori i no només a una part, ja que això portaria al segrest de les decisions públiques per part de determinats grups i interessos sense legitimitat democràtica. Precisament per això, els actors públics han de tindre el paper central en aquest procés, perquè són els que democràticament són elegits per a prendre les decisions que afecten a tots. És des d'aquest paper central que ha d'adoptar un model de gestió més relacional i inclusiu i s'ha d'organitzar la resta d'actors del territori.

Així doncs, es considera la governança territorial com una condició per a la cohesió territorial que ha de portar a un desenvolupament equilibrat i sostenible. Per tant, l'element central en aquest plantejament és la cohesió territorial. La noció de cohesió territorial s'ha desenvolupat progressivament a partir dels instruments de la política de cohesió de la UE. Tot i que ja en els documents fundacionals existeixen referències a la importància de la cohesió, és amb l'Estratègia Territorial Europea (ETE) de 1999, el Tercer informe sobre la cohesió econòmica i social (Comissió Europea, 2004: 27) i el Tractat de Lisboa del 2007 quan es va reconèixer el concepte¹¹. Com a resposta al desenvolupament desequilibrat de la UE, en l'ETE s'aposta pel policentrisme i la descentralització per a aconseguir la competitivitat i equitat territorial en el conjunt de la UE. L'objectiu del policentrisme és promoure el desenvolupament de diferents pols perifèrics per complementar la concentració de l'activitat existent en el conegut com a Pentàgon europeu (Londres, París, Milà, Munic i Hamburg). Aquesta aposta ha continuat present en les successives agendes territorials (2004, 2007 i 2011), i en ella cobra rellevància la cooperació territorial, que passa a ser un dels objectius de la política de cohesió.

Aquest reconeixement va culminar l'any 2008 amb la publicació del Llibre verd sobre la cohesió territorial (Comissió Europea, 2008), on s'adverteixen els riscos que implica la tendència a la concentració de l'activitat econòmica i es destaquen les possibilitats que ofereix la xarxa urbana europea. En aquest document es proposen tres objectius: potenciar el desenvolupament coordinat de ciutats en zones mixtes i rurals per a compensar les diferències de densitat de població entre territoris, connectar els territoris mitjançant l'accés als principals serveis, i promoure la cooperació a diferents nivells. En el mateix sentit, l'Estratègia Europa 2020 (EE2020), base de la política de cohesió 2014-2020, proposa com a prioritats el creixement intel·ligent, sostenible i integrador, i estableix una sèrie d'objectius principals que es tradueixen també en objectius en cadascun dels estats. S'ha de dir d'aquest document

¹¹ Vid. Farinós (2009, 2013).

que ha sigut criticat l'escàs èmfasi que fa en el component territorial (Lois, Feal i Paül, 2013: 212), tot i que aquesta circumstància s'ha tractat de pal·liar amb l'*Agenda Territorial de la Unió Europea 2020*.

En el procés de discussió de l'esmentat Llibre verd van sorgir aportacions com les del *Fòrum d'Experts sobre la cohesió, la diversitat i el desenvolupament territorial*, organitzat per l'Observatori de la Diversitat, Cohesió i el Desenvolupament Territorial d'Andalusia (ODTA), que van ser recollides per Fernández Tabales *et al.* (2009). Aquest fòrum va oferir una definició de cohesió territorial en els termes següents:

La cohesión territorial podría definirse como un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos.

Si seguim aquesta definició, podem dir que la cohesió territorial inclou tres elements interrelacionats: l'articulació física entre les parts del territori, l'equitat territorial i la identificació de la comunitat amb un projecte en comú. El policentrisme opera a diferents escales, entre elles les regions, i parteix de la interrelació i complementarietat entre els entorns rurals i urbans, en la qual els límits entre ells resulten més difusos. D'aquesta manera, el territori s'organitza a partir dels centres urbans, que fan de pols de desenvolupament en la dinamització dels seus entorns, però alhora es pretén que els territoris cobren un paper més proactiu i es convertisquen en agents actius del seu propi desenvolupament. Aquesta dinamització es pot traduir en estructures de gestió més participatives, en fórmules específiques per a l'equitat i en una gestió del territori articulada mitjançant estratègies territorials locals integrades basades en la iniciativa i potencial territorial propis.

D'acord amb els principis de proximitat i subsidiarietat, l'àmbit més apropiat per a plasmar el policentrisme i la complementarietat entre diferents entorns és el supramunicipal i subregional (Fernández Tabales *et al.*, 2009), i es posa de manifest en espais com les àrees funcionals, les ciutats-regió i en l'enfocament *local place based* en les polítiques de desenvolupament local (Barca, 2009). En aquest àmbit, cal remarcar el paper que juguen en la difusió de la innovació les ciutats mitjanes, que poden actuar com a intermediaris entre les grans ciutats i les àrees rurals (Méndez, 2006). En aquest sentit, les regions que compten amb un gran nombre de ciutats mitjanes poden articular xarxes que els permeten actuar de manera cooperativa i facilitar així serveis als espais rurals, els quals aporten els seus

propis serveis i recursos a les seues regions, de manera que es configura un espai de desenvolupament més cohesionat en el qual es dona cabuda a les àrees rurals en el seu desenvolupament.

Amb aquests elements, es planteja la qüestió de quines estructures s'adeqüen millor als objectius de la cohesió territorial, és a dir, quina governança territorial s'articula. Així, cobra importància la qüestió de com es relacionen entre elles les administracions per a la prestació de serveis, i en aquest punt s'evidencia la conveniència de formes de cooperació més eficients: formes de governança entre territoris, en un sentit horitzontal, i entre nivells administratius, en un sentit vertical, en les quals es pot donar cabuda a la societat civil. La governança s'adapta a cada territori en funció de les seues característiques, i en ella la col·laboració i la flexibilitat resulten aspectes clau. En aquest sentit, i atesa la idoneïtat de l'escala supramunicipal i subregional, la cooperació intermunicipal és un element important, i ho és pels avantatges col·laboratius que implica en termes d'eficiència i d'accessibilitat als béns i serveis públics, però també per afavorir, en coherència amb els principis de subsidiarietat i proximitat, el compliment dels principis d'obertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència que caracteritzen la bona governança.

7. ESPAIS RELACIONALS DE GEOMETRIES VARIABLES: *HARD SPACES* I *SOFT SPACES*

Hem dit ja que els canvis produïts per la globalització han portat a una revalorització dels territoris paral·lela a l'augment de la importància dels àmbits local i regional i al replantejament del paper de l'estat nació. Igualment, hem fet referència també a la rellevància que han cobrat les formes de gestió i d'intervenció sobre el territori basades en la interacció entre actors i en la proximitat. En aquest marc la coordinació i les relacions tant en un sentit vertical entre governs com en un sentit horitzontal entre actors del territori cobren un paper central, i això ha comportat una revisió de la noció del territori i de la funció dels governs. El territori s'entén no com un espai estàtic i neutre, sinó com un fet social en construcció que està basat en una sèrie de processos i interaccions i que té un paper actiu en els processos de desenvolupament (Farinós, 2005). Pel que fa a la funció dels governs, deixen de considerar-se l'únic actor amb la potestat d'actuar sobre el territori per a compartir el seu paper preeminent amb la resta d'actors, amb els quals col·labora i es complementa. Aquestes relacions de col·laboració es produeixen entre actors públics i privats i, també, entre els actors públics del mateix o de diferents nivells de govern, i es tradueixen en cada cas en diferents instruments, àmbits territorials i finalitats. Això obliga a replantejar la noció d'escala i a adoptar una visió *interescalar*, que atenga a la interacció i interdependència que es produeix entre les múltiples escales (Farinós, 2001). D'aquesta manera, es conforma un escenari de *geometries variables*, en el qual es plasma sobre el territori tota una xarxa d'interrelacions en diferents sentits que articulen diferents espais que se superposen entre si.

En aquest context, alguns autors com Haughton i Allmendinger plantegen l'emergència d'espais blans' (*soft spaces*) de governança que contrasten i complementen els 'espais durs' (*hard spaces*). Els *hard spaces* responen als límits i delimitacions clàssiques de les diferents escales de govern, és a dir, les unitats territorials formals de govern establides legalment i que tenen uns límits territorials definits, els quals estan vinculats a les estructures administratives dels diferents nivells governamentals i als corresponents processos electorals i mecanismes de control democràtic (Haughton *et al.*, 2010: 52). Al voltant d'aquest, els *soft spaces* serien territorialitats de planificació no definides legalment i de caràcter informal o semiformal que es generen per les associacions i relacions que existeixen, d'una banda, entre els límits i els nivells de govern i planificació formalment establits i, d'altra, entre les divisions sectorials predefinides (Metzger i Schmitt, 2012: 265-266, vist en Haughton *et al.*, 2013).

Es tracta, així, d'espais de governança que es formen de manera relativament espontània entre i al voltant de les escales formals de govern, i que es caracteritzen per la seua flexibilitat i per tindre uns límits difusos. Açò és conseqüència de les geometries variables que s'articulen en el territori, i que estan vinculades a les diferents escales funcionals que es poden generar per les relacions que s'estableixen. Aquestes relacions es poden derivar de càlculs de racionalització econòmica en la prestació de serveis, però també de factors culturals o fins i tot físics o naturals. Amb aquests espais se supera la rigidesa dels límits de les estructures administratives i la burocràcia, i són una via perquè els governs, relacionant-se entre ells, adapten la seua actuació a les escales funcionals que en cada cas siguen més adients. Es tracta d'una perspectiva pragmàtica que, sense oblidar que la planificació no pot desvincular-se dels límits i les estructures legalment establides, posa l'èmfasi en el fet que aquesta ha de tindre en compte també altres escales per a reflectir la realitat associativa dels ens locals, que es tradueix en un escenari relacional complex que s'estén en múltiples geografies (Allmendinger i Haughton, 2009). En resum, i seguint Walsh *et al.* (2012), els motius que estan darrere d'aquests nous espais són, d'una banda, millorar l'eficiència en els processos de planificació separant-se dels procediments burocràtics tradicionals i, d'altra, reflectir millor les geografies reals que es donen en el territori.

La proliferació d'aquests espais està vinculada als processos de descentralització política i administrativa, amb el canvi en la distribució de poder que comporta i la consegüent revalorització del paper dels territoris. Hem destacat ja la relació entre aquest procés cap a l'apoderament dels governs locals i regionals, la distribució de poders entre diferents actors públics i privats i l'articulació de mecanismes de cooperació i governança. Els *soft spaces* són, per damunt de tot, espais relacionals, que es deriven directament de les interaccions i les xarxes que es desenvolupen en l'espai, les quals passen a articular noves territorialitats (Walsh *et al.*, 2012).

D'altra banda, si bé els autors esmentats observen el fenomen inicialment en el Regne Unit i el procés de devolució de poders, es tracta d'una tendència que es produeix també a escala internacional i,

especialment, a Europa, on s'han estudiat diferents experiències¹². En aquest sentit, alguns autors han remarcat que la política regional europea, amb el seu èmfasi en la cohesió territorial i els incentius cap a la cooperació, ha jugat un paper rellevant en aquesta tendència. Aquesta cooperació a escala subregional que es genera de manera espontània en les regions europees té, com ja hem vist, una contribució positiva en la cohesió territorial, la qual cosa fa que autors com Farinós (2013) destaquen el paper de la cooperació territorial *des de baix* en el procés d'integració europea.

Cal remarcar que la configuració d'aquest escenari de *soft spaces* amb límits difusos que complementen els àmbits rígids derivats dels límits administratius és una realitat que podem qualificar de *neutra* i descriptiva, en el sentit que no és *per se* positiva ni negativa. O, millor dit, com assenyalen Haughton *et al.* (2013), poden tindre un sentit progressista i poden tindre també un sentit regressiu.

Així, hem destacat ja els avantatges que la cooperació intermunicipal i les relacions de governança poden suposar, que van des de les economies d'escala fins a l'equitat i la cohesió territorial. A més, la col·laboració lligada als processos de desenvolupament des de baix incentiva la creativitat i la innovació a l'hora d'articular nous marcs d'actuació més eficients o democràtics, i permet obrir debats sobre organització administrativa i noves identitats territorials (Paasi, 2010; Painter, 2008, vist en Haughton *et al.*, 2013: 218). Igualment, propicia l'oportunitat d'experimentar en el disseny i l'aplicació de nous àmbits d'actuació i de polítiques innovadores per a prestar millor els serveis públics, cosa que genera correlacions positives amb els processos de descentralització política i administrativa (Doménech Pascual, 2005)¹³. En aquest sentit, la col·laboració voluntària lligada a la diversitat en el món local permet l'intercanvi d'informació i la possibilitat de compartir bones pràctiques i iniciar nous projectes basats en l'experiència. A més, els costos en cas que els èxits no siguem els esperats no són especialment elevats, atesa la flexibilitat que permeten els instruments de col·laboració (Boix Palop, 2013: 174).

No obstant això, els espais relacionals als quals ens hem referit també poden tindre un sentit regressiu. Els límits administratius establits legalment es corresponen amb àmbits d'actuació dels governs, que estan subjectes a processos de control democràtic i eleccions periòdiques que possibiliten retre comptes de cara a la ciutadania. En canvi, es pot considerar que els *softs spaces* són espais sense límits clars on es prenen decisions i es dissenyen i apliquen polítiques públiques en àmbits més allunyats de la ciutadania, en els quals no existeixen mecanismes de control democràtic. Amb aquests espais resulta difícil delimitar les responsabilitats per les actuacions públiques. Això es dona tant per la naturalesa relacional, que dificulta delimitar els deures i actuacions de cadascun dels actors implicats, com per la porositat dels límits, per la qual ni tan sols és senzill identificar els marcs d'actuació de les polítiques. Per tant, la dispersió i difuminació del poder que es produeix amb els mecanismes de

¹² Vid. Othengrafen *et al.* (2015).

¹³ En aquest mateix sentit, també es pot destacar l'article en premsa de Lapuente (2012) en què reivindica l'existència de diferents governs autònoms (amb la metàfora dels «regnes de taifes») per les potencialitats que ofereix per a la millora de les polítiques per la via de l'experimentació amb les polítiques públiques, des d'un punt de vista federal.

col·laboració pot dificultar la transparència i desfigurar la rendició de comptes. És per això que poden, fins i tot, ser un instrument que s'usa deliberadament per a poder actuar amb opacitat, escapar del debat polític que legitima les decisions públiques i evitar el control democràtic i l'assumpció de responsabilitats, elements que són consubstancials a un sistema democràtic. A això se suma, a més, que les relacions associatives poden consistir en instruments jurídics propis del dret privat que, tot i que poden permetre una major flexibilitat, també poden ser una eina per a la desregulació i la fugida dels controls jurídics propis de dret administratiu, la qual cosa, vinculada a la falta de transparència, pot propiciar pràctiques corruptes i l'ús dels poders públics amb fins privats.

Com hem dit, els *soft spaces* de governança estan vinculats a una concepció relacional del poder en què l'autoritat pública no és l'únic actor que actua en les decisions públiques i on el poder es reparteix entre diferents actors públics i privats, procés de distribució de poders que es produeix tant horitzontalment entre els actors del territori com verticalment entre els diferents nivells territorials. Això es combina amb l'adopció de mecanismes més informals i flexibles que els propis del dret administratiu i amb la incorporació de criteris de mercat en l'actuació i el funcionament de les administracions públiques. Aquests processos, que suggereixen un canvi en el rol de l'Estat, fan que els autors del concepte de *soft spaces* vinculen aquesta forma de planificació a un model de governabilitat neoliberal, que substituiria el model propi de l'estat del benestar en què els poders públics ocupaven clarament el paper central en la vida econòmica i social (Haughton *et al.*, 2013).

Els *soft spaces* també han sigut vistos com a possibles espais *postpolítics*. En aquest sentit, es qüestiona el paper en què queda la confrontació política entre models de societat, pròpia de la democràcia, en un escenari on primen les relacions de col·laboració entre determinats actors i la cerca del consens. Igualment, cal remarcar la tensió sempre existent entre les demandes democràtiques particulars que poden ser integrades en un determinat ordre social i la seua conversió en demandes universals que pretenen canviar aquest ordre, tot des del punt de vista de la planificació territorial, que se situa en el camp entre l'àmbit de les relacions polítiques entre actors i el de l'elaboració de les polítiques públiques (Haughton *et al.*, 2013). Així, tal com plantegen Allmendinger *et al.* (2015: 14), podria donar-se un escenari en el qual els àmbits governamentals definits legalment siguen els que atraguen l'atenció de la ciutadania i on es desenvolupa el corresponent debat polític democràtic mentre que, paral·lelament, els espais *reals* de planificació siguen uns altres, en els quals només podrien influir determinats actors amb més poder i que estiguen fora del control democràtic.

En definitiva, el concepte de *soft spaces* ofereix una visió més completa de la realitat local i dels processos de planificació, ja que si aquests es limiten a les estructures i els límits legalment establits seran necessàriament parcials. A més, es tracta d'una perspectiva que ofereix múltiples oportunitats per a millorar l'eficiència en la planificació i en la prestació de serveis públics, ja que permet incentivar la innovació i experimentar amb les polítiques públiques. No obstant això, hem vist també que aquests

espais poden ser instruments per a l'opacitat i la fugida dels controls legals i democràtics propis de les administracions públiques, es poden convertir en espais que escapen del debat polític que ha de legitimar les decisions públiques en un sistema democràtic i, per tant, poden contribuir a desconfigurar la rendició de comptes i desplaçar la planificació i les polítiques de l'abast de la ciutadania. Aquests aspectes evidencien la necessitat que els espais relacionals paral·lels als límits administratius que es generen a partir de les interrelacions incloguen la participació dels diferents interessos i sectors i incorporen mecanismes de transparència i control democràtic, necessitat i preocupació a què no han sigut alienes les experiències europees més avançades (Othengrafen *et al.*, 2015).

8. RECAPITULACIÓ

Al llarg del capítol s'han repassat en primer lloc les diferents estratègies que s'han utilitzat per al creixement regional, amb el trànsit des de les polítiques tradicionals *top-down*, vinculades a un creixement competitiu en el qual l'espai no pren un paper actiu en el creixement, fins a les estratègies *bottom-up* de desenvolupament local, que es generen a partir del potencial endogen del territori i de la col·laboració entre els actors locals. Aquest trànsit ha anat paral·lel a una sèrie de processos de canvi en els paradigmes i objectius de les polítiques. S'ha passat de tindre en el creixement econòmic l'objectiu clar de les polítiques tradicionals de creixement regional a una noció més integral de desenvolupament, primer, i de desenvolupament local, després, en què la millora de la qualitat de vida i l'increment dels nivells de llibertat, entesa en un sentit ampli, cobren rellevància. Junt amb la millora de les infraestructures i la innovació i el capital social, un component dels processos de desenvolupament local és la capacitat organitzativa del territori, que implica les xarxes, els mecanismes de col·laboració entre els actors i la governança del territori.

Un altre canvi que s'ha produït en les últimes dècades està relacionat amb el paper del govern estatal, que ha passat a compartir el seu paper central en les polítiques amb altres actors públics i privats, amb el canvi progressiu que això ha produït des d'un model de govern burocràtic a un govern relacional, basat en les xarxes i les interrelacions. En aquest marc, s'ha revaloritzat el territori, entés com a fet social generat per les relacions entre els actors, perquè permet generar la confiança necessària per als processos de desenvolupament.

Hem vist també que, en un marc de govern multinivell en el qual diferents nivells de govern impulsen polítiques simultànies que tenen impacte en el territori, és necessari establir mecanismes per a garantir la coherència i complementarietat d'aquestes perquè siguin eficaces. El territori és, de nou, l'espai que permet garantir aquesta coordinació i coherència. D'una banda, mitjançant la descentralització i la subsidiarietat, que permet una major eficàcia, proximitat i control democràtic quan les polítiques s'impulsen des de l'àmbit local. D'altra banda, el territori permet articular i coordinar les

polítiques impulsades pels nivells superiors de govern, ja que aquest àmbit és sempre el destí últim d'aquestes. Així, les polítiques s'han d'adaptar a les característiques del territori i per això és convenient que la seua implementació siga *bottom-up*, és a dir, que siga flexible i es base en la interacció amb els actors i el context local. Així doncs, hem vist que per a una millor coherència de les polítiques és desitjable complementar la descentralització política i administrativa amb l'execució flexible i participada de les polítiques dels diferents nivells de govern basada en les característiques del territori.

Després hem analitzat els elements que expliquen que els municipis cooperen entre si. En primer lloc, hem tractat la qüestió de l'escala per a la prestació de serveis i les diferents vies de reforma local que en diferents circumstàncies s'han adoptat perquè la prestació de serveis locals es porte a terme a una escala idònia, vies que fonamentalment han sigut tres: la fusió de municipis, la cooperació intermunicipal i la privatització. Després de veure els avantatges i inconvenients de cadascuna d'aquestes opcions, hem vist, per una part, que en molts casos és més rellevant com es porta a terme una reforma local més que la reforma en si, i, per l'altra, que la cooperació intermunicipal possibilita obtindre economies d'escala i reduir costos, i que per la seua flexibilitat permet l'adaptació a les geometries variables que es deriven de les diferents escales òptimes de prestació de serveis.

A continuació, hem vist que segons De Mello i Lago-Peñas el que motiva als municipis a associar-se és maximitzar les economies d'escala i internalitzar els *spillovers* que es produeixen entre els municipis, per a així reduir els costos i prestar serveis de manera més eficient. Això permet que la cooperació siga utilitzada com a via per a l'estalvi econòmic o bé per a respondre la fragmentació municipal. D'acord amb Bel i Warner (2014), el grau en què es produeix la reducció de costos depén de l'estructura de costos dels serveis públics, l'estructura del govern local i les fórmules de governança. Hem repassat també els factors que, segons Bel i Warner (2015), afavoreixen o desincentiven la cooperació intermunicipal. Les limitacions financeres, la generació d'economies d'escala, la cerca de la professionalització de la gerència i tractar-se de municipis menuts o suburbans són elements que afavoreixen l'associació, mentre que els costos de transacció, l'heterogeneïtat ètnica dels municipis, la riquesa de la comunitat o les diferències polítiques l'obstaculitzen.

En el quart apartat hem vist el paper que pot jugar la cooperació per a la dinamització econòmica i per a la cohesió territorial, i ho hem fet des de diferents perspectives. Dins d'aquest apartat, hem adoptat en primer lloc un enfocament d'economia regional i urbana per a fer èmfasi en les xarxes de ciutats i la contribució al creixement econòmic que es pot derivar de les economies generades per la interacció. Les xarxes, basades en vincles de naturalesa socioeconòmica, poden ser espontànies o deliberades, i permeten complementar les relacions de competència que mantenen les ciutats amb relacions de cooperació i afavorir avantatges des del punt de vista de la innovació i el creixement econòmic. Tot i que es tracta d'una noció que en aquest cas parteix de relacions socioeconòmiques, les xarxes de ciutats són d'utilitat per a articular polítiques públiques des dels governs locals, ja que poden contribuir als

objectius de la política territorial i al creixement econòmic. Els governs poden col·laborar institucionalment entre ells per a incentivar i fomentar la generació i el desenvolupament de xarxes.

Després ens hem referit a la cooperació intermunicipal com a element de la governança territorial i a la seua relació amb l'equitat i la cohesió territorial. En aquest punt hem repassat breument la noció de governança, com a paradigma de gestió basada en la interacció entre actors, i hem fet referència als principis de la bona governança (CE, 2001): obertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència. A partir d'ací ens hem centrat en la noció de governança territorial desenvolupada pels treballs del Projecte ESPON, per la qual entenem el procés d'organització i coordinació d'actors per a desenvolupar capital territorial per a la millora de la cohesió territorial (ESPO Project 2.3.2, 2007). D'aquesta manera, a partir dels diferents documents de la política de cohesió europea hem analitzat el concepte de cohesió territorial, amb el qual es pretén promoure el desenvolupament equilibrat i policèntric a la Unió Europea. La cohesió territorial la formen tres elements (Fernández Tabales *et al.*, 2009), que estan interrelacionats entre si: l'articulació física entre les parts del territori, l'equitat territorial i la identificació de la comunitat amb un projecte en comú. Des d'aquest punt de vista, la cooperació intermunicipal, amb estructures flexibles que s'adapten al territori, pot servir per a la millora de l'equitat i el desenvolupament policèntric. En aquest sentit, es tracta d'organitzar el territori a través d'estructures i instruments que integren entorns rurals i urbans, de manera que puguen complementar les seues funcions i articular pols de desenvolupament per a fer arribar els serveis públics i la innovació a totes les parts del territori, i això és especialment factible a través de les ciutats mitjanes i en un àmbit supramunicipal i subregional.

En l'últim apartat del marc teòric ens hem centrat en el concepte de *soft spaces* o 'espais blans' de governança, i la seua interrelació amb els 'espais durs'. En un marc de gestió relacional, hem dit més amunt que les polítiques són producte de les relacions de col·laboració entre actors, i açò es tradueix en cada cas en diferents instruments, àmbits territorials i finalitats, de manera que s'articula un escenari de geografies variables en el qual es plasma sobre el territori tota una xarxa d'interrelacions en diferents sentits que articulen diferents espais superposats entre si. En aquest marc, autors com Haughton i Allmendinger destaquen l'emergència d'aquests *soft spaces*, que serien territorialitats de planificació no definides legalment i de caràcter informal o semiformal que es generen per les associacions i relacions que existeixen, d'una banda, entre els límits i els nivells de govern i planificació formalment establits i, d'altra, entre les divisions sectorials predefinides (Metzger i Schmitt, 2012: 265-266, en Haughton *et al.*, 2013). Per tant, es tracta d'espais flexibles de límits difusos, que complementen i es generen al voltant dels *hard spaces*, que són les unitats territorials formals de govern que tenen uns límits definits i es vinculen a les estructures administratives.

Els elements que motiven aquests nous espais relacionals són millorar l'eficiència en els processos de planificació, més enllà dels procediments burocràtics tradicionals, i reflectir millor les

geografies reals que es donen en el territori (Walsh *et al.*, 2012). Aquests espais poden tindre un sentit progressiu i regressiu. D'una banda, permeten superar la rigidesa de la burocràcia i de les estructures administratives i adaptar-se als espais funcionals derivats de les diferents escales que requereix cada àmbit o servei, i poden incentivar la innovació i obrir debats sobre noves identitats territorials i nous àmbits d'actuació més eficients. Però, d'altra banda, per la seua naturalesa relacional i per la falta de límits definits, aquests espais poden suposar difuminar les responsabilitats per les actuacions públiques i allunyar les decisions polítiques de la ciutadania per a portar-les a espais que no estan sotmesos als processos de control democràtic que sí que tenen les estructures governamentals. A més, si la col·laboració amb què es generen aquests espais s'articula a través d'instruments jurídics propis del dret privat, pot ser una eina per a la desregulació i la fugida dels controls jurídics propis de dret administratiu que, tot i que són més rígids, garanteixen un ús correcte dels recursos públics. Així doncs, si bé la noció d'espais blans de governança ofereix una visió més completa de la realitat i ofereix moltes possibilitats per a una gestió més eficient, s'evidencia per a legitimar aquests espais de governança paral·lels la necessitat de reforçar la participació de la ciutadania i dels diferents interessos i, sobretot, d'establir mecanismes de transparència, control democràtic i rendició de comptes.

CAPÍTOL 3. INSTITUCIONS, TERRITORI I POLÍTICA TERRITORIAL VALENCIANA

En aquest capítol ens endinsarem en la caracterització territorial i administrativa del País Valencià des del punt de vista de l'acció territorial i veurem les diferents demarcacions que, ja siga perquè ha establert el govern de la Generalitat en la prestació de serveis, o bé per ser representatives de les dinàmiques socioeconòmiques, s'utilitzen en la planificació i en l'acció administrativa. D'aquesta manera, veurem quin és el marc en què es desenvolupen les relacions de cooperació entre els municipis, i per a això repassarem el marc legal de l'organització territorial, les característiques del sistema territorial i municipal valencià i la manera en què des del govern autonòmic s'ha abordat la política territorial, perquè tots aquests aspectes tenen influència en com els governs locals prenen decisions i treballen conjuntament.

En primer lloc, a partir de la normativa vigent i d'estudis i treballs jurídics previs repassarem el marc constitucional de l'organització territorial d'Espanya, veurem com es reparteix el poder entre els diferents nivells territorials existents i en quin lloc queden els municipis i l'autonomia local, ja que aquests elements donen sentit a la cooperació intermunicipal i condicionen els límits i les possibilitats d'actuació pel que fa a la política territorial.

A continuació, farem una caracterització del nostre marc territorial de referència, el País Valencià, i incidirem en els elements més directament relacionats amb la col·laboració dels municipis, com són l'organització territorial i el sistema de municipis. En aquesta part tractarem de veure quines són les notes definitòries del nostre territori i quins desequilibris i potencialitats resideixen en ell. A tal fi, junt amb la base dels estudis i treballs previs, emprem informació estadística per a la caracterització general del territori i la millor coneixença de la realitat d'aquest, amb un èmfasi especial en les diferències entre les àrees del territori pel que fa als indicadors demogràfics i a la seua contextualització. S'han emprat dades estadístiques de diferents fonts, com el portal estadístic de la Generalitat o l'Institut Nacional d'Estadística (INE), junt amb informació extreta de diversos portals oficials com el portal d'informació Argos o el registre d'entitats locals (RELGVA) i les dades i referències dels documents elaborats l'any 2011 per la CMAAUH que conformen l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV). Tanmateix, s'ha fet ús també de la cartografia que inclou l'ETCV en relació amb les àrees del territori o el sistema urbà. En alguns casos s'han plasmat ací cartografies o dades que ja consten en alguns d'aquests documents, mentre que en altres s'han elaborat estadístiques i

classificacions a partir de les dades de les fonts mencionades per poder representar de manera suficient les notes característiques del nostre sistema territorial.

En tercer lloc, repassarem amb perspectiva històrica la política territorial de la Generalitat, i en aquest punt posarem una especial atenció als debats i a les fites relacionades amb la cooperació intermunicipal i l'organització territorial valenciana, que a vegades ha sigut difícilment destriable del debat sobre la comarcalització. En aquesta part hem treballat sobre la base de la diferenciació per etapes de Membrado (2013), i hem fet ús dels estudis existents, de la normativa jurídica i dels butlletins i diaris oficials. També hem utilitzat documents publicats en moments puntuals que expressen l'estat dels debats i de la política territorial autonòmica en determinats moments històrics, com són els de la Diputació Provincial de València (1982a i 1982b) o els de la Conselleria d'Administració Pública (1986, 1988 i 1992). Finalment, de manera sintètica hem elaborat una representació gràfica cronològica de les etapes i fites de la política territorial en els últims 25 anys.

Per últim, una vegada feta aquesta contextualització legal, territorial i historicopolítica, tractarem les demarcacions territorials i les àrees funcionals que s'han proposat, tant les que es configuren per la mobilitat socioeconòmica com les que es deriven dels àmbits de prestació de serveis administratius. D'aquesta manera, veurem en primer lloc les que es formen de manera relativament espontània per la dinàmica socioeconòmica, per a la qual cosa hem agafat com a referència els mercats locals de treball, que representen les àrees de mobilitat entre la residència i el lloc de treball, amb les dades de l'annex documental de l'ETCV (Doménech Gregori, 2011c). Vistes aquestes, ens centrarem d'una manera especial en els àmbits que ha establert la Generalitat en la prestació de serveis i en l'organització del territori. Així, veurem primerament els àmbits configurats pels governs per a la prestació dels seus serveis públics, i en aquest sentit hem partit de les «demarcacions territorials homologades» (DTH) que va establir l'any 1987 la Generalitat a través de l'informe publicat per la CAP (1988), com a precedent de document oficial que estableix àmbits per a la prestació de serveis amb caràcter general. A partir d'aquest hem vist quines són les demarcacions sectorials de referència per a alguns serveis a tall d'exemple, per a la qual cosa hem representat cartogràficament, amb les dades obtingudes dels portals web oficials, el mapa de salut i el de partits judicials, així com les oficines PROP d'atenció al ciutadà, les oficines comarcals agràries i els centres oficials d'ocupació i de formació del SERVOF, tot contrastant aquestes àrees amb les DTH per a veure la influència d'aquestes. Per últim, junt amb aquests, també destacarem uns altres àmbits que no es corresponen amb la prestació de serveis però que, més recentment i des del punt de vista funcional, ha establert la Generalitat com a adequades per a la planificació territorial en l'ETCV. Es tracta de les àrees urbanes integrades i, principalment, de les àrees funcionals, les quals responen tant a les dinàmiques socioeconòmiques com a les àrees de prestació de serveis. Amb tot, contrastarem aquestes àrees funcionals amb les antigues DTH mitjançant la superposició de les cartografies. En aquesta última part posarem una especial atenció, perquè ens

resultarà clau per a poder contrastar les àrees funcionals amb l'àmbit de les xarxes de cooperació intermunicipal existents i que veurem en el capítol següent.

1. MARC CONSTITUCIONAL DE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

En el sistema territorial els diferents nivells de govern interactuen i entre ells es distribueix les competències i els serveis, per la qual cosa el model d'estat cobra una importància capital en el funcionament dels governs locals i, per això, també en la cooperació intermunicipal. L'organització territorial que estableix la Constitució espanyola (CE) inclou diferents nivells. D'una banda, junt amb l'Administració General de l'Estat (AGE), preveu la cessió de sobirania i integració en un ens supraestatal com és la Unió Europea (UE), que ha passat a constituir un nivell d'acció política amb competències i influència sobre les polítiques que afecten el territori. D'altra banda, articula un procés de descentralització i una distribució competencial amb unes noves estructures territorials dotades d'autogovern, les comunitats autònomes (CA), que tindran la capacitat d'organitzar el territori. Junt amb aquestes, a més, reconeix els ens locals, que inclouen la província i els municipis, que queden dotats d'autonomia local. Aquesta realitat constitucionalment establida condiciona els límits i les possibilitats per a l'organització territorial i l'actuació dels municipis. Per a veure l'abast de l'acció de cada nivell territorial en termes de polítiques públiques que afecten el territori resulta molt interessant i clarificador l'esquema que presenta Boix Palop en Romero i Boix (2015: 43-59). En qualsevol cas, farem ací un breu resum d'aquest esquema en relació amb les principals notes que afecten a l'autonomia local i a l'acció territorial.

Pel que fa al nivell europeu, l'actuació de la UE es regeix pels principis de subsidiarietat i proporcionalitat segons l'art. 5 del Tractat de la Unió Europea (TUE). En virtut del principi de subsidiarietat, la UE només actua quan no hi ha un altre nivell de govern més proper al ciutadà que pugui aconseguir de manera eficaç l'objectiu que es pretén. Ara bé, des del punt de vista jurídic la referència a aquest principi en el TUE només opera en el repartiment de competències entre els estats i la UE. Per tant, no incideix en la distribució competencial entre els nivells de govern dins d'un mateix estat, sense perjudici que el principi de subsidiarietat pugui connectar bé amb les idees de proximitat i descentralització i siga una bona referència per a l'acció territorial. Una vegada la UE assumeix unes determinades competències, el dret comunitari europeu prima jurídicament sobre l'estatal i per tant aquest últim s'ha d'adaptar. Junt amb això, cal destacar que la UE també té instruments de foment, com és el cas de la política regional i els seus fons, que afecten les CA i els ens locals, i que veurem amb més deteniment en el capítol següent, al referir-nos als instruments de cooperació intermunicipal que es deriven de la política de cohesió.

Una vegada ens situem en l'àmbit estatal, el repartiment de competències entre l'Estat i les CA té una certa complexitat i es regeix per una sèrie de normes establides en la CE a partir de les quals tant l'Estat com les CA actuen, de manera que els equilibris i els resultats són dinàmics i vénen condicionats per les relacions entre els actors, amb l'arbitri del Tribunal Constitucional (TC), que en última instància determina amb la seua jurisprudència els límits competencials. L'art. 149 de la CE atribueix a l'Estat, d'una banda, una sèrie de competències amb caràcter exclusiu i, d'altra, competències per a legislar les bases de determinades matèries, sobre les quals les CA poden exercir competències de desplegament normatiu i execució si així ho assumeixen en els estatuts d'autonomia. A més, a l'Estat també se li atribueixen una sèrie de competències de caràcter horitzontal, que afecten a tot l'ordenament jurídic (incloses les competències exclusives de les CA), com per exemple la que el faculta per a regular les condicions per a garantir la igualtat dels espanyols en l'exercici de drets. En la pràctica, l'aplicació d'aquests títols permet a l'Estat legislar en matèries per a les quals no té atribuïda la competència específica. Ara bé, el desenvolupament de tots aquests títols competencials estatals ha de ser compatible amb l'exercici de les competències autonòmiques i també amb l'autonomia local. Les CA poden assumir, si així ho preveuen en el seu estatut d'autonomia, totes les competències que no estiguen atribuïdes a l'Estat, i en l'exercici de cadascuna d'elles són lliures per a legislar i desplegar les seues polítiques públiques. La delimitació de fins on arriba l'abast de les competències exclusives estatals, la determinació de què entra dins de les bases que pot legislar en les competències compartides o la concreció de l'abast de les competències horitzontals han de fer-se respectant les competències autonòmiques. Es tracta de títols que donen peu a la interpretació i els límits els determina, a posteriori, el TC amb la seua jurisprudència. Com explica Boix Palop, els límits s'estableixen de manera reactiva, per la qual cosa el repartiment de competències respon a l'acció plural i conflictiva dels diferents actors.

L'últim nivell territorial són els ens locals, que són els municipis i les províncies. Els ens locals exerceixen funcions d'execució dels objectius establits pels nivells superiors, tot i que tenen una gran capacitat per a influir en la realitat perquè participen en la implantació de les polítiques públiques (Boix Palop, en Boix i Romero, 2015: 52). Tot i que les seues funcions estan relacionades principalment amb competències autonòmiques, es veuen també afectats per l'actuació de l'Estat en l'exercici dels títols competencials als quals ens hem referit. En qualsevol cas, constitucionalment es reconeix l'autonomia local, i per tant els municipis tenen una mínima capacitat d'actuació reconeguda i garantida que les administracions superiors han de respectar. La CE estableix una garantia institucional de l'autonomia local, que ho és per a la gestió dels respectius interessos dels ens locals, si bé no desenvolupa l'abast d'aquesta autonomia i deixa la seua plasmació a les lleis. Així mateix, també estableix que les hisendes locals hauran de comptar amb mitjans suficients per a l'exercici de les funcions dels ens locals i la gestió dels seus interessos.

Un instrument de referència per a identificar el contingut d'aquesta autonomia és la Carta europea de l'autonomia local (CEAL), que la defineix com «el dret i la capacitat efectiva de les Entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, davall la seua pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants». En la CEAL, aprovada en 1985 pel Consell d'Europa i ratificada per Espanya en 1988, apareix en el preàmbul que el dret dels ciutadans a participar en la gestió d'allò públic és un dels principis democràtics dels estats membres i que aquest dret pot ser exercit més directament en el nivell local. L'art. 4.3 estableix, com a manifestació de l'autonomia local, que l'exercici de les competències públiques en general deu incumbir preferentment a les autoritats més pròximes als ciutadans, per la qual cosa només és justificable l'atribució d'una competència a una altra autoritat per l'amplitud o naturalesa de la tasca o per necessitats d'eficàcia o economia.

L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (EACV) també reconeix en l'article 63 l'autonomia dels ens locals per a administrar els assumptes propis, i estableix en l'art. 64.2 que les Corts han d'impulsar l'autonomia local i que poden delegar l'execució de funcions i competències en els ajuntaments i ens supramunicipals que tinguen mitjans per a assumir-les. Aquest article també fa referència a la CEAL en relació amb el principi de subsidiarietat per a la distribució de les responsabilitats administratives, al qual afegeix el principi de diferenciació en funció de les característiques de la realitat municipal. No obstant això, segons indica Agulló (2013: 252), l'abast de l'autonomia local que reconeix l'EACV no és el mateix que el que preveu la CEAL, perquè no atribueix directament competències pròpies als governs locals sinó que recull la possibilitat d'una delegació de competències o funcions per part de la Generalitat a ens locals que tinguen mitjans per a assumir-les.

El règim local és una competència exclusiva de la Generalitat en virtut de l'art. 49.1.8 de l'EACV, tot i que l'Estat també ha aprovat normativa en l'exercici de la seua competència per a legislar les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE). Aquestes bases del règim local les va establir l'any 1985 amb la Llei 7/1985 de bases de règim local (LBRL). L'art. 2.1 d'aquesta estableix que les lleis de l'Estat i de les CA hauran d'assegurar als ens locals el dret a intervenir «en quants assumptes afecten directament el cercle dels seus interessos», i que atribuiran les competències atenent a les característiques de l'activitat i la capacitat de gestió de l'ens i d'acord amb els principis de descentralització, proximitat, eficàcia i eficiència i a les normes d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Per tant, correspon garantir aquesta autonomia tant a l'Estat com a les CA, que han de respectar el contingut mínim de l'autonomia local vinculat als interessos de la comunitat local. Tal com ha assenyalat el TC, el règim local és una competència de caràcter bifront (STC 84/1982, de 23 de desembre), però amb «un fort grau d'interiorització autonòmica» (STC 214/1989, de 21 de desembre). El règim local està regulat per la legislació bàsica de l'Estat (LBRL) i, amb més detall, per la llei valenciana, la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana (LRLCV). Ara bé, hem vist ja que la legislació estatal pot tindre en la pràctica, mitjançant la legislació bàsica i

l'exercici de competències horitzontals, una forta influència no prevista, i reduir així el marge per al desplegament legislatiu per part de les CA. Aquest fenomen es veu de manera molt clara en la LRSAL, part de la qual ha sigut anul·lada posteriorment pel TC, en un exemple de la delimitació reactiva i a posteriori dels límits competencials.

De l'autonomia local se'n deriven diferents garanties. Així, es reconeixen una sèrie de potestats que en tot cas tenen les entitats locals, que són les que estableix l'art. 4 de la LBRL i, pel que fa a les competències, l'art. 25 de la LBRL inclou una clàusula general que faculta els municipis per a gestionar els seus interessos i prestar serveis públics per a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal, per a la qual cosa s'estableix una llista de competències pròpies que en tot cas han d'exercir els municipis. A partir d'aquest mínim, que s'ha de respectar, res impedeix que la Generalitat pugui ampliar les atribucions i els àmbits d'actuació dels ens locals, ja siga mitjançant lleis autonòmiques o bé per via de la delegació de competències autonòmiques. Per últim, com a mecanisme de garantia cal destacar també que l'any 1999 es va introduir una via per a impugnar davant el TC normes que vulneren l'autonomia local, el conflicte en defensa de l'autonomia local.

Per últim, la CE fa referència també a les agrupacions de municipis. En aquest sentit, la CEAL preveu el dret de les entitats locals a col·laborar i associar-se amb altres per a la realització de tasques d'interès comú o per a la protecció i promoció dels interessos comuns. Per la seua banda, l'EACV en el seu art. 63 recull com a principis rectoros de les relacions de les administracions locals la coordinació, la cooperació i la col·laboració, i estableix el foment de la creació de figures associatives per a millorar la gestió dels interessos comuns i garantir l'eficàcia en la prestació de serveis. Tant la LBRL com la LRRCV recullen diferents formes i modalitats que es deriven d'aquest dret, amb varietat quant a l'objecte, els fins, la forma de creació, la rigidesa, la permanència o els ens associats. Com explica Boix Palop (en Romero i Boix, 57 i 58), tot i que la Generalitat fins ara ha sigut poc ambiciosa al respecte, en relació amb els mecanismes de cooperació intermunicipal també té plena llibertat per a establir la regulació i els incentius que estime oportuns, sempre que respecte l'autonomia local i els continguts mínims que fixa la LBRL.

2. CARACTERÍSTIQUES TERRITORIALS I SISTEMA MUNICIPAL VALENCIÀ

En l'apartat anterior hem repassat el model d'organització territorial que estableix la Constitució i la manera com s'efectua el repartiment del poder entre els diferents nivells territorials, i hem vist també com es reconeix i opera l'autonomia local i, en definitiva, quin és el punt de partida legal i competencial per a la política territorial. En aquest apartat pertoca analitzar el nostre marc territorial de referència i, per tant, veurem les característiques del territori valencià, amb un especial èmfasi en el sistema de municipis i en els elements que estan més directament relacionats amb la col·laboració intermunicipal.

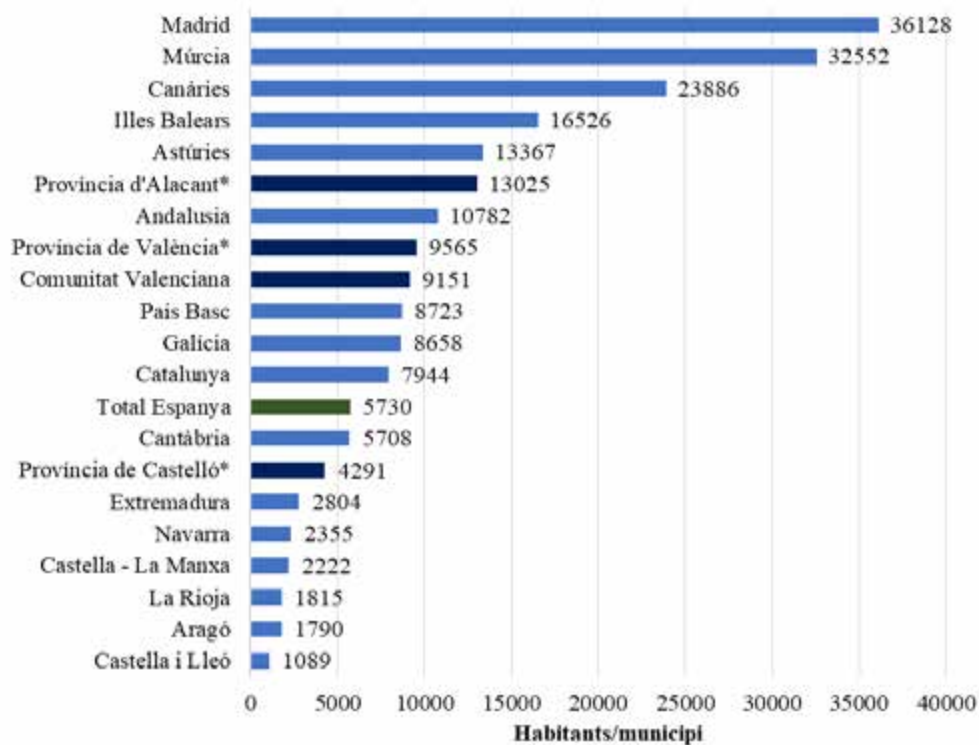
De manera introductòria cal apuntar que, des del punt de vista de les tradicions estatals de sistemes de governs locals i si seguim la tipologia de Hendriks, Loughlin i Lindström (2010, vist en Colino, 2013: 182), el sistema de govern local espanyol (i, com a producte de la tradició administrativa espanyola, el valencià) s'emmarca dins dels sistemes propis del grup d'estats del sud d'Europa. Aquest grup, en el qual estarien també països com França, Portugal i Grècia, obeeix a la tradició napoleònica, i es relaciona amb una història de forta centralització i concentració del poder polític i administratiu (Colino, 2013: 183), tot això sense perjudici que s'hagen introduït després transformacions en un sentit descentralitzador o federalitzant que hagen reformat aquest patró, com és el cas d'Espanya. Els principals trets del model revolucionari napoleònic originari són, segons Vandelli (1992: 33), la generalització i uniformitat del règim municipal, la creació d'un municipi per cada nucli de població, el caràcter electiu de les administracions locals, la bipartició de les funcions assignades als municipis entre pròpies i delegades, l'existència de departaments com a principal circumscripció desconcentrada de l'administració estatal, la instauració d'un prefecte en cada departament representant del govern central dotat de poders de direcció i control, i el sotmetiment a tutela dels òrgans i actes de l'administració local. La divisió per departaments i la figura del prefecte francès, claus en el model centralitzat napoleònic, es van estendre a Espanya en el segle XIX, amb la creació en 1833 de les províncies i de la figura del governador civil. Al País Valencià es creen tres províncies, actualment vigents: Alacant, Castelló i València. Aquests elements s'han modulats, ja que els governadors civils han passat a ser delegats de Govern i les províncies, tot i estar protegides constitucionalment, han perdut rellevància en la mesura que, amb el procés descentralitzador, es van crear i van consolidar les autonomies, fins al punt que actualment són un dels elements més qüestionats de l'organització territorial. Quant a les característiques de la divisió territorial local, cal destacar de manera especial dos elements del model napoleònic que vigeixen a Espanya i, amb alguns matisos, també al País Valencià: la uniformitat entre els municipis i la fragmentació. Així, està present la idea revolucionària francesa per la qual a cada nucli de població ha de correspondre un municipi, cosa que comporta una gran fragmentació que deriva en inframunicipalisme. En conseqüència, la generalització i uniformitat suposa que es done el mateix tractament jurídic a realitats que són molt diverses.

Fetes aquestes apreciacions, veurem ara les principals característiques del sistema local valencià. Pel que fa a les dades demogràfiques, el País Valencià està habitat per 4.959.968 persones¹⁴, que es distribueixen entre 542 municipis en una extensió de 23.254,49 km². Per tant, té una densitat de població de 213 habitants/km², i la població mitjana dels municipis és de 9.151 persones. Aquestes dades són superiors a la mitjana espanyola, ja que a Espanya la densitat és de 92 hab./km² i la població mitjana dels municipis és de 5.730. Igualment, entre les CA ens trobem en la part superior en ambdós indicadors. Per tant, si ens atenim a les dades globals i en comparació amb el nostre entorn, trobem que el territori

¹⁴ Dades de l'INE a data d'1 de gener de 2016. Consulta (17/03/2017): <<http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2853>>.

valencià és relativament dens i que té una realitat municipal no excessivament fragmentada. No obstant això, aquestes dades amaguen certs desequilibris que podem intuir si ens fixem en les dades desglossades per províncies. Així, si bé en les províncies d'Alacant i de València la densitat de població i la població mitjana per municipi són altes en comparació amb les CA, les dades de la província de Castelló se situen en aquests dos aspectes per davall de la mitjana espanyola, com veiem en les figures 1 i 2. No en va, els 266 municipis que integren aquesta província són el 25% dels municipis valencians però només representen el 12% de la població (*vid. figures 3 i 4*). En aquest sentit, cal remarcar que, en la tipologia de regions que fa l'Eurostat¹⁵ des del punt de vista urbà-rural, les províncies d'Alacant i de València són considerades regions urbanes, és a dir, amb menys d'un 20% de població rural, mentre que l'àmbit de la província de Castelló no és rural però sí que té la consideració de regió intermèdia, amb entre un 20 i un 50% de població rural.

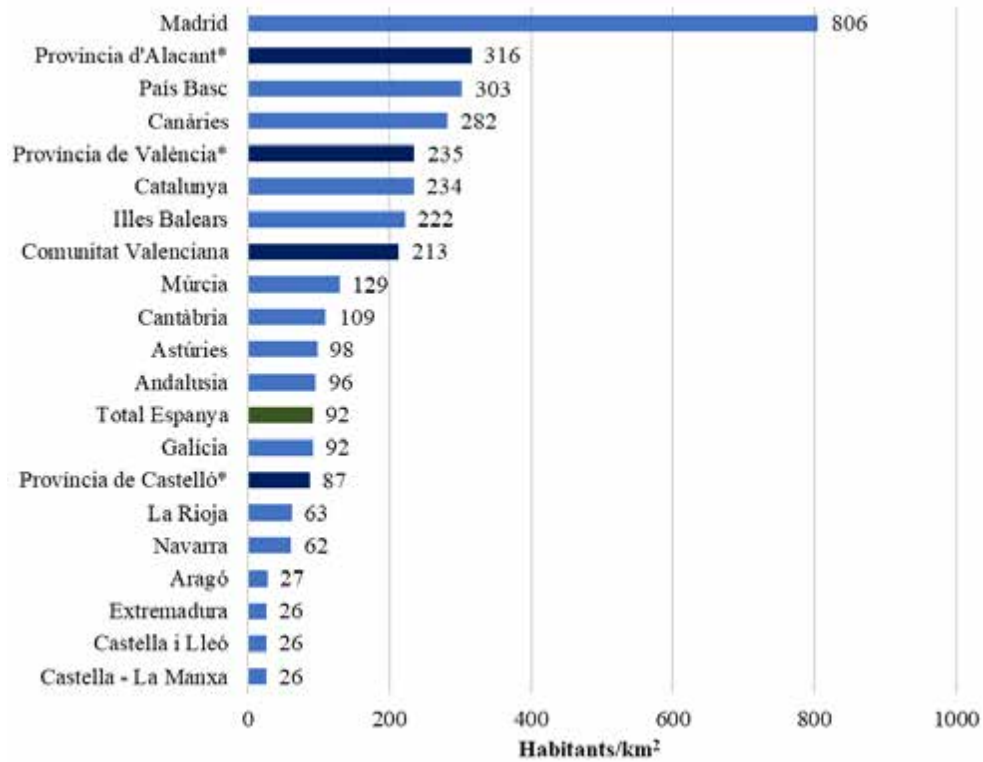
Figura 1: Població mitjana per municipi en comparació amb les comunitats autònomes



Font: Elaboració pròpia. Dades de l'INE del 2016.

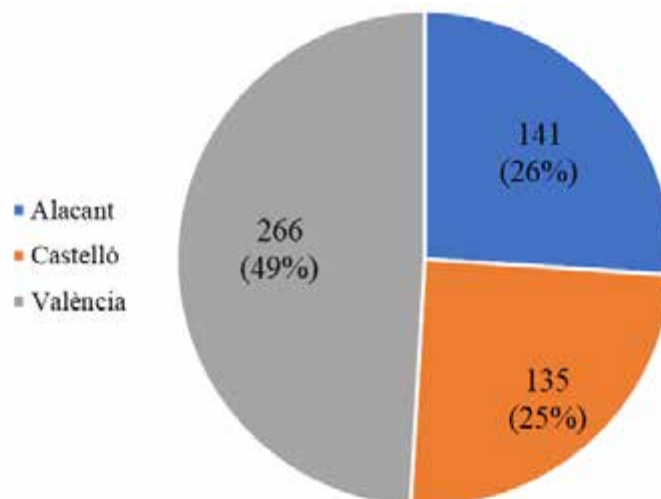
¹⁵ Vid. Atlas estadístic Eurostat. Apartat «Tipologies, regions i ciutats» <<http://ec.europa.eu/eurostat/statistical-atlas/gis/viewer/?mids=2,99,101&o=1,1,0.7¢er=39.34071,0.41447,6&ch=17,95,96&>> (Consulta 18/03/2017).

Figura 2: Densitat de població en comparació amb les comunitats autònomes



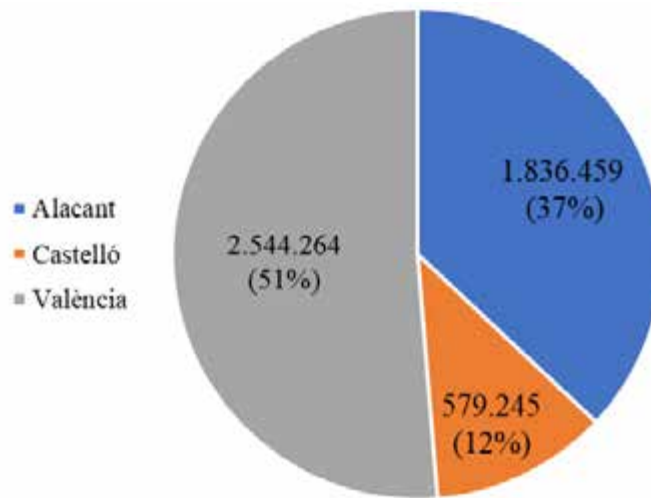
Font: Elaboració pròpia. Dades de l'INE del 2016.

Figura 3: Municipis valencians per províncies



Font: Elaboració pròpia. Dades d'Argos (2016).

Figura 4: Població per províncies

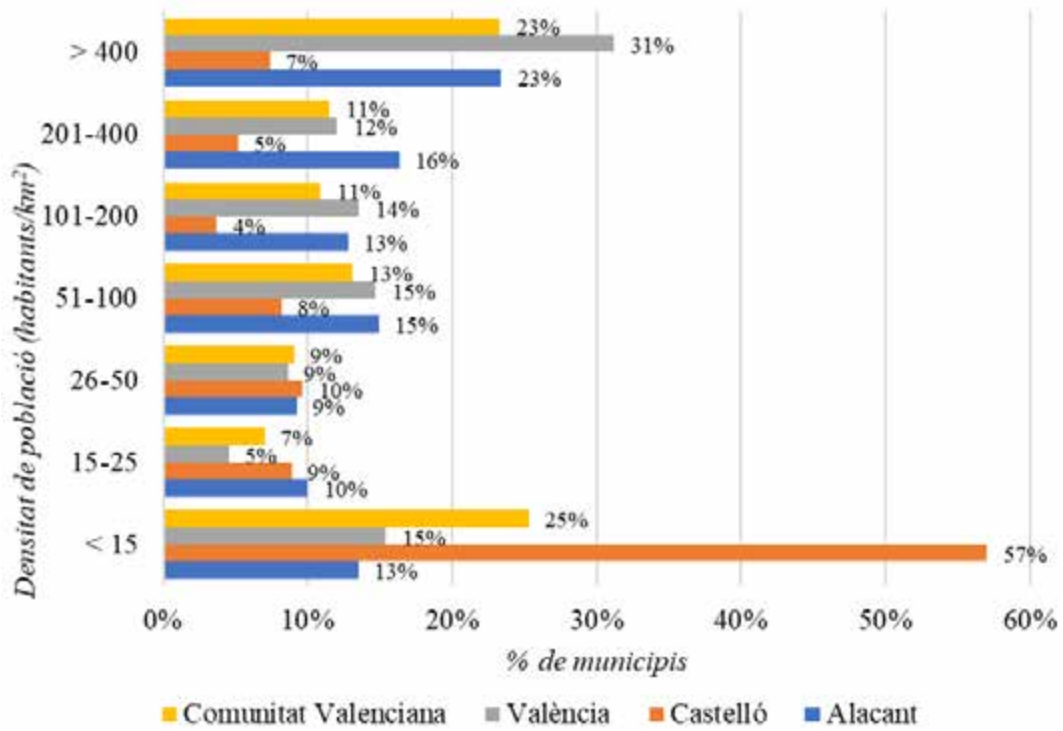


Font: Elaboració pròpia. Dades d'Argos (2016)

Igualment, si atenem a les dades de la densitat dels municipis valencians, trobem que més de la meitat dels municipis estan per davall de la mitjana espanyola, i que un 25% dels municipis del País Valencià tenen una densitat de menys de 15 habitants/km², el tram de densitat en què més municipis hi ha. Pel que fa a la població, més de la meitat dels municipis valencians tenen menys de 2.000 habitants, tot i que suposen en total menys d'un 5% de la població valenciana (*vid.* figura 6). Pel costat contrari, veiem que quant a densitat de població el segon tram on més municipis s'integren és precisament el de densitat més elevada, per damunt de 400 hab./km², i que el 31% de la població resideix en municipis de més de 100.000 persones, que són l'1% dels municipis valencians. Totes aquestes dades ens mostren una característica important del nostre sistema territorial, i és que coexisteixen grans ciutats i àrees urbanes amb municipis molt fragmentats i, a més, la concentració urbana es situa en una sèrie de poblacions, que són fonamentalment les del litoral i les que estan situades en els eixos de les grans ciutats.

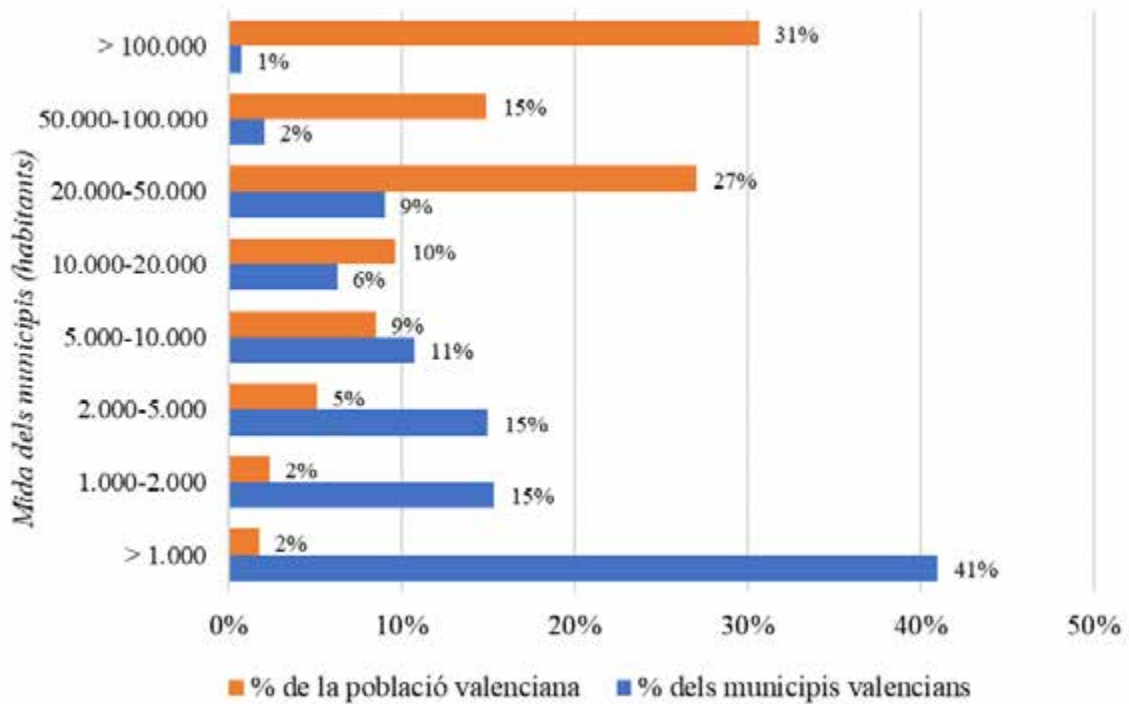
Fa més de 20 anys, V. M. Rosselló (1995: 318-319), quan analitzava els enormes canvis en els moviments interiors de la població valenciana entre 1950 i 1990, explicava que, tot i que històricament ja existia un contrast rellevant en la densitat que es relacionava fonamentalment amb l'agricultura intensiva, aquest s'havia intensificat amb el procés de despoblament de les àrees rurals que s'havia produït des de mitjans del segle XX i el desenvolupament de l'activitat de la indústria i del sector serveis. Aquest procés portava al fet que els municipis accentuen progressivament aquesta tendència i s'integren en els trams més baixos i més alts de densitat en detriment dels trams intermedis (Rosselló, 1995: 320). Açò es manifesta hui en el fet que, com es veu en la figura 5, els trams amb un major nombre de municipis siguen precisament els dos extrems: el de densitats inferior a 15 hab./km² i superior a 400 hab./km². Podem dir, així, que els nuclis urbans i la major part de la població es troben concentrades en el litoral, però en canvi la major part dels municipis són menuts i poc poblats.

Figura 5: Municipis valencians per trams de densitat de població



Font: Elaboració pròpia. Dades del RELMHAP (2016).

Figura 6: Distribució dels municipis i de la població segons la mida dels municipis



Font: Elaboració pròpia. Dades del RELMHAP (2016).

L'ETCV, en el volum dedicat al sistema urbà (Doménech Gregori, 2011a: 13-15), distingeix tres grans zones geogràfiques al País Valencià: el litoral-cota 100, la franja intermèdia del territori i el sistema rural d'interior. La cota 100, que representa la major part de la població i de l'activitat econòmica, es caracteritza per la preeminència del sector serveis i el predomini de l'agricultura de regadiu, i està formada per espais litorals i àrees metropolitanes. La franja intermèdia ocupa la major part d'extensió del territori, i el seu impacte en termes de població, densitat i activitat econòmica és menor però també important. En aquest espai, on predominen altiplans i ciutats mitjanes, té una major rellevància la indústria i l'agricultura de secà. Finalment, el sistema rural d'interior ocupa una part molt important del territori, però en ella a penes hi ha població, de manera que la densitat és molt baixa i l'impacte econòmic és, també, molt reduït quant a percentatge del PIB. Aquesta zona està formada per espais de muntanya i pobles menuts, predomina l'ús forestal i en ella el principal sector econòmic és l'agricultura junt amb els serveis. Tenint en compte el contrast entre interior i litoral, la franja intermèdia cobra un paper rellevant en l'equilibri en el territori i la cohesió, ja que en ell s'integren ciutats mitjanes que permeten establir relacions de cooperació i complementarietat entre l'àmbit urbà del litoral i el sistema rural. En la figura 7 podem veure la delimitació d'aquestes zones en el territori, i la taula 5 recull les dades demogràfiques i les notes característiques de cadascuna d'elles.

Taula 5: Característiques dels àmbits territorials del País Valencià

Cota 100	Franja intermèdia del territori	Sistema rural d'interior
81,6 % de la població	17% de la població	1,5% de la població
25,7% de la superfície	42,7% de la superfície	31,6% de la superfície
700 hab./km ²	97 hab./km ²	11 hab./km ²
85% del PIB	13% del PIB	2% del PIB
Espais litorals i àrees metropolitanes	Altiplans i ciutats mitjanes	Espais muntanyosos i pobles menuts
Predomini de l'agricultura de regadiu	Predomini de l'agricultura de secà	Predomini de l'ús forestal
Major pes econòmic dels serveis	Major pes econòmic de la indústria	Economia d'agricultura/serveis

Font: ETCV (Doménech Gregori, 2011a: 14). Dades de l'any 2009.

Aquesta realitat diversa suposa un repte per a la gestió i la prestació de serveis, però el territori valencià també ofereix importants potencialitats derivades de la seua diversitat urbana. Tal com destaca l'ETCV, el gran nombre de ciutats mitjanes i la seua disposició converteixen el sistema de ciutats valencià en un dels millor distribuïts i equilibrats, com s'observa en la figura 8. Així, com veiem en la taula 6, la presència de ciutats mitjanes al territori valencià és molt superior a la mitjana espanyola i europea, i més de la meitat de la població resideix en ciutats d'entre 10.000 i 100.000 habitants. Aquest aspecte, al qual hem d'afegir l'existència d'infraestructures de comunicació (Sorribes, 2004: 122),

ofereix oportunitats per a millorar l'accés a béns i serveis en tot el territori i suposa un important potencial en termes d'equilibri territorial. Açò és important, ja que el sistema urbà és, en paraules de Boira (en Hermosilla i Iranzo, 2015: 264), l'*esquelet* del sistema de relacions entre els territoris i, per tant, determina en gran part els comportaments i les dinàmiques que es donen en el territori.

Taula 6: Distribució territorial de ciutats mitjanes

Municipis de 10.000 a 100.000 hab./1.000 km²	
Europa-15	1,75
Espanya	1,12
Comunitat Valenciana	3,53

Font: ETCV (Doménech Gregori, 2011a: 6). Dades de l'any 2009.

El document de l'ETCV fa ús de les àrees d'influència de les ciutats per a dividir el territori en quinze àrees funcionals segons criteris de polaritat territorial, que es basen en els fluxos de mobilitat per motius de treball, consum, oci i provisió de serveis administratius i pels fluxos de provisió de serveis avançats a empreses, com després veurem (*vid.* figura 13). L'ETCV destaca el policentrisme i l'equilibri del sistema de ciutats valencià com una fortalesa en tres dels seus objectius: mantindre la diversitat i la vertebració del sistema de ciutats (objectiu 1), aplicar de forma eficient els instruments d'equitat territorial (objectiu 12), i desenvolupar fórmules innovadores de governança territorial (objectiu 25).

Ara bé, tot i que es donen les condicions per teixir una xarxa eficient de nuclis que permeten equilibrar el territori, per a un adequat i equilibrat accés als béns i serveis és necessària la cooperació entre les distintes administracions i amb els actors privats. En aquest aspecte la situació és menys favorable. Els documents que consideren una fortalesa la xarxa de ciutats assenyalen en canvi com a debilitat el dèficit existent quant a governança, planificació i cooperació supramunicipal i intermunicipal. Cal destacar, a més, que els plans d'acció territorial de caràcter integral, plans d'ordenació territorial subregionals integrals que haurien d'aplicar les recomanacions de l'ETCV en àmbits territorials concrets coincidents amb les àrees funcionals, a penes han estat desenvolupats fins al punt que cap d'ells ha sigut aprovat definitivament. Cal afegir, a més, que alguns dels instruments que es van preveure per a la compensació interterritorial pels diferents usos del sòl permessos, com els fons d'equitat territorial, que figuraven en la Llei 4/2004, d'ordenació del territori i protecció del paisatge (LOTPP) i en els quals l'ETCV centrava la seua atenció, mai es van arribar a aplicar i han deixat d'estar presents en la vigent Llei 5/2014, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana (LOTUP), que va derogar la LOTPP. En definitiva, com deia Sorribes (2004: 131) s'està desaprovechant l'avantatge que suposa una xarxa de ciutats com la que té el País Valencià per no assumir les potencialitats d'aquesta realitat amb unes estructures de col·laboració supramunicipal que permeten planificar i prestar serveis de manera més eficaç.

3. LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA GENERALITAT: EVOLUCIÓ I ETAPES

La qüestió de l'organització administrativa i la supramunicipalitat ha estat present en el País Valencià des de fa temps, si bé no sempre amb la mateixa intensitat. Durant molts anys aquest debat ha estat centrat especialment en la comarcalització, i el seu interès sovint anava lligat a la idea d'autogovern. No és d'estranyar, doncs, que durant el segle XX fóra durant la II República quan apareixen les primeres propostes de divisió comarcal i en els anys 70 quan aquestes es multipliquen¹⁶. En un debat on entraven elements ara més consolidats com l'existència o no de les diputacions, es tractava de plasmar en les estructures administratives i en la divisió territorial valenciana una realitat històrica i social però també unes àrees de prestació de serveis més funcionals i eficients.

Durant els anys 70 i 80 la qüestió de l'organització del territori era de plena actualitat, i els debats sobre aquesta eren dinàmics i vius, tal com destacava —i reivindicava amb certa perspectiva en un moment de crisi política, econòmica i «reputacional» al País Valencià— Josep Vicent Boira en el seu assaig *Valencia, la tormenta perfecta* (2012: 198-199). Com a prova d'aquest interès dels anys de la recuperació de l'autonomia, podem destacar la *Taula Redona sobre la Comarcalització al País Valencià*¹⁷ que va organitzar la Diputació de València en novembre de l'any 1979, amb les quals es pretenia oferir una base tècnica i científica per a prendre les decisions polítiques futures en un moment en què s'estava iniciant l'elaboració de l'avantprojecte d'estatut d'autonomia¹⁸. Aquestes jornades, després de ponències i debats entre intel·lectuals de diversos àmbits i disciplines¹⁹, van finalitzar amb unes conclusions que es van remetre a la comissió redactora de l'estatut, que incloïen quatre punts (Diputació de València, 1982b: 109): que l'estatut havia de posar les bases per a una profunda remodelació de l'ordenació territorial valenciana en un futur immediat; que en ella la comarcalització i la reestructuració dels partits judicials havien de ser el primer pas procurant que aquests últims agruparen comarques íntegres i amb característiques comunes; que l'estatut havia de deixar la porta oberta a la possibilitat futura d'una remodelació de la divisió provincial de manera més coherent i eficaç en «governacions»; i que l'autonomia havia de significar també una descentralització interna del País Valencià que a llarg termini havia de tindre com a elements bàsics els municipis, les comarques i les governacions.

¹⁶ Per a una anàlisi detallada dels precedents de les demarcacions comarcal i de les propostes existents durant el segle XX vegeu Membrado (2013: 37-65).

¹⁷ *Vid.* Diputació de València (1982a i 1982b).

¹⁸ Aquesta pretensió queda palesa en les intervencions del president de la Diputació en aquell moment Manuel Girona. És coneguda l'anècdota en la qual Girona es va anunciar com a l'últim president de la Diputació de València, a la qual ell mateix es refereix en la presentació de la taula redona (*vid.* Diputació de València, 1982a: 12).

¹⁹ Entre els participants (tots homes, això sí) estaven geògrafs com Josep M^a Bernabé, Vicenç M. Rosselló, Pedro Pérez Puchal o Joan F. Mateu, economistes com Vicent Soler, Manuel López Estornell, Antoni Rico, José Honrubia (aquest per part de l'equip PREVASA) o Bernardí Cabrer, sociòlegs com Josep Vicent Marqués, Josep M^a Tortosa i Rafael Ninyoles, juristes com Lluís Aguiló i Vicent Franch, periodistes com Vicent Ventura i Ferran Vidal i Gil i altres personalitats com Joan Francesc Mira, Max Cahner o Josep Piera (aquest per part del Col·lectiu de Mestres de la Safor). Algunes d'aquestes persones assumiren després responsabilitats públiques en els governs socialistes de la Generalitat.

Tot i que la consolidació de les províncies en el sistema constitucional espanyol va determinar en gran part la falta de plasmació de propostes ambiciosos en relació amb l'organització territorial, el contingut de les referides jornades evidencia l'estat dels debats que estaven tenint lloc de manera simultània al procés autonòmic. Qüestions com les economies d'escala, l'inframunicipalisme, la insuficiència de l'àmbit comarcal des del punt de vista funcional (que porta a pensar en governacions), els diferents criteris per a la divisió comarcal, els sentits i objectius de la comarcalització, les implicacions polítiques d'aquest procés i les vies per a la seua implantació tenint en compte el recent model constitucional ens parlen d'un debat de certa sofisticació i riquesa en un moment en què començaven a intuir-se alguns dels canvis que hem vist en el segon capítol. Aquest interès per la comarcalització i l'organització territorial que va acompanyar la recuperació de l'autonomia va estar present de diferents maneres en els primers governs socialistes de la Generalitat. Membrado (2013: 66-75) distingeix, pel que fa a l'actitud de la Generalitat respecte a la qüestió, quatre fases o moments diferenciats. Inspirats amb aquesta diferenciació, podem adaptar-la i completar-la amb altres elements per a identificar, fins a dia de hui, un total de cinc etapes, que analitzarem a continuació i que hem sintetitzat en la figura 9 que trobarem al final d'aquest apartat.

El primer moment (1982-1987) es caracteritza per un fort interès per la comarcalització, que s'identifica directament amb la idea d'autogovern, tot des de la concepció que és a la Generalitat a qui correspon el seu impuls, segons apunta Membrado (2013: 66)²⁰. Cal remarcar que una de les primeres lleis de la Generalitat (fins i tot prèvia a la llei que regula el Consell i la seua estructura administrativa²¹) va ser la Llei 2/1983, per la qual es declaren d'interés general per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les diputacions provincials, llei que faculta el Consell per a coordinar, segons directrius establides per decret, determinades funcions de les diputacions provincials que considere d'interés general²². D'altra banda, durant aquest període es convoca una comissió d'experts sobre la comarcalització, es crea en 1985 la Conselleria d'Administració Pública (amb Vicent Soler al seu capdavant) i, l'any següent, el Consell Valencià d'Administració Local²³, òrgan de col·laboració entre la Generalitat i els governs locals que tenia com a funció emetre informes i propostes en relació amb l'àmbit local. Resulta paradigmàtic que en el mateix decret de creació es preveu com un òrgan provisional fins a l'aprovació de la Llei valenciana del règim local i organització territorial, que finalment mai es va aprovar. Cal destacar en aquest període també el Decret 170/1985, de 28 d'octubre,

²⁰ Tal com es reflecteix en la Taula Redona de 1979 (Diputació de València, 1982a i 1982b), una qüestió que des del primer moment estava en els debats sobre la comarcalització era si aquesta s'havia de produir *des de dalt* a iniciativa de la Generalitat o si, per contra, havia de ser inicialment un procés articulat a partir de la creació de mancomunitats, almenys transitòriament.

²¹ La Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell.

²² Aquesta llei, que després de ser recorreguda davant el TC va ser validada per aquest, es va desplegar en diferents àmbits mitjançant una sèrie de decrets que van quedar integrats en el Decret 129/1985, de 23 d'agost, pel qual es determinen les directrius de coordinació de les funcions pròpies de les diputacions provincials de la Comunitat Valenciana declarades d'interés comunitari, decret que va ser derogat l'any 2010 per la LRLCV.

²³ Decret 99/1986, de 30 de juliol, pel qual és creat i regulat provisionalment el Consell Valencià d'Administració Local.

sobre procediment en la creació de demarcacions funcionals amb incidència territorial, amb el qual es pretenia coordinar la base territorial de les actuacions amb impacte en el territori que portaren a terme les diferents administracions, amb la vista posada a la futura divisió comarcal en la prestació dels serveis de la Generalitat. Finalment, cal remarcar d'una manera especial que en aquesta etapa, concretament l'any 1986, es va crear el Consell Metropolità de l'Horta (CMH), la primera i la més ambiciosa experiència d'entitat metropolitana que s'ha portat a terme des de la recuperació de l'autonomia.

Una segona fase (1988-1993) s'inicia amb l'arribada de Joaquín Azagra, que substitueix Vicent Soler, i es caracteritza per una certa pèrdua de protagonisme de la qüestió comarcal en l'agenda política i l'assumpció d'una via més flexible i graduada que va rebre el nom de de comarcalització *a la carta*, que s'havia de produir *des de baix*, a partir de la lliure voluntarietat dels mateixos municipis i del foment dels instruments de l'associacionisme municipal, especialment les mancomunitats. Es descarta, d'aquesta manera, l'opció d'una comarcalització feta per llei a iniciativa del Consell.

Per a conèixer les línies bàsiques d'aquesta etapa resulta interessant atendre a la ponència del que fou director general d'Administració Local entre 1985 i 1987 Martín Sevilla durant les jornades *Primeros encuentros sobre Mancomunidades de la Comunidad Valenciana* celebrades l'any 1986²⁴ i a les del director general de l'Institut Valencià d'Administració Pública Rafael De Juan i Fenollar en el I Congrés d'Administració Valenciana de l'any 1991²⁵. Sevilla incideix en el gran canvi que va suposar la transferència de la competència a la Generalitat en l'impuls de l'associacionisme intermunicipal, que es manifesta en l'evolució del nombre de mancomunitats. En aquest sentit, remarca la conveniència de fomentar la constitució de mancomunitats perquè la prestació dels serveis mínims siga compatible amb l'autonomia local en un procés que puga derivar en un model més eficient d'administració, i deixa veure que amb aquest fi s'estava treballant en nous instruments normatius com són noves lleis de mancomunitats i de règim local valencià (Sevilla, en CAP, 1986: 105). De Juan entra amb més detall en el projecte de llei de mancomunitats i l'avantprojecte de llei de govern local i organització territorial, en els problemes del mapa municipal i en aquest model de comarcalització gradual com a manera d'aconseguir les economies d'escala necessàries per a l'autonomia local.

Un dels elements que influeixen en la decisió de no optar per una comarcalització «per llei» va ser el possible cost polític pel reviscolament de la «guerra de símbols», junt amb l'adopció d'una visió més funcional, que no considera les comarques com un fi sinó com un instrument més dins de

²⁴ Vid. Sevilla, en Conselleria d'Administració Pública, 1987: 99-106.

²⁵ De Juan i Fenollar, abans de ser director general de l'Institut Valencià d'Administració Pública, havia substituït l'any 1987 a Sevilla en la Direcció General d'Administració Local, càrrec que va exercir fins l'any 1990. A més, uns anys abans havia escrit el llibre *La qüestió comarcal*, publicat l'any 1981, en el qual defensava la conveniència d'institucionalitzar la comarcalització en el futur Estatut d'Autonomia i de preveure en aquest la possibilitat d'ens supracomaricals com governacions o regions (Juan i Fenollar, 1981: 74-75), en el mateix sentit de les conclusions de la *Taula Redona sobre la Comarcalització al País Valencià de 1979*. Resulten d'interès les ponències en el I Congrés d'Administració Valenciana sobre les mancomunitats d'interès comarcal (vid. De Juan i Fenollar, en CAP, 1992: 309-320) i sobre el mapa municipal valencià, aquesta última junt amb el que en aquell moment era director general d'Administració Local Salvador Verger i Estrela (vid. De Juan i Verger, en CAP, 1992: 389-399).

l'associacionisme municipal i l'organització territorial (De Juan i Verger, en CAP, 1992: 395). Aquesta comarcalització *a la carta* s'impulsa mitjançant diferents instruments. Durant aquesta etapa es va elaborar en 1988, per mandat del Decret 170/1985 i fruit dels treballs de la comissió d'experts²⁶, una proposta de demarcacions territorials homologades (DTH), que incloïa una delimitació de referència amb tres nivells territorials. Amb això es pretenia coordinar les àrees funcionals d'actuació de les administracions públiques en el sentit a què es referia el mencionat decret per a facilitar la futura divisió comarcal en la prestació de serveis. Al seu torn, servia també de referència per a promoure la formació de mancomunitats que s'adequaven a aquestes demarcacions. Per a aconseguir açò últim es va crear la figura de les «mancomunitats d'interés comarcal», que va incentivar la Generalitat per a fer compatible l'associacionisme local amb els criteris d'organització territorial eficient. És per això que es cercava clarament l'objectiu d'articular un mapa comarcal a partir de les mancomunitats i de reduir al mínim la superposició entre elles. Per a aconseguir-ho es va crear un fons de cooperació amb les mancomunitats i es valoraven aquests aspectes com a criteris de distribució de les subvencions, criteris que s'establien en col·laboració amb un Consell Assessor de Mancomunitats format per presidents d'algunes d'aquestes (*vid.* Verger i Mompó, en CAP, 1992: 407-413). En definitiva, s'intentava fer compatible l'associacionisme i la voluntarietat dels municipis amb una visió completa de l'organització territorial valenciana, tot amb la vista posada en una futura comarcalització i en la conveniència d'una major descentralització des del nivell autonòmic cap a aquests ens. Es tractava d'una via per a aconseguir economies d'escala i garantir l'autonomia local alternativa a solucions més costoses.

Tot i aquest èmfasi en futures lleis i normes, durant el mandat d'Emèrit Bono (1988-1993) aquests projectes van quedar paralitzats i mai no es van aprovar. El projecte de llei de mancomunitats valencianes va arribar a presentar-se a les Corts l'any 1987, però va decaure en coincidir amb el final de la legislatura. No es va tornar a presentar en la següent amb l'argument que s'incorporava el seu contingut a l'avantprojecte de llei de governs locals i organització territorial, però aquest projecte mai va arribar a les Corts, fins al punt que no va haver-hi una llei valenciana de règim local fins l'any 2010, amb la LRLCV, i que la primera llei específica de mancomunitats es troba actualment en tramitació parlamentària. Finalment, l'any 1993 va desaparèixer la Direcció General d'Administració Local i també ho va fer aquesta via d'impuls de les mancomunitats. Tot i això, cal dir que els anys 80 fou quan més mancomunitats es van crear i que és d'aquell període d'on es deriven la majoria de les existents actualment, especialment les que coincideixen amb els límits comarcals.

Des d'un punt de vista polític i amb la perspectiva dels anys, pel que fa a les causes que contribuïren a la pèrdua de centralitat de l'organització territorial en l'agenda pública i institucional durant els governs del PSPV, un protagonista directe com Vicent Soler apuntava fa uns anys a l'existència d'una certa oposició interna dins del seu partit en les capitals provincials i, sobretot, en les

²⁶ Per a més informació sobre les propostes i concepcions existents en el si d'aquesta comissió vegeu Membrado (1997: 84).

comarques d'Alacant, tal com recull Membrado (2013: 67). Així mateix, Manuel Alcaraz, en el seu assaig *De l'èxit a la crisi* (2009: 47-48) considerava aquesta pèrdua de centralitat en el discurs del PSPV com una mena d'«efecte col·lateral» dels traumes derivats dels conflictes identitaris de la Transició, ja que en intentar desactivar les causes d'aquest conflicte sense elaborar un relat autònom valencià s'abandonarien les referències que pogueren jugar un paper cohesionador, com poden ser les vinculades a l'organització territorial. En qualsevol cas, amb el pas dels anys aspectes com la comarcalització i la vertebració del territori perderen presència paulatinament en l'agenda fins a deixar de ser una prioritat²⁷.

La tercera etapa que recull Membrado va des de l'última etapa de govern socialista fins a pràcticament la darrera crisi econòmica, i es caracteritza pel desinterés cap a la reforma del sistema territorial valencià i l'ajornament de la qüestió comarcal. La indiferència cap a la qüestió en les polítiques públiques reals no ha impedit que en determinats moments es pugui fer referència retòricament a elles, i en aquest sentit s'explica la introducció de la referència a les comarques en l'Estatut d'Autonomia i en la LRLCV. Però, en qualsevol cas, ja sense estar en l'agenda política ni existir a penes cap probabilitat real que es porte a terme, almenys com es plantejava en els primers debats. En dues ocasions, el 1994²⁸ i el 2002, el Grup Parlamentari EUPV va presentar en les Corts Valencianes proposicions de llei de comarcalització per a la creació de comarques com a entitats locals territorials, però en els dos casos va comptar amb el criteri desfavorable del Consell (el 1994 del PSPV i el 2002 del PP) i no van ser preses en consideració per les Corts. Amb tot, les DTH a què hem fet referència segueixen servint de referència, almenys en gran part, per a la prestació de serveis de la Generalitat en àmbits com l'educatiu, el judicial, el sanitari, l'agrari o el dels centres d'atenció a la ciutadania²⁹. En aquest sentit, tot i que no s'ha formalitzat en normes jurídiques, aquest mapa també s'utilitza per a representar els àmbits comarcals en les bases de dades estadístiques de la Generalitat, com l'Institut Valencià d'Estadística o el Portal d'Informació Argos³⁰. En definitiva, podem dir que, a falta d'una divisió comarcal oficial, el mapa que s'ha utilitzat en tot moment per a representar les comarques és el de les DTH, tant popularment com per les mateixes administracions³¹.

²⁷ En relació amb la (complicada) relació entre el PSPV i l'organització territorial en la seua primera etapa de govern, és ben coneguda l'anècdota segons la qual, en relació amb la falta de vertebració territorial, el president Joan Lerma va declarar en alguna ocasió amb ironia una cosa així com que «els invertebrats també poden ser feliços».

²⁸ La proposició de llei de 1994 es va publicar en el BOCV 234/III de 25 de novembre de 1994 (es pot veure la tramitació en el següent enllaç: <http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268673580626/ConsultaIniciativas.html?lang=ca_VA#iniciativa/181890764820001>) i la del 2002 en el BOCV 141/V de 25 de febrer de 2002 (<http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268673580626/ConsultaIniciativas.html?lang=ca_VA#iniciativa/183388420960000>) (Consultes: 17/09/2017).

²⁹ *Vid.* Piqueras i Membrado (1995: 354-358).

³⁰ Per exemple, en el Banc de Dades Territorial podem destacar les dades relatives als municipis agrupats per comarques (per les quals entén les DTH-1), sense perjudici de les agrupacions que inclouen les estadístiques sectorials (<<http://www.pegv.gva.es/ca/muncom>>). Igualment en el cas de les bases de dades municipals del Portal d'Informació Argos (<http://www.argos.gva.es/bdmun/pls/argos_mun/DMEDB_COMALISTADO.dibujaPagina?aNComuId=17&aVLengua=v>) (Consultes: 14/05/2017).

³¹ Sense anar més lluny, les Corts Valencianes i l'Institut Cartogràfic Valencià han publicat l'any 2016 un mapa de comarques que es basa per a la divisió comarcal de la proposta de DTH de 1987. Aquest mapa està disponible en línia:

També cal destacar que durant aquesta etapa, si bé no s'avança de manera significativa en la vertebració territorial, sí que van guanyant pes una sèrie de reivindicacions del municipalisme que posen el focus en la necessitat d'una *segona descentralització* que s'havia de produir des de les comunitats autònomes cap als governs locals. Agulló (2013: 246-249) explica molt bé com va ser el procés d'extensió i implantació d'aquesta segona descentralització i en què es va arribar a plasmar exactament, primer a escala estatal i després en l'àmbit valencià. Així, en el marc de la reivindicació de la segona descentralització es va impulsar des de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) l'anomenat «Pacte Local» entre aquesta federació, l'AGE i les CA. Açò es va plasmar a escala estatal en una sèrie de reformes legals, com la que va suposar la creació d'un procediment de defensa de l'autonomia local davant el TC i altres reformes que afectaven la LBRL, i va continuar amb la publicació l'any 2005 del Llibre blanc per a la reforma del govern local³². En l'àmbit valencià es va posar de manifest també la necessitat d'avançar cap al Pacte Local Valencià. No en va, ja l'any 1996 es va aprovar una resolució³³ en les Corts Valencianes per a la creació de la Comissió paritària entre el Govern Valencià i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies (FVMP) per a desplegar aquest pacte, comissió que havia d'elaborar una proposta que incloguera entre altres coses el finançament i les competències dels governs locals, el fons de cooperació municipal i la comarcalització. Així mateix, l'any 1999, en la seua VII Assemblea General Extraordinària, la FVMP va aprovar el Pacte Local amb el suport de totes les forces polítiques representades, compromís polític que incloïa impulsar la segona descentralització i aprovar una llei valenciana de règim local i un fons de cooperació municipal. En els anys següents, des d'aquesta federació es va continuar demandant aquestes mateixes qüestions, fins arribar a elaborar l'any 2004 en la seua X Assemblea un document de bases per al Pacte Local Valencià que incloïa els principis d'una futura regulació del règim local valencià. Després d'anys de reivindicacions per part dels municipis, la Generalitat va constituir l'any 2005 la Comissió Interdepartamental per al Desplegament de la Segona Descentralització³⁴, i es van introduir en la reforma de l'Estatut d'Autonomia del 2006 les demandes del moviment municipalista. Una de les novetats d'aquesta reforma és que inclou la Comissió Mixta entre la Generalitat i la FVMP, creada finalment per decret l'any 2008³⁵. La comissió interdepartamental va promoure una major presència dels governs

<http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Noticia_C/1286320772092/Noticias.html?lang=ca_VA&p=1260974715054> (Consulta 30/05/2017).

³² Vid. Ministeri d'Administracions Públiques (2005).

³³ Resolució 99/IV sobre desplegament del pacte local a la nostra comunitat, aprovada el 25 de setembre de 1996 i publicada en el BOCV 87/IV de 4 d'octubre de 1996. Enllaç: <http://www.cortsvalencianes.es/BASISCGI/BASIS/BOCV/WEB/IMAGENES_PDF/DDD/831.pdf> (Consulta 01/07/2017).

³⁴ Decret 87/2005, de 29 d'abril, del Consell de la Generalitat, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental per al Desplegament de la Segona Descentralització.

³⁵ Aquesta comissió es va crear pel Decret 81/2008, de 6 de juny, pel qual es crea la Comissió mixta de cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies. Aquests òrgan, inclòs en l'EACV, té la peculiaritat de què la representació institucional dels governs locals la porte a terme una associació de caràcter privat com la FVMP, a diferència de l'antic Consell Valencià d'Administració Local creat l'any 1986.

locals en els diferents àmbits, i el procés va culminar finalment amb l'aprovació l'any 2010, onze anys després de l'acord unànim de la FVMP, de la llei valenciana de règim local, la LRLCV.

La quarta etapa a què es refereix Membrado es dona amb la crisi econòmica i el context de les polítiques d'austeritat, que porten al govern de l'Estat a adoptar una política recentralitzadora i a actuacions que, especialment de cara a l'exterior, visibilitzaren la voluntat de redimensionar el sector públic i d'estalviar i racionalitzar recursos. Es passa de l'apatia i el desinterés cap a la intermunicipalitat a un veritable qüestionament de tot el que supose l'existència de nous ens i, per extensió, dels ens intermunicipals, i s'assimila aquests a les entitats del sector públic dependent. Amb el mateix argument de la racionalització, es qüestiona la fragmentació del mapa municipal i s'adopten vies per a reduir o *tutelar* les competències els municipis, en un procés en què alhora s'enforteixen les diputacions provincials. El màxim exponent d'aquesta etapa seria la LRSAL. D'altra banda, com explica amb detall Beneyto (2015) en la seua anàlisi del període 2010-2013, aquests anys es caracteritzen també per una política d'estabilitat pressupostària que s'intensifica a partir de la reforma de l'art. 135 de la CE del 2011 i que suposa una forta restricció de la despesa i la impossibilitat d'endeutament dels municipis. Aquesta política va fer recaure l'esforç de reducció del dèficit de les administracions especialment en les comunitats autònomes i els municipis, les que presten els serveis més bàsics, la qual cosa va limitar molt la capacitat de gestió i prestació de serveis d'aquests i va agreujar el seu problema de finançament, en no poder endeutar-se ni comptar amb ingressos suficients. Per últim, en aquesta etapa s'abandonen els projectes existents en la línia de la segona descentralització i, en l'àmbit valencià, una vegada aprovada la LRLCV, no arriba mai a crear-se el Fons de cooperació municipal, una reivindicació històrica del moviment municipalista prevista en l'EACV i en la mateixa LRLCV.

Si seguim en aquesta distinció entre etapes pel que fa a sensibilitat territorial i actitud respecte a la vertebració territorial d'acord amb l'esquema amb què ens guiem, podríem pensar que ens trobem actualment en una cinquena etapa des del canvi en el govern de la Generalitat l'any 2015. Actualment està tramitant-se el Projecte de llei de Mancomunitats, que inclou una regulació molt més completa de les mancomunitats que la que recull actualment la LRLCV, que es basa en la flexibilitat i amb la que es promouen les mancomunitats mitjançant l'incentiu a la col·laboració voluntària entre els municipis, d'acord amb el principi de subsidiarietat. El projecte inclou un mandat al Consell perquè establisca per decret les demarcacions territorials, i crea la qualificació de «mancomunitats d'àmbit comarcal» per a les que complisquen una sèrie de requisits. Per tant, es cerca una espècie de procés de comarcalització *des de baix*³⁶, d'una manera que recorda a la segona etapa que hem tractat més amunt. Aquest projecte

³⁶ Així es va destacar en la primera presentació del projecte (http://www.president.gva.es/va/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa.jsessionid=B168138D6F3971A1E37205EE431DD235?id=682305) i va ser acollit pels mitjans de comunicació com es veu, per posar tres exemples, en la cobertura de *El Temps* (<http://eltemps.cat/una-comarcalitzacio-a-la-carta/>), *Levante-EMV* (<http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2016/06/14/puig-desafia-diputaciones-avanzar-comarcalizacion/1431554.html>) o *Las Provincias* (<http://www.lasprovincias.es/agencias/valencia/201606/13/puig-anuncia-nueva-comarcalizacion-700817.html>), tot i que més recentment el director general d'Administració Local Antoni Such, sense negar

normatiu es complementa amb altres polítiques en el sentit d'enfortir l'autonomia locals mitjançant la suficiència financera dels municipis, com són la dotació i regulació efectiva del Fons de cooperació municipal³⁷ —previst en l'Estatut d'Autonomia i en la LRLCV però mai articulat efectivament— i l'anunci d'una llei valenciana d'hisendes locals³⁸. Junt amb això, en relació amb la vertebració territorial i la coherència de polítiques s'han tractat d'impulsar des de la Generalitat instruments per a la coordinació de determinades funcions de les diputacions provincials considerades d'interés general autonòmic. En aquest sentit, s'ha intentat «desempolsar» la Llei 2/1983 per a, a la seua empara, aprovar dos decrets per a fixar directrius de coordinació de les funcions de les diputacions en les matèries d'esport i de turisme³⁹. Donat que aquests decrets han estat anul·lats judicialment⁴⁰ per considerar el TSJCV que la referida llei de 1983 no vigeix, des del Consell s'ha anunciat que s'està treballant en una nova llei per fer possible aquest coordinació⁴¹. Per últim, cal destacar que actualment es troba en tramitació en les Corts una Proposició de llei del grup parlamentari Compromís amb la qual es pretén oficialitzar la delimitació comarcal sobre la base (explicitada en la iniciativa) de les DTH-1 de 1987, i establir el mandat per a la Generalitat de prendre-la com a referència per a la prestació de serveis. Aquesta iniciativa posa de manifest també una de les dificultats que comporten sempre iniciatives d'aquestes característiques: les suspicàcies locals per les capitalitats comarcals o per l'adscripció a una o a una altra demarcació⁴².

la voluntat de fons d'enfortir l'àmbit comarcal, si que ha matisat aquesta equiparació entre el projecte de llei de mancomunitats i la comarcalització (<https://www.eltamps.cat/article/1101/les-mancomunitats-amenacen-el-futur-de-la-comarcalitzacio>). (Consulta 20/05/2017).

³⁷ Decret 51/2017, de 7 d'abril, pel qual es regula el Fons de Cooperació Municipal Incondicionat de la Comunitat Valenciana.

³⁸ <http://www.europapress.es/valencia/noticia-puig-anuncia-llei-valenciana-dhisendes-locales-per-dotar-dun-marc-financer-estable-als-municipis-20170301190549.html> (Consulta 01/07/2017).

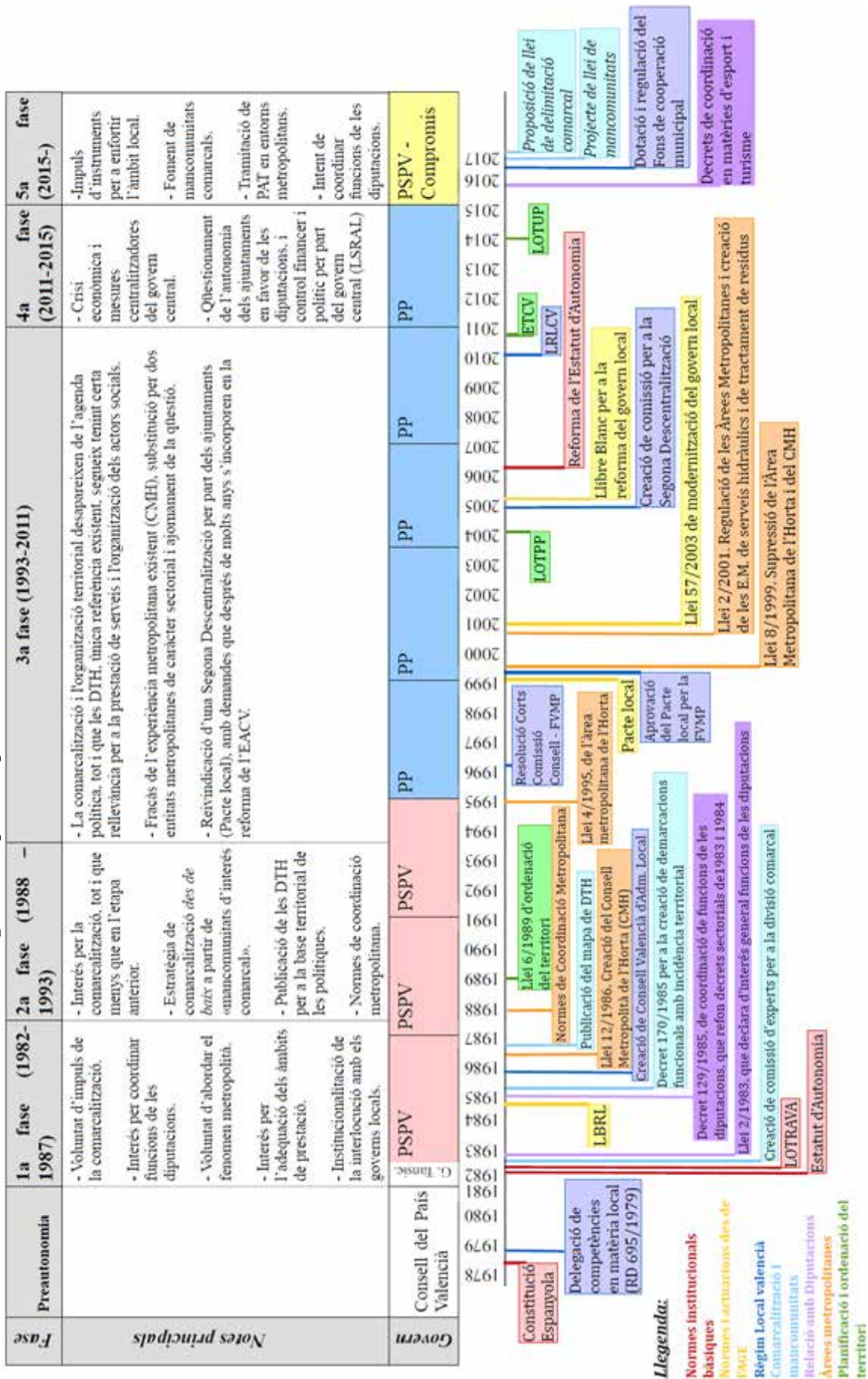
³⁹ Es tracta del Decret 25/2016, de 4 de març, pel qual es fixen les directrius de coordinació per a les funcions que, en matèria d'esport, gestionen les diputacions provincials en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana, i del Decret 26/2016, de 4 de març, pel qual es fixen les directrius de coordinació de les funcions pròpies de les diputacions provincials d'Alacant, Castelló i València en matèria de turisme.

⁴⁰ El TSJCV entén que la Llei 2/1983 va quedar derogada per la clàusula general derogatòria de la reforma de l'EACV de l'any 2006 i de la LRLCV de l'any 2010, tot i no haver-se derogat expressament. El Tribunal Suprem va desestimar el recurs de la Generalitat sense entrar en el fons de l'assumpte per no versar sobre dret europeu ni estatal sinó sobre normes autonòmiques.

⁴¹ <http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2017/09/15/consell-prepara-ley-coordinar-diputaciones/1615477.html> (Consulta 23/09/2017).

⁴² La Proposició de llei sobre delimitació territorial comarcal s'ha publicat en el BOCV 176/IX del 10 de maig de 2017 i, tot i que compta amb el criteri favorable del Consell, es troba en les fases inicials de la tramitació. Tot i explicitar-se que es pren de referència les DTH com a punt de partida, ha hagut una certa polèmica a l'Horta Sud (ja que es considera que es divideix la comarca en incloure la proposta també l'Horta Oest) i per la capitalitat de les comarques de la Serrania i de la Plana Baixa (<http://www.levante-emv.com/comarcas/2017/06/13/ley-comarcas-enfrenta-borriana-vila/1579601.html>). (Consulta 23/09/2017).

Figura 9: Etapes en la política territorial de la Generalitat



Font: Elaboració pròpia.

4. BASE TERRITORIAL DE LES POLÍTIQUES AUTONÒMIQUES: DEMARCACIONS TERRITORIALS I ÀREES FUNCIONALS

Si volem atendre a la coherència de polítiques sobre el territori hem de tindre en compte dues vessants. D'una banda, les delimitacions establides pel govern autonòmic en la planificació i en la prestació de serveis i, d'altra banda, les formes de col·laboració i associacionisme que s'articula entre els mateixos municipis. Així, es tracta d'entendre la intermunicipalitat com un element que es pot generar des de les actuacions *top-down* que articulen els governs de nivell superior i també des de l'associacionisme dels municipis. Igualment, és rellevant des d'ambdues perspectives atendre a quines són les àrees territorials que configuren les dinàmiques socioeconòmiques, ja que, al cap i a la fi, les polítiques i la seua base territorial cerquen gestionar les necessitats que es deriven d'aquestes dinàmiques.

La relació entre aquestes dues vessants és clara. Hem dit ja que un dels principals reptes per qualsevol govern és abordar la realitat multinivell en les polítiques públiques i les interdependències entre els diferents actors. Igualment, hem fet èmfasi també en la necessària coherència que ha d'haver entre les actuacions públiques i en la potencialitat que té el territori per a articular aquesta pluralitat. És per això que quan s'aborden reformes en l'organització territorial s'ha de fer de manera integral posant la vista en els diferents vessants a què ens hem referit. Hem vist ja amb una certa perspectiva històrica que, quan ha hagut interès per la política territorial, les iniciatives per a la reorganització de la prestació de serveis han tingut en compte tant els àmbits territorials de les polítiques de la Generalitat com els de la prestació de serveis i la planificació local, és a dir, una reordenació alhora des de dalt i des de baix.

Les dinàmiques socioeconòmiques de la població i la planificació i prestació de serveis de les administracions públiques configuren determinades delimitacions territorials. En el cas de les dinàmiques socioeconòmiques, aquestes àrees es generen de manera espontània, ja que són producte de múltiples decisions individuals de la població, tot i que aquestes vénen determinades per diversos elements, com són la localització de l'activitat econòmica i administrativa. Així doncs, els llocs i les àrees en què les administracions presten serveis influeixen en la localització i la dinàmica de mobilitat de les persones. Però, al seu torn, aquestes mateixes dinàmiques influeixen en la base territorial de les polítiques públiques, perquè les administracions, per a ser eficaces, volen amb les seues actuacions donar resposta a les necessitats que es generen en la societat. Per tant, hi ha una interdependència mútua entre les decisions que prenen individualment les persones d'un territori i les que adopten els governs.

Tenint en compte açò, veurem primer quins són els espais significatius pel que fa a les dinàmiques de la població i als quals, per tant, han d'atendre els poders públics per a gestionar el territori. El concepte més utilitzat per a veure aquestes dinàmiques és el de mercats locals de treball (MLT), que expressa els desplaçaments de la població des de la residència al treball. Es considera que una àrea és un mercat local de treball quan conté en ella un 75 o un 90% (en funció del criteri que s'utilitze) dels

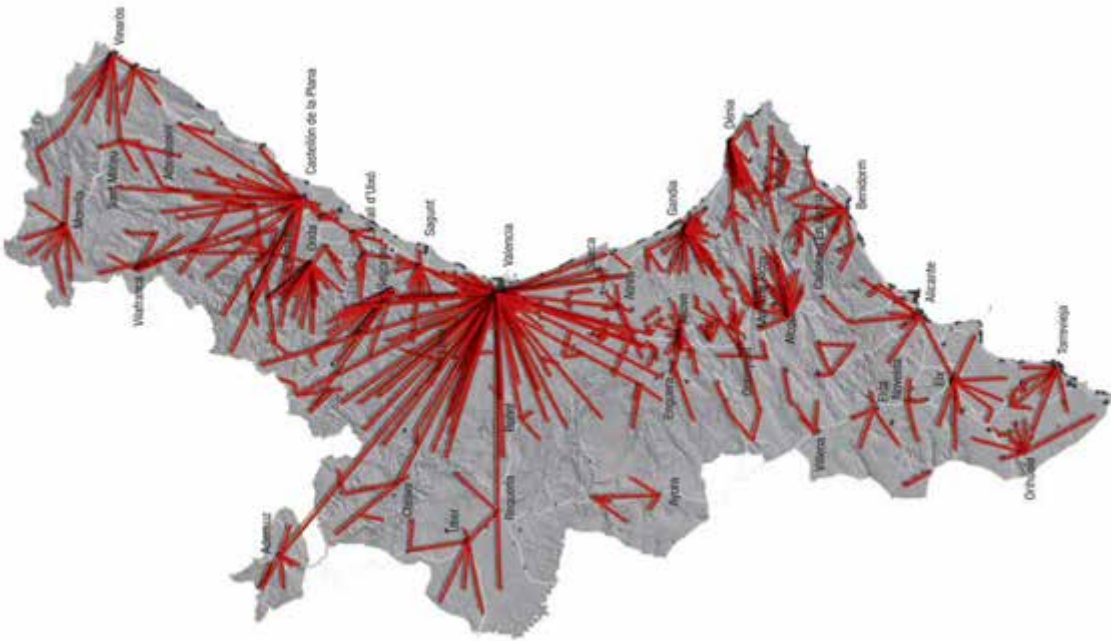
desplaçaments de la residència al treball de la població. Evidentment, si agafem el paràmetre de 75%, les àrees seran de menor grandària i en un nombre major que si el criteri és del 90%.

L'ETCV empra amb aquesta delimitació un concepte que ha sigut utilitzat per diversos treballs que, a partir normalment dels censos de població, han delimitat en diferents moments el que es considera la mobilitat quotidiana de la població. En aquest sentit, podem destacar el llibre centrat exclusivament en els MLT del territori valencià de Casado (2000), o bé el treball de Salom i Casado (2007). Nosaltres hem agafat com a referència les dades de la delimitació de MLT que inclou l'annex documental de l'ETCV. Aquesta noció indica les àrees d'influència i els àmbits territorials en les relacions laborals, i en les quals les persones del territori es mouen per a anar a treballar. Per tant, com es remarca en la mateixa ETCV, aquestes àrees suposen l'existència d'una certa autosuficiència en matèria laboral que les converteixen en els espais més significatius per a articular estratègies i polítiques econòmiques i laborals. Segons les dades de l'ETCV, s'identificarien un total de 55 MLT en el territori valencià, que són els que apareixen en la figura 11. Com podem veure, hi ha coincidència entre les àrees i els fluxos intermunicipals de mobilitat per raons de treball que identifica Salom i que observem en la figura 10, en els quals s'observa l'existència de diferents nivells de polaritat.

Junt amb les àrees de MLT, el document de l'ETCV relatiu al sistema de ciutats recull dos altres fluxos rellevants per a analitzar les àrees d'influència, i que guarden relació també amb la mobilitat. Un s'emmarca també dins de la dinàmica de l'activitat econòmica, i es refereix als fluxos de relacions per a la provisió de serveis especialitzats a empreses, que en aquest cas ja no són únicament desplaçaments en l'espai sinó també relacions per via telefònica o per internet. Segons el referit document, tot i no haver moltes dades al respecte, les poques aproximacions que s'han realitzat indiquen que València, Alacant, Castelló i Elx són evidentment les que més influència tenen, però que ciutats mitjanes com Vinaròs, Xàtiva, Ontinyent, Alzira, Villena i Dénia també doten d'aquest tipus de serveis al seu entorn (Doménech Gregori, 2011a: 23).

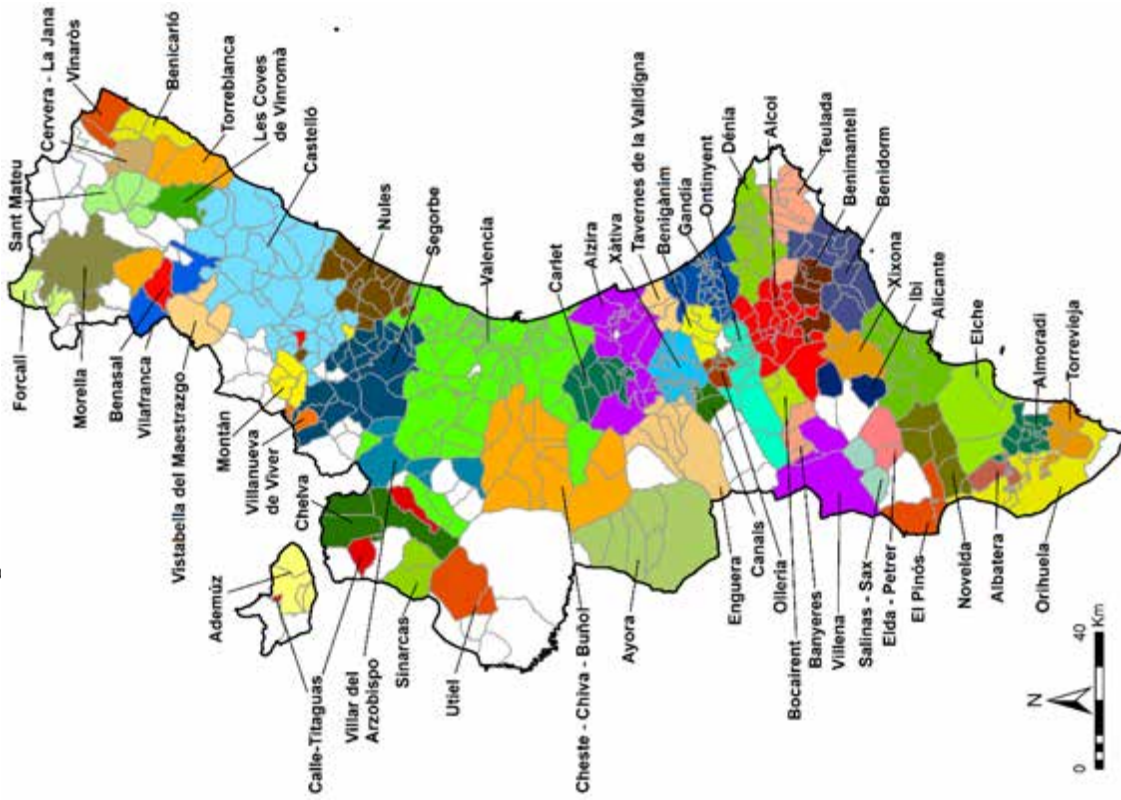
L'altre flux rellevant per a veure les àrees d'influència és el de mobilitat per motiu d'oci, consum o provisió de serveis administratius, que no es produeix diàriament com en el cas dels desplaçaments al treball però sí amb una freqüència relativament habitual. Aquests fluxos estan molt determinats per les decisions de les administracions públiques sobre la base territorial de la planificació i la prestació de serveis, decisions que varien en funció de l'estratègia sectorial. És evident que les àrees en què s'organitzen les àrees sanitàries o educatives determinen d'una manera clara la mobilitat de les persones. És per això que cal fer èmfasi en la coherència de les polítiques sectorials quant a la seua base territorial.

Figura 10: Fluxe de mobilitat per motius de treball



Font: Salom, J., en ETCV (Doménech Gregori, 2011a: 20).

Figura 11: Mercats locals de treball

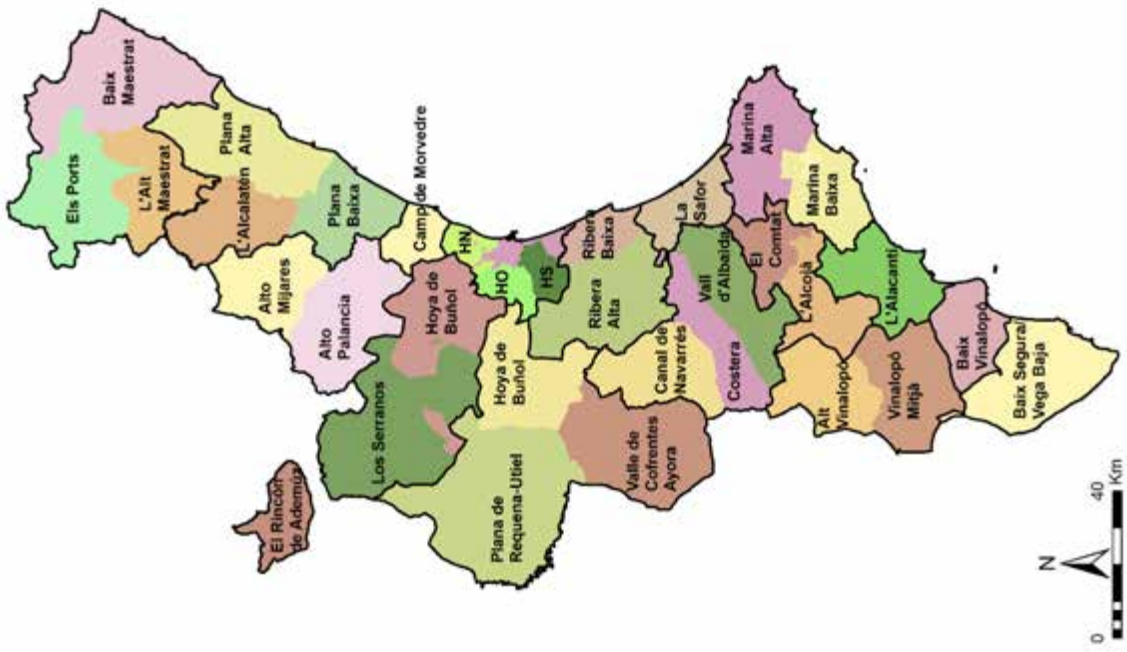


Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'ETCV (2011). Cortesia d'Enrique Peiró.

L'adequació de les polítiques sectorials de les diferents administracions és un element fonamental en l'organització territorial. Com hem vist, els projectes de comarcalització i organització territorial que van haver en el marc del procés de recuperació de l'autogovern partien, com a primer pas, de la reorganització dels àmbits de prestació de serveis públics de governs superiors, com el cas dels partits judicials o els àmbits sanitaris. Durant la primera legislatura es va procurar la coordinació dels àmbits de prestació mitjançant el ja esmentat Decret 170/1985, amb el qual s'estableix que la CAP havia d'emetre un informe preceptiu previ a la creació de demarcacions funcionals amb incidència sobre el territori. Aquesta norma es justificava en la necessitat d'establir una coordinació de les demarcacions que les diferents administracions estaven delimitant en l'exercici de les seues competències per a «facilitar i avançar homogèniament en la tasca comuna d'assolir una divisió comarcal», demarcacions que suposarien «la necessitat d'una estructura orgànica que els done suport».

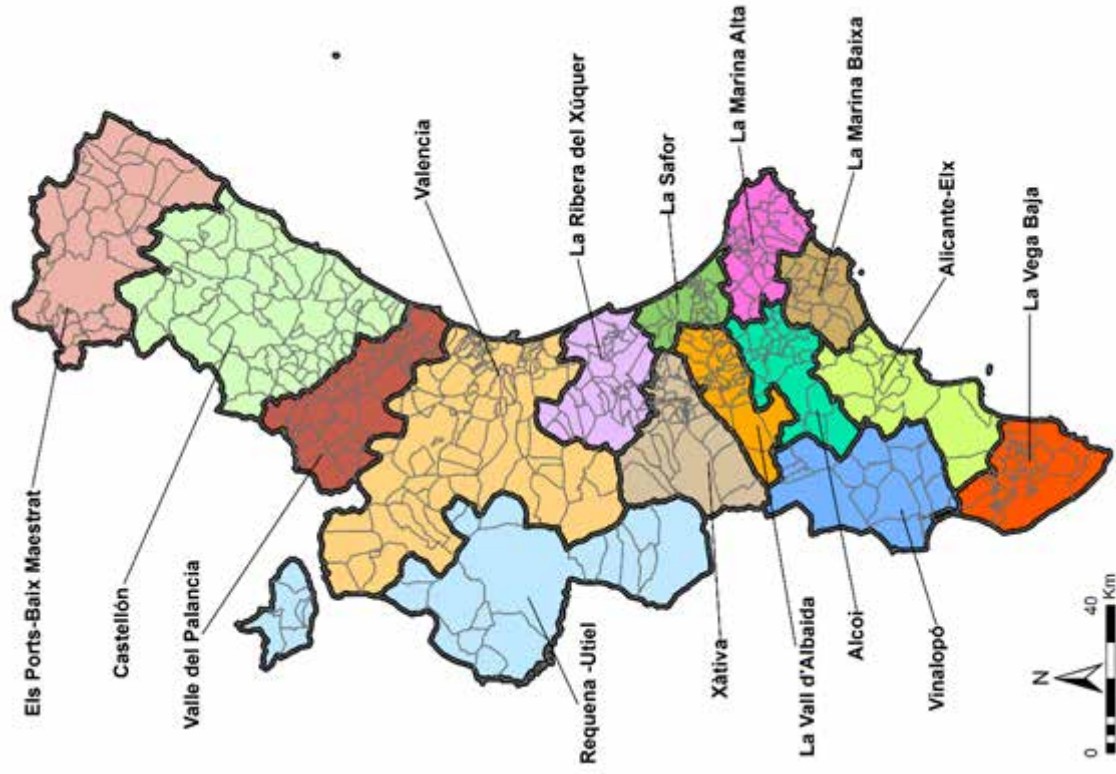
Aquest decret va donar lloc a un mapa de demarcacions territorials, que es va publicar l'any 1988 amb el nom de *Proposta de demarcacions territorials homologades* i que incloïa tres nivells d'agregació. El primer rang i el de menor extensió territorial són les DTH-1, que el document anomena «comarques tradicionals». Sumen un total de 34 delimitacions basades en peculiaritats històriques i geogràfiques, que han creat certa consciència comarcal i que es plasmen «per a la seua utilització en treballs d'estudi i de recollida d'estadístiques, a més de servir com a zonificacions per a diverses institucions i organismes» (CAP, 1988: 9). El segon rang, les DTH-2, és una delimitació intermèdia entre la comarca tradicional i la província, que es justifica perquè el nombre de comarques és excessiu i les províncies són poc representatives de la diversitat del territori. El document les anomena «comarques modernes o urbanes», que se situen entre les grans ciutats capitals de província i les capçaleres d'àmbit local i que són un total de 16. Són aquestes delimitacions les que tindrien la capacitat de vertebrar tot el territori i equilibrar el sistema urbà, i per això el document considera d'«importància estratègica» potenciar aquestes delimitacions per davant de les DTH-1 i les DTH-3, ja que s'identifica amb una política moderna de programació econòmica i d'ordenació territorial (CAP, 1988: 10). El tercer rang rep el nom de DTH-3 i es correspon amb les tres províncies, atés que es tracta d'àmbits reconeguts per la CE i per l'EACV. Des del punt de vista de la política territorial, amb el seu reconeixement com a DTH es pretenia reforçar la seua consideració com a divisió politicoadministrativa de la Generalitat i no únicament com a part de l'AGE, fins al punt que en el document passen a anomenar-se aquestes delimitacions «governacions». La funcionalitat d'aquestes regions havia de ser fonamentalment administrativa, ja que la planificació econòmica i social, que fins al moment s'havia portat a terme segons els àmbits provincials, havia de passar des d'aquests àmbits a centrar-se en les comarques modernes DTH-2, més representatives de la diversitat. En la figura 12 podem veure les delimitacions i els àmbits dels DTH-1 i DTH-2.

Figura 12: Demarcacions territorials homologades nivells 1 i 2



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de CAP (1988). Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 13: Àrees funcionals de l'ETCV



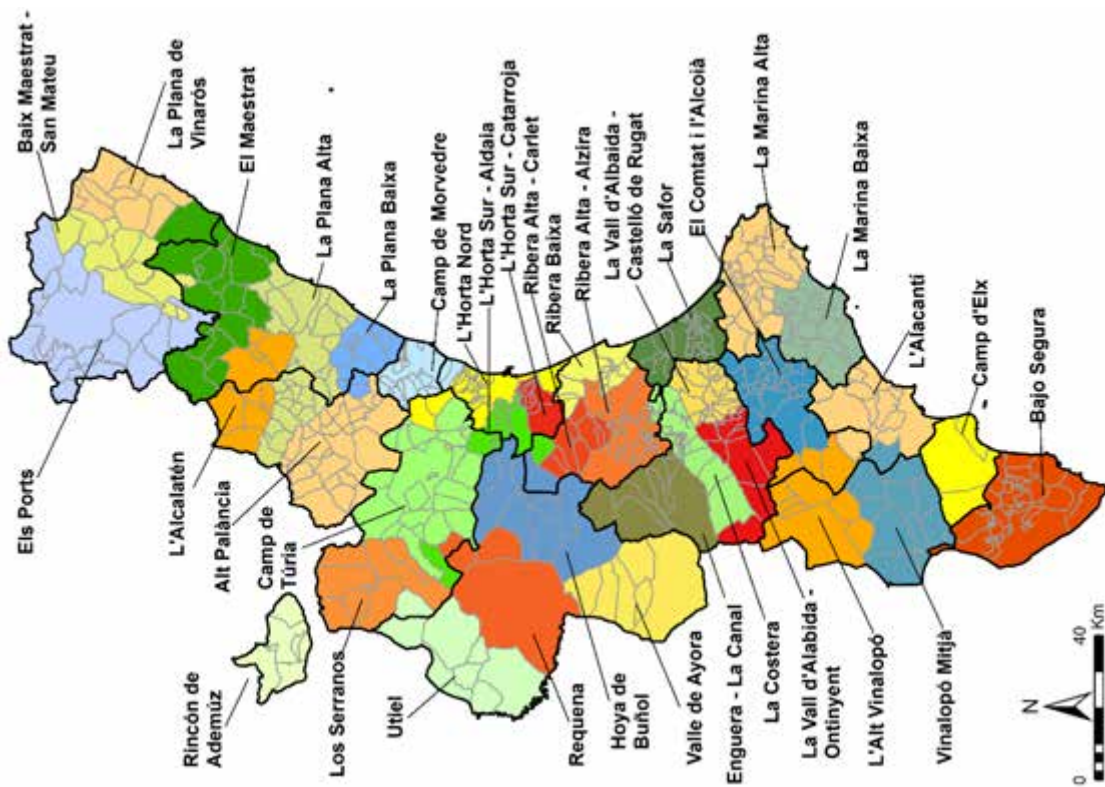
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'ETCV (2011). Cortesia d'Enrique Peiró.

Tot i que, a falta de comarcalització oficial, el mapa de demarcacions territorials homologades s'ha conegut popularment com a mapa de comarques, hem vist que aquesta proposta incloïa tres nivells d'agregació superposats, i que, com a delimitacions funcionals per a la vertebració territorial i la prestació de serveis, aposta clarament per les DTH-2, a les quals anomena «comarques modernes o urbanes» en contraposició a les «comarques tradicionals» de rang 1. D'aquesta manera, amb les DTH-1 es pretenia reconèixer els àmbits d'identificació comarcal sobre la base de peculiaritats territorials i arrels historicoculturals, àmbits que per tant es caracteritzen per l'homogeneïtat i que des del punt de vista de la funcionalitat podien constituir àrees de prestació de serveis en un àmbit d'influència de molta proximitat. No obstant això, els àmbits funcionalment viables són les comarques modernes DTH-2, que integren l'homogeneïtat de la base cultural i històrica amb «l'heterogeneïtat jerarquitzada» de la base econòmica i urbana (CAP, 1988: 19). Aquests àmbits són els que poden articular i organitzar el territori i difondre la innovació, es basen en les relacions interlocals i permeten generar economies d'escala i aproximar-se a una grandària més adient per a la prestació de serveis. Segons el document, aquests àmbits complementen les característiques de les comarques tradicionals amb la jerarquia urbana de les seues ciutats, i per això resulten els àmbits més viables per a la planificació des dels punts de vista polític, administratiu, econòmic i de prestació de serveis.

Així doncs, amb el Decret 170/1985 va haver-hi una norma jurídica amb la voluntat d'adequar les polítiques sectorials i de fer-ho en àmbits funcionals i operatius des del punt de vista de la prestació de serveis i la planificació. Tot i que en els serveis que depenen de la Generalitat la base territorial no és ni molt menys única, la referència de la divisió de les DTH hi està present d'alguna manera, tot i que amb algunes variacions. Podem veure, per exemple, el mapa sanitari (figura 14), els partits judicials (figura 15), les oficines comarcals agràries (figura 16) o, de manera més indirecta, el de les oficines PROP d'atenció a la ciutadania (figura 17). En els primers casos existeixen delimitacions territorials que vinculen directament a les persones usuàries del servei. Ací veiem que, especialment en les OCA, la influència més clara és de les DTH-1 (comarques), tot i que en els mapes sanitari i judicial⁴³ hi ha una certa modulació per densitat i població que fa que, en àrees menys poblades, les demarcacions es corresponguen més amb les DTH-2. En el cas de les oficines PROP no existeix aquesta vinculació tan directa perquè qualsevol persona, independentment del municipi de residència, pot ser atesa en igualtat de condicions en qualsevol oficina, si bé en els criteris de localització de les oficines es deixa veure la influència del pes poblacional i la presència en àmbits comarcals. En canvi, en la localització dels centres del SERVOF d'ocupació (figura 18) i els de formació del SERVOF i FP (figura 19) trobem que, tot i que en els primers hi ha una certa sensibilitat territorial i presència en les comarques, no és així en els centres de formació, on no s'aprecia influència de les DTH ni tampoc cap criteri destacable d'organització del territori més enllà de la major presència d'oficines en les àrees més poblades.

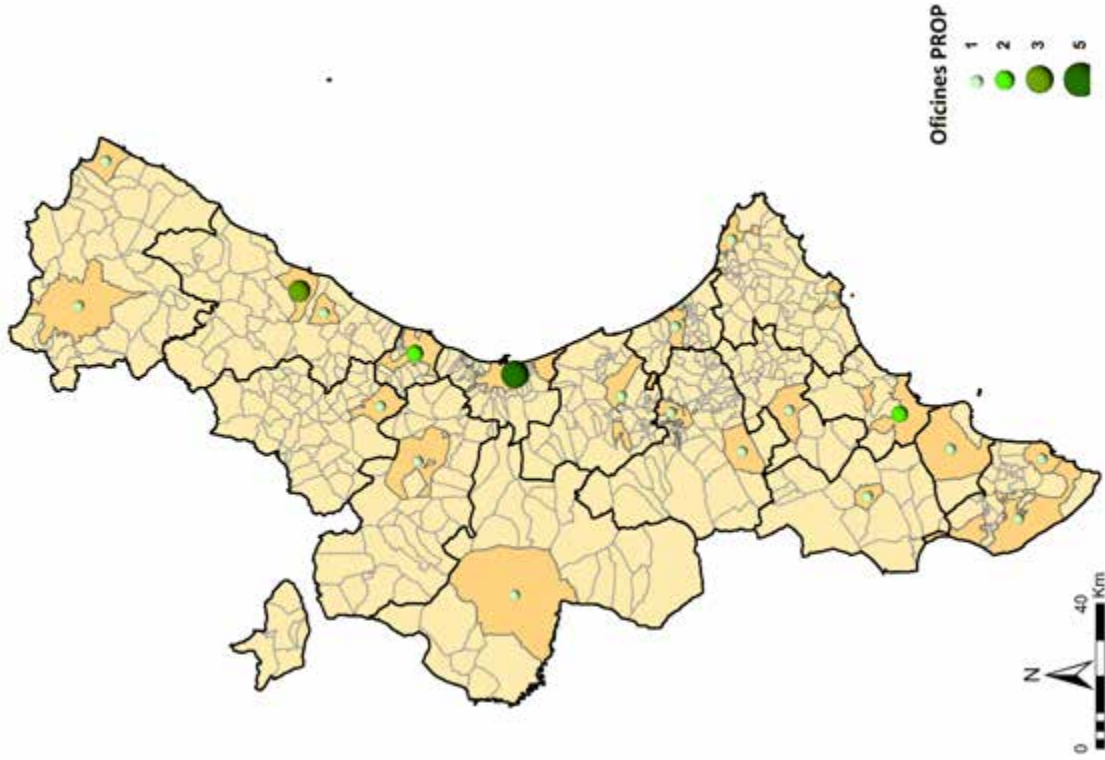
⁴³ Tot i que la planta judicial la fixa una llei estatal, les demarcacions s'establiren amb proposta de les CCAA.

Figura 16: Oficines comarcals agràries i DTH-2



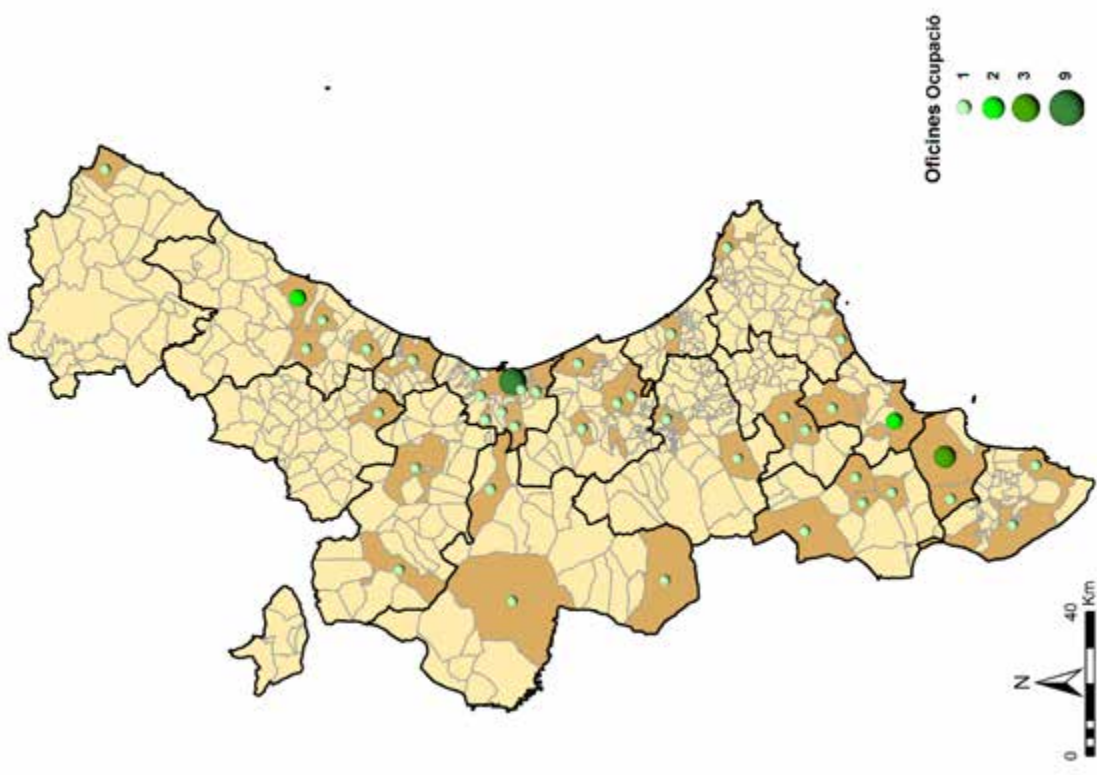
Font: Elaboració pròpia amb dades de Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural (2017) i de CAP (1988). Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 17: Oficines PROP obertes o en procés d'obertura i DTH-2



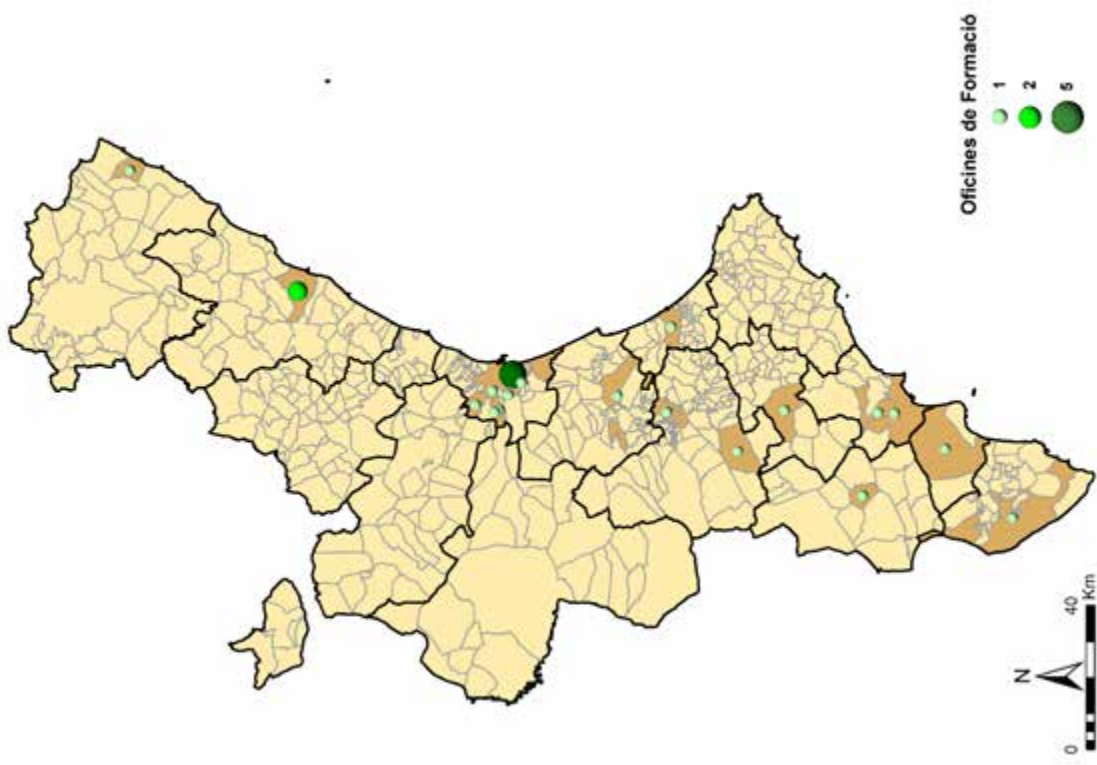
Font: Elaboració pròpia amb dades de Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació (2017) i de CAP (1988). Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 18: Centres SERVOF d'ocupació i DTH-2



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del SERVOF (2017) i de CAP (1988).
Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 19: Centres públics de formació SERVOF i FP i DTH-2



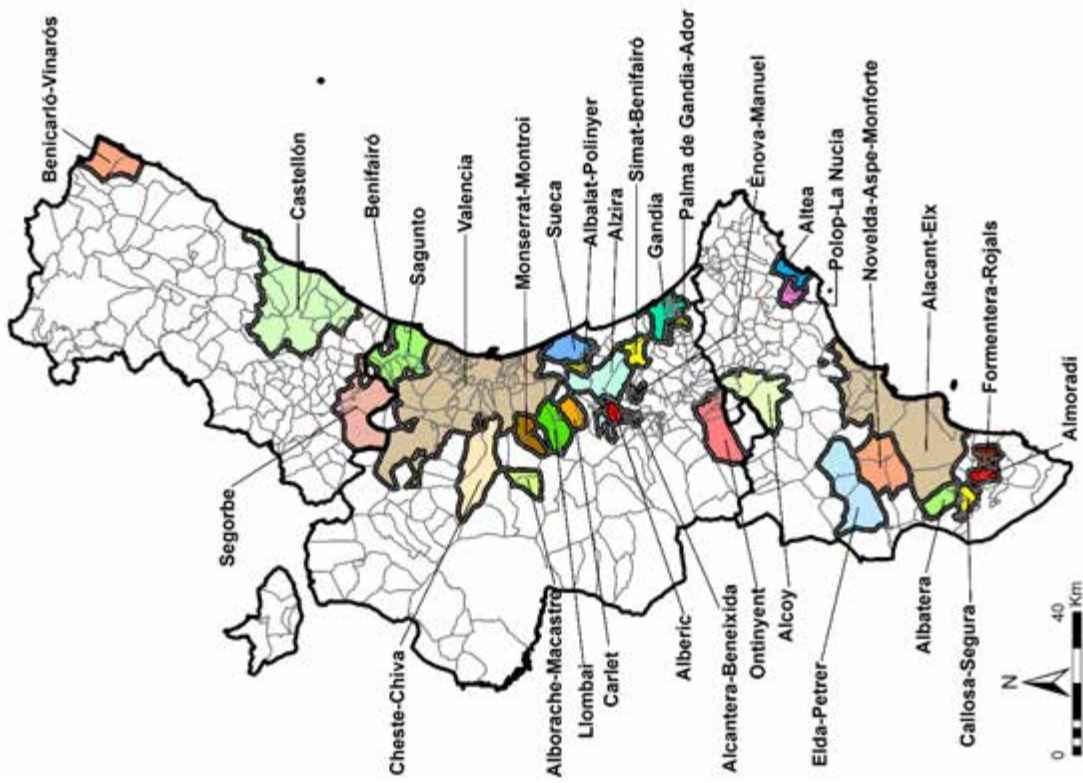
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del SERVOF (2017) i de CAP (1988).
Cortesia d'Enrique Peiró.

Hem vist en primer lloc les àrees de treball, les quals, junt amb els àmbits de provisió de serveis especialitzats a empreses, representen àrees configurades per les dinàmiques socioeconòmiques en el territori, a les quals els governs han d'atendre en la planificació de les seues polítiques. Hem vist també que les àrees que configuren les administracions públiques en la planificació i en la prestació de serveis d'acord amb les estratègies sectorials influeixen en la mobilitat i la localització de les persones. Per tant, s'evidencia la necessitat de què hi haja coherència i coordinació entre les polítiques públiques sectorials i entre les de les diferents administracions. Per això ens hem referit d'una manera especial als intents que ha fet la Generalitat d'adequar la base territorial dels serveis i la planificació i de millorar així l'eficàcia, eficiència i coherència de les actuacions públiques, fonamentalment amb la proposta de demarcacions territorials homologades de 1988.

En el marc de l'ETCV, la CMAAUH va elaborar l'any 2011 una sèrie de treballs en què proposava una sèrie d'àrees de referència per a la planificació supramunicipal: les àrees urbanes integrades i les àrees funcionals. Com a primer i més immediat àmbit de planificació supramunicipal, les àrees urbanes integrades són espais que, independentment dels límits administratius existents, funcionen com a unitats urbanes de funcionament conjunt. En la figura 20 podem veure les que, segons l'ETCV, es podien identificar al País Valencià. Per a determinar-les, es considera la continuïtat de l'espai urbanitzat residencial, terciari i industrial, i s'entén per continuïtat una distància menor a un quilòmetre o a dos, en funció del tipus d'espai o d'activitats econòmiques existents. Junt amb això, té en compte altres aspectes com la grandària demogràfica, la mobilitat, l'ocupació no agrària o raons d'estratègia territorial, així com la voluntat dels municipis (Doménech Gregori, 2011a: 35). Cal apuntar que la metodologia per a la identificació de la contigüitat urbana ha estat emprada en treballs previs a l'ETCV, i que posteriorment s'han publicat també estudis per a la delimitació d'aquest tipus d'unitats en el territori valencià, com el de Salom (2011), realitzat en el marc de l'elaboració de la mateixa ETCV, o el més recent de Salom i Albertos (2014). Igual que en el cas dels MLT i de les àrees funcionals, hem agafat com a referència les dades que inclou l'annex documental de l'ETCV.

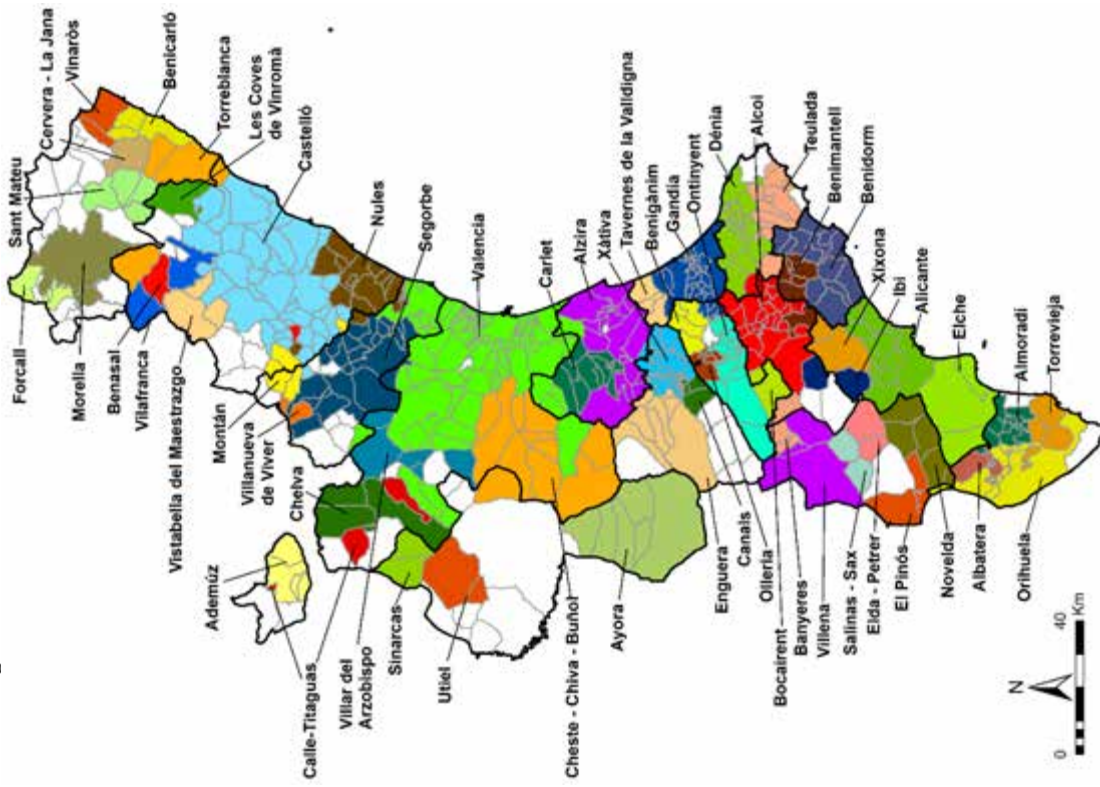
Les altres delimitacions que proposa l'ETCV per a la planificació són les àrees funcionals, que són una referència necessària i abasten tot el territori. Segons l'art. 15.4.e) de l'actualment vigent LOTUP, les àrees funcionals són àmbits territorials d'escala intermèdia per a una planificació i gestió supramunicipal capaç d'articular l'espai regional. L'aleshores vigent LOTPP, que incloïa en el seu art. 38 el mandat de què l'ETCV les identificara, establia que aquestes àrees s'havien de delimitar amb criteris que reflexaren la funcionalitat del territori, com poden ser els moviments de població per a obtenir serveis, les relacions entre espais de residència i àrees d'activitat, els fluxos de trànsit i els processos d'expansió urbana i industrial.

Figura 20: Àrees urbanes integrades



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'ETCV (2011, dades del 2008).
Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 21: Mercats locals de treball i àrees funcionals



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'ETCV (2011).
Cortesia d'Enrique Peiró.

Segons el document de l'ETCV dedicat al sistema de ciutats, la proposta d'àrees funcionals es determina, a més d'amb els criteris que estableix la llei, amb altres tals com l'accessibilitat dels nuclis a les capçaleres que proveeixen béns i serveis, la tradició comarcal històrica, les àrees de treball, les necessitats dels nuclis d'interior i la complementarietat entre entorns urbans i rurals (Doménech Gregori, 2011a: 45). Com veiem en la figura 13, el resultat és un mapa amb un total de 15 àrees funcionals, una àrea menys que en la proposta de DTH-2. En general hi ha una certa adequació entre les DTH-2 i aquestes àrees funcionals, com s'observa en la figura 23, tot i que amb alguns canvis rellevants. En primer lloc, destaca que en les àrees funcionals de l'ETCV ja no hi ha una correspondència exacta amb les comarques tradicionals, a diferència de la proposta de DTH que es basava en una superposició exacta, per la qual cosa hi ha determinades parts d'algunes comarques que s'integren en àrees funcionals diferents, com es veu en la figura 22. D'altra banda, les principals diferències estan relacionades amb l'abast de les àrees afectades pel fenomen metropolità, ja que les àrees funcionals en les quals s'integren són ara molt més extenses, especialment en el cas de la de València i també en Castelló. En Alacant passen a incloure's en la mateixa àrea funcional l'entorn metropolità Alacant-Elx, que abans quedaven en demarcacions diferents. Amb açò contrasta el fet que en l'ETCV guanyen substantivitat pròpia comarques denses amb nuclis urbans mitjans de les Comarques Centrals Valencianes. Així, destaquen les àrees funcionals de Xàtiva (que inclou les mancomunitats de la Canal de Navarrés i la Costera) i de la Vall d'Albaida, que en les antigues DTH-2 formaven part d'una única demarcació. Igualment, són ara dues àrees funcionals separades la Marina Alta i la Marina Baixa, que abans estaven dins de la mateixa DTH-2. Cal remarcar que algunes d'aquestes diferències poden respondre a canvis en els MLT, tot i que les àrees funcionals tenen un àmbit superior a les àrees de treball. Podem veure la relació entre les àrees funcionals de l'ETCV i els MLT en la figura 21.

5. RECAPITULACIÓ

En aquest capítol hem vist el context en què es mouen els governs que desenvolupen polítiques sobre el territori i, d'una manera especial, els governs locals. En primer lloc hem repassat el marc de l'organització territorial en el sistema constitucional espanyol i hem vist quines són les regles que determinen el repartiment del poder entre els quatre nivells territorials existents (europeu, estatal, autonòmic i local). També hem vist que la Constitució garanteix l'autonomia local i la suficiència de les hisendes locals, i que Espanya ha ratificat la Carta europea de l'autonomia local de 1985, una referència ineludible per a veure el contingut d'aquesta autonomia. Ara bé, constitucionalment no s'explicita en què es concreta aquesta autonomia, i són l'Estat i les comunitats autònomes les que han de garantir-la. Hem vist també que el règim local és una competència de la Generalitat, tot i que amb una influència molt destacada de la normativa bàsica estatal. En qualsevol cas, tant l'EACV com la LBRL i la LRRCV

regulen l'associacionisme municipal i les formes de cooperació entre els governs locals, que es deriven de la seua autonomia. Per últim, hem destacat que, vista la distribució competencial, res impedeix que des de la Generalitat s'amplie el poder local més enllà dels mínims que estableix la LBRL i que s'incentiven i es regulen mecanismes de cooperació intermunicipal.

En segon lloc hem tractat les característiques territorials i el sistema municipal valencià, i hem vist que el territori valencià, dins del que és un sistema d'arrel napoleònic (amb la fragmentació municipal que això implica), és un territori relativament poblat i dens, en comparació amb la resta de l'Estat. No obstant això, també té una sèrie de desequilibris, que fonamentalment es veuen entre el litoral i les àrees metropolitanes, on es concentra l'activitat econòmica i la població, i l'interior despoblat. Així i tot, el territori valencià té un gran nombre de ciutats mitjanes i una important àrea intermèdia entre el litoral i l'interior, la qual suposa una gran potencialitat per la funció d'equilibri i cohesió que juguen aquestes ciutats. Ara bé, aquesta potencialitat derivada del sistema urbà ha estat desaproveitada pel poc impuls que han tingut les estructures de cooperació i governança local.

En tercer lloc, hem vist quines han sigut les polítiques i actuacions del govern autonòmic en relació amb la política territorial i, seguint el model de Membrado, hem distingit cinc etapes diferents amb les seues notes caracteritzadores. En les dues primeres, durant els primers governs socialistes, va haver-hi un fort interès per la vertebració territorial, la comarcalització i el foment de la cooperació intermunicipal, fonamentalment a partir de les mancomunitats i l'impuls del Consell Metropolità de l'Horta. D'eixes etapes queden un gran nombre de mancomunitats i l'existència d'unes demarcacions territorials que, en major o en menor mesura, han tingut influència en la prestació de serveis de la Generalitat. La tercera etapa va des dels últims anys del govern socialista fins a la crisi econòmica que hem viscut, i es caracteritza per la indiferència respecte a la vertebració i la cooperació intermunicipal, que es manifesta en la postergació de la llei valenciana de règim local i de la comarcalització, així com la dissolució del CMH. Això no és incompatible amb declaracions puntuals o a una certa influència del mapa comarcal en alguns casos pel que fa a estadístiques i prestació de serveis. En qualsevol cas, durant aquesta etapa s'estén la reivindicació municipalista del Pacte Local per a la segona descentralització, la qual, tot i que amb molts anys de retard respecte als compromisos adquirits, acaba donant lloc a la inclusió de demandes municipalistes en l'Estatut d'Autonomia i a l'aprovació l'any 2010 de la llei valenciana de règim local. La quarta etapa va des de començaments d'aquesta dècada fins a l'any 2015, i es caracteritza, en el marc de les polítiques d'austeritat, per la tendència recentralitzadora per part del govern estatal amb l'argument de l'estalvi i la racionalització econòmica, que es manifesta en l'oposició a les entitats intermunicipals, la tutela econòmica dels ajuntaments i l'enfortiment de les diputacions provincials. La cinquena i actual etapa comença l'any 2015, i en ella destaca un major interès per la vertebració territorial i el suport als governs locals, que es manifesta en actuacions com el projecte de

lleis de mancomunitats, la coordinació de les funcions de les diputacions i la regulació i dotació del fons de cooperació municipal.

Per últim, en aquest capítol hem vist les demarcacions i àrees funcionals de referència per a la planificació de les polítiques i la prestació de serveis públics. Cal destacar, d'una banda, les àrees que es configuren de manera relativament espontània per la mobilitat de les persones i la dinàmica socioeconòmica i, d'altra, les demarcacions que utilitzen les administracions públiques per a la planificació i la prestació de serveis, tot i que hem vist que ambdós tipus d'espais són interdependents, ja que les administracions busquen adequar-se a la dinàmica socioeconòmica i aquesta ve determinada entre altres coses per la localització dels serveis administratius. Dit això, hem vist primer les àrees de treball en què es divideix el territori, basades en la mobilitat entre la residència i el lloc de treball i, a continuació, hem analitzat les àrees de prestació d'alguns dels serveis de la Generalitat. Per a això hem analitzat abans l'única referència normativa existent per a la coordinació de les polítiques sobre el territori, el Decret 247/1985 i el mapa de demarcacions territorials homologades publicat en virtut d'aquest decret. Aquesta proposta incloïa tres nivells de demarcació: les DTH-1 (comarques tradicionals), les DTH-2 (comarques «modernes») i les DTH-3 (províncies), i d'aquests tres nivells es proposava potenciar les DTH-2 per a la prestació de serveis i la planificació política i econòmica. Tenint en compte açò, hem vist que en general no hi ha una coordinació entre la base territorial de les polítiques sectorials de la Generalitat, ja que cadascuna adopta un mapa de referència específic, tot i que sí que s'observa en alguns casos una certa influència de les DTH, en alguns serveis les DTH-1 i en altres les DTH-2, en funció del tipus de servei. Finalment, hem vist també les àrees de planificació que proposa l'ETCV, tant les àrees urbanes integrades com, principalment, les àrees funcionals. Les primeres es relacionen amb els processos de creixement urbà, mentre que les segones sintetitzen en una mateixa proposta àrees de mobilitat i de prestació de serveis avançats a empreses, àrees de prestació de serveis administratius, processos de creixement urbà i lligams històrics i culturals. Les àrees funcionals abasten tot el territori, a diferència dels mercats locals de treball i de les àrees urbanes integrades, i, després de contrastar-les amb les DTH-1 i DTH-2, i hem vist que es corresponen de manera general amb el mapa de DTH-2, tot i que amb algunes variacions rellevants. Destaquen especialment els efectes derivats del major abast del fenomen metropolità, la substantivitat més marcada de determinades comarques denses de les Comarques Centrals i la no superposició exacta entre les àrees funcionals i les comarques, que sí que existia en la proposta de DTH.

CAPÍTOL 4. ANÀLISI DE LES XARXES DE COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL

En aquest capítol ens endinsarem en l'anàlisi de les formes i les xarxes de cooperació intermunicipal existents en el territori valencià. Per a això hem realitzat una recerca mitjançant les fonts normatives, oficials i acadèmiques existents per a identificar les formes d'intermunicipalitat més rellevants, la qual cosa suposa la tasca més complexa i exhaustiva d'aquest treball. Açò ens ha permés identificar les xarxes d'interacció en què està connectat cada municipi i caracteritzar i contextualitzar cadascuna d'aquestes. De manera paral·lela a la recopilació els diferents instruments d'intermunicipalitat, es destacaran les notes característiques i els elements jurídics més rellevants i, en alguns casos, l'evolució històrica pel que fa al seu ús, per a la qual cosa s'ha acudit als estudis i publicacions prèvies. A més, en cadascuna de les formes de cooperació s'han representat cartogràficament els àmbits territorials en els quals es plasmen, per poder conèixer en quins àmbits i amb quines formes es dona aquesta cooperació. Aquests àmbits s'han contrastat amb les demarcacions a què ens hem referit abans, fonamentalment les àrees funcionals de l'ETCV, per veure com es relacionen amb aquestes i el grau d'adequació.

Cal destacar que existeix certa complexitat i heterogeneïtat en les formes i xarxes de cooperació. Tot i que molts d'aquests instruments són formes genuïnes de cooperació recollides com a tals en la normativa de règim local, la realitat associativa és molt més àmplia i es plasma en una gran varietat de fórmules amb diferents graus de rigidesa, ja que en gran part es deriven de la llibertat que tenen els municipis per a associar-se. Cal remarcar que, tot i que en cada país existeix una tradició i unes característiques pròpies que es manifesten en els textos constitucionals i en les legislacions, existeixen certs aspectes comuns en les formes de cooperació intermunicipal que es reproduïxen en els diferents països, com a mínim en l'àmbit europeu, tal com veu en l'anàlisi que fa Moreno (2013) de les estructures de cooperació intermunicipal d'Europa.

En la catalogació de les formes de cooperació hem atés a diferents variables. D'una manera operativa, classificarem les diferents formes d'intermunicipalitat primer en funció de la forma jurídica, per a passar després a una anàlisi d'altres xarxes i figures de governança de caràcter més funcional, com veiem en la figura 24. Primer tractarem els instruments jurídics de cooperació intermunicipal, on posem èmfasi en el tipus d'estructura o instrument jurídic que la vehicula. Dins d'aquestes hem diferenciat entre, d'una banda, les que suposen la creació d'estructures administratives amb personalitat jurídica (amb un major grau de formalitat) i, d'altra banda, les figures (de caràcter més flexible) que no impliquen

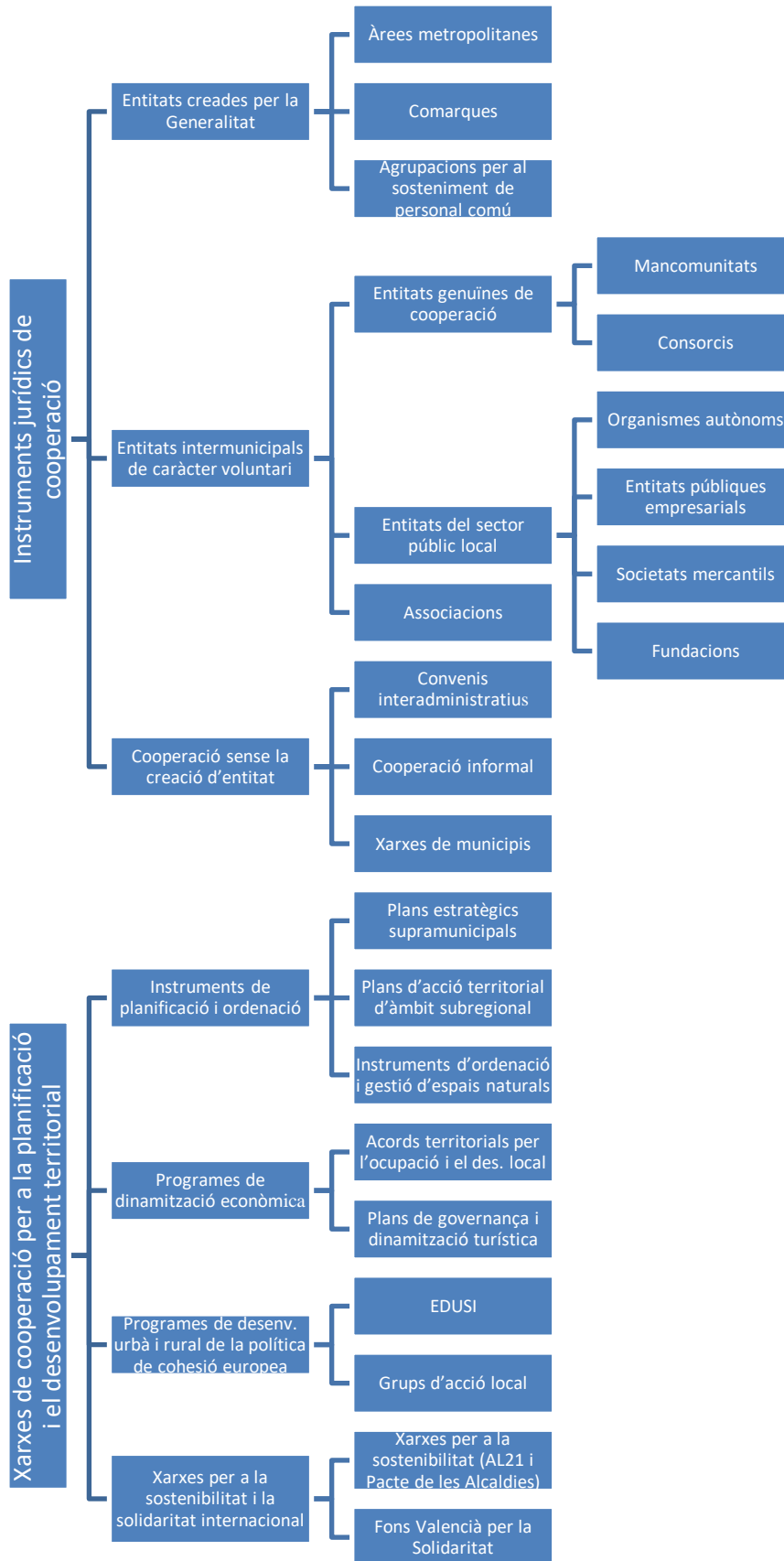
la creació de noves entitats. Al seu torn, hem classificat les que impliquen la creació de noves entitats en funció de si la seua creació respon a una llei (i que, per tant, són *obligatòries* per als municipis) i les que són de caràcter voluntari. Així mateix, entre les que són voluntàries hem diferenciat les estructures genuïnes de cooperació (regulades en la normativa de règim local amb aquesta fi) d'altres tipus d'entitats com són els ens del sector públic dependent i les associacions.

No obstant això, si ens separem de la literalitat normativa de règim local i atenem als tipus de relacions de cooperació que existeix entre els municipis, trobem vincles de diferents tipus que no es plasmen necessàriament en els instruments jurídics esmentats, ja siga per l'adopció de fórmules *ad hoc* per a una determinada finalitat o per tractar-se de figures que es deriven de la normativa sectorial, aspecte que contribueix a generar un escenari de *geometries variables* en l'associacionisme intermunicipal. Es tracta d'instruments que s'emmarquen sovint en el que Romero (2005) anomenava «nova generació de polítiques públiques», que fan èmfasi en elements de governança i en un enfocament territorial i més integrat. Fórmules com els grups d'acció local, els instruments de planificació i ordenació d'àmbit supramunicipal i subregional, els programes de dinamització econòmica o altres com les xarxes de municipis amb finalitats específiques entren dins d'aquestes eines que escapen dels mecanismes més clàssics de cooperació propis de la normativa de règim local. És per això que, una vegada vista una primera classificació dels instruments jurídics generals, hem vist altres xarxes de cooperació per a la planificació i el desenvolupament territorial que, tot i que normalment es plasmen en algun dels instruments jurídics vistos, destaquen per la finalitat a què va dirigida i responen a diferents normatives o estratègies sectorials, i que tenen una substantivitat pròpia suficient per a referir-nos a elles de manera específica. Aquestes les hem classificades pel tipus d'instrument i per la seua finalitat.

Cal dir que, entre els instruments de cooperació, ens hem centrat especialment en les mancomunitats i els consorcis, ja que són les figures més representatives i sovint són la base associativa sobre la qual s'articulen altres formes de cooperació. En aquests casos hem analitzat la seua presència, les seues finalitats i els municipis i actors que els integren. Per a fer-ho hem realitzat classificacions a partir de tipologies d'actors, nombre d'entitats o de municipis i trams de població. En relació amb els serveis o finalitats, hem establert grups d'activitats en funció del seu àmbit funcional que ens ha permès conèixer els àmbits d'activitat de cada tipus d'entitat. Per a la delimitació d'aquests grups hem agafat com a referència la classificació emprada en treballs acadèmics i oficials o normatius existents, particularment als estudis de Feria (2007, 2013), al document de l'ETCV sobre formes de governança territorial (Doménech Gregori, 2011b) i a la classificació de tipus de servei que empra el recent Projecte de Llei de mancomunitats per a la qualificació de mancomunitats d'àmbit comarcal⁴⁴.

⁴⁴ Projecte de llei de mancomunitats de la Comunitat Valenciana. Publicat en el BOCV 188/IX, del 14 de juny de 2017. Enllaç:http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268673580626/ConsultaIniciativas.html?lang=ca_VA#iniciativa/188969631180460 (Consulta 01/07/2017).

Figura 24: Instruments de cooperació intermunicipal



Font: Elaboració pròpia.

Entre totes les formes de cooperació, Feria (2013: 13) extreu a partir de les modalitats existents en Andalusia tres models bàsics en funció de la seua naturalesa: xarxes de cooperació de base normativa, xarxes de cooperació induïda i xarxes de cooperació voluntàries⁴⁵. Les de base normativa són les que es deriven de l'obligació legal per a determinades activitats que requereixen la cooperació, com és el cas dels plans d'ordenació del territori o dels instruments de planificació de determinats espais i recursos naturals, i on té especial rellevància la normativa sectorial. Per cooperació induïda entenem la que es deriva de la necessitat d'aquesta com a condició per a obtenir determinats recursos provinents d'altres administracions, com és el cas dels grups d'acció local, els plans de governança i dinamització turística o, en l'àmbit de l'ocupació, els pactes territorials per l'ocupació o els més recents acords territorials per l'ocupació i el desenvolupament local del programa *Avalem Territori*. En tercer lloc, la cooperació voluntària és la que parteix per la iniciativa dels municipis, i inclou formes com les mancomunitats, consorcis, convenis o xarxes de municipis com les de l'Agendes local 21, tot i que veurem que existeixen també certs matisos entre aquestes categories. En la taula 7 podem veure un resum aproximat dels instruments de cooperació i de la seua naturalesa.

Taula 7: Formes de cooperació intermunicipal per tipus d'estructura i naturalesa

	Naturalesa normativa	Naturalesa induïda	Naturalesa voluntària
Amb estructura administrativa	Àrees metropolitanes	Acords territorials Grups d'acció local Plans de governança i dinamització turística	Mancomunitats Consorci Entitats del sector públic Associacions
Sense estructura administrativa	Plans d'acció territorial Instruments d'ordenació i gestió d'espais naturals (PORN i PRUG)		Convenis interadministratius Xarxes de municipis Cooperació informal

Font: Elaboració pròpia.

Una vegada vistes totes les formes de cooperació possibles, estudiarem la intensitat de la cooperació intermunicipal en les diferents parts del territori amb una cartografia sintètica que representa la densitat d'instruments de cooperació intermunicipal a partir del nombre i tipus de xarxes en què està integrat cada municipi. Aquesta síntesi l'hem realitzada mitjançant una ponderació dels instruments de cooperació vistos, de manera que s'ha atribuït un valor a cadascun d'ells a partir d'una sèrie de criteris

⁴⁵ Pel que fa a la terminologia, cal destacar que la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia (marc al que es refereix el treball de Feria) sí que recull expressament les xarxes com a instruments de cooperació territorial (art. 62), junt amb els convenis, a diferència de la LBRL i de la LRLCV.

basats en les característiques vistes en aquest capítol⁴⁶. Els criteris que s'han emprat són la creació d'estructures específiques o no, el fet de tractar-se de programes avançats de dinamització econòmica, el perfil més específic o més general, la major o menor tendència a superposar-se en un mateix espai amb el mateix tipus instrument, o bé el tipus de municipis que tendeixen a fer ús de la figura de cooperació. La finalitat d'aquests criteris de ponderació és atendre a la rellevància real de cada forma de cooperació. Per això s'han introduït elements compensatoris de possibles biaixos o efectes derivats de les característiques i el tipus d'implantació de les formes de cooperació que pogueren generar sobrerrepresentació o infrarepresentació d'alguns instruments i, en conseqüència, d'algunes parts del territori quant a la intensitat de la cooperació.

Per a la identificació dels instruments de cooperació intermunicipal i la recopilació de les dades de cadascun dels municipis s'ha fet ús preferentment de les bases de dades i la informació pública que ofereixen les diferents administracions, i s'han obtingut de diferents maneres. Així, en alguns casos s'ha sol·licitat la informació als departaments del govern autonòmic o estatal que per raó de la matèria puguen disposar de la documentació, mitjançant sol·licituds d'accés a la informació en els corresponents portals de transparència⁴⁷. Junt amb la informació facilitada per les administracions per aquest mitjà s'ha fet ús de la informació que contenen els registres oficials als quals les entitats locals han de remetre les seues dades, així com als diaris oficials i als portals web de les corresponents entitats o xarxes. En qualsevol cas, hem realitzat una tasca suplementària de contrast de la informació per a garantir la màxima fiabilitat possible. En aquest sentit, s'ha fet ús de totes les fonts oficials disponibles, s'ha contrastat la informació que contenen i, quan ha sigut possible, s'ha comprovat la informació mitjançant la consulta de les pàgines web i perfils institucionals de les entitats intermunicipals corresponents.

En els apartats següents veurem en primer lloc les formes genuïnes de cooperació intermunicipal existents, amb distinció de les que són creades per les comunitats autònomes i de les que adopten els mateixos municipis entre ells. Posteriorment veurem també altres noves xarxes de cooperació territorial des d'un punt de vista funcional, i amb tot tractarem de fer una diagnosi de la situació de la intermunicipalitat atenent als diferents tipus de vincles existents. Sobre la base de la informació i les dades que veurem, estarem en condicions d'extreure conclusions i contrastar la nostra hipòtesi sobre els espais de col·laboració existents al País Valencià.

⁴⁶ *Vid.* Taula 15.

⁴⁷ El *Portal de la Transparència* en l'àmbit de l'AGE (<http://transparencia.gob.es>) i *GVA Oberta* en l'àmbit de la Generalitat (<http://www.gvaoberta.gva.es/va/>).

1. INSTRUMENTS JURÍDICS DE COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL

Com hem avançat ja, si posem el focus en els instruments jurídics de cooperació que preveu la normativa, una primera classificació la podem fer entre, d'una banda, les que es creen per part de les comunitats autònomes mitjançant normes jurídiques i, d'altra banda, les formes d'associacionisme que es deriven de la lliure voluntarietat dels municipis, amb independència que aquesta col·laboració puga estar incentivada o no per part dels nivells superiors de govern. El Llibre blanc per a la reforma del govern local de l'any 2005 (MAP, 2005: 71), d'acord amb un informe dels experts del Consell d'Europa, es referia a aquests diferents tipus amb la diferenciació entre *agrupacions de municipis* i *associacions de municipis*. En el primer tipus es deriven de la potestat d'organització del territori de les CA i es correspondrien amb la idea de *supramunicipalitat*, mentre que les segones es deriven de l'autoorganització i autonomia dels municipis i responen a la noció d'*intermunicipalitat*. El nostre ordenament jurídic preveu ambdues fórmules, tot i que són les d'associacionisme voluntari les més freqüents.

Les comarques i les àrees metropolitanes són agrupacions de municipis, és a dir, instruments que crea la Generalitat i que no depenen de la voluntarietat dels municipis. Tot i que la legislació valenciana recull ambdues, en la pràctica les comarques no han estat mai creades. D'altra banda, són manifestacions de l'associacionisme municipal, com a ens locals, les mancomunitats i els consorcis locals, als quals hem de sumar les empreses públiques i fundacions locals intermunicipals, que es deriven de la llibertat que tenen els municipis per a associar-se i de la seua potestat d'autoorganització. A més, s'inclouen també instruments que no impliquen la creació de nous ens, com els convenis interadministratius o, amb un grau menor d'institucionalització, les xarxes de municipis.

Per tant, tot i que primerament ordenarem totes aquestes formes de cooperació en funció del grau l'obligatorietat o voluntarietat de la cooperació, hi ha altres elements que permeten classificar els instruments intermunicipals. En aquest sentit, podem distingir entre les que impliquen la creació de noves organitzacions i les que no (*vid.* Moreno, 2013). En el cas que es cree un nou ens, aquest pot ser una societat mercantil (és el cas de les empreses públiques), una fundació de dret privat (fundacions locals) o una organització de dret públic (entitats locals com els consorcis o les mancomunitats). Els instruments d'associacionisme que no impliquen la creació de nous ens són els convenis interadministratius o la mera cooperació informal. En la taula 8 podem veure un resum dels instruments jurídics de cooperació segons les seues característiques.

Per a l'obtenció de les dades de la implantació dels diferents instruments jurídics de cooperació intermunicipal les bases de dades a les quals hem acudit són preferentment el Registre d'entitats locals de la Generalitat (RELGVA) i la Base de dades general d'entitats locals (BDGEL) dependent del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, junt amb altres com el Registre d'entitats locals de l'Estat

(RELMHAP) i altres bases de dades vinculades al control econòmic de les entitats locals, com són l'Inventari d'ens del sector públic INVENTE, també dependent del Ministeri, i el Portal *Rendición de Cuentas*, que depén del Tribunal de Comptes. Cal remarcar que els registres d'entitats locals -REL- (especialment el RELGVA) tenen una informació més actualitzada i completa sobre entitats com les mancomunitats o les àrees metropolitanes, però no inclouen informació suficient sobre altres tipus d'entitats que, per no estar expressament recollides com a entitats locals en la normativa de règim local, no apareixen en el REL o tenen una naturalesa més complexa, com és el cas dels consorcis, els ens del sector públic instrumental o les associacions, entitats la informació de la qual és més completa en altres fonts com són la BDGEL o l'INVENTE. Un obstacle important que hem trobat en la recopilació de les dades és que la informació que contenen les diferents bases de dades oficials sovint no és coincident, i que a vegades la informació oficial disponible no està suficientment actualitzada o inclou informació incompleta. A això se suma que, pel que fa a les finalitats de les mancomunitats i els consorcis, la informació que consta en els estatuts i els documents oficials de les entitats sovint dista molt dels serveis i projectes que després es porten a terme en la pràctica. Per tot això, s'ha tractat de contrastar la informació existents amb els portals web corresponents sempre que ha sigut possible.

Per últim, en determinats tipus de cooperació intermunicipal no s'ha pogut obtenir informació completa perquè, tot i que es publiquen formalment en els diaris oficials autonòmic o provincials, la informació existent no està centralitzada i sistematitzada i amb els recursos que es compta no ha sigut possible recopilar la informació i que aquesta siga fiable. Es tracta d'instruments que o bé no es plasmen en noves entitats ni en normes jurídiques, o bé no estan centralitzats perquè depenen dels mateixos municipis o tenen una estabilitat i permanència variable però que, en qualsevol cas, no apareixen en els diferents registres que hem esmentat. És el cas, concretament, de les agrupacions de municipis per al sosteniment de personal comú i dels convenis interadministratius locals.

Taula 8: Instruments jurídics de cooperació intermunicipal

Creació	Personalitat jurídica	Tipus d'entitat	Instrument de cooperació	Finalitat	Regulació
Creació per la GVA (<i>supramunicipalitat</i>)	Entitat amb personalitat jurídica	Entitat local	Comarca (<i>creació per llei</i>)	Territorial	Art. 42 LBRL Art. 53 LRRCV
			Àrea metropolitana (<i>creació per llei</i>)	Territorial o funcional	Art. 43 LBRL Art. 73-87 LRRCV Llei 2/2001, d'11 de maig, de creació i gestió d'àrees metropolitanes de la Comunitat Valenciana
Creació voluntària (<i>intermunicipalitat</i>)	Entitat amb personalitat jurídica	Estructures genuïnes de cooperació (entitat local)	Agrupacions per al sosteniment de personal comú	Funcional	Art. 88-90 i 160-161 LRRCV Art. 9-12 Decret 32/2013, de 8 de febrer, del Consell
			Mancomunitat	Funcional	Art. 44 LBRL Art. 88-90 i 91-107 LRRCV
			Consorci	Funcional	Art. 57 LBRL Art. 88-90 i 108-110 LRRCV Art. 118-127 LRJSP
			Organisme autònom	Funcional	Autoorganització
			Entitats públiques empresarials	Funcional	Autoorganització
			Societats mercantils	Funcional	Autoorganització
			Fundacions locals	Funcional	Autoorganització
			Associacions	Funcional	Autoorganització
			Convenis interadministratius	Funcional	Art. 57 LBRL Art. 111 LRRCV Art. 47-53 LRJSP
			Xarxes de municipis	Funcional	Autoorganització

Font: Elaboració pròpia.

1.1. Creació d'entitats intermunicipals per la Generalitat

1.1.1. Comarques

Les comarques, en la normativa bàsica, estan previstes en l'art. 42 de la LBRL, que estableix que les CA poden crear «comarques o altres entitats que agrupen diversos municipis les característiques dels quals determinen interessos comuns que requerisquen una gestió pròpia o demanden la prestació de serveis en el dit àmbit». Tot i que la iniciativa per a la creació de comarques pot partir dels municipis afectats i no es poden crear si gran part d'aquests⁴⁸ s'oposen expressament, la creació correspon a les CA i és la llei que aquestes aproven la que regula l'àmbit territorial, els òrgans de govern, les competències i els recursos de les comarques. Tanmateix, l'art. 43.4 afegeix que la creació de comarques no pot implicar que els municipis perden les competències pròpies i els serveis mínims dels art. 25 i 26.

La comarca té una vocació territorial que la distingeix d'altres formes d'intermunicipalitat de caràcter més funcional, com les mancomunitats. Aquesta vocació es deriva de les següents raons (Barrero, 2005: 58-59):

1. L'existència d'uns interessos comuns de la població, que són els que determinen la conveniència de l'exercici de competències en l'àmbit comarcal.
2. Les comarques impliquen un procés profund de redistribució competencial entre administracions, i per això la llei preveu que en aquest procés s'ha de garantir als municipis en tot cas l'exercici d'una sèrie de competències mínimes.
3. L'exigència d'una llei per a la seua creació també denota que es tracta d'un procés de redistribució profunda de poder que va més enllà de la derivació de competències.
4. De l'existència d'altres formes d'intermunicipalitat més flexibles per a la prestació de serveis o execució d'obres de manera comuna (mancomunitats) es deriva que les comarques (amb garanties i un procés més complex de creació) impliquen un procés que va més enllà d'aquesta col·laboració de caire més específic o funcional.
5. El Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de desembre) ha deixat veure el caràcter territorial de les comarques en plantejar, en relació amb elles, que l'aparició de nous ens territorials té una profunda repercussió en la delimitació de l'interés i àmbit competencial dels que ja existeixen (municipis i províncies).
6. En una publicació del MAP, D'Anjou (1994: 24-25) afirma la compatibilitat de les mancomunitats i les comarques, atés que la naturalesa de la comarca és la de circumscripció territorial de la comunitat autònoma, i que la incompatibilitat només es pot derivar de desnaturalitzar aquesta característica.

⁴⁸ Dues cinquenes parts dels municipis si representen més de la meitat del cens del territori.

Tot i que en la pràctica només s'han creat en Catalunya, Aragó, País Basc i Castella i Lleó, no són poques les CA on estan reconegudes de manera expressa⁴⁹. En el nostre cas, el País Valencià, l'EACV recull les comarques i les defineix com a «circumscripcions administratives de la Generalitat i entitats locals determinades per l'agrupació de municipis per a la prestació de serveis i gestió d'affers comuns» (art. 53, art. 46 abans de la reforma del 2006). En la redacció originària de l'Estatut de 1982 s'establí un mandat a les Corts d'aprovar una llei que havia de determinar la divisió comarcal, «oïdes les incorporacions locals afectades», i la comarcalització havia de ser tinguda en compte en la llei electoral. Després de la reforma de l'Estatut del 2006⁵⁰, la divisió comarcal ja deixa de ser un mandat imperatiu a les Corts i únicament es preveu com a una possibilitat, en el sentit que la llei de les Corts aprovada per majoria de dos terços, «podrà determinar la divisió comarcal». La LRLCV, tot i que en el seu art. 1 estableix que «la Comunitat Valenciana s'organitza en municipis, comarques i províncies a les quals es garanteix l'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos», quan regula les comarques en l'art. 53 inclou el mateix que estableix ja l'Estatut, amb l'única novetat de la precisió que les polítiques de la Generalitat «tindran en consideració el caràcter de realitat històrica i cultural» de les comarques. Tot i açò, la realitat és que la llei a què fan referència l'Estatut i la LRLCV mai s'ha aprovat, i per tant la comarcalització ha quedat sempre com un assumpte pendent. Per comarcalització, en aquest cas, entenem la introducció d'un nivell administratiu entre el municipal i el provincial, amb el que això suposa des del punt de vista de la redistribució de poder entre nivells administratius, com ja hem destacat.

Hem de distingir dues nocions de comarcalització. D'una banda, per comarques en el sentit més estricte o administrativista entenem els ens locals territorials regulats en la normativa de règim local i als quals estem fent referència. Impliquen la introducció d'un nivell administratiu supramunicipal general que suposa una redistribució important de poder entre administracions, es creen per llei de la Generalitat i requereixen un procediment complex. Cal remarcar que, com hem vist en les diferents etapes de la política territorial, la constitució d'un nou nivell administratiu de caràcter general comarcal no està en l'agenda política. L'existència i consolidació de les diputacions provincials, la rigidesa de les comarques i la seua mida excessivament menuda des del punt de vista funcional dificulten que s'impulsi a mitjà termini una comarcalització d'aquest tipus. Aquesta rigidesa no casa bé amb les àrees funcionals i amb els límits difusos, i la creació d'un nou nivell de govern sembla difícilment compatible amb els que ja existeixen si no desapareix cap d'aquests (Boix, 2013a: 169-170).

D'altra banda, una altra noció de comarcalització més àmplia és la que es refereix a un procés d'apoderament de les comarques com a entitats socioterritorials com a via per a la vertebració i per a una major eficiència en la prestació de serveis, i això no necessàriament passa per la constitució formal de comarques com a ens locals. Aquesta diferenciació té sentit perquè la realitat comarcal, tot i no estar

⁴⁹ Per a una anàlisi detallada dels projectes de comarcalització en les diferents CA és d'interès el treball de Membrado (2016).

⁵⁰ Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

plasmada en cap norma jurídica, està àmpliament estesa, resulta d'utilitat com a marc amb què s'organitza la societat i genera un cert sentiment d'identitat i pertinença. Tot i que és cert que en el cas valencià aquest sentiment no és especialment exacerbada, una prova de la seua rellevància i utilitat és que partits polítics, actors socials o alguns mitjans de comunicació atenen a l'escala comarcal en la seua organització⁵¹. De la mateixa manera, hem vist que també les administracions públiques es basen en les delimitacions comarcals per a la prestació de determinats serveis.

Des d'aquest punt de vista, tenen sentit les propostes de comarcalització *des de baix* que es van tractar d'impulsar en els anys 80 i que s'intenten promoure ara. Propostes com la «comarcalització funcional» que proposa Boix Palop (2013a: 110-176), o el Projecte de Llei de mancomunitats de la Generalitat són una mostra de l'intent de complementar l'adequació de la prestació de serveis al nivell comarcal amb la necessària de flexibilitat en la col·laboració interadministrativa. I és que tot indica que, si s'impulsa algun procés de comarcalització, aquest no serà per la constitució formal de comarques sinó més aïna a partir de l'articulació flexible i voluntària. No en va, s'ha apuntat com una de les causes d'aquesta «no-comarcalització» l'existència d'altres fórmules més senzilles i flexibles per a la cooperació, especialment les mancomunitats, que han pogut «substituir» les comarques en la funció que havien d'exercir aquestes (Martín Cubas, 2010: 126). Aquesta idea ve reforçada en el fet que, tot i en teoria les mancomunitats tenen una orientació més funcional a diferència de la vocació territorial de les comarques⁵², moltes d'elles no es creen amb una vocació finalista sinó amb diversitat de finalitats i, fins i tot, per a representar políticament el territori, com després veurem. Per això pot dir-se que les mancomunitats han jugat en molts casos el rol per al qual estaven pensades les comarques. Això també pot significar que els municipis, a l'hora d'associar-se, ho han fet amb els que mantenen una major vinculació per motius històrics, socials i geogràfics i on ja existeix una certa consciència en la quotidianitat de la població, per la qual cosa pot existir ja una dinàmica d'interacció i un capital territorial que permet que la col·laboració es pugui desenvolupar amb major fluïdesa.

⁵¹ En el cas dels partits polítics, els que tenen més presència en l'àmbit local (PP, PSPV i Compromís) compten amb estructures comarcals, mentre que els casos de Podem i Ciudadanos són més peculiars, ja que la seua institucionalització és més recent i la presència local és més reduïda, tot i que fins i tot en aquests casos s'exploraven estructures en l'àmbit comarcal. Pel que fa als actors socials, els principals sindicats (molt més que les organitzacions empresarials) s'organitzen territorialment en estructures locals i comarcals, com bé aprecien Gallego i Pitxer (2012). D'altra banda, en els mitjans de comunicació la divisió provincial és la més destacada (fins al punt que els diaris de referència valencians són pràcticament d'àmbit provincial), però així i tot els principals diaris d'informació general valencians, com són *Levante-EMV*, *Las Provincias*, el *Diario Información* o el *Periódico Mediterráneo*, atenen també a la divisió comarcal en la seua organització i en la classificació de la informació, i en alguns casos amb edicions diferenciades en funció de la comarca. Així mateix, el recentment aprovat *Llibre d'estil de la Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació* estableix la preferència per l'emmarcament comarcal de la informació, ja que ho relaciona amb una major proximitat al ciutadà i amb una referencialitat valenciana de la informació (CVMC, 2017: 49).

⁵² Tot i que s'utilitza la diferenciació conceptual entre ens territorials i ens no territorials (*funcionals*), aquesta no està tan clara en la pràctica. Per a Martín Mateo es tracta d'una diferència purament terminològica, des de la idea que, com afirmava en aquelles jornades sobre mancomunitats de 1986, «Entidad Local que no sea territorial físicamente es una contradicción *in terminis*. No hay ninguna Entidad Local que no sea territorial» (en CAP, 1987: 53). En aquest sentit es pot destacar també la intervenció en les mateixes jornades de Sosa Wagner, segons el qual la regulació de les comarques establida en la LBRL i els seus límits i requisits pretenia precisament evitar la proliferació de divisions comarcals per part de les CA (CAP, 1987: p. 43), ja que es considerava que no s'havia de fomentar la introducció d'un nou nivell administratiu. Aquestes apreciacions cobren una especial rellevància pel fet d'haver estat fetes quan només feia uns mesos des de l'entrada en vigor de la LBRL.

1.1.2. Àrees metropolitanes

Les àrees metropolitanes són una altra de les formes d'agrupacions de municipis, i estan regulades en la normativa bàsica en l'art. 43 de la LBRL. Segons aquest article, es tracta d'entitats locals «integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes entre els nuclis de població dels quals existisquen vinculacions econòmiques i socials que facen necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres». Actualment al País Valencià hi ha dues entitats d'aquestes característiques, ambdues en l'àmbit de la unitat metropolitana de València: l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics (EMSHI) i l'Entitat Metropolitana per al Tractament de Residus (EMTRE).

El sentit d'aquesta figura la trobem en la mateixa redacció de l'art. 43 de la LBRL, de la qual s'extreu que hi ha una realitat prèvia, el fenomen metropolità, que justifica la creació d'una estructura administrativa per a portar a terme una planificació i coordinació conjunta d'aquesta realitat. Per tant, igual que en el cas de les comarques, cal diferenciar entre, d'una banda, la noció social i geogràfica de les unitats metropolitanes i, d'altra, les àrees metropolitanes com a ens locals en el sentit més jurídic i restringit, que és al que ens referim en aquest punt. La diferència és ben clara, i en la pràctica es manifesta en què s'han creat poques entitats mitjançant aquest instrument jurídic. Com bé destaca Barrero (2004), i igual que passa amb les comarques, tot i que les àrees metropolitanes són un instrument específic *pensat* per a la gestió del fenomen metropolità, res impedeix que la gestió d'aquesta realitat física es porte a terme mitjançant altres formes de cooperació com les mancomunitats o els consorcis, circumstància molt freqüent (Toscano, 2011a)⁵³.

Hem dit que les àrees metropolitanes que regula la normativa de règim local són instruments jurídics que responen a la gestió del fenomen metropolità. Ara bé, tot i que podem dir que l'element més rellevant la interdependència espacial, que s'estudia amb criteris com la mobilitat des de la residència al lloc de treball, el cert és que no hi ha una definició clara que permeta delimitar clarament aquest fenomen, i en funció de diferents metodologies i estimacions s'han identificat varietat d'unitats metropolitanes amb denominacions no sempre coincidents. Així doncs, l'ETCV n'identifica tres: València, Alacant-Elx i Castelló de la Plana. Per la seua part, el Ministeri de Foment, en l'Atlas estadístic de les àrees urbanes, inclou entre les grans àrees urbanes un total de nou valencianes⁵⁴, ja que a les tres esmentades se sumen també les àrees urbanes de la Costa Blanca, d'Orihuela, de Torreveija, de Dénia-Xàbia, d'Elda-Petrer i d'Alcoi. Junt amb aquestes, no són pocs els autors que han realitzat aproximacions

⁵³ Rodríguez Álvarez (2005) realitza una sistematització de les diferents solucions institucionals que es dona al fenomen metropolità en Europa, que resulta d'interès perquè dona compte de la gran diversitat de formes jurídiques i mecanismes institucionals que s'usen per a gestionar les àrees metropolitanes.

⁵⁴ Llistat de gran àrees urbanes de l'Atlas estadístic de les àrees urbanes 2016: https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/416CE7FD-A6B0-431D-881B-D1F07664795E/140256/listado_2016.pdf (Consulta 04/03/2017).

en funció de metodologies específiques. Així, podem destacar el treball de Boix Domènech (2007), que extreu quatre nivells d'unitats metropolitanes en funció de la població, com veiem en la taula 9.

Taula 9: Delimitació d'unitats urbanes metropolitanes del País Valencià (2001)

Nivells de població	Unitat metropolitana	Municipis	Població	Població ocupada resident	Llocs de treball localitzats
> 1.000.000	València	129	1.696.810	702.494	650.475
250.000 – 1.000.000	Alacant	8	572.617	235.445	224.732
100.000 – 250.000	Castelló de la Plana	22	203.855	90.035	87.008
	Benidorm	17	124.908	52.936	53.870
	Gandia	31	102.045	43.255	38.464
< 100.000	Alcoi	27	84.765	33.917	31.097
	Elda	2	81.731	32.869	31.994
	Orihuela	4	64.830	25.387	22.112
	Torrevieja	4	59.747	20.121	22.627

Font: Boix Domènech (2007). Dades del 2001.

Hem vist quina és quantitativament la realitat metropolitana en el territori valencià, que recull almenys tres unitats metropolitanes. Tenint en compte açò, tornem ara a l'anàlisi de l'àrea metropolitana com a instrument jurídic pel que fa a la seua regulació i a la seua realitat. Les àrees metropolitanes, segons l'esmentat art. 43 LBRL, es creen per llei autonòmica, tot i que es requereix audiència prèvia de l'Administració de l'Estat i dels ajuntaments i diputacions afectats. Serà la llei la que establisca els serveis que preste, els òrgans de govern i el règim econòmic i de funcionament, amb el límit que s'ha de garantir la representació, la participació i la justa distribució de càrregues de tots els municipis. En la normativa valenciana, la regulació de les àrees metropolitanes es troba en l'art. 65.3 de l'EACV i els art. 73 a 87 de la LRLCV.

Les àrees metropolitanes, en funció de la configuració que establisca la llei de creació, poden ser de dues classes segons Toscano (2011a: 117): territorials o institucionals. Les àrees metropolitanes territorials tenen una vocació de generalitat de fins i potestats, per la qual cosa podríem parlar d'un nou govern local intermedi que implica una distribució important del poder públic en el territori, i que es fonamenta en la competència autonòmica sobre l'organització territorial de la comunitat autònoma. Per tant, aquest tipus d'àrees metropolitanes són, quasi per definició, plurifuncionals. En canvi, una àrea metropolitana institucional es caracteritza per tindre unes funcions específiques i una clara delimitació de fins, amb les potestats estrictament necessàries per al compliment d'aquests. En aquest cas és freqüent

que l'àrea metropolitana siga especialitzada i monofuncional, i no estaríem parlant d'un govern local sinó d'un *ens local*, segons Toscano.

En el territori valencià només s'ha emprat aquesta figura en el cas de l'àrea metropolitana de València i, tot i que en algun moment sí que va haver-hi interès per l'impuls d'estructures metropolitanes, durant les últimes dècades aquest és molt limitat i es tradueix en les dues estructures sectorials de col·laboració esmentades. Açò contrasta amb la realitat metropolitana i els avantatges col·laboratius que es deriven d'aquesta realitat funcional. Ara bé, per a ser justos també hem de destacar que en el context espanyol aquesta és la dinàmica més freqüent, i que només en casos puntuals com el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona s'han impulsat de manera decidida aquestes estructures, com expliquen autors com Sorribes o Pitarch (ambdós treballs en Romero i Boix, 2015).

En el cas de València l'existència d'estructures administratives de caràcter metropolità ve de lluny. Des de 1947 fins a 1986 va existir, igual que a Madrid, Barcelona i Bilbao, la Corporació administrativa Gran València, una entitat d'àmbit metropolità creada per l'Administració de l'Estat que, amb una composició orgànica i des d'un enfocament burocràtic i d'especialització funcional de les ciutats, va regir la planificació urbanística⁵⁵. Ja en democràcia, l'interès per la idea de govern metropolità es va traduir en una proposta ambiciosa en els anys 80, ja que l'any 1986 s'extingeix la Corporació Gran València⁵⁶, es preveuen les Normes de coordinació⁵⁷ i es crea el Consell Metropolità de l'Horta⁵⁸. Aquesta proposta progressivament va anar derivant primer en conflictes polítics, que s'intentaren salvar amb canvis en el funcionament i les competències de l'ens⁵⁹, i després en un desinterès i apatia que es tradueix en la dissolució de l'entitat⁶⁰ i la seua substitució per les dues entitats estrictament sectorials i funcionals existents actualment⁶¹. Una bona anàlisi de les fases d'aquest procés es pot trobar en el treball de Martín Cubas i Montiel (2011).

En el fracàs de l'experiència del CMH subjau l'existència d'un rerefons de conflicte polític, propiciat per l'increment progressiu del poder polític del Partit Popular en les institucions locals i autonòmiques que, no obstant això, no era suficient per a tindre la majoria del CMH, la qual cosa va culminar amb la supressió de l'entitat. En general, s'ha apuntat que l'element que està darrere del fracàs de les àrees metropolitanes (no només a València sinó a tota Espanya) està en les relacions de poder entre els actors. Així, davant la creació d'una àrea metropolitana (que porta a terme la comunitat autònoma, no els municipis) existeix recel per part dels municipis per la possible pèrdua de pes específic:

⁵⁵ Per a una anàlisi detallada de la història de la Corporació Administrativa Gran València *vid.* el treball de Selva Royo (2015).

⁵⁶ Llei 5/1986, de 19 de novembre, per la qual s'extingeix la Corporació Administrativa Gran València.

⁵⁷ Que finalment s'aprovarien pel Decret 103/1988, de 18 de juliol, pel qual s'aprova definitivament el Projecte de Normes de Coordinació Metropolitana en l'àmbit dels municipis integrants del Consell Metropolità de l'Horta.

⁵⁸ Llei de la Generalitat Valenciana 12/1986, de 31 de desembre de 1986, de la Creació del «Consell Metropolità de l'Horta».

⁵⁹ Llei 4/1995, de 16 de març, de la Generalitat Valenciana, de l'Àrea Metropolitana de l'Horta.

⁶⁰ Llei 8/1999, de 3 de desembre, de la Generalitat Valenciana, per la qual se suprimeix l'Àrea Metropolitana de l'Horta.

⁶¹ La creació d'aquestes entitats es porta a terme mitjançant les disposicions addicionals de la Llei 2/2001, d'11 de maig, de creació i gestió d'àrees metropolitanes de la Comunitat Valenciana, que tot i que aparentment té vocació de regulació general d'aquest instrument jurídic no ha tingut en la pràctica molta més incidència de la que es deriva de la creació d'aquestes entitats.

les ciutats grans per diluir-se en l'ens, i els municipis més menuts per ser fagocitats (Toscano, 2011b). Per l'altra banda, les comunitats autònomes, tot i que els correspon la creació i regulació de l'ens, també veuen a les àrees metropolitanes com a potencials contrapesos polítics i font de conflictes (Toscano, 2011b i Rodríguez Álvarez, 2010), de manera que generalment eviten la implantació de governs metropolitanos forts i opten per mantindre'n de perfil baix amb funcions limitades o marcadament sectorials. Açò es pot donar especialment (però no només) quan els partits polítics en el govern autonòmic i en el de la gran ciutat són de signe contrari. En el sentit d'aquesta hipòtesi, la de la desconfiança del govern autonòmic cap als governs metropolitanos, s'ha pronunciat el que fou alcalde de València entre 1979 i 1989, Ricard Pérez Casado. Així, Pérez Casado (2016) sosté que el fracàs del CMH es deu al fet que, igual que va passar en altres experiències metropolitanes europees, la Generalitat es va quedar les competències i els recursos, i apunta que les realitats metropolitanes requereixen governs metropolitanos transparents amb competències i recursos per a funcionar amb autonomia i sense tuteles, i que des del Consell hi ha hagut sempre desconfiança cap a governs metropolitanos que puguen tindre el lideratge d'un alcalde.

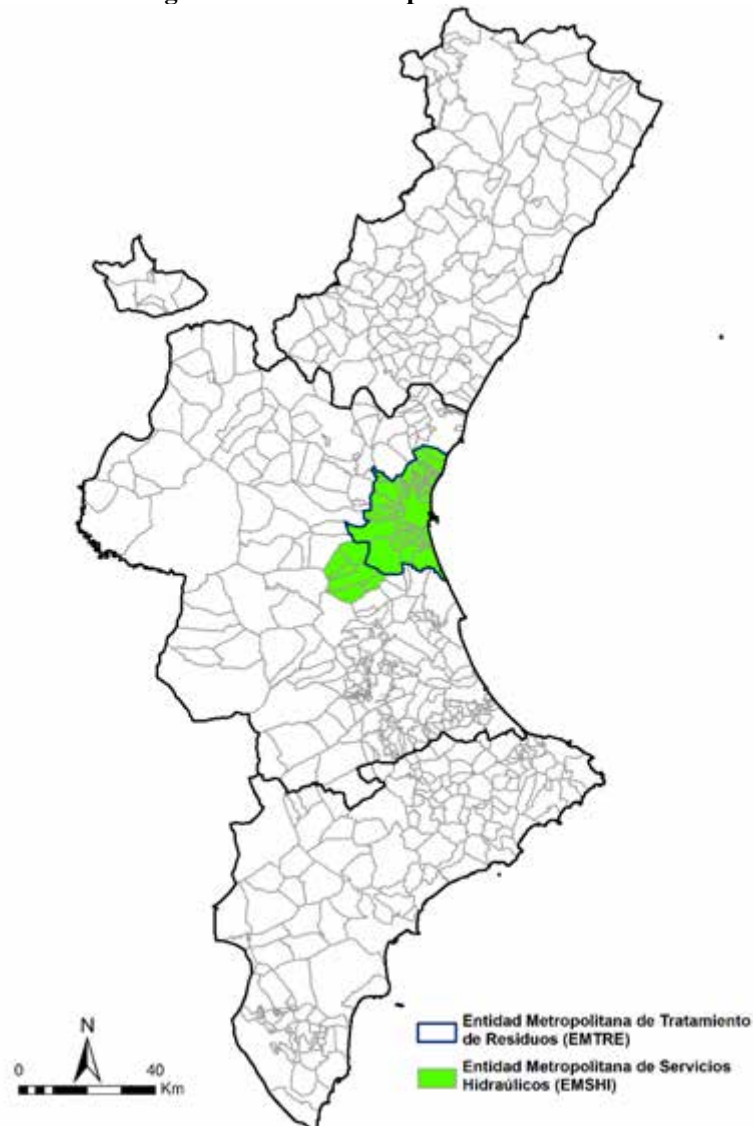
En definitiva, i tornant a les estructures existents, actualment hi ha dues àrees metropolitanes amb aquesta forma jurídica, ambdues monofuncionals i institucionals i en el marc de la unitat metropolitana de València, com podem veure en la taula 10 i en la figura 25. Ambdues estan creades per la Llei 2/2001, d'11 de maig, de creació i gestió d'àrees metropolitanes de la Comunitat Valenciana. Concretament, s'han creat l'EMSHI, que inclou 51 municipis i té com a únic fi gestionar el servei de l'aigua en l'alta, producció i subministrament, i l'EMTRE, que n'inclou 45 i que ha estat creada per als serveis de valoració i eliminació de residus urbans. En total, els municipis que formen part d'una àrea metropolitana sumen una població total de 1.565.593 habitants i una superfície de 835,71 km². Aquests són el 9,4% dels municipis i ocupen el 3,6% de la superfície total del territori valencià, però representen el 32% de la població, ja que es tracta d'una àrea que es caracteritza per una densitat molt alta, de 1.873,4 habitants/km², degut a la seua pròpia condició metropolitana.

Taula 10: Àrees metropolitanes

Àrea metropolitana	Municipis	Població	Superfície
Entitat metropolitana de serveis hidràulics (EMSHI)	51	1.565.593	835,71 km ²
Entitat metropolitana per al tractament de residus (EMTRE)	45	1.546.128	628,81 km ²

Font: Elaboració pròpia. Dades del RELGVA i de l'INE (2017).

Figura 25: Àrees metropolitanes



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del RELGVA (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

1.1.3. Agrupacions per al sosteniment de personal comú

Les agrupacions de municipis per al sosteniment en comú de personal són una de les fórmules associatives municipals que recull expressament l'art. 88 de la LRLCV. No obstant això, sistemàticament no es regulen en el títol VI (dedicat a les fórmules associatives d'entitats locals), sinó en el IX, referent al personal al servei de les entitats locals, concretament en els art. 160 i 161. La regulació més detallada que desplega aquestes disposicions està en els art. 9 a 12 del Decret 32/2013, de 8 de febrer, del Consell, pel qual es regula el règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana.

L'art. 160 de la LRLCV estableix que «els ens locals territorials podran constituir agrupacions per a sostindre personal comú o amb seu administrativa comuna quan ho justifique una realització més eficaç de les funcions públiques, falta de mitjans econòmics dels ens interessats o la seua proximitat geogràfica». La constitució de les agrupacions correspon a la Generalitat, a instància de les entitats locals interessades o d'ofici amb audiència de les entitats afectades, si bé en ambdós casos es requereix acord del plenari d'aquestes. Tot i que en l'art. 160 fa una redacció més àmplia, la figura està pensada per al sosteniment de personal comú per part de dos o més municipis. A més, el decret ho limita al sosteniment del lloc de treball de secretaria o d'intervenció per part d'entitats locals amb recursos o serveis insuficients, i es prohibeixen aquestes agrupacions quan «estiguen coberts amb caràcter definitiu dos o més llocs reservats a les entitats locals que pretenguen agrupar-se», la qual cosa evidencia que es tracta d'un instrument excepcional. Les agrupacions han de comptar amb uns estatuts que incloguen les condicions del personal compartit, la gestió en comú d'aquest, l'òrgan de govern de l'agrupació i el règim de funcionament.

Tot i que aquestes agrupacions són necessàries per al compliment de les funcions públiques en municipis menuts i amb pocs recursos, per a aquest treball no s'ha pogut obtenir informació sistematitzada que permetia representar dades quantitatives o analitzar la presència d'aquesta forma de cooperació intermunicipal.

1.2. Creació entitats intermunicipals de caràcter voluntari

1.2.1. Mancomunitats

Les mancomunitats de municipis es regulen per l'art. 44 de la LBRL i els art. 91 a 107 de la LRLCV, tot i que actualment està tramitant-se un projecte de llei, el Projecte de llei de mancomunitats de la Comunitat Valenciana, que regularà de manera específica aquesta matèria i derogarà el que inclou la LRLCV sobre les mancomunitats. La LBRL reconeix als municipis «el dret a associar-se amb altres en mancomunitats per a l'execució en comú d'obres i serveis determinats de la seua competència», i afegeix que tenen personalitat i capacitat jurídiques per a complir els seus fins específics i que es regeixen pels seus estatuts. Per la seua banda, la LRLCV defineix en el seu art. 91 les mancomunitats com a «associacions voluntàries de municipis que es constitueixen per a gestionar i/o executar plans, realitzar projectes i obres o prestar serveis de la seua competència». Per a diferenciar clarament aquesta figura d'altres semblants com les comarques o els consorcis, Barrero (2005) destaca dues notes: que s'integren exclusivament per municipis (a diferència dels consorcis) i que es constitueixen per a l'exercici de competències exclusivament locals (a diferència de les comarques i les àrees metropolitanes, que responen a decisions d'organització territorial des de les comunitats autònomes).

D'una manera més concreta i basat en la normativa valenciana, Catalá Martí (en Díez Sánchez i Ivars Bañuls, 2012: 410) tant de la definició com de la regulació posterior en la LRRCV extreu cinc notes característiques:

1. Es tracta d'associacions voluntàries que emanen de la lliure voluntat dels municipis, raó per la qual els estatuts aprovats per ells són la norma bàsica. El dret a associar-se dels municipis es deriva de la seua autonomia, aspecte que diferencia les mancomunitats d'altres ens que són creats no per la lliure voluntat sinó pel legislador, com les comarques o les àrees metropolitanes.
2. Les associacions són únicament de municipis, a diferència d'altres formes d'associacionisme que inclouen també altres ens i nivells, com el consorci. Els municipis associats poden ser limítrofs o poden no ser-ho i, si ho permeten les diferents legislacions autonòmiques, poden ser de diferents comunitats autònomes i, per descomptat, de diferents províncies.
3. L'objecte de les mancomunitats és la gestió i execució de plans, la realització de projectes i obres i la prestació de serveis. Tant les obres i serveis com els plans han de ser determinats i de competència municipal.
4. A pesar de la qualificació d'entitats locals territorials que estableixen l'art. 92 de la LRRCV i l'art. 2 del Projecte de llei de mancomunitats, aquests autors defensen que la mancomunitat és una entitat local de caràcter no territorial, ja que els art. 3 i 4.1 de la LBRL restringeixen la consideració d'entitats locals territorials al municipi i la província i l'illa. L'art. 1 de la LRRCV, tot i que reconeix el seu caràcter d'entitat local, no garanteix la seua autonomia, com ho fa amb els municipis, comarques i províncies. Així, encara que dispose d'un àmbit concret, la mancomunitat no és una associació directa d'individus sinó que reuneix un nombre de municipis, que estan representats (els municipis, i no les seues poblacions), en els seus òrgans. Si a això li sumem que exerceix unes competències limitades i per mandat, ens trobem davant d'entitats públiques institucionals i no territorials (García Tobarra, 2002).
5. Les mancomunitats tenen personalitat jurídica i capacitat d'obrar plena i independent de la dels municipis.

Pel que fa a les competències de les mancomunitats, aquestes poden ser les competències municipals que els municipis hagen delegat mitjançant els estatuts. Per tant, no poden assumir competències que no siguin municipals, ja que actuen per un mandat dels municipis. Però hi ha un altre límit, que és la substantivitat pròpia del municipi, de manera que les atribucions a la mancomunitat no poden implicar un buidament de competències dels municipis que desnaturalitze l'existència d'aquests.

Entre altres aspectes, els estatuts han de regular necessàriament les aportacions dels municipis i el règim econòmic-financer. Aquestes aportacions són una de les principals fonts d'ingressos, que es complementen amb altres com poden ser subvencions d'altres administracions, les taxes i preus públics

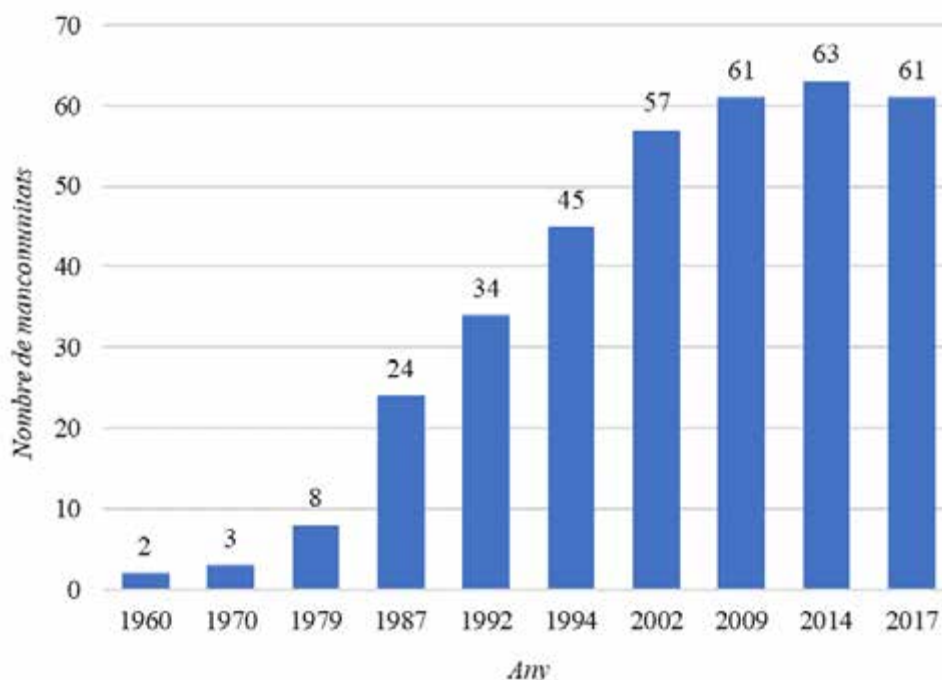
o el crèdit. En la pràctica, com explicaven en 1999 Gil i Pascual, les mancomunitats de la província de València es finançaven per mitjà d'aportacions dels ajuntaments, subvencions procedents de la Generalitat i la Diputació i convenis per a la prestació d'alguns serveis amb nivells territorials superiors. A més, hi ha finançament específic per a determinats programes cofinançats per, per exemple, la UE o el govern espanyol. Ja que són els estatuts els que determinen els criteris per a les aportacions, hi ha heterogeneïtat depenent de les mancomunitats. Atés que els serveis poden ser obligatoris o opcionals, les aportacions poden regir-se bé per una única fórmula general basant-se en el criteri, per exemple, poblacional, o bé per un sistema amb diferents fórmules en funció dels serveis optatius que es presten. Segons destacaven Gil i Pascual en relació amb la Diputació de València, els sistemes basats en serveis opcionals eren els que, per la seua flexibilitat, tenien una millor acollida. En tot cas, el finançament de les mancomunitats, per la seua mateixa naturalesa, presenta dificultats, principalment relacionades amb els problemes pressupostaris dels municipis, la falta d'autonomia financera de les mancomunitats respecte als ajuntaments i la inestabilitat de les fonts de finançament externes.

Les mancomunitats són la fórmula associativa més estesa, i ha anat creixent en la seua importància amb el pas dels anys. El predomini de les mancomunitats en el nostre context s'ha traduït en un nombre considerable d'estudis sistemàtics d'aquesta forma d'intermunicipalitat des dels primers anys de l'Estat autonòmic, tant en el cas espanyol com en el marc valencià. Pel que fa al cas espanyol podem destacar l'estudi detallat realitzat per al MAP per D'Anjou (1994) o el més general de Riera *et al.* (2005), per posar dos exemples. A més, a partir de les dades del REL de l'Estat, el Ministeri de Política Territorial (MPT) va realitzar l'any 2009 estudis descriptius sobre les entitats locals existents a Espanya i a cadascuna de les comunitats autònomes i, per tant, a la Comunitat Valenciana (MPT, 2009). En el marc valencià, trobem estudis com el breu de Faroni (1992) o el de García Tobarra (2002). A aquest es sumen la publicació de la CAP (1987), que inclou entre altres els continguts de la jornada *Primeros Encuentros sobre Mancomunidades de la Comunidad Valenciana* de 1986, així com els treballs exposats en el I Congrés d'Administració Valenciana *Dels Furs a l'Estatut* de 1991 per De Juan Fenollar i per Verger i Mompó, que recullen dades detallades sobre la realitat de les mancomunitats existents en aquell moment (CAP, 1992: 389-426). Així mateix, en l'àmbit de la província de València podem destacar el treball de Gil i Pascual (1999), publicat per la Diputació de València. Tenint en compte l'existència d'aquests estudis i el fet de tractar-se de la forma predominant en el nostre territori, entrarem amb més detall a veure quina és la seua implantació.

Si prenem com a referència a efectes comparatius el RELMHAP, actualment consten en aquest registre un total de 61 mancomunitats, 16 més de les que hi havia l'any 1994 segons l'estudi de D'Anjou. D'acord amb aquestes dades, si aquell any les mancomunitats comprenien el 65% dels municipis i el 42% de la població, l'any 2009 ja eren el 78% dels municipis i la meitat de la població valenciana (*vid.* Taula 11). No obstant això, destaca l'existència de diferents dinàmiques entre províncies, principalment

a la de Castelló, ja que ha experimentat pocs canvis al respecte des de 1994. A més, els vora 60% dels municipis que estan mancomunats en aquesta província suposen només un 14% de la població, cosa que evidencia el tipus de municipis de què es tracta, molt poc poblats.

Figura 26: Evolució del nombre de mancomunitats segons RELMHAP



Font: Elaboració pròpia. Dades de CAP (1987), Faroni (1992), D'Anjou (1994), García Tobarra (2002), MPT (2009) i RELMHAP (2014 i 2017).

Taula 11: Evolució de les mancomunitats valencianes segons el RELMHAP

Any	Províncies	Manco-munitats	Població total	Població en manco-munitats	% població en mancom.	Municipis totals	Munic. en manco-munitats	% munic. en mancom.
1994	Alacant	15	1.288.262	612.119	48	141	83	59
	Castelló	7	453.909	70.676	16	136	80	59
	València	23	2.160.258	957.073	44	264	191	72
	Total CV	45	3.902.429	1.643.868	42	541	354	65
2009	Alacant	25	1.891.477	989.705	52	141	114	81
	Castelló	8	594.915	111.104	19	135	80	59
	València	28	2.543.209	1.430.252	56	266	231	87
	Total CV	61	5.029.601	2.531.061	50	542	425	78
2017	Alacant	25	1.836.459	1.029.119	56	141	116	82
	Castelló	8	579.245	81.566	14	135	83	61
	València	28	2.544.264	1.456.482	57	266	241	90
	Total CV	61	4.959.968	2.567.167	52	542	440	81

Font: Elaboració pròpia. Dades de D'Anjou (1994), MPT (2009) i RELMHAP (2017). Dades de població de l'INE.

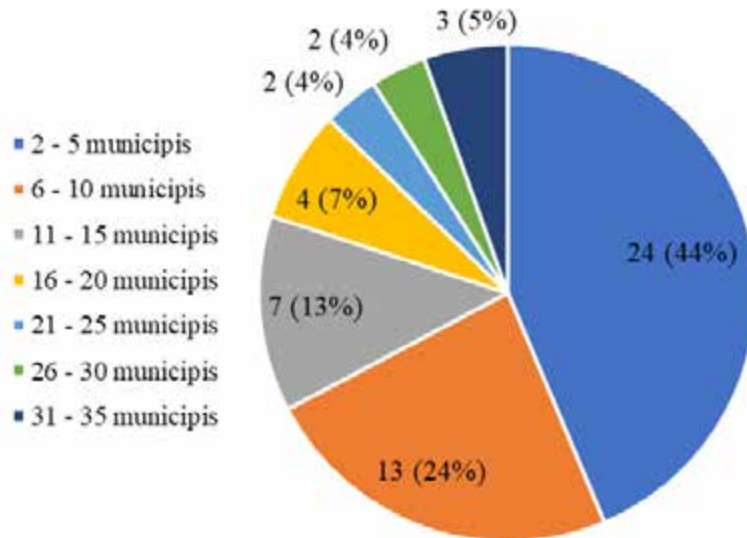
Hem agafat les dades que consten en el RELMHAP per poder comparar la informació amb la dels estudis existents anteriorment amb una certa homogeneïtat i fer-nos així una idea aproximada de l'evolució, que podem veure en la figura 26. Ara bé, com explica Rodríguez Álvarez (2010), aquestes dades són representatives només fins a cert punt, ja que moltes de les mancomunitats registrades poden estar inactives. No en va, fins i tot entre les diferents fonts oficials hi ha notes discordants pel que fa al nombre i la composició. Per això, tot i que hem utilitzat les dades del RELMHAP per poder comparar i veure aproximadament quina ha sigut l'evolució històrica, per a fer l'anàlisi de la realitat actual de les mancomunitats que veurem hem atés a les dades del RELGVA, més concreta i actualitzada, la informació de la qual hem contrastat i depurat mitjançant la resta de fonts oficials i les pàgines web de cadascuna de les entitats. Segons aquesta font, el nombre de mancomunitats no és 61 sinó 55, de les quals 21 estan en la província d'Alacant, 9 a la de Castelló i 25 a la de València.

Actualment 424 del 542 municipis valencians formen part d'alguna mancomunitat, un 78% de municipis valencians que representen una població total de 2.460.606 habitants, prop de la meitat de la població valenciana (49,6%). No obstant això, l'extensió total que conformen els municipis que estan en mancomunitats arriba a ser de 16.767,3 km², un 72% del territori valencià. Per tant, la densitat total de població de l'àrea de municipis mancomunats és de 136,5 hab./km². Aquestes dades globals expressen que les mancomunitats són l'instrument de cooperació més utilitzat pels municipis valencians, ja que quasi 8 de cada 10 municipis en formen part d'alguna. No obstant això, també veiem que el pes poblacional és molt menor, ja que no arriba a la meitat de la població valenciana.

Com es pot intuir en el mapa de la figura 33, hi ha molta varietat tant en la seua extensió o pes poblacional com en relació amb les finalitats de les mancomunitats. Si ens fixem en la població i superfície que agrupen les mancomunitats individualment, la mitjana és de 50.493 habitants per mancomunitat i de 400,8 km², i, si agafem la densitat de població de cadascuna de les mancomunitats, la mitjana és de 233 municipis/km². És remarcable que hi ha dues mancomunitats que són transfrontereres i estan formades per municipis de diferents comunitats autònomes. Una és la Mancomunitat de la Taula del Sénia, entre el País Valencià i Catalunya, i l'altra és la Mancomunidad intermunicipal para la promoción turística de la comarca del Maestrazgo Teruel – Castellón.

Quant al nombre de municipis de cadascuna, trobem des dels 35 municipis que componen la Mancomunitat de la Ribera Alta fins als dos municipis que tenen tres de les mancomunitats. Tot i aquesta enorme varietat, per fer-nos una idea aproximada la mitjana de municipis per mancomunitat és de 10. No obstant això, en relació amb la distribució de les mancomunitats, en la figura 27 podem veure que la major part de les mancomunitats tenen un nombre molt reduït de municipis, fins al punt que el 44% tenen entre 2 i 5 municipis i que el 68% estan formades per menys de 10.

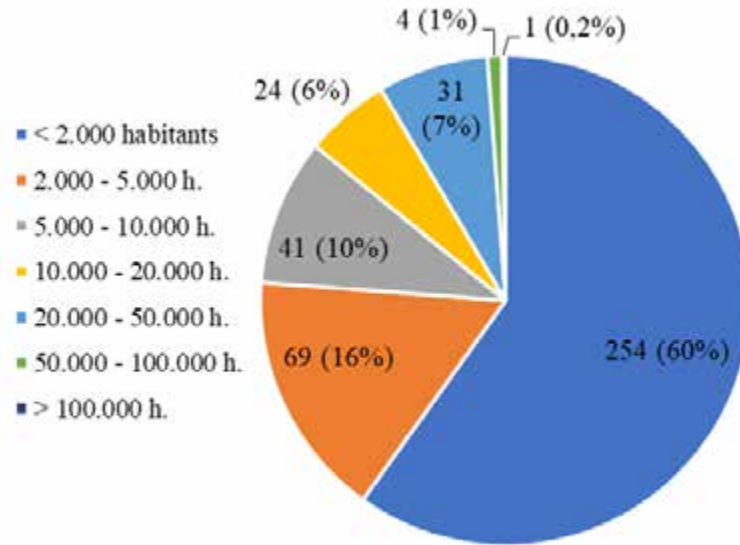
Figura 27: Àmbit territorial de les mancomunitats



Font: Elaboració pròpia. Dades del RELGVA i dels portals web de les mancomunitats (2017).

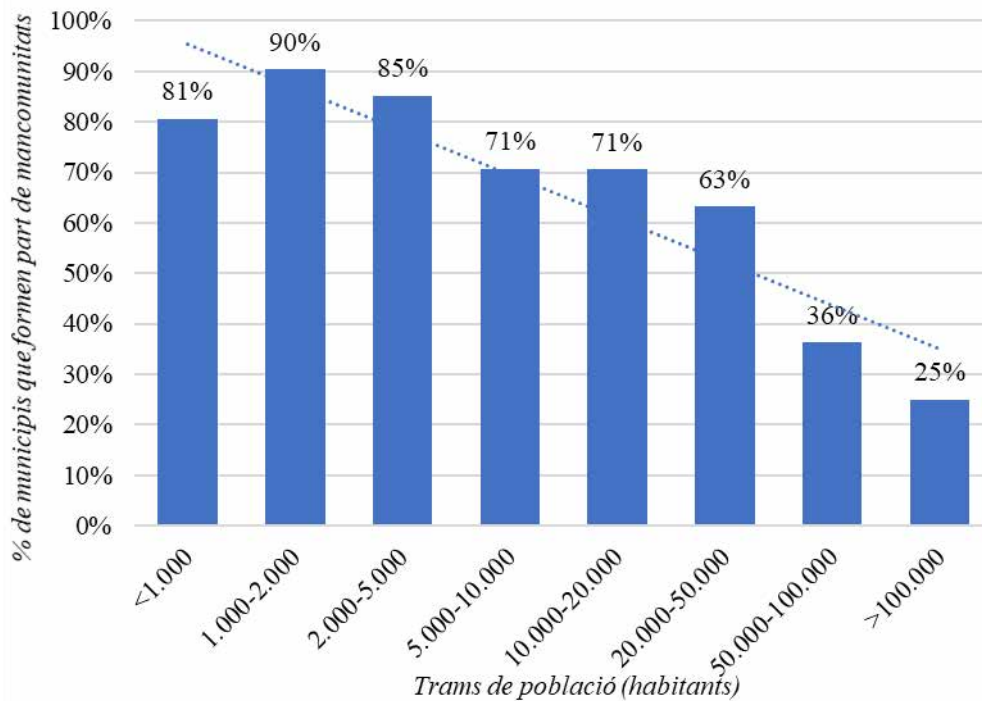
D'altra banda, si ens fixem en el tipus de municipis que integren les mancomunitats, veiem que són generalment poc poblats (*vid.* figura 28). El 60% dels municipis mancomunats tenen menys de 2.000 habitants, i més de tres quartes parts no arriben als 5.000. Només 5 ciutats de més de 50.000 habitants formen part d'alguna mancomunitat, la qual cosa suposa poc més d'un 1%. Sense anar més lluny, veiem en la figura 34 que ciutats com València, Castelló de la Plana, Elx o Gandia no formen part de cap mancomunitat, aspecte remarcable si tenim en compte que els municipis que queden fora de les mancomunitats poden considerar-se pràcticament com a excepcions, ja que hem vist que quasi 8 de cada 10 municipis estan inclosos en alguna. És cert que hi ha més municipis menuts que no grans en el territori valencià però, si observem el percentatge de municipis que forma part de mancomunitats en cada tram de població (*vid.* figura 29), s'aprecia clarament que el percentatge de municipis valencians de població inferior a 5.000 habitants que forma part de mancomunitats és molt elevat, i aquest es va reduint en la mesura que pugen els trams de població, fins arribar a ser un percentatge baix en els municipis de més de 50.000 habitants. En definitiva, veiem que quasi tots els municipis poc poblats formen part d'alguna mancomunitat, però que els municipis més poblats no opten per integrar-se en elles. Respecte a les ciutats mitjanes, una gran part de les que tenen menys de 50.000 habitants formen part de mancomunitats, mentre que el percentatge cau en les que en tenen més de 50.000.

Figura 28: Població dels municipis que formen part de mancomunitats



Font: Elaboració pròpia. Dades del RELGVA i dels portals web de les mancomunitats (2017). Dades de població de l'INE (2016).

Figura 29: Municipis que formen part de mancomunitats respecte al total per trams de població



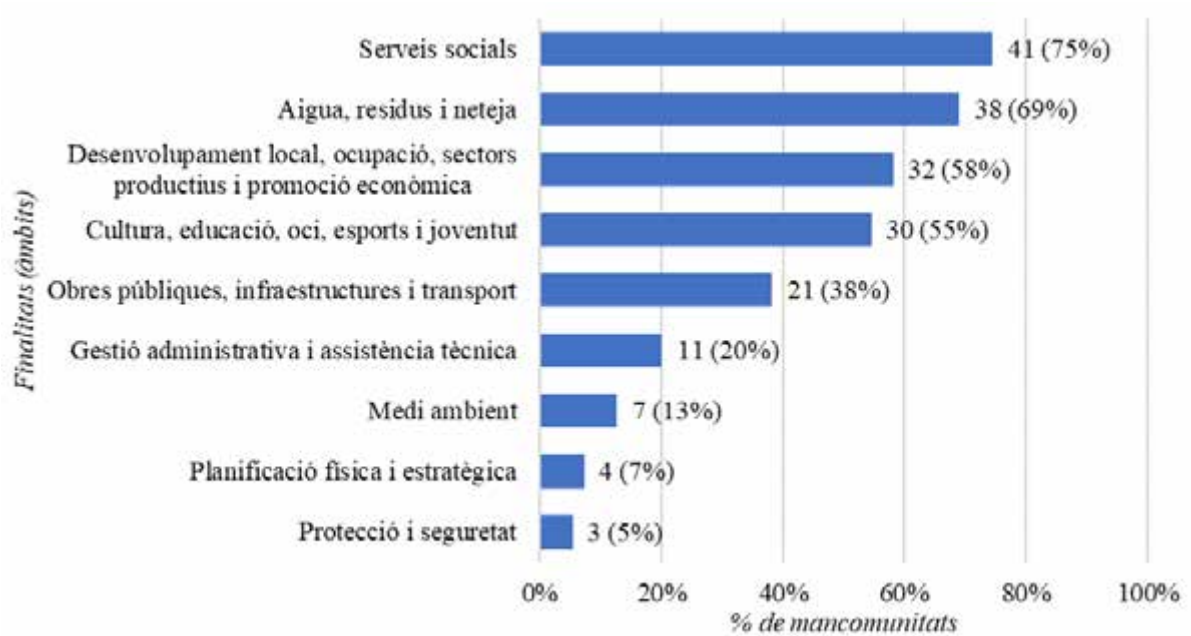
Font: Elaboració pròpia. Dades del RELGVA i dels portals web de les mancomunitats (2017). Dades de població de l'INE (2016).

Hem vist l'extensió de les mancomunitats i els tipus de municipis que les componen. Falta per veure a quines funcions es dediquen aquest tipus d'entitats. En relació amb açò, ja l'estudi realitzat en 1999 en l'àmbit de la província de València destacava una certa varietat, ja que hi havia mancomunitats que es dedicaven a prestar serveis mínims com la gestió de l'aigua o l'arreglada de residus sòlids, però també que desenvolupaven tot tipus de serveis en diversos àmbits. A més, moltes prestaven un altre tipus de serveis ja no dirigits als ciutadans sinó als mateixos municipis, de manera que evolucionaven cap a centres de suport a la gestió. L'any 2009, segons l'estudi del MPT, els fins més freqüents eren els serveis socials, les activitats culturals, el foment del turisme, la recollida i tractament de residus sòlids i el foment d'activitats econòmiques. Per tant, entre els serveis més prestats estaven serveis mínims obligatoris dels art. 34 de la LRLCV i 26 de la LBRL però també altres serveis no obligatoris per als municipis, cosa que expressa l'evolució de la mancomunitat en les seues funcions. Les mancomunitats han desenvolupat cada vegada més serveis i s'ha passat del que Barrero (2005) anomena «mancomunitats tradicionals», creades per a un fi concret, a les «mancomunitats evolucionades», de manera que se supera el sentit de les mancomunitats com a resposta als problemes d'insuficiència municipal per a convertir-se en ens de cooperació territorial amb un abast més ampli, que inclou fins i tot, més enllà de la vocació finalista, el fet d'«articular socio-políticament un territori amb característiques i identitat pròpia» (Gil i Pascual, 1999: 57), com posa de manifest l'estudi sobre les mancomunitats de la província de València de l'any 1999.

Feta aquesta contextualització, pel que fa a les finalitats i serveis de les mancomunitats valencianes, hem distingit nou grups de finalitats diferents classificats per raó de la matèria, grups amplis on caben diverses activitats. Tenint en compte açò, en la figura 30 veiem que les finalitats més freqüents en les mancomunitats valencianes són els serveis socials, que estan presents en 3 de cada 4 mancomunitats, i els cicles urbans (aigua, residus i neteja), que presten el 69 % de les mancomunitats. Es tracta de serveis propis del que Romero (2005: 76) anomena «primera generació de polítiques públiques». Seguides d'aquestes finalitats, trobem els serveis relacionats amb el desenvolupament local, l'ocupació, els sectors productius i la promoció econòmica (58%) i les activitats que s'emmarquen en el grup de cultura, educació, oci, esports i joventut, que realitzen el 55% de les mancomunitats. D'altra banda, les mancomunitats poden tindre unes poques finalitats específiques, i per tant un cert caràcter especialitzat o un abast limitat a determinades matèries, o bé pot tractar-se de mancomunitats versàtils amb múltiples vocacions i àmbits funcionals. Doncs bé, en la figura 31 s'observa que les mancomunitats valencianes tenen generalment finalitats plurals, ja que la major part d'elles, un 61% realitzen activitats o serveis que s'emmarquen en més de dos dels grups funcionals als que ens hem referit. Concretament, 3 mancomunitats realitzen entre 7 i 8 finalitats diferents, mentre que 15 porten a terme entre 5 i 6 i 16 entre 3 i 4. En qualsevol cas, també s'ha de dir que el nombre de mancomunitats que només tenen una

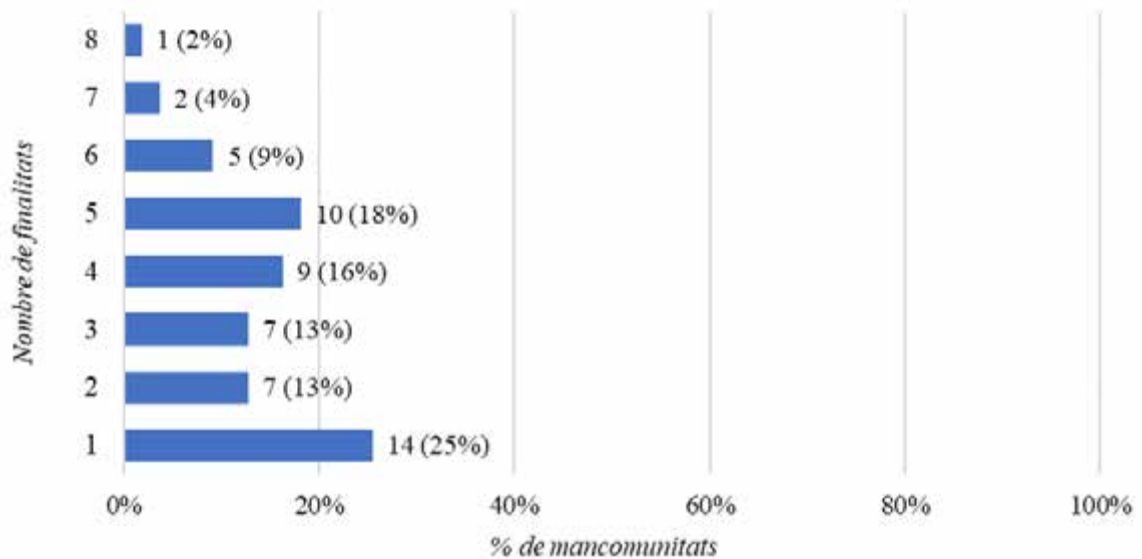
o dues finalitats és també important, ja que són un total de 21, el 38%. D'elles, 14 només realitzen una finalitat, la qual cosa suposa el 25% de les mancomunitats totals.

Figura 30: Finalitats de les mancomunitats



Font: Elaboració pròpia. Dades del RELGVA (2017).

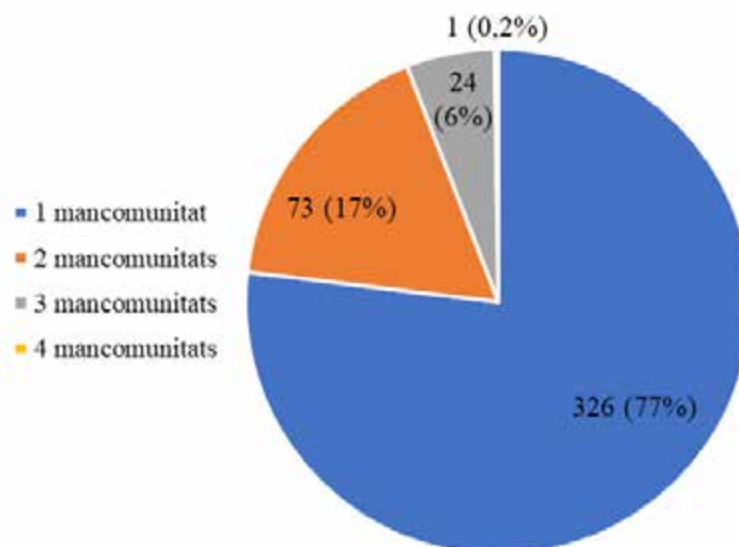
Figura 31: Nombre de finalitats de les mancomunitats



Font: Elaboració pròpia. Dades del RELGVA i dels portals web de les mancomunitats (2017).

Per últim, cal destacar que les mancomunitats no conformen una capa uniforme i estructurada en el territori que pugui constituir una organització territorial, com pot ser per exemple una divisió per comarques. Molts dels municipis que formen part de mancomunitats ho fan en vàries mancomunitats diferents ja que, com hem vist, la vocació, la composició i les finalitats d'aquestes són variades. Com veiem en la figura 32, prop d'una quarta part dels municipis mancomunats ho estan en més d'una mancomunitat, fins al punt d'arribar al cas de l'Alqueria d'Asnar, que forma part de quatre diferents. Així i tot, cal destacar l'alt percentatge de municipis que només formen part d'una mancomunitat, el 77%. Si ho posem en relació amb les dades que hem vist abans, podria existir una relació entre la pertinença majoritària a una única mancomunitat i la pluralitat de finalitats que generalment existeix en estes entitats. Si ens fixem en la figura 34, la distribució territorial de les zones on es superposen un major nombre de mancomunitats sembla anar en el sentit d'aquesta interpretació. Les àrees on se superposen tres mancomunitats són la comarca de la Marina Alta, la part oest de la comarca del Comtat i l'àrea fronterera de les comarques del nord. Excepte en aquest últim cas, on coincideixen les mancomunitats transfrontereres a les quals ens hem referit abans, en els altres dos casos coincideixen mancomunitats que tenen una única finalitat. D'altra banda, no sembla existir un patró determinat sobre la distribució de les àrees en què coincideixen dues mancomunitats, tot i que sovint es tracta d'estructures formades per uns pocs municipis molt vinculats entre ells que formen part al seu torn de mancomunitats més grans.

Figura 32: Nombre de mancomunitats en què s'integren els municipis mancomunats



Font: Elaboració pròpia. Dades del RELGVA i dels portals web de les mancomunitats (2017).

1.2.2. Consorcis

Els consorcis són una altra forma de col·laboració intermunicipal molt utilitzada en la pràctica en el nostre territori, aspecte que, com han destacat alguns juristes, contrasta amb una regulació normativa molt poc desenvolupada i amb una literatura poc abundant al respecte, a diferència del que hem vist en les mancomunitats. Tot i que l'art. 3 de la LBRL no els recull explícitament entre la relació d'entitats locals, es fa referència a ells en l'art. 57 com a instrument, junt amb els convenis administratius, en què es plasma la cooperació econòmica, tècnica i administrativa entre les diferents administracions públiques. Originàriament es recollia també en l'art. 87, on es feia referència a la possible participació d'entitats privades, tot i que aquest article ha estat derogat per la Llei 40/2015 (LRJSP), que ha passat a regular amb major detall els consorcis en els art. 118 a 127. La LRLCV, al seu torn, tracta específicament el consorci en els art. 108 a 110, en els quals es regulen alguns aspectes bàsics sobre la creació i el contingut dels estatuts d'aquestes entitats. Segons la llei valenciana, el consorci «és una entitat pública de caràcter voluntari i associatiu, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat per a crear i gestionar serveis i activitats d'interés local o comú». Les entitats locals poden constituir-los amb altres entitats locals d'igual o distint nivell territorial, així com amb altres administracions i amb entitats privades sense ànim de lucre per a finalitats d'interés públic comunes. Com a ens locals, els consorcis són una entitat amb personalitat jurídica (aspecte que els diferencia dels convenis), estan sotmesos al dret públic (encara que participen entitats privades) i es creen amb fins d'interés local (Martín Mateo, 1992).

La principal característica del consorci és que és fruit d'un pacte d'associació entre entitats de diferent ordre. Per tant, permet la cooperació entre ens públics de diferents nivells territorials i entre actors públics i privats amb la creació d'un organisme públic. És aquest l'element principal que distingeix els consorcis d'altres figures com les mancomunitats, i el que el converteix en un instrument atractiu per a les administracions, ja que els permet desenvolupar una col·laboració multinivell més fluida i donar cabuda a la participació d'actors privats, de manera que es puguin prestar serveis de manera més eficaç. No en va, Martín Mateo (1992) considerava el consorci la figura que millor s'adequava a les demandes i necessitats de la gestió pública moderna, que es caracteritza en un context multinivell per la transversalitat i l'enfocament holístic, la participació i la col·laboració entre actors tant en un sentit horitzontal com vertical. Es tracta d'elements que contrasten amb la tendència de l'administració a la compartimentació i a una separació estricta entre funcions i entre actors que no es correspon amb la realitat pràctica.

Tot i que en un primer moment es regulava com un instrument propi de l'àmbit local (com ho indica la seua primera inclusió en la LBRL), a partir de 1992⁶² es *deslocalitza*, és a dir, passa a configurar-se com un recurs de qualsevol administració pública. Per tant, no tots els consorcis són locals.

⁶² Amb la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

En funció de les entitats que el formen i de l'interés de l'ens li serà d'aplicació un règim jurídic o un altre. D'això es deriva que el fet que entitats locals formen part d'un consorci no suposa que aquest tinga la consideració de consorci local, ja que perquè siga així haurà de tindre un interès predominantment local, aspecte que no sempre és fàcil de determinar i que sovint ha donat lloc a una important indefinició en el règim jurídic (Toscano: 2011b: 40).

La figura consorcial ha estat molt utilitzada per les entitats locals i, sobretot, per les CA. Algunes raons que explicarien aquest increment són, segons Ferreira (2009: 11) la flexibilitat i adaptabilitat que es deriva de la falta de regulació, el fracàs d'altres formes associatives en l'àmbit local, la necessitat d'adoptar fórmules de coordinació vertical multinivell i un cert efecte mimètic entre les administracions. A més, aquest desenvolupament s'ha caracteritzat generalment per l'espontaneïtat i falta de planificació i per la falta d'un marc normatiu definit (Ferreira, 2009). Així mateix, i igual que passa en el cas de les mancomunitats, hi ha una enorme diversitat en les finalitats que en la pràctica han adoptat els consorcis (per a un únic fi i per a fins plurals, per a serveis municipals concrets i per àmbits superiors que afecten altres administracions, per a objectius conjunturals però també per a objectius permanents,...), fet que il·lustra la versatilitat de l'instrument (Barrero, 2005).

No obstant això, alguns dels elements que han afavorit el seu desenvolupament han pogut provocar també certes disfuncions o marcar límits a l'instrument. D'aquesta manera, tot i que la coordinació vertical multinivell és un dels principals avantatges del consorci, també és cert que la coexistència de diferents administracions públiques amb poder molt desigual sovint deriva en una clara posició de domini de la més gran respecte a les més menudes, fins al punt que pot arribar a semblar-se en la pràctica a un ens instrumental més de l'administració autonòmica i deixar la naturalesa consorciada de l'entitat en la mera teoria (Ferreira, 2009: 11). D'altra banda, si bé la indefinició legal ha pogut ser fins a cert punt un avantatge en permetre una major flexibilitat, això ha pogut portar a una proliferació incontrolada i espontània que ha evidenciat la necessitat d'establir límits i determinar l'adscripció de cada consorci a efectes del control econòmic. No en va, en els últims anys s'han succeït reformes legals⁶³ en la normativa bàsica que han anat en aquest sentit, amb l'objectiu de reducció de la despesa pública i redimensionament del sector públic després de la reforma de l'article 135 de la CE.

La reforma més important s'ha produït amb la LRSAL. Aquesta llei incorpora l'obligació, en tots els consorcis (no només els locals), d'establir en els estatuts l'adscripció formal del consorci a una de les administracions públiques que l'integren, amb la qual cosa prima la naturalesa instrumental de l'ens per damunt de l'associativa (Toscano, 2015). Aquesta adscripció ha d'estar basada en una sèrie de

⁶³ Primer, a finals del 2013, la LRSAL, després la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic (LRSP) i altres mesures de reforma administrativa, i finalment la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), que a més incorpora els canvis de les dues lleis anteriors.

criteris que la llei estableix⁶⁴, i té efectes en el règim jurídic del personal i en el règim pressupostari, comptabilitat i control⁶⁵. D'igual manera, com explica Toscano, amb aquesta reforma és possible que un consorci d'interés predominantment local estiga adscrit a l'administració autonòmica als efectes esmentats. La LRSAL també inclou canvis en el personal dels consorcis, ja que estableix que aquest només podrà ser personal reassignat de llocs de treball de les administracions consorciades i es prohibeix expressament que compten amb personal propi (si bé açò ha estat matisat per la LRJSP, que incorpora una excepció en funció de la «singularitat de les funcions» del consorci i prèvia autorització).

Ja en particular en els consorcis locals, la LRSAL va modificar l'art. 57 de la LBRL per a establir limitacions per a la constitució de consorcis i cauteles relacionades amb l'estalvi i la sostenibilitat financera. En concret, els consorcis i convenis han de millorar l'eficiència i eliminar duplicitats, i només es permet crear consorcis quan la cooperació no pugua formalitzar-se per conveni, sempre que permeta un ús més eficient dels recursos i prèvia comprovació que no es posa en risc la sostenibilitat financera del municipi i del mateix consorci. D'altra banda, la llei també incorpora importants limitacions al desenvolupament de consorcis i ens instrumentals per part dels municipis que incideixen en una visió del consorci assimilada als ens instrumentals. A la reforma de la LRSAL pel que fa als consorcis l'han succeït dues lleis que també han incorporat algun canvi. Primer la Llei 15/2014 (LRSP), que introdueix aspectes de menor calat que la LRSAL, i després la Llei 40/2015 (LRJSP), que pràcticament es limita a refondre la regulació introduïda per la LRSAL i la LRSP amb algunes correccions tècniques i poques novetats destacables.

En definitiva, els canvis legals que s'han introduït en els últims anys en la regulació dels consorcis van en el sentit d'entendre aquest com una entitat instrumental més, amb la sospita constant de balafament en la despesa, en detriment de la seua condició d'ens de l'associacionisme administratiu. En aquest sentit, sembla que els canvis no són producte d'una reflexió sobre les virtuts i els defectes del consorci com a ens d'intermunicipalitat sinó que únicament tenen per objecte visibilitzar un compromís amb l'estalvi econòmic i la reducció del sector públic. Es parteix de la premissa que el gran nombre de consorcis és una mostra de balafament i duplicitats i no, en canvi, de l'èxit i la flexibilitat que ofereix. Així, per exemple, es prohibeix la participació en consorcis per part de municipis que no tinguen equilibri pressupostari, sense considerar que l'instrument associatiu podria ser precisament una fórmula eficaç per a la prestació de serveis bàsics amb la col·laboració d'administracions superiors, o que mitjançant els consorcis es poden aconseguir economies d'escala en la prestació de serveis, i que per

⁶⁴ Aquests són, per aquest ordre, els següents: majoria de vots en els òrgans de govern, facultat de nomenar o destituir a la majoria dels membres dels òrgans executius, facultat de nomenar o destituir a la majoria dels membres del personal directiu, control de l'activitat del consorci per normativa especial, facultat de nomenar o destituir a la majoria dels membres dels òrgans de govern, finançament majoritari del consorci, major participació en el fons patrimonial, i nombre d'habitants o extensió territorial en funció de si el consorci es dedica a serveis dirigits a persones o a actuacions sobre el territori.

⁶⁵ Cal remarcar que l'administració a la qual s'adscriu ha d'auditar els comptes anuals i incloure en el compte general i en els seus pressupostos els corresponents al consorci, amb el que això implica a efectes del compliment del dèficit.

tant es nega als municipis amb majors dificultats econòmiques una possible via d'estalvi. Igualment, per aquesta visió únicament centrada en la reducció del sector públic, els aspectes positius que s'han introduït, com és una major claredat quant a adscripció i règim jurídic, tampoc han quedat resolts del tot en limitar-se únicament al que afecta el control financer i l'estalvi econòmic (Toscano, 2016). D'altra banda, s'ha prohibit una fórmula que ha sigut freqüent, com és la constitució d'un consorci com a tècnica de cooperació interadministrativa i la creació d'entitats instrumentals dependents d'ell per a la gestió del servei. Finalment, amb aquests canvis s'ha vist afectada negativament la flexibilitat de l'instrument, un dels principals avantatges que ha tingut el consorci i que ha explicat en part la seua consolidació, i és per això que és d'esperar que això tinga un efecte en el seu ús per part de les administracions.

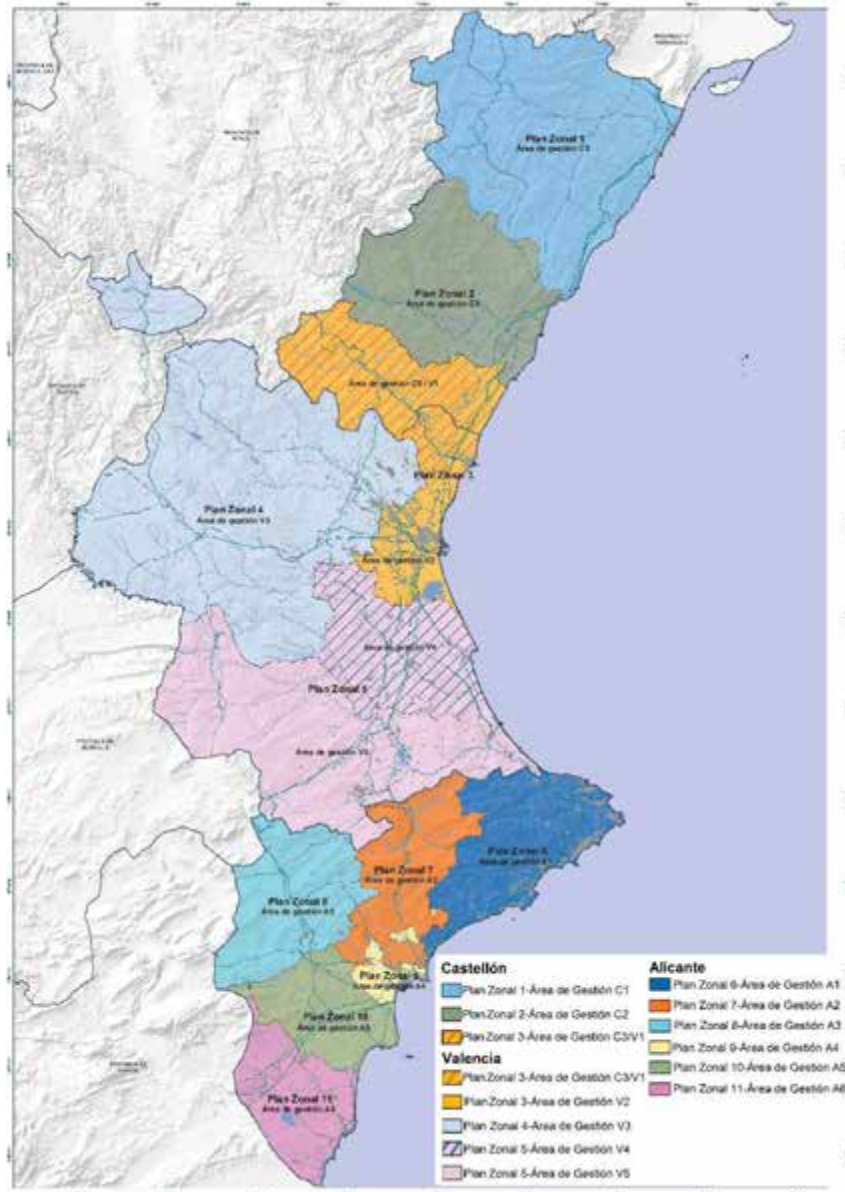
Arribats a aquest punt, veurem quina és la realitat dels consorcis locals al País Valencià. Com hem vist, aquest instrument té una naturalesa més complexa que les mancomunitats, ja que pot operar en qualsevol nivell territorial i no necessàriament ha d'incloure a diferents municipis. Així, pot haver un consorci entre un municipi i una administració superior, o entre aquesta i actors privats. Això ens obliga a adoptar criteris que permeten identificar els consorcis locals que puguen ser rellevants com a forma de cooperació intermunicipal en el territori.

Per açò, en primer lloc hem tingut en compte només els que inclouen municipis, ja siga individualment o mitjançant mancomunitats, per la qual cosa hem descartat consorcis entre administracions superiors (per les quals entenem diputacions, Generalitat i l'Estat), o entre aquestes i actors privats. Un exemple de consorcis que hem descartat és el dels consorcis hospitalaris provincials, que inclouen únicament la Generalitat i la Diputació corresponent. En segon lloc, hem descartat també els consorcis formats per un únic municipi junt amb actors privats o administracions superiors, ja que no suposen una fórmula d'intermunicipalitat. Són els casos de consorcis municipals que inclouen actors privats locals, consorcis relacionats amb alguns dels centres associats de la UNED que inclouen només un municipi o consorcis formats per motiu de projectes específics entre administracions superiors i una determinada ciutat, normalment València o Alacant.

Per la seua part, hi ha determinats tipus de consorci que inclouen diversos municipis però que han sigut descartats per entendre que, per les seues característiques, no són suficientment representatius i poden desvirtuar les dades sobre la realitat consorcial, per la qual cosa, si bé és cert que suposen un grau de col·laboració rellevant, no poden analitzar-se conjuntament amb la resta de consorcis. Es tracta de dos tipus de consorcis. Per un costat, els tres consorcis provincials de prevenció d'incendis i salvament, en què participen la Generalitat i la corresponent diputació i que agrupen pràcticament tots els municipis de les tres províncies. L'àmbit d'aquests consorcis és evidentment provincial, i estan impulsats per les diputacions. Per l'altra banda, els altres tipus de consorcis que no hem inclòs són els consorcis d'execució del Pla Zonal de residus, en què s'integren els municipis de l'àrea corresponent, la Generalitat i la diputació provincial que corresponga. Els límits d'aquests consorcis, que existeixen

en pràcticament totes les àrees, es deriven del Pla Integral de Residus de la Comunitat Valenciana (PIRCV), que aprova la Generalitat⁶⁶ (vid. figura 35), fins al punt que els municipis no tenen plena llibertat per a separar-se d'ells, aspecte que de fet ha donat lloc a conflictivitat i a litigiositat judicial⁶⁷.

Figura 35: Mapa dels plans zonals i àrees de gestió del PIRCV



Font: Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural (2017).
Adaptat per l'autor. Cortesia d'Enrique Peiró.

D'altra banda, hi ha alguns consorcis que hem inclòs però que tenen certes peculiaritats. Es tracta dels consorcis que impliquen diversos municipis però també administracions superiors, les quals són les que exerceixen un major domini. Hi ha tres casos: el Consorci de Museus de la Comunitat

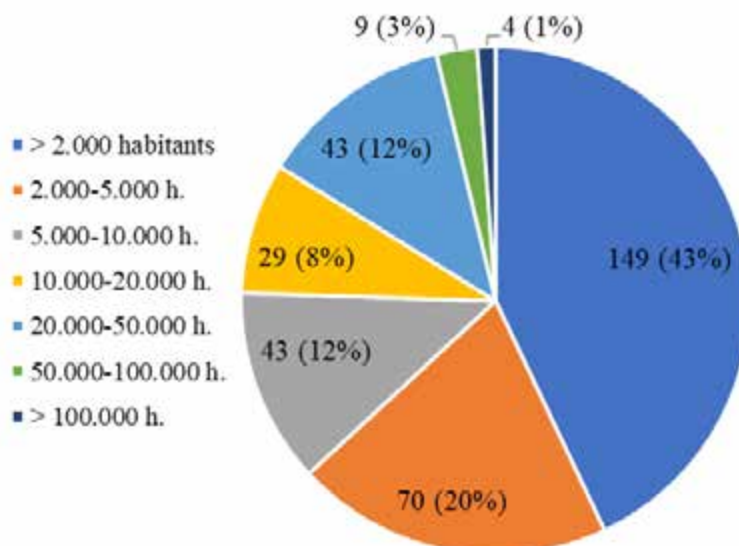
⁶⁶ Decret 81/2013, de 21 de juny, d'aprovació definitiva del Pla integral de residus de la Comunitat Valenciana (PIRCV).

⁶⁷ <http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2017/02/24/tribunal-supremo-obliga-municipios-integrarse/1533042.html> (Consulta 01/04/2017)

Valenciana, que inclou les ciutats d'Alacant, Castelló de la Plana i València junt amb les diputacions i la Generalitat; el Consorci Casa Mediterráneo, que inclou l'AGE i les ciutats d'Alacant i Benidorm; i el Consorci del Centre Associat de la UNED d'Alzira-València, que formen els municipis d'Alzira, Gandia, Xàtiva, Ontinyent, Sagunt i València junt amb l'AGE, la Generalitat i la Diputació de València.

Fetes aquestes apreciacions, i segons els criteris referits, actualment hi ha 37 consorcis locals (*vid.* figura 45), que s'estenen per un total de 347 municipis, el 64% dels municipis valencians. Aquests municipis suposen una població de 4.384.412 habitants i una extensió de 12.468 km², la qual cosa representa el 88% de la població valenciana i el 54% de la superfície del territori. Aquestes dades expressen diferències rellevants respecte al que hem vist en les mancomunitats. El nombre total de municipis que formen part d'algun consorci local i la superfície que ocupen és inferior al que hem vist a les mancomunitats, però en canvi la població que representen és sensiblement superior. Això es deu a què en els consorcis sí que s'integren grans ciutats i nuclis mitjans amb certa població que no formen part de mancomunitats. És cert que les dades globals estan influenciades per l'existència dels consorcis dominats per administracions superiors i que inclouen les grans ciutats. Si separem els tres consorcis que es troben en aquesta situació quedaria fora la ciutat de València, amb la qual cosa no hi ha molta variació pel que fa a la superfície global (passaria del 54 al 53% del territori) però la població passaria del 88% al 72%. En qualsevol cas, continua sent molt superior a les xifres de les mancomunitats.

Figura 36: Població dels municipis que formen part de consorcis

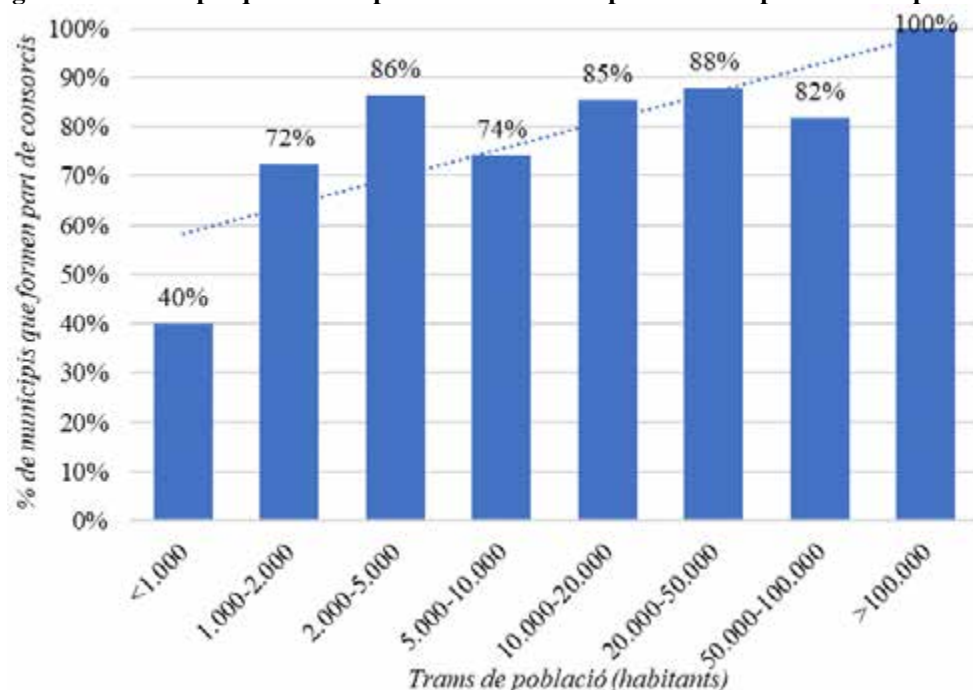


Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL i dels portals web dels consorcis (2017).
Dades de població de l'INE (2016).

El major nombre de ciutats grans i mitjanes en els consorcis locals respecte a les mancomunitats es corrobora si veiem les dades desglossades per trams de població (*vid.* figura 36). Així, dels 347 municipis que formen part d'algun consorci local, prop d'una quarta part són municipis amb més de 10.000 habitants, mentre que en les mancomunitats no arribaven al 15%. Igualment, el percentatge de

municipis de menys de 2.000 habitants és del 43%, que contrasta amb el 60% dels que formen part de mancomunitats. Per tant, podem dir que la distribució dels municipis que formen part de consorcis locals, en relació amb la seua població, és més equilibrada que en les mancomunitats, si tenim en compte la composició que veiem en la figura 36. Ara bé, per a afinar aquesta lectura cal veure quin percentatge de municipis valencians en cada tram de població formen part d'algun consorci. En la figura 37 veiem que no només no existeix una correlació entre població i pertinença a consorcis tan clara com en les mancomunitats, sinó que hi ha una certa tendència en el sentit contrari. Els municipis de menys de 2.000 habitants, que percentualment eren els que més s'acullen a les mancomunitats, són els trams en què el percentatge que formen part de consorcis locals és menor, i d'una manera molt pronunciada en el cas dels que tenen menys de 1.000 habitants (un 40%). En canvi, el percentatge de ciutats mitjanes i de ciutats grans que formen part de consorcis és molt elevat, ja que es situa en tot cas per damunt del 80%, aspecte remarcable tenint en compte que el percentatge total de municipis valencians que formen part de consorcis és del 64%. Les quatre ciutats de més de 100.000 habitants (València, Alacant, Elx i Castelló de la Plana) formen part d'algun consorci, tot i que tendeixen a consorciar-se sobretot entre elles i amb administracions superiors i amb la peculiaritat que hem vist de la ciutat de València, circumstàncies que obliguen a ser cautelosos en les conclusions respecte a aquestes ciutats.

Figura 37: Municipis que formen part de consorcis respecte al total per trams de població

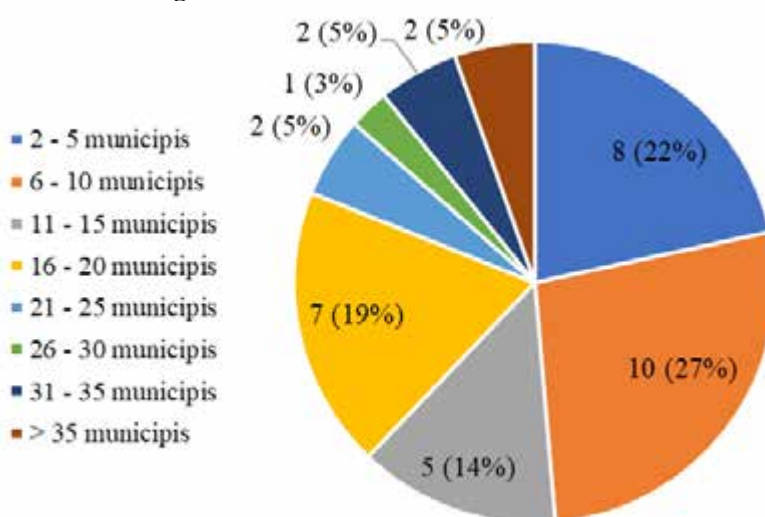


Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL i dels portals web dels consorcis (2017). Dades de població de l'INE (2016).

Fins ara hem vist quin tipus de municipis són els que formen part dels consorcis globalment, però també cal veure les característiques dels consorcis com a tals, individualment. Com hem vist en les mancomunitats, ací hi ha també una important varietat. Quant a l'àmbit territorial, els consorcis locals

integren una mitjana de 15 municipis, 263.101 habitants i 491,2 km² i, si agafem la densitat de cadascun dels consorcis, la mitjana és de 725 habitants/km². Si separem els tres consorcis en què el domini l'exerceixen administracions superiors, es queda una mitjana dels consorcis de 16 municipis, 206.101 habitants, 496 km² de superfície i 607 habitants/km² de densitat. Per tant, els consorcis locals tenen un àmbit territorial superior al de les mancomunitats, ja que integren més municipis (*vid.* figura 38), i una superfície també major, tot i que les diferències en aquests aspectes no resulten abismals, ja que l'àmbit territorial de les mancomunitats era d'una mitjana de 10 municipis i 401 km². Ara bé, on sí que hi ha una enorme diferència és en relació amb la població, ja que la població mitjana dels consorcis locals, fins i tot si separem els que depenen d'administracions superiors, quadruplica la de les mancomunitats. En conseqüència, els àmbits dels consorcis locals tenen una densitat molt superior, que supera en més del doble d'habitants/km² la de les mancomunitats. I això sense tindre en compte els consorcis dominats per administracions superiors, ja que com hem vist la diferència seria encara major.

Figura 38: Àmbit territorial dels consorcis



Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL i dels portals web dels consorcis (2017).

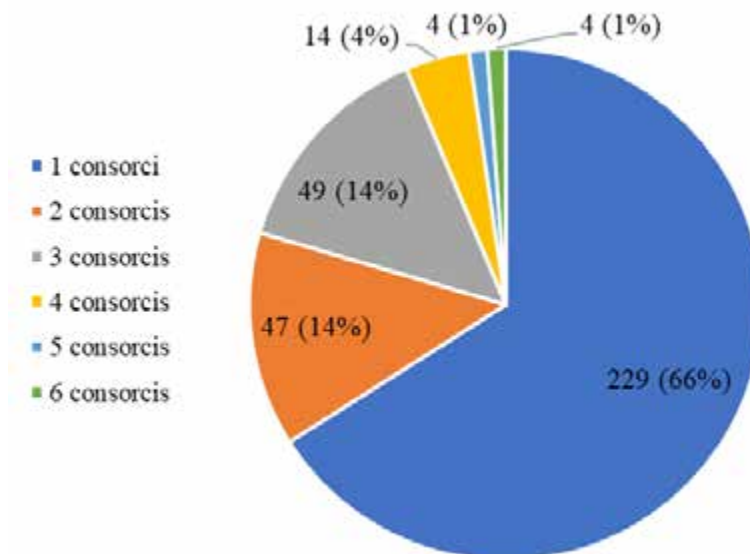
D'altra banda, pel que fa a les finalitats dels consorcis locals, les més freqüents són les activitats vinculades al desenvolupament local, l'ocupació, els sectors productius i la promoció econòmica, que porten a terme el 43% dels consorcis locals, i, en segon lloc, les activitats relacionades amb cultura, educació, oci, esports i joventut, que realitzen el 30%. (*vid.* figura 40). Ací cal remarcar el fet que el consorci és la forma jurídica més freqüent en els pactes territorials per l'ocupació, i que molts d'ells es creen per a portar a terme aquest programa. Dit això, convé tindre en compte ací que de l'anàlisi hem exclòs, pel seu grau d'imperativitat i per a no desvirtuar l'anàlisi global, els consorcis de gestió de residus creats per a la gestió dels plans zonals del PIRCV, dels quals formen part municipis, diputació i Generalitat. Cal no oblidar aquesta circumstància, ja que a les finalitat més freqüents que hem vist hauríem d'afegir la gestió dels residus.

De tota manera, veiem que en els consorcis hi ha una menor diversitat de finalitats que en les mancomunitats, i que ni tan sols en l'àmbit d'activitat més freqüent s'arriba al 50% de consorcis, aspecte que contrasta amb el que hem vist en aquelles. Això es deu a què, mentre les mancomunitats realitzaven generalment una pluralitat de finalitats, la gran majoria de consorcis (el 89%) es limiten a realitzar serveis únicament en un o dos àmbits d'activitats, per la qual cosa els consorcis tenen un cert caràcter especialitzat o específic (*vid.* figura 41).

Un altre element rellevant, que indirectament pot estar relacionat amb el nombre de finalitats, és que el 34% dels municipis que formen part de consorcis ho estan en dos o més d'ells, un percentatge major que en el cas de les mancomunitats. I no només això. Així com en les mancomunitats els municipis arribaven a estar fins en tres mancomunitats (amb un únic municipi en quatre), en el cas dels consorcis una part important de municipis consorciats ho estan en tres, quatre i fins a sis consorcis diferents, com es veu en la figura 39. D'altra banda, quant a la distribució territorial, tal com s'aprecia en la figura 46, les àrees en què es solapen més consorcis en els mateixos municipis és en la zona del litoral i, especialment, en les zones de l'Horta, la Plana, la Safor i la Marina Alta.

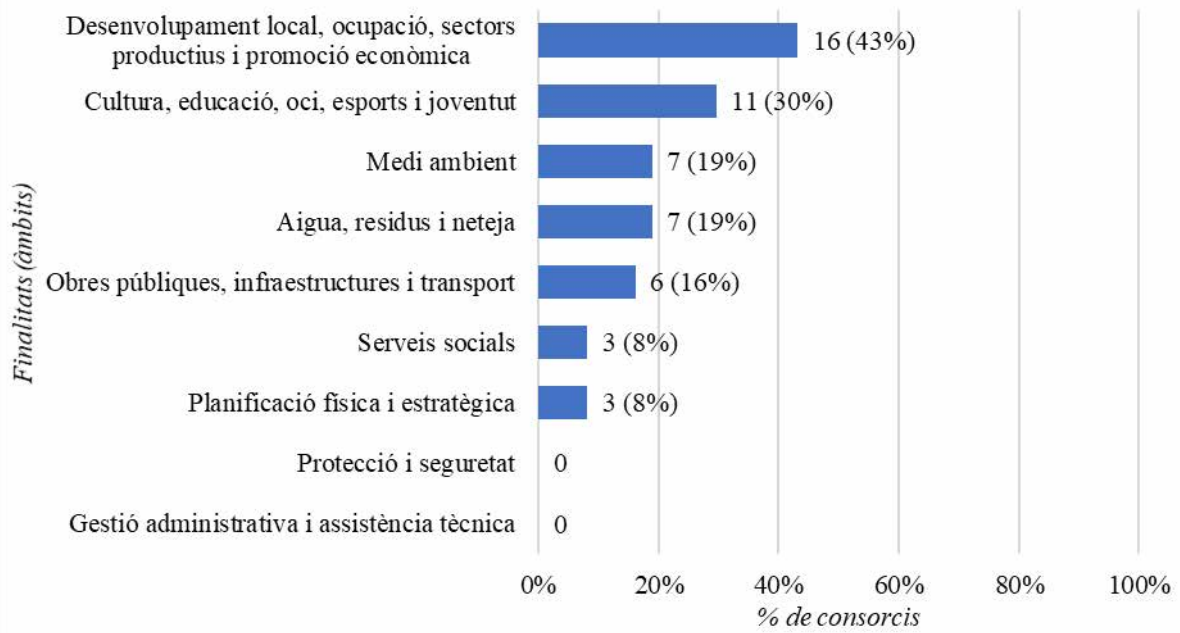
Per tant, aquestes dades serien coherents amb la hipòtesi de què un menor nombre de funcions, i per tant un major perfil especialitzat, estaria vinculat amb la major superposició de consorcis locals en els mateixos territoris, fenomen que es donaria amb una certa intensitat en els consorcis. En les mancomunitats, per contra, prevaldria el fet que la mateixa entitat realitza un gran nombre d'activitats de diferents àmbits funcionals, sense la necessitat d'optar per la creació de noves entitats per a realitzar altres funcions. El fet que els consorcis siguin entitats més complexes en què la composició pot variar i incloure altres actors pot estar, també, relacionat en què es creen consorcis específics per a una finalitat determinada, ja que permet adequar la composició de l'entitat a les característiques de la matèria.

Figura 39: Nombre de consorcis en què s'integren els municipis consorciats



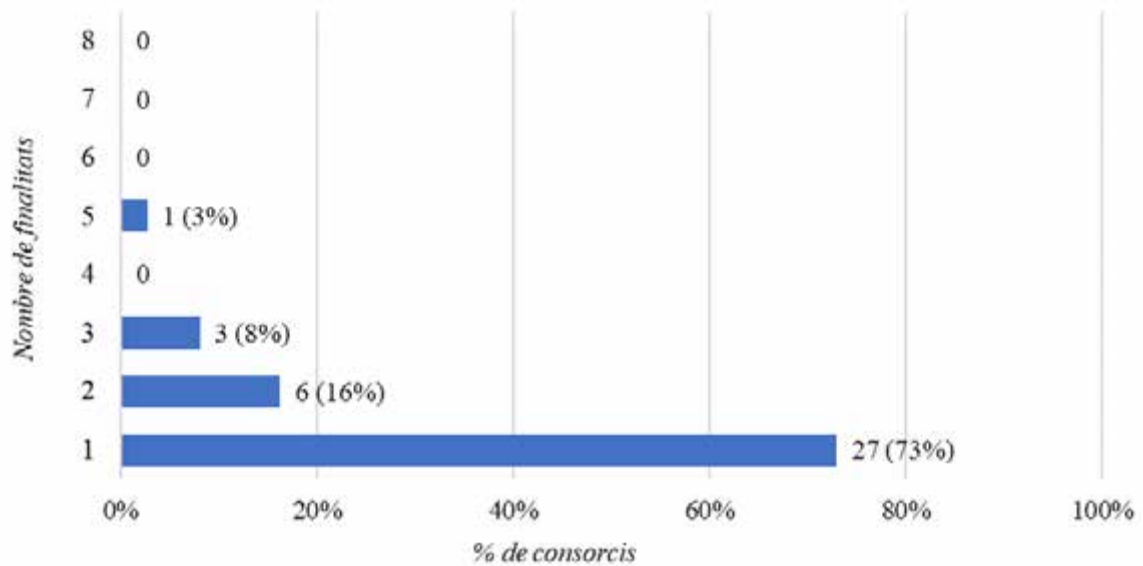
Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL i dels portals web dels consorcis (2017).

Figura 40: Finalitats dels consorcis locals



Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL i dels portals web dels consorcis (2017).

Figura 41: Nombre de finalitats dels consorcis

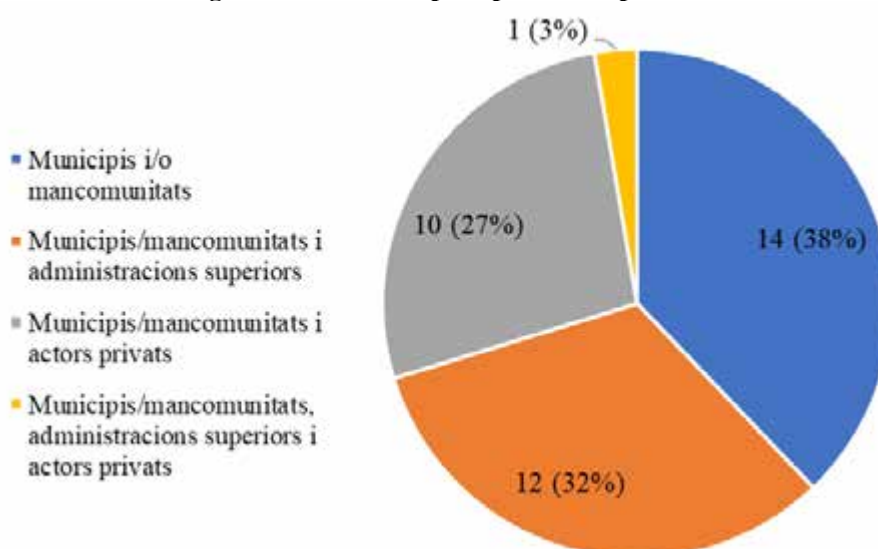


Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL i dels portals web dels consorcis (2017).

I amb açò passem, per últim, a la composició dels consorcis locals. Com hem dit, les mancomunitats només estan formades per municipis, però els consorcis poden incloure diversos tipus d'actors. De fet, només un 30% dels consorcis inclouen únicament municipis, el mateix percentatge dels consorcis que inclouen alguna mancomunitat. És a dir, a més d'administracions superiors i actors privats, els consorcis també integren altres entitats locals, de manera que es converteixen en una estructura de cooperació intermunicipal de segon grau. Podem realitzar una classificació dels consorcis locals en funció del tipus de composició que tenen i separar quatre grups: els que estan formats per municipis (incloem ací o bé municipis o bé municipis i mancomunitats), els que es componen de municipis i administracions superiors, els que inclouen municipis i actors privats, i els que estan formats per municipis, administracions superiors i actors privats.

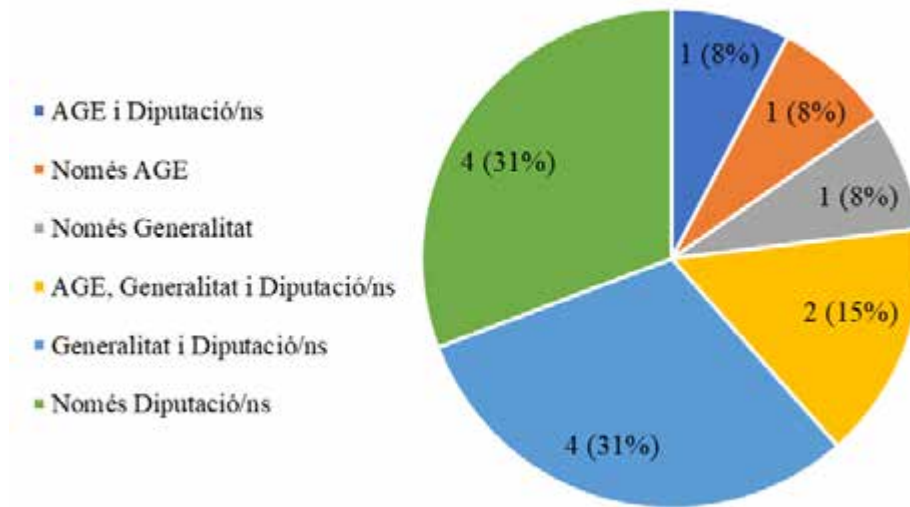
Només hi ha un consorci que inclou els tres tipus d'actors (el Consorci per al Foment Econòmic del Camp de Morvedre), que integra municipis, la Generalitat i una sèrie d'actors privats. En la figura 42 veiem que la resta de consorcis es classifiquen d'una manera equilibrada en els altres tres grups: 14 són consorcis formats únicament per municipis o per municipis i mancomunitats, 12 inclouen també administracions superiors i 10 inclouen actors privats. Pel que fa a les administracions superiors, les diputacions són les que estan més presents, seguides de la Generalitat i, per últim, l'AGE. Concretament, les fórmules més freqüents en relació amb aquestes administracions són que estiga present únicament la Diputació o bé que estiguen la Diputació i la Generalitat (*vid.* figura 43). D'altra banda, respecte als actors privats que formen part dels consorcis, en la figura 44 s'observa la major presència dels sindicats i agrupacions o associacions, aspecte coherent amb les finalitats que majoritàriament tenen els consorcis i en el fet que molts hagen sigut creats per a gestionar PTO.

Figura 42: Consorcis per tipus de composició



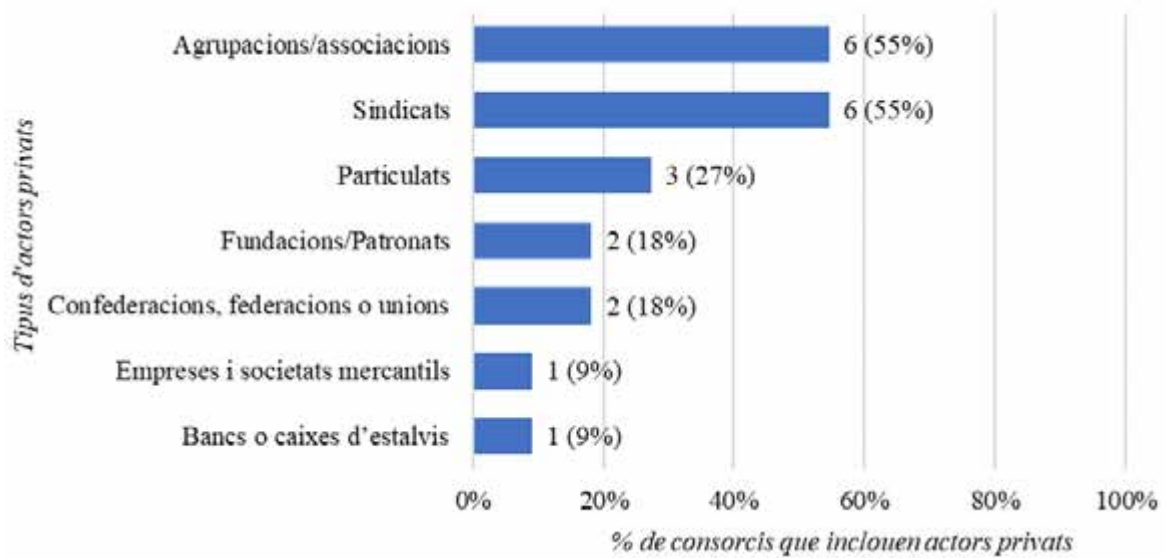
Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL i dels portals web dels consorcis (2017).

Figura 43: Participació de les administracions superiors en els consorcis que n'inclouen



Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL (2017).

Figura 44: Tipus d'actors privats en els consorcis que n'inclouen



Font: Elaboració pròpia. Dades de la BDGEL (2017).

1.2.3. Entitats del sector públic local: organismes autònoms, societats mercantils, entitats públiques empresarials i fundacions

Les entitats locals poden crear entitats dependents per a la gestió dels serveis públics, en virtut del principi d'autoorganització, tot i que la LRSAL ha establert importants limitacions que ja hem vist més amunt quan hem parlat dels consorcis. El Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), en l'art. 132.2, estableix que les entitats locals poden crear «ens descentralitzats amb personalitat jurídica pròpia, quan així ho aconsellen la necessitat d'una major eficàcia en la gestió, la seua complexitat, l'agilització dels procediments, l'expectativa d'augmentar o millorar el finançament o la conveniència d'obtenir un major grau de participació ciutadana en l'activitat dels serveis públics». D'igual manera, la LBRL en l'art. 85 estableix com a possibles formes de gestió directa dels serveis públics la gestió per la mateixa entitat local, per un organisme autònom local, per una entitat pública empresarial local o via societat mercantil local amb capital social de titularitat pública. Tot i que en els art. 85 *bis* i *ter* de la LBRL s'estableixen algunes peculiaritats per als organismes autònoms i entitats públiques empresarials, per a aquestes figures s'haurà d'acudir també al que disposa la LRJSP. En qualsevol dels casos, la creació d'aquests ens és una facultat de què disposen les entitats locals, i per tant aquestes entitats podran tindre caràcter municipal o bé supramunicipal. Nosaltres ens centrarem en les entitats públiques dependents que tinguen caràcter supramunicipal, i en la figura 47 veiem les existents actualment en el territori valencià i el tipus d'entitat de què es tracta en cada cas.

El fonament d'aquestes figures és sovint l'agilitat i eficàcia en la gestió, tot i que també s'ha destacat que la creació d'entitats sotmeses al dret privat per a gestionar serveis públics pot ser en realitat una manera d'esquivar els controls propis del dret administratiu, en un fenomen generalitzat que s'ha conegut com la «fugida del dret administratiu» i que la normativa tracta d'evitar. No en va, s'ha criticat d'aquestes entitats la laxitud en els controls i els menors nivells de transparència i de control democràtic. En aquest sentit, tot i la llibertat per a les formes de gestió, en l'art. 133 del ROF es precisa la necessària adequació al principi d'economia organitzativa i que el nombre d'aquests ens ha de ser el menor possible. Igualment, la LRSAL ha incorporat a la LBRL importants limitacions i cauteles per a la creació d'ens dependents, especialment pel que fa a la creació d'entitats públiques empresarials locals o societats mercantils locals, limitacions que també afecten els consorcis. Així, la DA 9^a de la LBRL, introduïda per la LRSAL, estableix que els municipis que estiguen implantant un pla d'ajustament no podran constituir consorcis ni entitats instrumentals ni entrar a participar en els ja existents, i preveu que les entitats del sector públic i consorcis que estiguen en desequilibri financer s'hauran de sotmetre a un pla de correcció o dissoldre's. A més, el mateix article prohibeix la creació d'entitats instrumentals de segon grau (és a dir, els consorcis i ens instrumentals creats per consorcis o per altres entitats públiques

instrumentals)⁶⁸ i, per a les ja existents que no es troben en situació d'equilibri financer, s'estableix la transmissió de la participació (en cas que les entitats instrumentals no tinguen participació minoritària) o bé, si l'entitat instrumental té participació majoritària, l'adscripció a una entitat local territorial o la dissolució de l'ens instrumental de segon grau. Junt amb aquestes, la LRSAL també inclou limitacions quant al nombre de membres dels òrgans de govern, nombre de directius i retribucions d'aquests, tant en els consorcis com en els ens instrumentals locals.

D'entre els diferents tipus d'entitats del sector públic trobem, en primer lloc, els organismes autònoms locals. L'art. 98 de la LRJSP defineix els organismes autònoms com a «entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, tresoreria i patrimoni propis i autonomia en la seua gestió, que exerceixen activitats pròpies de l'Administració pública, tant de foment, prestacionals, de gestió de serveis públics o de producció de béns d'interés públic, susceptibles de contraprestació, en qualitat d'organitzacions instrumentals diferenciades i dependents d'aquesta». Es tracta d'entitats sotmeses al dret públic de les quals es doten les entitats locals per a la realització d'activitats concretes en les seues competències. Tot i que segons la BDGEL al País Valencià hi ha un total de 70 organismes autònoms locals, d'ells només tres tenen caràcter intermunicipal, perquè depenen d'una entitat local intermunicipal, mentre que la resta depenen d'un ens municipal o provincial. Les tres entitats que ens interessen són el Pacte Territorial per a l'Ocupació en la Ribera (PATER), l'Agència Energètica de la Ribera (AER) i Riberaturisme, dependents les tres del Consorci de la Ribera.

Un altre tipus d'entitat són les entitats públiques empresarials, que es defineixen per l'art. 103 LRJSP com «entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, patrimoni propi i autonomia en la seua gestió, que es financen majoritàriament amb ingressos de mercat i que junt amb l'exercici de potestats administratives desenvolupen activitats prestacionals, de gestió de serveis o de producció de béns d'interés públic, susceptibles de contraprestació». Aquestes entitats estan sotmeses al dret privat, es financen majoritàriament amb ingressos provinents del mercat i el seu personal es regeix pel dret laboral, tot i que amb una sèrie d'especificitats. Respecte a la presència d'aquesta figura en el territori cal dir que, tot i que hi ha 5 entitats públiques empresarials entre les entitats locals valencianes, cap d'elles té caràcter intermunicipal.

D'altra banda, un tercer tipus d'entitat són les societats mercantils locals, que, quan el capital social siga de titularitat pública, són una de les formes de gestió que inclou l'art. 85 LBRL. Com a societats mercantils, poden adoptar les formes previstes en la Llei de societats de capital⁶⁹: societats de responsabilitat limitada, societat anònima o societat comanditària per accions. Es regeixen pel dret privat, i en l'escriptura de constitució ha de constar el capital a aportar per part de l'administració de

⁶⁸ *Vid.* Toscano (2015).

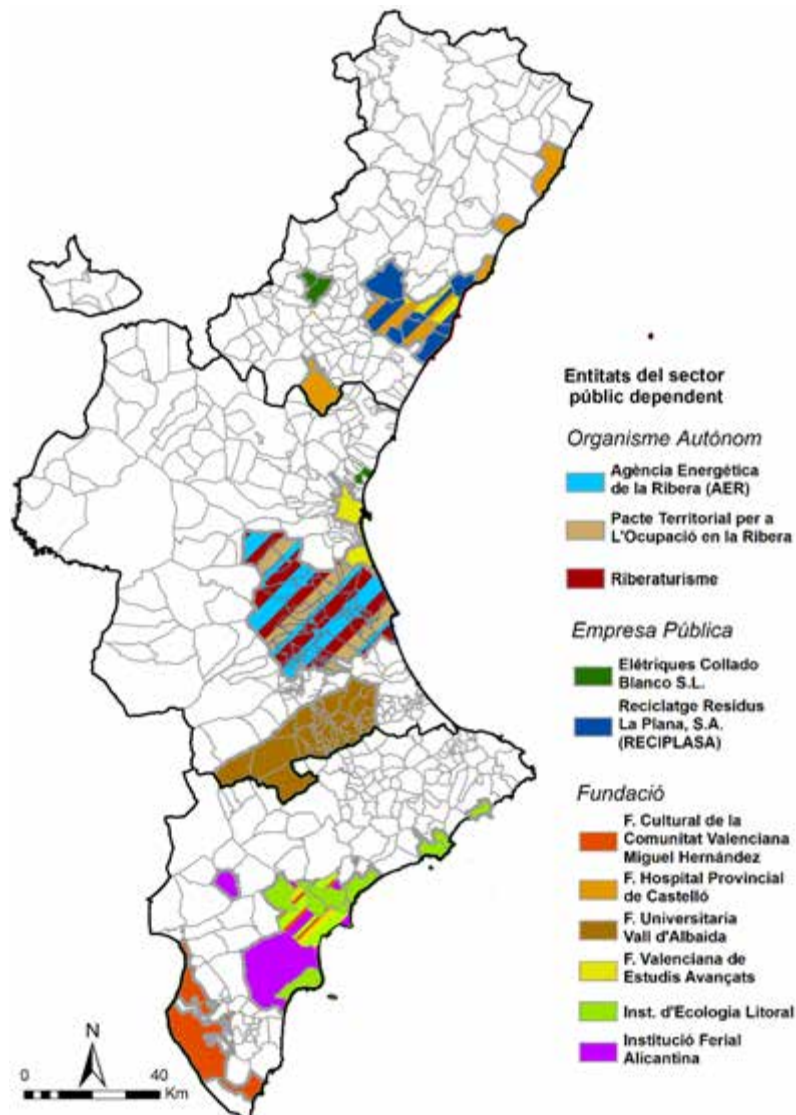
⁶⁹ Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de societats de capital.

què depenga. Segons el decret que regula l'Inventari d'ens del sector públic local⁷⁰, formen part d'aquestes les societats mercantils en què l'entitat local i els ens dependents o participades per aquesta participen en el capital social de forma majoritària, que tinga drets de vot majoritari o bé que tinguen dret a nomenar o destituir a la majoria dels membres dels òrgans de govern. Al País Valencià hi ha ara mateix dues societats mercantils locals de caràcter intermunicipal, és a dir, formades per diferents municipis. Es tracta de Eléctricas Collado Blanco S.L., constituïda pels municipis d'Arañuel i Cirat, i de Reciclado Residuos La Plana S.A. (RECIPLASA), formada per un total de huit municipis: l'Alcora, Almassora, Betxí, Benicàssim, Borriana, Castelló de la Plana, Onda i Vila-real.

Per últim, trobem les fundacions públiques. Les fundacions estan definides en la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions com organitzacions constituïdes sense finalitat lucrativa que, per voluntat dels seus creadors, tenen afectat de manera duradora el seu patrimoni a la realització de fins d'interés general. Tot i que la LBRL no fa referència a la creació de fundacions quan regula les formes de gestió dels serveis locals, la creació d'aquestes entitats s'emmarca en la potestat autoorganitzativa de l'Administració. La seua proliferació també respon al fenomen abans esmentat de la fugida del dret administratiu, amb els problemes que ja hem apuntat en relació amb la falta de control i transparència. No en va, estan també afectades per les limitacions que ha establert LRSAL per al redimensionament del sector públic local (DA 9ª LBRL). A falta de regulació específica en la normativa de règim local, aquestes fundacions es regulen pel règim general de les fundacions, la Llei 50/2002, i per la normativa de les fundacions del sector públic en l'àmbit estatal: els art. 128 i següents de la LRJSP. D'acord amb la LRJSP, les fundacions seran part del sector públic local quan es constituïsquen amb una aportació majoritària de l'Administració (local en aquest cas), quan el patrimoni estiga integrat en més d'un 50% en béns o drets aportats o cedits per l'Administració amb caràcter permanent, o quan la majoria de drets de vot en el patronat corresponguen a representants de les entitats locals. Les fundacions locals no poden exercir potestats públiques i poden incloure la participació del sector privat. Pel que fa a règim jurídic, es regeixen per la Llei de fundacions i pel dret privat, i el seu personal està sotmès al dret laboral.

⁷⁰ Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el reglament de desplegament de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, d'estabilitat pressupostària, en la seua aplicació a les entitats locals.

Figura 47: Entitats del sector públic local



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la BDGEL (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

1.2.4. Associacions

Hi ha altres entitats sense ànim de lucre que poden crear els governs locals i que no són fundacions. La Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació, estableix que les associacions són organitzacions de tres o més persones físiques o jurídiques que es comprometen a posar en comú coneixements, mitjans i activitats per a una finalitat comuna d'interés general o particular i que es doten d'uns estatuts que regulen el seu funcionament.

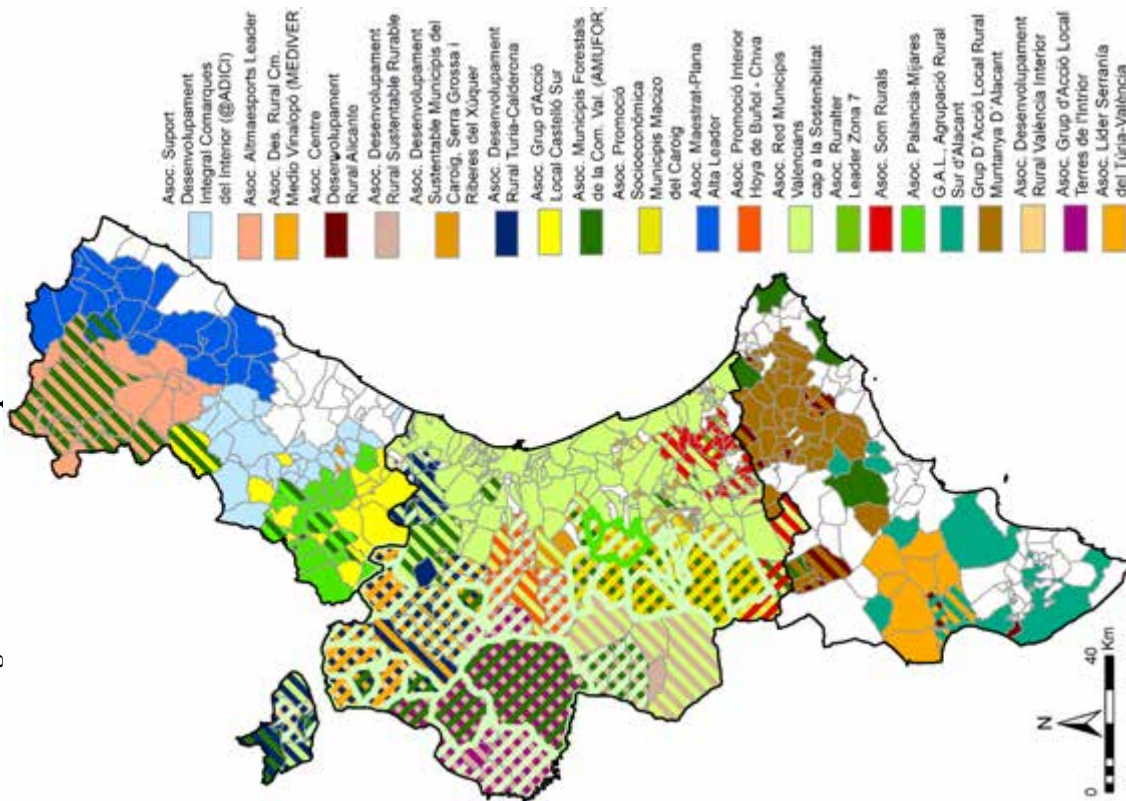
Tenint en compte aquesta definició, res impedeix que les entitats locals, com a persones jurídiques legalment constituïdes, puguen constituir associacions, les quals tenen en aquest cas la consideració d'entitats locals i com a tals consten, per tant, en la BDGEL. Les associacions d'entitats

locals estan reconegudes en la disposició addicional cinquena de la LBRL, segons la qual les entitats locals poden constituir associacions d'àmbit estatal o autonòmic per a la protecció i promoció dels seus interessos comuns. Aquestes entitats es regiran pels seus estatuts, que han de garantir la participació de les entitats participants i la representativitat dels seus òrgans de govern, i podran celebrar convenis i ser col·laboradores de les administracions.

Amb aquesta figura jurídica entren tot tipus d'entitats i finalitats. L'associació més representativa de municipis valencians és la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, reconeguda fins i tot en l'EACV. No obstant això, en aquest treball ens centrarem únicament en les associacions que siguin d'àmbit subregional, i descartarem per tant la FVMP per ser d'àmbit autonòmic.

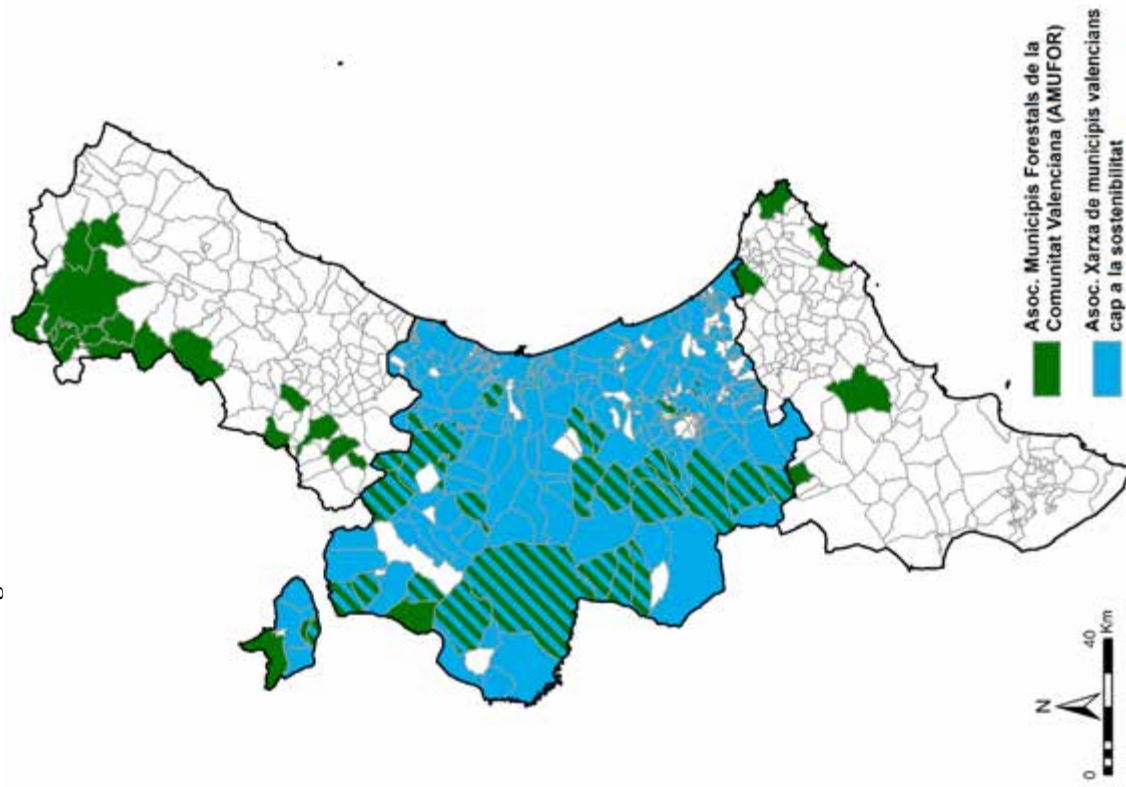
Un instrument de cooperació intermunicipal que empra la forma jurídica d'associació són els grups d'acció local, que després veurem d'una manera més específica. De fet, de les 21 associacions de municipis que consten en la BDGEL, 19 són estructures de GAL. Les altres dues són l'Associació Xarxa de Municipis Valencians per la Sostenibilitat, que està coordinada per la Diputació de València i que agrupa 216 municipis de la província de València, i l'Associació de Municipis Forestals de la Comunitat Valenciana (AMUFOR), del qual formen part 55 municipis. D'altra banda, cal remarcar que hi ha moltes associacions formalment creades com a tals que en la pràctica no tenen activitat. Això es fa evident en els GAL ja que, de les 19 associacions a les quals hem fet referència, només 11 estan actives i es corresponen amb la política de cohesió 2014-2020, mentre que la resta es corresponen a anteriors programes i estan inactives. Tenint en compte tot açò, podem veure en la figura 48 les associacions formalment existents en el territori valencià, que inclouen els GAL dels diferents períodes de programació que estan creats com a entitat. Això contrasta clarament amb la figura 49, que inclou les associacions una vegada exclosos els GAL.

Figura 48: Associacions que consten en la BDGEL



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la BDGEL (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 49: Associacions excloses els GAL



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la BDGEL (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

1.3. Cooperació sense la creació d'entitats intermunicipals

1.3.1. *Convenis interadministratius*

Vistes les formes de col·laboració de diferents tipus que comporten la creació d'organitzacions amb personalitat jurídica, el cert és que també hi ha una forma de cooperació estable i formalitzada entre els municipis que no suposa la creació d'entitats específiques, però que sí que implica el compromís de les parts de col·laborar en un aspecte determinat mitjançant un acord entre elles. L'existència d'una figura de pacte entre municipis per a finalitats específiques és comú en tots els països europeus (Moreno, 2013: 233), i en Espanya es sotmet al dret administratiu i adopta la forma jurídica de conveni interadministratiu. Amb aquest instrument, que es deriva de la capacitat i autonomia dels ens, es dona resposta a necessitats específiques de col·laboració que no requereixen la creació d'una estructura administrativa, i per això és molt utilitzada per totes les administracions dels diferents nivells territorials.

La definició de conveni la trobem en l'art. 47 de la Llei 40/2015, segons el qual són acords amb efectes jurídics per a un fi comú, que es basen per tant en el consentiment de les parts. Per a parlar de convenis els compromisos jurídics adquirits han de ser concrets i exigibles, i no declaracions d'intencions o continguts i objectius generals. Tampoc parlarem de convenis quan les prestacions siguin pròpies dels contractes, els quals es sotmeten a la normativa que regula la contractació pública. Aquesta precisió és molt rellevant fonamentalment quan parlem de convenis entre una administració i una entitat privada, ja que es tracta d'evitar que s'use el conveni com a via per a escapar dels límits i les garanties de la normativa de contractació pública. Tenint en compte la varietat de supòsits i actors que entren dins les possibilitats d'un conveni, a grans trets poden distingir-se tres modalitats (Fuertes, 2015: 18): els convenis entre administracions públiques i persones privades, els convenis celebrats entre administracions públiques o organismes que en depenguen (convenis interadministratius), i els que es subscriuen entre organismes i entitats vinculades a una mateixa administració (convenis intraadministratius).

Quan ens referim als convenis com a forma de cooperació entre municipis parlem de la segona d'aquestes modalitats: els convenis interadministratius. Aquests poden ser, en funció dels subjectes que participen, verticals o horitzontals (Lliset, 1990: 396). Pel que fa a les entitats locals, es tracta de convenis verticals si es subscriuen amb administracions d'àmbit superior (fonamentalment l'AGE, la Generalitat o la Diputació), mentre que seran horitzontals si es celebren amb altres entitats locals del mateix nivell. Són aquests, els convenis interadministratius entre governs locals, els que representen la cooperació intermunicipal sobre la qual tracta aquest treball.

La finalitat dels convenis interadministratius de les entitats locals és, segons l'art. 111.1 de la LRLCV, executar obres en comú, prestar serveis comuns o utilitzar conjuntament béns o instal·lacions.

En la LBRL aquests convenis es regulen en l'art. 57, que es refereix a ells i als consorcis com a formes de cooperació econòmica, tècnica i administrativa amb altres administracions. Un aspecte important d'aquests convenis, que els diferencien d'altres formes jurídiques de cooperació que hem vist, és que tenen un període de vigència clarament definit, que no pot ser superior a quatre anys, sense perjudici que pugui prorrogar-se per acord de les parts.

Igual que hem vist en els consorcis, la LRSAL ha introduït modificacions rellevants en relació amb els convenis. Així, igual que en aquells, es sotmet la subscripció de convenis al fet de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats i complir amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En tot cas, s'estableix clarament la preferència del conveni respecte al consorci, ja que només podrà constituir-se un consorci sempre que no es pugui formalitzar la cooperació mitjançant conveni, cosa que posa de manifest la voluntat de la LRSAL d'evitar la creació de noves entitats públiques i de reduir el sector públic.

Ens hem referit als convenis interadministratiu perquè no podem obviar-los en un treball que tracta la cooperació entre els municipis, ja que és una figura molt utilitzada que dona una resposta jurídica a necessitats puntuals i quotidianes dels municipis sense la necessitat de crear noves estructures administratives. No obstant això, precisament pel gran nombre i diversitat de convenis existents, així com pel seu caràcter puntual i horitzontal, no s'ha pogut accedir a informació centralitzada i sistemàtica per a poder incloure en aquest treball dades quantitatives o representacions cartogràfiques sobre les relacions de cooperació intermunicipal vehiculades mitjançant aquest instrument.

1.3.2. Cooperació informal i xarxes de municipis

D'altra banda, existeix també la possibilitat que els municipis col·laboren entre ells sense una base jurídica concreta. Com remarca Moreno (2013: 232), tots els països preveuen la possibilitat d'aquest tipus de cooperació, que pot donar-se, per exemple, en situacions d'ajuda espontània a un municipi en casos d'emergència.

No obstant això, dins l'àmbit de la cooperació no necessàriament formalitzada també podem destacar un altre tipus de cooperació, que no és puntual i que pot tindre diferents graus d'estabilitat i permanència, i que consisteix en les xarxes de municipis. Cal diferenciar el concepte de xarxes de municipis als que ens referirem en aquest punt, entés com a forma de col·laboració institucional, de la noció de les xarxes de ciutats que des de la perspectiva de la ciència econòmica regional hem estudiat en un altre punt del treball. Les xarxes de municipis són un instrument de caràcter voluntari i informal que es caracteritza per la seua flexibilitat i en les quals té una importància destacable el factor de la confiança entre els participants (Hildebrand, 2007). A diferència dels instruments de cooperació que

hem vist, les xarxes de ciutats no necessàriament compten amb una estructura jurídica, tot i que poden tindre algun element formal o fins i tot derivar posteriorment en la creació d'una entitat.

Tot i que en països europeus com França o Alemanya aquesta figura té una major implantació, les xarxes també han proliferat en el nostre territori, sovint amb una orientació sectorial. El seu gran avantatge és la flexibilitat que ofereixen, ja que permeten articular un espai de col·laboració en una determinada matèria per a finalitats que van des de l'intercanvi de coneixements i experiències fins al *lobbying*, sense la necessitat de dotar aquesta col·laboració d'una estructura jurídica. D'aquesta manera, es poden generar economies d'escala i d'interacció i portar a terme activitats o projectes de manera conjunta. A més, les xarxes permeten una col·laboració entre municipis territorialment discontinus que es produeix per tindre en comú algun element determinat, més enllà de la proximitat espacial. Cal remarcar que, per la mateixa flexibilitat a la qual ens hem referit, la varietat pot ser immensa, i el fet de ser un instrument poc formal dificulta obtindre una sistematització clara sobre les xarxes existents, moltes de les quals ni tan sols estan plasmades en un instrument jurídic. És per això que, tot i que les incloem com una forma rellevant de l'associacionisme municipal, no podem oferir en aquest treball dades que expressen les xarxes existents.

2. XARXES DE COOPERACIÓ PER A LA PLANIFICACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT TERRITORIAL

Hem vist ja les formes de cooperació des d'un punt de vista de l'instrument jurídic emprat, segons el règim establert en la normativa de règim local o en les normes de règim jurídic del sector públic. Hem fet una anàlisi que respon, així, a una visió administrativista o formal que se centra més en l'instrument emprat que en les finalitats de la col·laboració en cada cas. Però, tot i que és necessari tindre present les estructures realment existents en què es plasma la intermunicipalitat, és important també atendre a la col·laboració entre municipis des d'una perspectiva funcional centrada en les noves xarxes de governança. En aquest sentit, hi ha certs àmbits en què aquesta cooperació té una especial rellevància i plasmació, que sovint està determinada per una norma o incentivada per les administracions públiques. Pel que fa a l'instrument de cooperació emprat en cada cas, hi ha varietat. Com veurem, en molts casos s'empra alguna de les formes jurídiques d'intermunicipalitat que hem vist, ja siga creada *ad hoc* per a una determinada finalitat o bé a partir d'una estructura preexistent. En altres casos la cooperació es plasma en instruments de planificació que no comporten la creació de noves estructures. En qualsevol cas, en la major part dels casos s'identifiquen amb xarxes de governança pròpies d'una nova generació de polítiques públiques territorials (Romero: 2005), en què es detecta la cerca d'una certa visió territorial i integrada, en ocasions predeterminada per tractar-se de programes incentivats per administracions

superiors. En la taula 12 podem veure les xarxes de cooperació per a la planificació i el desenvolupament territorial que hem destacat i les seues principals característiques.

Taula 12: Característiques de les xarxes per a la planificació i el desenvolupament territorial

Àmbit	Matèria	Instrument	Instrument jurídic	Actors participants
Instruments de planificació i ordenació	Planificació integral i estratègica	Plans estratègics supramunicipals	Instrument de planificació	Governos locals i actors del territori
	Planificació i ordenació del territori	Plans d'acció territorial	Instrument de planificació	Generalitat i governos locals afectats
	Gestió dels espais naturals	PORN i PRUG	Instrument de planificació	Generalitat, governos locals afectats i actors del territori
Programes de dinamització econòmica	Promoció socioeconòmica	Acords territorials per l'ocupació i el desenvolupament local	No requerit (normalment mancomunitats o consorcis)	Entitat gestora (consorci, mancomunitat o ajuntament), sindicats i associacions empresarials
	Desenvolupament turístic	Plans de governança i dinamització turística	Conveni	Entitat gestora (mancomunitat, associació o consorci), Diputació i associacions empresarials.
Programes de desenvolupament urbà i rural dels fons europeus	Desenvolupament urbà	EDUSI	Ajuntament	Ajuntament
	Desenvolupament rural	Grups d'acció local	Associació	Governos locals i actors del territori
Xarxes de cooperació per a la sostenibilitat i la solidaritat internacional	Sostenibilitat	Xarxes per la sostenibilitat	Associació / xarxes no formals	Ajuntaments i Diputació
	Cooperació al desenvolupament	Fons Valencià per la Solidaritat	Associació	Ajuntaments i mancomunitats

Font: Elaboració pròpia.

2.1. Instruments de planificació i ordenació

2.1.1. Els plans estratègics supramunicipals

Una de les formes més depurades de col·laboració supramunicipal són els plans estratègics (PE), ja que impliquen adoptar una estratègia integral per al desenvolupament del territori i, per tant, van més enllà de la cooperació sectorial o de la planificació dels usos del sòl. Els plans estratègics són instruments flexibles que no tenen caràcter normatiu i que, per a tindre èxit, impliquen una tasca important de

participació i consens previ, necessari per a la legitimitat i l'èxit del pla. En aquest sentit, Farinós *et al.* (2005: 119) defineixen la planificació estratègica com «el esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la visión de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante una relación de objetivo y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas».

Per la seua flexibilitat, la planificació territorial estratègica es pot articular en diferents àmbits, si bé és cert que en l'àmbit espanyol, on no hi ha una excessiva tradició de la planificació estratègica, on més s'ha experimentat és en l'àmbit local. Encara que les primeres experiències es produïren en unitats metropolitanes, la major part de plans estratègics són d'àmbit municipal, amb les limitacions que això suposa quant a l'abast i la falta d'adequació als àmbits funcionals. Al País Valencià es repeteix aquest patró, ja que, tot i que a principis dels anys 90 va haver-hi una experiència subregional destacable que no es va aplicar (PE de l'Eix del Vinalopó), no hi ha a penes plans que vagen més enllà de l'àmbit municipal (Farinós *et al.*, 2005). En aquest sentit, l'estudi més recent que ha sistematitzat els plans estratègics supramunicipals existents en l'Estat, realitzat per Farinós, Boira, Palomo i Del Río (2015), només recull un pla supramunicipal al territori valencià, el PE de les Comarques Centrals Valencianes, un espai que agrupa huit comarques entre les províncies de València i Alacant i que té un nombre important de ciutats mitjanes. Es tracta d'un document, anomenat *Plan de Promoción Socioeconómica y de Ordenación Territorial de las Comarcas Centrales Valencianas*, que es va presentar l'any 2001 però que, de nou, tampoc va arribar a aplicar-se. Aquest projecte, que va comportar la creació d'un consorci gestor, tenia un cert caràcter innovador i unes bones condicions de partida, fins al punt de comptar inicialment amb finançament de la Comissió Europea i suscitar l'interés de l'OCDE. No obstant això, aspectes com la falta d'implicació dels actors (especialment els actors polítics) i de coordinació entre els diferents nivells de govern, junt amb el canvi de cycle econòmic i el *boom* immobiliari explicarien, segons Farinós i Payà (2006), el fracàs d'aquesta experiència.

Actualment, amb el canvi polític en els governs locals i autonòmic derivat de les eleccions de maig del 2015, s'ha recuperat l'interés per reactivar la col·laboració i la cohesió de les Comarques Centrals Valencianes. No en va, s'ha relançat el Consorci de les CCV⁷¹, després de molts anys inactiu, com a òrgan de debat i de planificació, i s'ha constituït un Consell Econòmic i Social de caràcter supramunicipal⁷². En aquest sentit, s'està treballant en actuacions paral·leles per al foment de projectes en l'àmbit de les CCV, entre les quals cal destacar l'elaboració d'un pla de dinamització territorial que pretén, segons el consorci que l'impulsa, definir de manera conjunta i participativa les línies d'actuació

⁷¹ <<http://www.diarioinformacion.com/alcoy/2016/02/26/consorcio-comarcas-centrales-reanuda-actividad/1732277.html>>; <<http://www.lasprovincias.es/ribera-costera/201604/28/consorcio-comarcas-centrales-quiere-20160428000252-v.html>>; <<http://www.lasprovincias.es/ribera-costera/201605/26/consorcio-comarcas-centrales-constituye-20160526001204-v.html>> (Consultes: 16/04/2017).

⁷² <http://www.lavanguardia.com/local/valencia/20151118/30246683733/las-comarcas-centrales-constituyen-un-consejo-economico-y-social.html> (Consulta 16/04/2017).

i els projectes concrets a portar a terme al voltant de cinc eixos: indústria, turisme, comerç, innovació, i sostenibilitat i medi ambient.⁷³

2.1.2. Instruments subregionals de planificació i ordenació del territori: els plans d'acció territorial

Uns altres instruments rellevants per a entendre la cooperació intermunicipal i que han guanyat molta rellevància són els instruments de planificació i ordenació del territori, que tenen una base normativa i són d'àmbit supramunicipal. Es tracta d'un instrument que està regulat en les lleis, però no respon a una figura de règim local sinó que s'emmarca en la planificació i l'ordenació del territori. Com veurem, els plans solen ser heterogenis, però tenen en comú que són instruments d'ordenació que obliguen als municipis afectats i que correspon la seua aprovació al Consell, precisament per tractar-se d'interessos que van més enllà de l'àmbit municipal. Els municipis tenen dret a l'audiència durant l'elaboració dels plans, i aquests poden incloure òrgans i fòrums on els municipis puguen fer constar la seua posició. Tot i això, podem dir que es tracta d'instruments que vénen donats des de dalt als municipis, i als quals aquest s'han d'adaptar.

Els instruments d'aquestes característiques que actualment tenen rellevància en el territori són els plans d'acció territorial (PAT), que estan regulats en la LOTUP. Segons l'art. 16 d'aquesta llei, «són instruments d'ordenació territorial que desenvolupen, en àmbits territorials concrets o en àmbits sectorials específics, els objectius, els principis i els criteris de l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana». Segons la llei, els PAT tenen cinc funcions: concretar, completar i adaptar els criteris de l'ETCV a la realitat territorial; definir els objectius i criteris territorials per a les actuacions sectorials supramunicipals de les administracions; coordinar la planificació urbanística municipal i la sectorial per a una major sostenibilitat; definir la infraestructura verda i establir formes participatives de gestió; i proposar accions i directrius de governança territorial per a un desenvolupament territorial eficient i racional.

Aquests plans han d'incloure uns objectius concrets i avaluables, un diagnòstic del territori amb la definició d'uns escenaris de futur, unes estratègies i accions per a acomplir els objectius i unes normes i directrius que regulen les decisions públiques que tinguen projecció en el territori. Pel que fa a les atribucions d'aquests instruments sobre el territori, segons la llei els plans poden concretar (fins i tot modificar) l'ETCV en l'àmbit territorial concret, poden regular usos dels terrenys en funció de l'interés o influència supramunicipal i també modificar l'ordenació estructural dels plans municipals i ordenar la seua adaptació.

⁷³ Més informació: <<http://www.comarquescentralsvalencianes.com/pla-dinamitzacio-projectes-estrategics/>> (Consulta 16/04/2017).

Tot i que es tracta d'instruments normatius, l'ETCV fa un especial èmfasi en aquest instrument de planificació, i no només per a la planificació urbanística sinó també com a eina estratègica per a la dinamització econòmica i social del territori, com es preveu en la directriu 13 del Decret 1/2011, pel qual s'aprova l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana. En açò incideix el volum de l'ETCV dedicat a la governança territorial, que proposa augmentar el component estratègic d'aquests instruments. Així, es veu com una oportunitat per a establir una sèrie d'objectius de manera consensuada entre els actors del territori amb una visió de model territorial futur al qual arribar a partir de les potencialitats del territori, processos en els quals el Consell podia exercir un lideratge des de la col·laboració multinivell (Doménech Gregori, 2011b: 45).

Podem fer dues classificacions bàsiques en relació amb els PAT. D'una banda, en funció del seu àmbit cal distingir entre els PAT regionals, que abasten tot el territori valencià, i els subregionals, l'àmbit dels quals és només una part del territori. D'altra banda, en funció de l'abast dels seus objectius i estratègies, poden tindre caràcter sectorial o integral. En la taula 13 es pot observar els plans aprovats o en tramitació de cada naturalesa existents al País Valencià.

Taula 13: Plans d'acció territorial aprovats o en tramitació

			<i>Caràcter</i>	
			Sectorial	Integral
<i>Àmbit</i>	Regional	<i>Aprovats</i>	PATRICOVA PATFOR Pla eòlic	-
		<i>En tramitació</i>	PATSECOVA	-
	Subregional	<i>Aprovats</i>	-	-
		<i>En tramitació</i>	PATIVEL PAT l'Horta	PATEVAL PAT Castelló PATEMAE

Font: Elaboració pròpia.

Així, veiem que actualment hi ha diferents plans d'àmbit regional aprovats o en tramitació, que són tots de caràcter sectorial. Estan aprovats el PAT sobre prevenció de risc d'inundació a la Comunitat Valenciana (PATRICOVA)⁷⁴, el PAT forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR)⁷⁵ i el Pla eòlic de la Comunitat Valenciana⁷⁶, i està en tramitació el PAT sectorial del comerç de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA)⁷⁷.

⁷⁴ Decret 201/2015, de 29 d'octubre, del Consell, pel qual s'aprova el Pla d'acció territorial sobre prevenció del risc d'inundació a la Comunitat Valenciana.

⁷⁵ Decret 58/2013, de 3 de maig, del Consell, pel qual s'aprova el Pla d'acció territorial forestal de la Comunitat Valenciana.

⁷⁶ Acord de 26 de juliol de 2001, del Govern Valencià, pel qual s'aprova el Pla eòlic de la Comunitat Valenciana.

⁷⁷ <<http://www.patsecova.es/>>.

Dit això, en aquest treball els plans que ens interessen són els d'àmbit supramunicipal i subregional, i cal dir que actualment no hi ha cap pla d'aquest àmbit aprovat. L'últim estudi que ha recopilat els plans d'ordenació del territori de caràcter supramunicipal i subregional és el de Farinós, Aldrey i Del Río (2015), que van identificar l'any 2015 un total de 8 plans la tramitació dels quals s'havia iniciat en algun moment, si bé cap d'ells havia sigut aprovat definitivament i alguns es trobaven paralitzats. Concretament, les àrees a les quals anaven dirigides aquests projectes eren l'entorn metropolità d'Alacant i Elx, la Vega Baja, el Corredor del riu Segura i les àrees funcionals d'Ontinyent, Elda-Petrer, Alcoi-Cocentaina i la Vega Baja. No obstant això, ara mateix són cinc els PAT d'àmbit subregional que es troben en tramitació, i que podem veure en la figura 50. D'ells, dos són de caràcter sectorial: el PAT d'Ordenació i Dinamització de l'Horta de València, que és l'únic la tramitació del qual es va iniciar abans del 2015 (l'any d'inici és 2006), i el PAT de la Infraestructura Verda del Litoral (PATIVEL), que es va començar a tramitar el 2015. Els altres tres PAT d'àmbit subregional s'han començat a tramitar l'any 2016 i són de caràcter integral. Aquest són el PAT Metropolità de València (PATEVAL), el de l'Àrea Funcional de Castelló, i el de les àrees metropolitanes d'Alacant i Elx (PATEMAE). Veiem per tant que, tot i que formalment s'ha iniciat la tramitació recentment, en alguns casos ja havien existit projectes previs que no havien culminat, com en el cas de l'àrea funcional de Castelló i el de l'entorn metropolità que formen Alacant i Elx.

Així doncs, veiem com els PAT integrals que s'estan impulsant van dirigits a la gestió i la planificació dels fenomen metropolità, concretament a les àrees de València, Castelló i Alacant i Elx. Tenint en compte el poc impuls que fins fa poc s'ha donat als PAT subregionals de caràcter integral, aquests plans serien, en paraules de l'actual consellera d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori María José Salvador, els «de primera generació». A aquests els seguirien uns PAT integrals «de segona generació» destinats a la gestió i ordenació d'àmbits supramunicipals i subregionals més enllà dels àmbits metropolitans, en la resta del territori. Recentment s'ha anunciat que el primer d'ells serà el PAT per a les Comarques Centrals Valencianes, tot i que la seua tramitació no s'ha iniciat encara⁷⁸.

D'altra banda cal remarcar que, tal com precisa l'ETCV, els PAT —que com hem dit han de tindre un component estratègic— no han de ser l'únic instrument de gestió del territori sinó una eina complementària a altres figures jurídiques amb capacitat de gestionar de manera autònoma serveis en àmbits supramunicipal, com poden ser les mancomunitats i els consorcis. Així ho expressa la directriu 18 del Decret 1/2011, que fa referència a la constitució d'aquestes fórmules jurídiques com a organismes per a la gestió de la planificació supramunicipal. Aquests òrgans, en l'àmbit supramunicipal, haurien de liderar la gestió dels programes i projectes i promoure les iniciatives que es generen, així com abordar les relacions i interdependències dels actors del territori. Igualment, el document sobre governança

⁷⁸ <http://www.habitatge.gva.es/va/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=717245> (Consulta 02/08/2017).

territorial de l'ETCV es refereix a aquestes figures com a models a potenciar, entre altres coses per a gestionar els PAT, i fins i tot arriba a considerar una fortalesa l'existència d'aquests mecanismes de cooperació horitzontal (Doménech Gregori, 2011b: 19, 41).

2.1.3. Instruments de gestió i ordenació dels espais naturals protegits: els plans d'ordenació de recursos naturals i plans rectors d'ús i gestió

Per a referir-nos als mecanismes de gestió i ordenació del medi natural que tenen rellevància en l'objecte d'aquest treball hem de parlar del dos principals instruments legals existents: els plans d'ordenació de recursos naturals (PORN) i el plans rectors d'ús i gestió (PRUG). Ambdós instruments es deriven de la legislació estatal bàsica, tot i que les lleis autonòmiques completen la regulació i és a la Generalitat a qui correspon aprovar els plans concrets per als espais naturals protegits del territori valencià. El règim jurídic d'aquests instruments el conformen fonamentalment la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, i la Llei 11/1994, de 27 de desembre, d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana. Segons s'ha anunciat, el Consell està elaborant un nou avantprojecte de llei de protecció d'espais naturals per a substituir la Llei 11/1994, tenint en compte la seua antiguitat i els canvis en la normativa europea i estatal que ha hagut des de la seua aprovació⁷⁹. En qualsevol cas, tractarem els instruments de gestió i ordenació dels espais naturals protegits atenent a la normativa actualment vigent: la llei bàsica estatal i la Llei 11/1994.

Segons la Llei 42/2007, els PORN són l'instrument per a delimitar, tipificar i integrar en la xarxa els sistemes que integren patrimoni i els recursos naturals d'un àmbit espacial determinat i per a determinar la seua relació amb la resta del territori. Entre els objectius d'aquests plans estan, entre altres, identificar els espais i elements protegits, definir l'estat de conservació dels seus components i processos, establir els diferents règims de protecció i mesures de conservació, identificar la capacitat i intensitat de l'ús i les alternatives per a la seua gestió, i formular els criteris que orienten les polítiques sectorials i d'ordenació de les activitats econòmiques i socials. Per tant, els PORN estableixen un marc en l'àrea espacial de l'espai natural protegit, al qual es sotmeten la resta de polítiques i instruments d'ordenació del territori, no únicament els relatius a l'espai natural sinó també els relacionats amb la planificació urbanística o sectorial i amb les activitats econòmiques i socials. Els PORN fanien la funció de «capçalera» a la qual han d'adaptar-se obligatòriament la resta d'instruments, i per tant ha d'adoptar un cert enfocament integral, ja que determina la resta de polítiques sobre el territori (Tolón i Lastra, 2008). Tanmateix, cal dir que, pel seu caràcter, el que estableix el PORN són directrius, criteris i

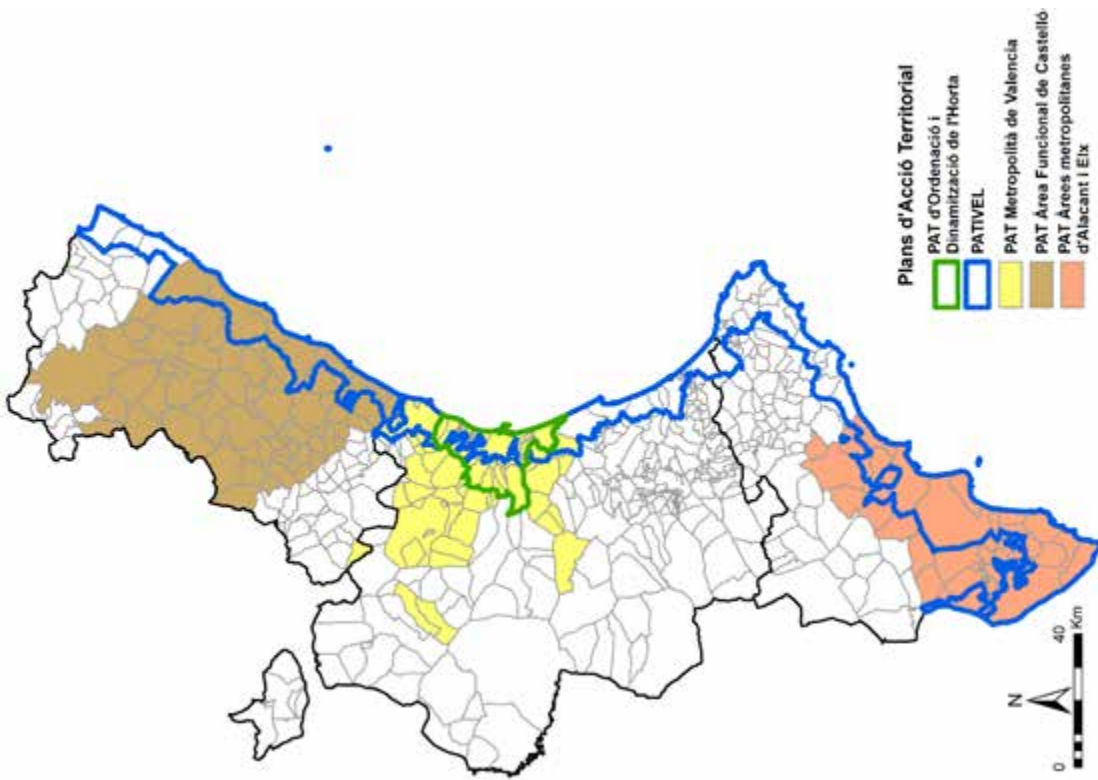
⁷⁹ Aquest projecte apareix en el Pla anual normatiu de la Generalitat de l'any 2017 aprovat pel Consell el 17 de febrer de 2017, i en juliol del 2017 la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural va realitzar el tràmit de consulta pública prèvia a la seua elaboració. Enllaç: <http://www.agroambient.gva.es/documents/162218839/164423939/%28S%29Esberrany_Consulta_Previa_nova_llei_ENP.pdf/89ad6101-215d-47bf-8a8b-d358ee848706> (Consulta 15/10/2017).

objectius de caràcter general, i són la resta d'instruments els que estableixen les normes i estructures concretes sobre la base d'aquells criteris generals. L'aprovació dels PORN correspon al Consell per decret, a proposta de la conselleria competent en matèria de medi ambient, tot i que han de comptar, entre altres, amb un tràmit d'audiència de les corporacions locals, entitats i associacions representatives dels interessos afectats per la població.

Dins el marc que estableix el PORN és on té cabuda el PRUG, el qual regula el règim d'activitats i usos dels espais naturals protegits i estableix les normes de gestió i funcionament. Particularment, el PRUG conté la regulació que afecta les activitats d'investigació i l'ús públic i la gestió, protecció, conservació i millora dels recursos naturals i els valors ambientals de l'espai. També ha d'incloure la corresponent zonificació coherent amb el PORN i la programació d'un pla específic de prevenció d'incendis. Els PRUG tenen caràcter vinculant i prevalen sobre el planejament urbanístic i sobre els plans sectorials i territorials, que es revisen d'ofici i s'han de modificar si són incompatibles amb ell. Cal remarcar que l'àmbit espacial dels PRUG abasta l'àrea inclosa en els límits de l'espai natural protegit i les seues àrees d'amortiment d'impactes. Per tant, com podem veure en la figura 51, el PRUG tenen un àmbit molt més reduït que el dels PORN, perquè es limita a l'àrea de l'espai natural concret i no al territori del seu voltant. Es tracta d'un aspecte coherent amb la naturalesa més genèrica del PORN respecte a la major concreció del PRUG.

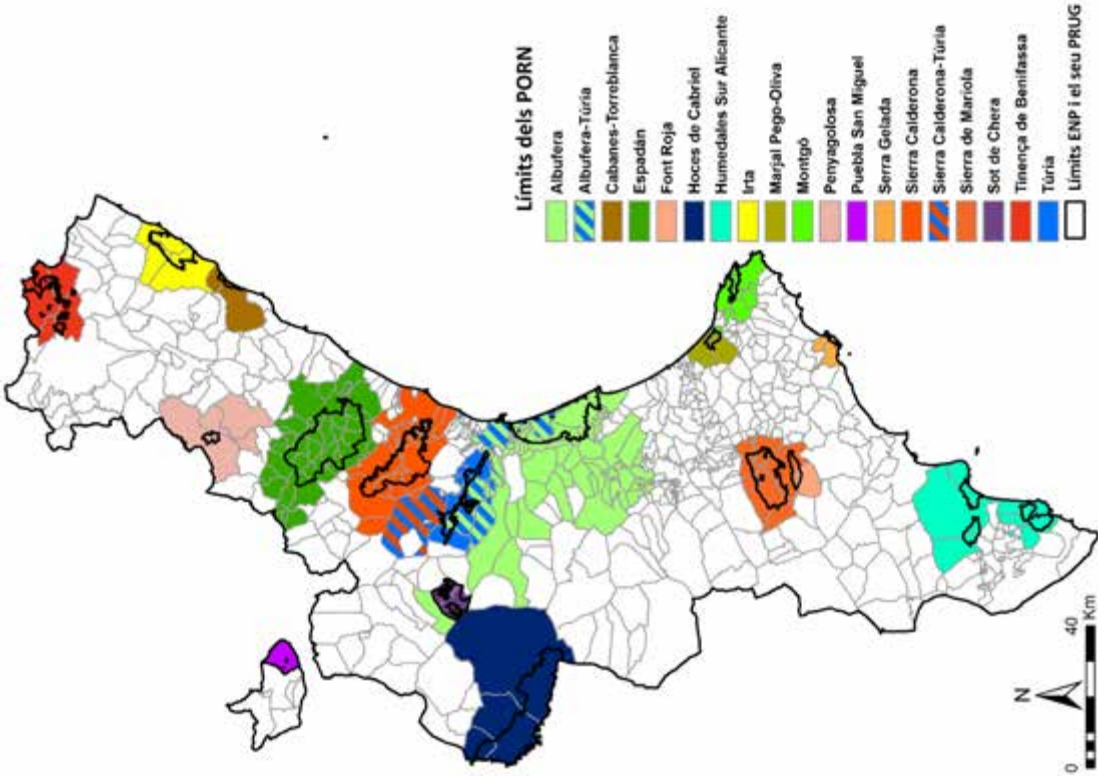
Igual que els PORN, els PRUG també els aprova amb un decret el Consell a proposta de la conselleria competent en medi ambient i amb audiència de corporacions locals, entitats i associacions representatives. Ara bé, els PRUG requereixen també un informe previ del seu òrgan col·legiat de gestió. I és que, tot i que la gestió dels parcs i reserves naturals correspon per llei a la conselleria, en cadascun d'aquests espais es crea un òrgan col·legiat amb funcions assessores i consultives que col·labora en la gestió, i que normalment reben el nom de «Junta Rectora». Independentment de la regulació concreta que establisca cada pla, l'art. 50 de la Llei 11/1994 li atribueix a aquest òrgan una sèrie de funcions mínimes, relacionades amb l'emissió d'informes preceptius o consultius i l'elaboració de propostes. Concretament, l'òrgan ha d'emetre informe previ sobre el pressupost de gestió de l'espai natural, elaborar el seu programa de gestió de l'espai, ser oït abans de l'aprovació de la memòria anual, emetre informes, i proposar actuacions i iniciatives. En el marc d'aquest treball té especial rellevància aquest òrgan, perquè és on tenen presència els municipis afectats. L'art. 51 de la Llei 11/1994 estableix que formaran part de l'òrgan, almenys, el responsable de dinamització de l'espai, les corporacions locals afectades, els propietaris de terrenys inclosos en l'espai natural, els interessos socials, institucionals o econòmic afectats, grups que tinguen objectius fundacionals que coincidisquen amb la finalitat de l'espai protegit, i persones i entitats que col·laboren en la conservació des valors naturals mitjançant l'activitat científica, l'acció social o l'aportació de recursos. Són els instruments de gestió dels espais naturals protegits els que concreten en cada cas la composició de l'òrgan.

Figura 50: Plans d'acció territorial d'àmbit subregional en tramitació



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 51: Àmbit territorial dels PORN i PRUG



Font: Dades obtingudes dels autors de Farinós, Peiró i Quintanilla (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

2.2. Programes per a la dinamització econòmica

2.2.1. Cooperació per al foment de l'ocupació: dels pactes territorials per l'ocupació als acords territorials per l'ocupació i el desenvolupament local

En l'àmbit socioeconòmic hem de destacar l'experiència dels pactes territorials per l'ocupació (PTO), una figura amb la qual es pretenia territorialitzar les polítiques d'ocupació mitjançant acords d'àmbit supramunicipal entre els actors socials rellevants del territori i els governs locals, amb la col·laboració de la Generalitat mitjançant el SERVOF. Aquest programa comptava amb suport i cofinançament de la Unió Europea, i s'articulava a través de convocatòries d'ajudes convocades pel SERVOF. L'última convocatòria d'aquestes ajudes és la referida al període 2011 i 2012⁸⁰.

En el territori valencià, com bé exposen Gallego i Pitxer (2017) els primers PTO se signen l'any 2000, i s'arribaren a signar un total de 14 pactes, amb varietat pel que fa a l'èxit i continuïtat de les iniciatives. En general, l'àmbit predominant en els pactes ha sigut el comarcal i, tot i que la concepció dels pactes no exclou la participació de tota classe d'actors socials del territori, els que han format part han sigut generalment els tradicionals de la negociació tripartita: els poders públics locals, les unions comarcals dels sindicats més representatius i les associacions empresarials territorials que integren les patronals autonòmiques. Tal com s'aprecia en la taula 14, la forma jurídica predominant que han adoptat aquests acords és la del consorci, ja que permet incloure els actors privats del pacte.

La valoració que Gallego i Pitxer fan d'aquestes experiències és que en general l'impacte en l'ocupació i en el canvi del model econòmic és baix, per factors com la falta de competències locals en la matèria o l'escassetat de recursos. En canvi, es destaca que la contribució és molt positiva quant a propiciar l'articulació d'un entramat organitzatiu-institucional que permeta una millor coordinació i contribuïska a generar confiança entre els actors territorials, la qual cosa facilita la gestió dels conflictes i la posada en marxa de projectes comuns i de processos de desenvolupament territorial.

Tot i que els PTO han tingut una activitat molt reduïda durant anys per la falta de finançament, des del 2016 s'han tornat a impulsar instruments que, sense ser els PTO, segueixen el seu esperit: els acords territorials per l'ocupació i el desenvolupament local (ATODL), dins del projecte *Avalem Territori*. Aquests acords, tal com es configuren pel SERVOF⁸¹, consisteixen en instruments formalitzats de concertació entre les entitats locals i els agents socials representatius del territori per a portar a terme un diagnòstic del territori i projectes experimentals.

⁸⁰ Ordre 51/2010, de 22 de desembre, de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, per la qual es convoquen les ajudes de foment d'ocupació destinada al Programa de Pactes Territorials per a l'Ocupació per al Període 2011 i 2012.

⁸¹ Ordre 12/2016, de 29 de juliol, de la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, per la qual s'estableixen les bases reguladores del programa de foment dels acords territorials en matèria d'ocupació i desenvolupament local a la Comunitat Valenciana. (DOGV 7842, de 2 d'agost de 2016).

Taula 14: Pactes territorials per l'ocupació al País Valencià

Pacte	Any del conveni	Ciutat/s principal/s	Àmbit	Forma jurídica
Consorci de l'Acord Comarcal per l'Ocupació en l'Horta Sud (ACCOSUD)	2000	Torrent	Supramunicipal	Consorci
Pacte per l'Ocupació en la Ciutat de València	2000	València	Municipal	Fundació (dependent de l'Aj. València)
Consorci del Pacte Territorial per a la Creació d'Ocupació Pactem Nord (PACTEM NORD)	2008	Burjassot-Paterna	Supramunicipal	Consorci
Acuerdo Comarcal para el Empleo en la Comarca de la Vega Baja (CONVEGA)	2002	Orihuela – Torrevieja	Supramunicipal	Centre gestor: Consorci
Acord Comarcal per a l'Ocupació en la Serrania	2003	Villar del Arzobispo	Supramunicipal	Consorci
Pacte Territorial per a l'Ocupació en les Riberes del Xúquer (PATER)	2004	Alzira	Supramunicipal	Organisme autònom (dependent del Consorci de la Ribera)
Consorci per al Pacte Territorial per a l'Ocupació de la Vall del Vinalopó	2005	Elda	Supramunicipal	Consorci
Grup d'Acció Local «Vall d'Aiora-Cofrents»	2005	Aiora Cofrents	Supramunicipal	Associació
Consorci Pacte Local per l'Ocupació d'Elx	2006	Elx	Municipal	Consorci
Consorci Gestor del Pacte Territorial per l'Ocupació. La Plana Baixa	2010	Vall d'Uixó	Supramunicipal	Consorci
Agència Local de Desenvolupament Econòmic i Social d'Alacant	2010	Alacant	Municipal	Organisme autònom (dependent de l'Aj. d'Alacant)
Consorci del Pacte Local per l'Ocupació de Castelló de la Plana	2010	Castelló de la Plana	Municipal	Consorci
Consorci del Pacte Territorial per l'Ocupació de la comarca de la Safor (PACTSAFOR)	2011	Gandia	Supramunicipal	Consorci
Consorci del Pacte Territorial per l'Ocupació de l'àrea ceràmica	2011	Vila-Real	Supramunicipal	Consorci

Font: Elaboració pròpia. Dades de Gallego i Pixner (2017). Dades sobre forma jurídica de INVENTE (2017).

Així doncs, les subvencions per als ATODL van dirigides a l'execució de programes de diagnòstic del territori i a la realització de projectes experimentals, i les entitats poden presentar-se per a ambdues actuacions o només per al diagnòstic. L'objectiu d'aquest és conèixer millor la realitat socioeconòmica del territori de cara a millorar el disseny i l'aplicació de les polítiques d'ocupació, i inclou necessàriament un treball de camp en què s'ha de consultar als agents socials del territori i una anàlisi quantitativa i qualitativa. En aquest sentit, s'han establert models normalitzats i una guia metodològica comuna⁸² que permeten facilitar la realització dels diagnòstics amb garanties de qualitat i uns paràmetres comuns que poden permetre una millor comparació i anàlisi de les realitats socioeconòmiques locals. Així mateix, un altre aspecte que contribueix a garantir la qualitat i el rigor en la realització de les actuacions és que, tant en el diagnòstic com en els projectes experimentals, s'estableixen certs requisits per al personal tècnic que porte a terme el programa (titulació acadèmica i dos anys d'experiència laboral en l'àmbit d'activitat). D'altra banda, el programa de projectes experimentals consisteix en la realització de projectes de caràcter innovador o experimental en l'àmbit de l'ocupació, l'emprenedoria, l'economia social i el desenvolupament local. Aquests projectes han d'estar vinculats a les necessitats específiques del territori, han de ser coherents amb el diagnòstic previ i aniran precedits d'una estratègia consensuada amb els actors del territori.

Per tant, es planteja l'elaboració d'un diagnòstic centrat en la realitat socioeconòmica d'una àrea funcional i, a partir d'aquest diagnòstic, la realització de projectes innovadors o experimentals. Tot i que poden haver-hi entitats sol·licitants que es limiten únicament a la realització del diagnòstic, per al projecte experimental és necessari haver realitzat prèviament la diagnosi del territori. Per la naturalesa dels programes, la dotació de la subvenció és també diferent: per als diagnòstics territorials la subvenció màxima a una entitat és de 50.000 euros, mentre que per als projectes experimentals és de 240.000⁸³, tot i que en la major part dels casos l'import proposat ha sigut molt menor.

Pel que fa a les entitats beneficiàries de la subvenció, es preveu tant la possible creació d'entitats amb personalitat jurídica (on es plasme l'ATODL amb els agents del territori), com el fet que entitats locals ja existents acorden l'ATODL amb els agents socials més representatius i altres actors del territori, sense la creació d'una entitat específica. Així mateix, en aquests acords es preveu també la participació de representants de la Generalitat a través del SERVOF. L'àmbit dels ATODL ha de ser com a mínim d'una població de 100.000 habitants o d'un nombre mínim de cinc municipis, i han de tindre en compte les àrees funcionals previstes en l'ETCV o bé justificar adequadament la falta de correspondència amb

⁸² Aquesta guia, elaborada per un equip de la Universitat de València dirigit per Jorge Hermosilla, està disponible en: <http://www.servef.gva.es/documents/161661193/162143630/Gu%C3%ADa+Diagn%C3%B3stico+Territorial/bf459242-265a-4d69-87c7-6e6e07028387> (Consulta 20/05/2017).

⁸³ Resolució de 13 d'octubre de 2016, del director general del Servei Valencià d'Ocupació i Formació, per la qual es convoquen per a l'exercici 2016 les subvencions destinades a fomentar els acords territorials en matèria d'ocupació i desenvolupament local a la Comunitat Valenciana, regulades en l'Ordre 12/2016, de 29 de juliol, de la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball. (DOGV 7899, de 19 d'octubre de 2016).

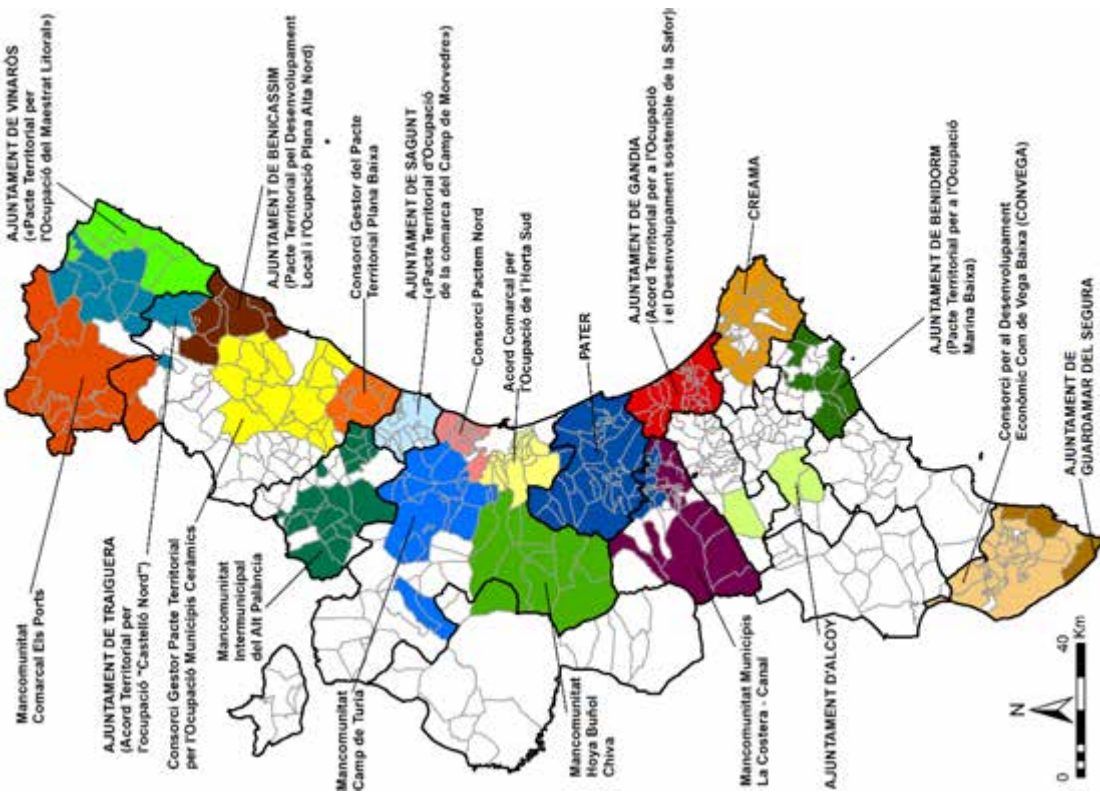
aquestes. D'altra banda, s'estableix també que els nous ATODL no poden superposar-se amb els que ja existeixen.

Segons la proposta de concessió de les subvencions de la convocatòria de l'any 2016, la primera d'aquesta iniciativa, s'ha previst destinar un import total de 500.000 euros per a l'elaboració de 23 diagnòstics territorials i prop de 3 milions d'euros per a la realització de 16 projectes experimentals. Els ATODL que inclouen tant el diagnòstic com el projecte són els corresponents a les candidatures dels ajuntaments de València, Elx, Castelló de la Plana, Sagunt, Alcoi, Gandia i Guardamar del Segura, de les mancomunitats de la Foia de Bunyol-Xiva, de Camp de Túria i de la Costera-Canal i dels consorcis gestors de l'Acord Comarcal per l'Ocupació de l'Horta Sud, el Pacte Territorial Plana Baixa, el PTO dels Municipis Ceràmics, PACTEM NORD, PATER i CONVEGA. Quant als ATODL que inclouen el diagnòstic territorial, als esmentats s'han d'afegir els ajuntaments de Traiguera, Vinaròs, Benicàssim i Benidorm, les mancomunitats de l'Alt Palància i d'Els Ports i el consorci CREAMA.

En la modalitat que inclou el diagnòstic territorials i el projecte experimental hi ha tres casos en què els ATODL són d'àmbit municipal, i es tracta de tres de les quatre ciutats més poblades: València, Castelló de la Plana i Elx. L'altra ciutat, Alacant, no és part de cap ATODL. Tenint en compte l'objecte d'aquest treball, no hem inclòs aquests acords d'àmbit municipal en la representació cartogràfica de les figures 52 i 53. Llevat d'aquests casos, la resta d'ATODL són d'àmbit supramunicipal, ja que inclouen diversos municipis. Com es veu, en set dels casos els sol·licitants han sigut les que en el seu moment es crearen per a gestionar els PTO, normalment amb la forma jurídica de consorci. D'altra banda, huit de les entitats sol·licitants d'ATODL de caràcter supramunicipal han sigut ajuntaments però, tot i haver formulat la sol·licitud només una entitat, hi ha més municipis participants de la candidatura, ja que s'estableix com a requisit que l'àmbit siga superior a 100.000 habitants o de més de cinc municipis. Cinc entitats beneficiàries són mancomunitats, tot i que en dues d'aquestes hi ha municipis que formen part de l'ATODL però no de la mancomunitat. El mateix passa en el cas del consorci CREAMA, en el qual quasi la meitat dels municipis participants no són part del consorci.

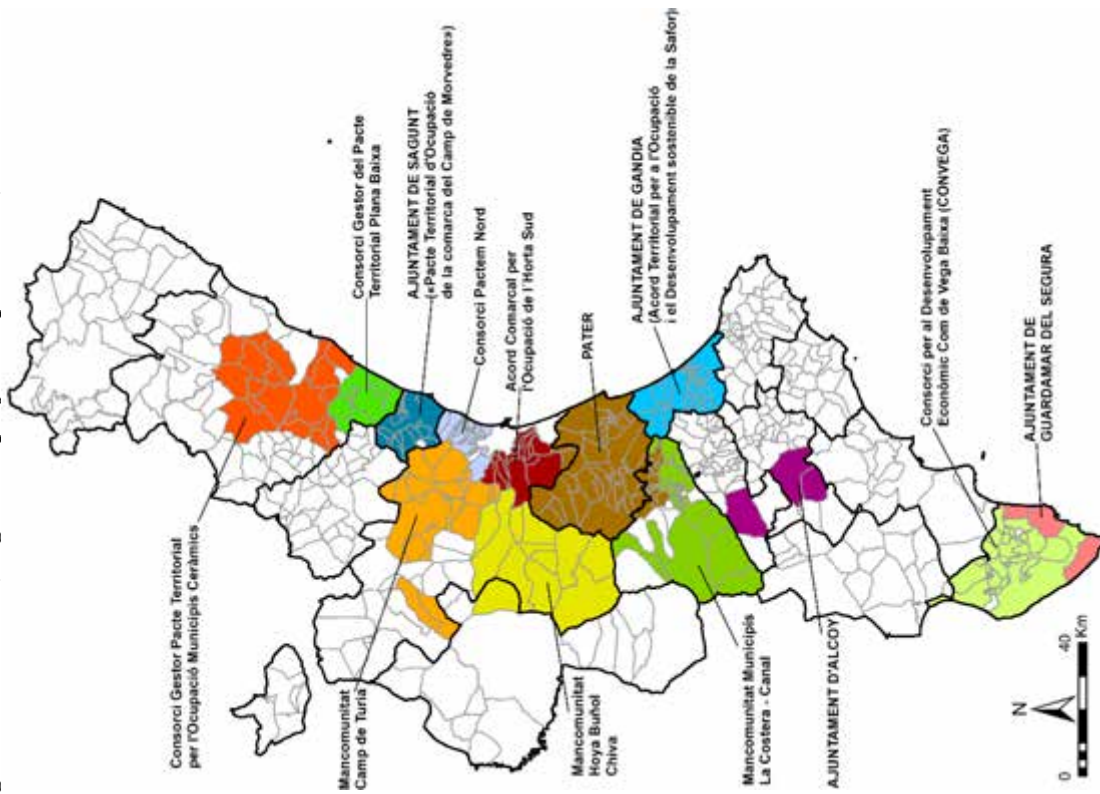
En definitiva, tot i que generalment les entitats han optat per emprar entitats ja existents (siga ajuntaments siga figures supramunicipals), els àmbits territorials dels ATODL van més enllà dels límits d'aquestes entitats i incorporen també altres municipis. Les precisions establides en les bases perquè els àmbits dels ATODL tendisquen a àrees funcionals de certa població o amb un nombre mínim de municipis han influït en les geometries que dibuixa el resultat de les entitats beneficiàries. Com hem vist, les entitats intermunicipals (consorcis i mancomunitats) juguen un paper important en aquests programes, tot i que en ocasions les candidatures superen els àmbits de les entitats. Ara bé, es tracta d'entitats supramunicipals amb una vocació territorial clara i amb límits vinculats a comarques o a àrees amb lligams de pertinença clars. En aquest sentit, tot i que les àrees funcionals estan com a referència, els àmbits comarcals són els que predominen, com s'observa en les figures 52 i 53.

Figura 52: ATODL (diagnòstic) i àrees funcionals



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del SERVOF (2017) i de l'ETCV (2011).
Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 53: ATODL (diagnòstic i projecte experimental) i àrees funcionals



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del SERVOF (2017) i de l'ETCV (2011).
Cortesia d'Enrique Peiró.

2.2.2. Cooperació per al desenvolupament turístic: els plans de governança i dinamització turística

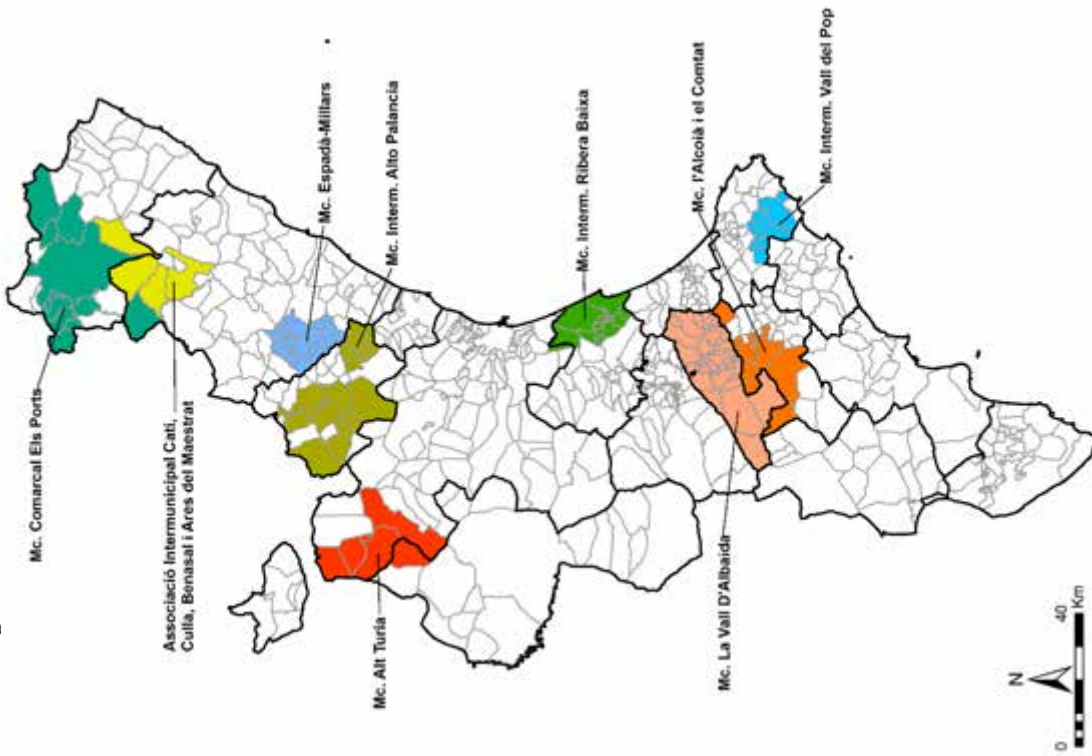
En l'àmbit turístic hem de destacar els plans de governança i dinamització turística (PGDT), que impulsa la Generalitat i que consisteixen en convenis entre l'Agència Valenciana de Turisme (AVT), les diputacions provincials, i entitats intermunicipals d'àmbit comarcal (normalment mancomunitats), als quals es sumen també en alguns casos associacions d'empresaris. El seu objecte és l'execució durant tres anys d'un projecte d'actuacions per a l'adequació, millora, adaptació d'oferta i creació de productes turístics competitius en el territori, en el marc de les directrius del Pla d'espais turístics. Els acords, que inclouen un conveni i un protocol general, estableixen un import anual per a cada pla de 300.000 euros, a aportar per parts iguals entre l'AVT, el Patronat provincial de turisme i la mancomunitat. Tot i que els convenis es refereixen a aquests plans com a «plans de competitivitat turística», públicament s'estan promocionat amb el nom de «plans de governança i dinamització turística»⁸⁴, per la qual cosa, i també per a evitar confusions amb altres programes, utilitzem aquesta segona denominació.

Durant l'any 2016 s'han signat un total de nou convenis, dels quals quatre han sigut en col·laboració amb la Diputació de Castelló, tres amb la de València i dos amb la d'Alacant (*vid.* figura 54). En tots els casos el finançament prové de les administracions públiques. Ara bé així com en els plans de la província de València només són part entitats públiques, en els convenis què participen les diputacions de Castelló i d'Alacant són part, també, federacions o associacions empresarials. Per al 2017 es pretén estendre els PGDT per més comarques del territori, i es preveuen per això un total de catorze convenis (*vid.* figura 55).

Hem de distingir els PGDT d'altres plans turístics que durant anys ha finançat el Govern d'Espanya, i que han rebut els noms de plans d'excel·lència turística, plans de dinamització turística, plans de dinamització del producte turístic i plans de competitivitat turística. Tot i la terminologia, són tipus d'actuacions diferents. En el territori valencià s'han executat en algunes ocasions aquests tipus de plans, però es tracta d'inversions del Ministeri dirigides generalment a ajuntaments per a actuacions concretes, per la qual cosa la cooperació intermunicipal no té una especial rellevància en ells, a diferència dels PGDT que s'estan impulsant des de la Generalitat en col·laboració amb les diputacions. És per això que aquest tipus d'instruments queden fora de l'àmbit d'aquest treball.

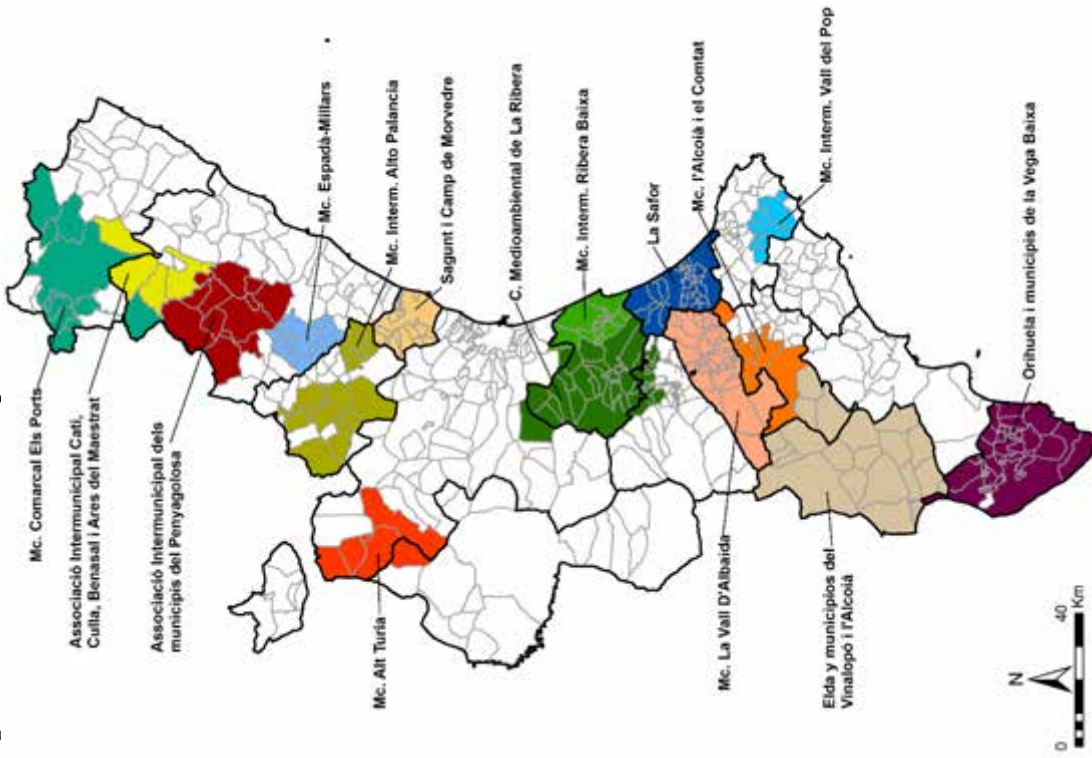
⁸⁴ Així consta, per exemple, en el Pla estratègic de subvencions 2017-2019 de l'AVT, aprovat per la resolució de 21 de febrer de 2017 i publicat en el DOGV núm. 8008 del 27 de març de 2017. També en el document de compromisos del Consell del Seminari d'Hivern de Sagunt de gener del 2017 (http://www.gvaoberta.gva.es/documents/7843050/163996496/Seminari+de+Govern+hivern+SAGUNT+2017_cast.pdf/d8e1f8b8-4bd5-4c80-9cee-2f2a93ceac5b) o en les notes de premsa de la Generalitat (http://www.presidencia.gva.es/ca/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=694412) (Consultes: 03/06/2017).

Figura 54: PDGT iniciats el 2016 i àrees funcionals



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'AVT (2017) i de l'ETCV (2011).
Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 55: Previsió de convenis per a PGDT el 2017 i àrees funcionals



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'AVT (2017) i de l'ETCV (2011).
Cortesia d'Enrique Peiró.

2.3. Instruments de la política de cohesió europea per al desenvolupament urbà i rural

La política de cohesió de la Unió Europea, per a afavorir les estratègies integrades de desenvolupament, recull determinats instruments de cofinançament i fomenta l'adopció de formes de governança sobre la base d'àrees funcionals. La política de cohesió, principal política europea d'inversió, s'impulsa a partir de programes plurianuals d'actuació, i l'actual correspon al període 2014-2020. Els principals instruments de finançament són el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), el Fons Social Europeu (FSE) —ambdós denominats conjuntament «fons estructurals»— i el Fons de Cohesió. Junt amb ells, també estan el Fons Agrícola de Desenvolupament Rural i el Fons Europeu Marítim i de Pesca. Tots aquests instruments componen els Fons Estructurals i d'Inversió Europeus (FEIE), que es regulen per una sèrie de reglaments⁸⁵.

Hi ha una sèrie d'elements que estan presents en tots aquests instruments. La base dels fons són els objectius temàtics de l'EE2020, que estableix cinc objectius principals en matèria d'ocupació, R+D, canvi climàtic i sostenibilitat energètica, educació, i lluita contra la pobresa i l'exclusió social. Es tracta d'uns objectius a escala europea que es tradueixen després a objectius estatals. Després d'elaborar un marc estratègic comú, s'han establert una sèrie d'objectius temàtics per a concentrar els àmbits d'actuació i evitar així una excessiva dispersió que pugui dificultar l'eficàcia. Precisament per això, i per a aprofitar economies d'escala, les actuacions es concentren en un nombre limitat d'àrees.

La política de cohesió preveu diferents vies de foment a determinades figures de cooperació i intermunicipalitat. Podem mencionar, en aquest sentit, les estratègies de desenvolupament urbà sostenible i integrat (EDUSI), les estratègies de desenvolupament local participatiu (EDLP), i els programes de cooperació territorial europea. En qualsevol d'aquests casos, quan una estratègia de desenvolupament urbà o territorial requereix un enfocament integrat amb inversions del FEDER, el FSE o el Fons de Cohesió per estar relacionada amb més d'un eix prioritari dels programes operatius dels fons, les accions es poden articular com a inversió territorial integrada (ITI).

La gestió i execució de les estratègies, en aquest cas, pot correspondre a organismes intermedis (com autoritats locals, organismes de desenvolupament regional o ONGD), que gestionen les actuacions dels fons dins d'un programa operatiu o de diversos. Per tant, amb les ITI es recull la possibilitat que les estratègies siguin executades per organismes intermedis, i ofereix als actors locals incentius per a la seua gestió comuna. Cal destacar, també, la possibilitat que siguin diversos fons els que financen els programes, cosa que connecta amb la idea de coordinació i governança entre actors i instruments.

⁸⁵ Hi ha un reglament comú i reglament específics. Concretament, està el reglament que inclou disposicions comunes als FEIE i normes generals per al FEDER, el FSE i el Fons de Cohesió (Reglament UE 1303/2013), tres reglaments específics del FEDER (Reglament UE 1301/2013), el FSE (Reglament UE 1304/2013), i el Fons de Cohesió (Reglament UE 1300/2013), i dos relatius a l'objectiu de la cooperació territorial europea (Reglament UE 1299/2013) i de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (Reglament UE 1302/2013).

2.3.1. Les estratègies de desenvolupament urbà sostenible i integrat

Per al desenvolupament urbà, el FEDER preveu unes ajudes destinades a estratègies de desenvolupament urbà sostenible i integrat (EDUSI) que porten a terme ciutats o àrees urbanes funcionals (en aquest últim cas representades per entitats supramunicipals). La convocatòria⁸⁶ i la concessió d'ajudes les porta a terme el Govern d'Espanya. En la primera convocatòria, l'any 2016, l'ajuda destinada al total del territori valencià ha sigut de 118.616 euros, mentre que en la segona han sigut de 35.585⁸⁷. Aquest import es destina a estratègies de caràcter integrat que aborden els reptes econòmics, climàtics, demogràfics i socials per a afavorir un desenvolupament urbà sostenible, d'acord amb el contingut i els requisits establits en les bases. Aquestes recullen quatre tipologies d'entitats: municipis de més de 20.000 habitants, agrupacions de municipis en les quals tots els municipis tinguen més de 20.000 habitants, àrees formades per un municipi o conurbació de més de 20.000 habitants junt amb municipis perifèrics de menys de 20.000 habitants, i conurbacions de més de 20.000 habitants formades per agrupacions de municipis de menys de 20.000 habitants. En els tres últims casos, l'òrgan de gestió pot ser bé un dels municipis o bé una entitat supramunicipal. En qualsevol cas, l'element més rellevant és l'existència de problemes comuns i la complementarietat de funcions dins del que es considera en cada cas una àrea funcional.

Tot i que en principi aquesta tipologia dóna peu a la realització d'estratègies de caràcter supramunicipal des d'una perspectiva policèntrica i integrada, el cert és que, en la primera convocatòria, de les 28 estratègies presentades al País Valencià només una és d'una entitat supramunicipal (la Mancomunitat de l'Alacantí amb l'Estratègia «Accesibilidad Frac Verde», que a més no ha estat seleccionada), mentre que les 27 restants són de municipis individuals⁸⁸. Per la seua banda, en la segona convocatòria cap candidatura de caràcter supramunicipal ha estat seleccionada, però sí que podem remarcar casos en què els projectes són presentats per un ajuntament però tenen un abast supramunicipal vinculat a l'àrea urbana. Són els casos del projecte presentat per l'ajuntament de Teulada per a l'àrea funcional que formen Benissa i Teulada-Moraira, el de l'Ajuntament de Paiporta per a una EDUSI de l'àrea urbana de Paiporta, Picanya i Benetússer i el de l'EDUSI de l'àrea que formen Albal i Catarroja presentada per l'Ajuntament d'Albal⁸⁹.

⁸⁶ Ordre HAP/2427/2015, de 13 de novembre, per la qual s'aproven les bases i la primera convocatòria per a la selecció d'estratègies de desenvolupament urbà sostenible i integrat que seran cofinançades mitjançant el programa operatiu FEDER de creixement sostenible 2014-2020 (BOE núm. 275, de 17 de novembre de 2015).

⁸⁷ Ordre HAP/1610/2016, de 6 d'octubre, per la qual s'aprova la segona convocatòria per a la selecció d'estratègies de desenvolupament urbà sostenible i integrat (DUSI) que seran cofinançades mitjançant el programa operatiu FEDER de creixement sostenible 2014-2020 (BOE núm. 243, de 7 d'octubre de 2016).

⁸⁸ Resolució de 12 de desembre de 2016, de la Secretaria d'Estat de Pressupostos i Despeses, per la qual es resol definitivament la primera convocatòria per a la selecció d'estratègies de desenvolupament urbà sostenible integrat que seran cofinançats mitjançant el Programa operatiu FEDER de creixement sostenible 2014-2020, convocades per l'Ordre HAP/2427/2015, de 13 de novembre (BOE núm. 301, de 14 de desembre de 2016).

⁸⁹ Resolució de 18 de maig de 2017, de la Secretaria d'Estat de Pressupostos i Despeses, per la qual es concedeixen ajudes de la segona convocatòria per a la selecció d'estratègies de desenvolupament urbà sostenible i integrat que se que seran cofinançats

2.3.2. Els grups d'acció local i les estratègies de desenvolupament local participatiu

En l'àmbit del desenvolupament rural, l'instrument utilitzat són les estratègies de desenvolupament local participatiu (EDLP) que han de gestionar els grups d'acció local (GAL). Per a parlar d'aquest instrument hem de fer referència abans als programes europeus de desenvolupament rural i a l'enfocament LEADER⁹⁰. Quan parlem de LEADER ho fem d'un «enfocament territorial al desenvolupament local en zones rurals», tal com remarquen Esparcia i Escribano (en Hermosilla i Iranzo, 2015: 268). Aquest enfocament té set característiques que formen part d'un mateix conjunt: estratègies de desenvolupament local zonals, elaboració i aplicació ascendent d'estratègies, associacions públiques i privades locals (grups d'acció local), actuacions integrades i multisectorials, innovació, cooperació, i connexió en xarxes (Comissió Europea, 2006). Noguera (en Romero i Boix, 2015: 334) resumeix aquestes característiques en cinc principis que inspirarien el model: enfocament territorial, concepte *de baix a dalt*, enfocament participatiu, enfocament innovador, i treball en xarxa. Ara bé, cal remarcar que, tot i que tenen influència com a principis inspiradors, no sempre la pràctica es correspon amb aquestes característiques teòriques. D'una manera operativa, Esparcia i Escribano (en Hermosilla i Iranzo, 2015: 268) diferencien tres elements que conformen l'enfocament LEADER:

- Territori: Ha de tindre una massa crítica suficient per a dissenyar i aplicar estratègies de desenvolupament, ja que s'entén que els municipis aïlladament no poden fer-ho. Aquesta massa crítica ha de tindre coherència econòmica i social.
- Partenariat d'actors locals: Els grups d'acció local han d'incloure, d'una manera equilibrada, tant actors públics com privats.
- Estratègies de desenvolupament: Els responsables d'aquestes són els actors locals, tot i que estan limitats per l'orientació i naturalesa de les activitats que preveu la Comissió (normalment dirigides a la diversificació productiva i l'orientació social) i per les competències amb què compten, les quals limiten el caràcter integral de les estratègies de desenvolupament.

L'enfocament LEADER i els programes basats en ell tenen ja una certa trajectòria en el nostre territori, que Esparcia i Escribano (en Hermosilla i Iranzo, 2015: 268-276) repassen de manera clarificadora i que resumirem breument ací. El Programa LEADER es va començar a aplicar en el nostre territori com a iniciativa comunitària de la Comissió Europea l'any 1991, i va passar a ser un eix dels Programes de Desenvolupament Rural en el període de programació 2007-2013. Des que es va començar a aplicar ha hagut sis períodes de programació: 1991-94, 1994-99, 2000-06, 2007-13 i l'actual 2014-20.

mitjançant el Programa operatiu FEDER de creixement sostenible 2014-2020, convocades per l'Ordre HAP/1610/2016, de 6 d'octubre (BOE núm. 121, de 22 de maig de 2017).

⁹⁰ Acrònim de *liaison entre actions de développement de l'économie rurale* («relacions entre activitat de desenvolupament de l'economia rural»).

En els períodes 1995-99 i 2000-06 es va complementar amb el Programa PRODER, aplicat a Espanya amb la mateixa metodologia però en àrees rural intermèdies més enllà de la zona LEADER. Com expliquen els autors esmentats, durant els dos primers períodes (LEADER I i II) la valoració de LEADER va ser molt positiva, els GAL anaven enfocats a la valorització de recursos turístics i van mobilitzar una important inversió privada. A més, el seu àmbit territorial era superior al de la comarca tradicional i es centrava en les àrees rurals. Durant el primer període hi havia tres GAL, que passaren a ser sis en el segon. En el tercer període (LEADER+) s'introdueixen canvis en els tres elements als quals ens hem referit: en el territori els àmbits adopten un major perfil comarcal amb l'objectiu d'una major coherència territorial, en relació amb els agents locals s'estableix que els actors privats havien de representar com a mínim el 50% en els òrgans de decisió dels GAL per a limitar així el pes dels actors públics, i pel que fa a les estratègies de desenvolupament s'intenta superar la dispersió i es promou que les estratègies es disseyen al voltant d'un nombre limitat d'aspectes aglutinants, per a maximitzar així els efectes multiplicadors. En el quart període (RURALTER) es porten a terme canvis importants, que segons Esparcia i Escribano suposen la desnaturalització de l'enfocament territorial i que s'expliquen probablement per dinàmiques clientelars més que per raons d'eficàcia, canvis que van acompanyats d'una reducció del pressupost del programa. Així, s'amplia la cobertura de la zona LEADER i es dilueix el perfil marcadament rural dels períodes anteriors en incloure àmbits de major densitat i, junt amb això, es redueix el nombre de GAL i s'eixampla el seu àmbit d'actuació, amb la conseqüent pèrdua de proximitat. A més, els equips tècnics deixen d'estar presents en els GAL i guanyen pes els actors públics, tant en l'enfocament del programa com en els òrgans de decisió dels GAL, tot i que es respecta formalment els requisits de la Comissió Europea mitjançant la ponderació del vot.

Tenint en compte l'experiència negativa d'aquest període i per motiu de la seua finalització, el Grup d'Anàlisi sobre els Territoris Rurals (GATER) va elaborar, fruit d'uns debats realitzats entre finals del 2013 i inicis del 2014 amb la participació dels actors del món rural, una sèrie de punts clau que al seu parer haurien d'inspirar la nova política, en un document que va rebre el nom de *Decàleg per a una bona governança en la Política Rural de la Comunitat Valenciana*. Aquests punts clau, que el GATER exposa més extensament en Romero i Boix (2015: 356-360), són els següents:

1. Aprofitar el nou escenari de debat i la configuració del model de desenvolupament i cohesió territorial valenciana.
2. Superar la inèrcia politicoadministrativa i mantindre una visió estratègica.
3. Aprendre lliçons del passat recent.
4. Superar la tensió entre desenvolupament agrari i desenvolupament rural territorial.
5. Incorporar els actors rurals en els mecanismes de governança territorial.
6. Recuperar l'enfocament i esperit de LEADER en totes les seues dimensions.
7. Agilitzar la gestió financera i facilitar el finançament d'estratègies integrades.

8. Avançar cap a actituds renovades i més obertes per part dels actors rurals.
9. Considerar accions transversals en les estratègies de desenvolupament rural.
10. Millorar la transparència en la presa de decisions, fomentar la cultura avaluativa i complir amb l'obligada rendició de comptes.

En l'actual període de programació, la Comissió Europea ha introduït la noció de «desenvolupament local participatiu», que connecta amb la importància de la participació i els actors locals i de l'enfocament LEADER, en consonància amb el decàleg referit (GATER, en Romero i Boix, 2015: 374). Ara bé, quant a l'àrea territorial susceptible d'entrar en les EDLP, s'ha criticat que es persisteix en la tendència de relativitzar l'orientació centrada en el sistema rural en incloure també àrees de major població i densitat, fins al punt que la densitat de població és superior a la de l'anterior període. Així mateix, s'ha assenyalat que elements com la coexistència de municipis de diverses comarques en una mateixa associació o l'existència discontinuïtats territorials rellevants en algunes àrees dificulten la coherència territorial d'aquestes estratègies (Esparcia i Escribano, en Hermsilla i Iranzo, 2015: 276).

Feta aquesta contextualització, anem a veure quines són les característiques i requisits dels GAL en l'actual període i la seua implantació en el territori. Com hem dit, aquests programes se financen amb FEIE. Les ajudes inclouen, entre altres, els costos de l'ajuda preparatòria, les operacions previstes en l'estratègia, les activitats de cooperació dels GAL i els costos d'explotació de la posada en pràctica. En el marc de les directrius europees i estatals, la selecció dels GAL i de les EDLP correspon a la Generalitat, mitjançant la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural, d'acord amb el Programa de desenvolupament rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020. La convocatòria⁹¹ estableix que les EDLP s'han de portar a terme en l'àmbit de les agrupacions comarcals que defineix com a espai rural, i que la població afavorida ha d'estar entre 10.000 i 150.000 habitants, amb l'excepció de zones amb molt poca població, on pot ser inferior si existeixen vincles que permeten una aplicació normal de l'estratègia i s'han aplicat programes LEADER satisfactòriament. Les EDLP han de tindre en compte l'ETCV pel que fa a la definició de sistema rural i han de mostrar les deficiències i potencialitats de l'espai i exposar els objectius i l'estratègia a aplicar per a aconseguir-les.

Els requisits que han de complir les organitzacions candidates a GAL són les següents:

- a. Que els socis siguen representants dels interessos socioeconòmics locals públics i privats i que ni les autoritats públiques ni cap grup representen més del 49% dels drets de vot.
- b. Que en la junta directiva hi haja una representació equilibrada dels diferents components territorials, sense que cap municipi o comarca pugua ostentar una posició dominant, i que en

91 Ordre 5/2016, d'11 d'abril, de la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural, per la qual es convoca i regula la selecció dels grups d'acció local LEADER 2014-2020 i de les estratègies de desenvolupament local participatiu (DOGV núm. 7764, de 20 d'abril de 2016).

l'òrgan directiu estiguen representades determinades organitzacions representatives dels diferents àmbits (i, de no haver-n'hi, ha de constar en la candidatura).

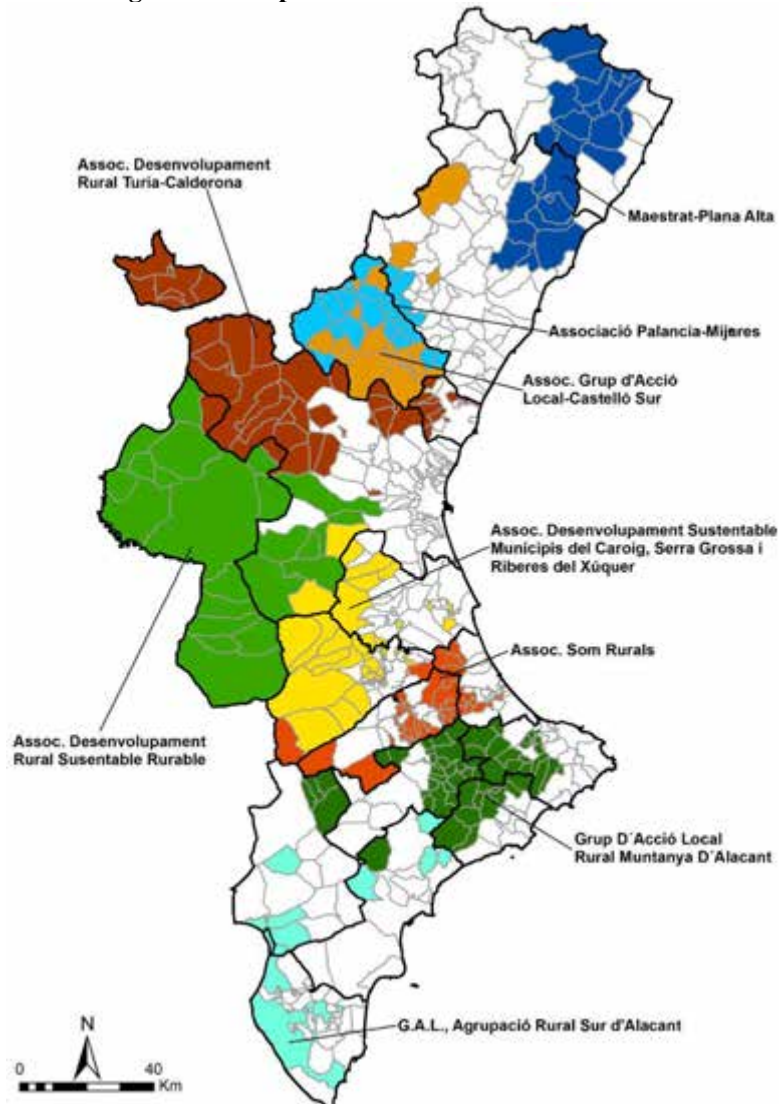
- c. No tindre ànim de lucre i adoptar la forma jurídica d'associacions.
- d. Comptar amb un equip tècnic amb formació i capacitat per a gestionar l'EDLP, amb una persona que exercisca la gerència, i seguir en la contractació de personal els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat que s'apliquen al sector públic.
- e. Comprometre's a elaborar una EDLP basada en els recursos del territori i quantificada per objectius i prioritats amb la participació de les organitzacions amb implantació en el territori.
- f. Comptar amb uns estatuts o amb justificant d'estar en tràmit d'aprovació.
- g. Constituir i mantindre al llarg del període un conjunt equilibrat i representatiu d'agents econòmics i socials amb implantació en la comarca. En el marc d'un programa de desenvolupament rural, aquests agents defineixen una estratègia, informen i assessoren la població rural, mobilitzen i estimulen les comunitats per al desenvolupament del territori, i promouen l'execució de projectes d'inversió que generen ocupació estable i duradora i milloren la qualitat de vida.

En definitiva, en relació amb la forma d'intermunicipalitat, veiem que només poden haver GAL en les àrees situades en l'espai rural que delimita la convocatòria, que tenen la forma jurídica d'associacions⁹², que en elles tenen un paper clau els actors privats representatius del territori, i que han d'incloure una planificació estratègica basada en les potencialitats del territori, estratègia que ha de tindre en compte el que inclou l'ETCV en relació amb el sistema rural. Dit tot açò, d'acord amb els criteris establits en la convocatòria, les candidatures beneficiàries de l'ajuda preparatòria foren onze, i d'elles s'han designat definitivament com a grups d'acció local LEADER 2014-2020⁹³ un total de nou: Maestrat-Plana Alta 1420, Asociación Palancia-Mijares 14/20, Grupo de Acción Local-Castellón Sur 14-20, Grupo de Acción Local Turia-Calderona, Asociación para el Desarrollo Rural Sostenible RURABLE, Asociación para el Desarrollo Rural Sostenible de los municipios del Caroig, Serra Grossa y Riberes del Xúquer, Associació Som Rurals, Grup d'Acció Local Rural Muntanya d'Alacant, i Associació para la Sostenibilitat e Innovación Rural. En la figura 56 podem veure la seua distribució territorial.

⁹² De fet, en la figura 48 hem vist com la major part de les associacions de municipis que consten en la BDGEL són GAL que es deriven dels Programes de Desenvolupament Rural de cada període de programació.

⁹³ Resolució de 19 de juliol de 2017, de la directora general de Desenvolupament Rural i Política Agrària Comuna, per la qual se seleccionen les estratègies de desenvolupament local participatiu i es designen els grups d'acció local LEADER 2014-2020 en el marc del Programa de desenvolupament rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 (DOGV núm. 8092, de 26 de juliol de 2017).

Figura 56: Grups d'acció local LEADER 2014-2020



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del DOGV (2017) i de l'ETCV (2011). Cortesia d'Enrique Peiró.

2.4. Xarxes per a la sostenibilitat i la solidaritat internacional

Si parlem de cooperació intermunicipal hem de fer referència a matèries en les quals la col·laboració és més difusa i menys *territorialitzada* però que tenen una certa rellevància. Quan diem que és una col·laboració menys territorialitzada ens referim a què el vincle entre els municipis no es deriva de la contigüitat espacial i les problemàtiques localitzades, sinó que es tracta de xarxes que es generen per altres motius, com pot ser el fet de compartir recursos i bones pràctiques en una matèria específica.

2.4.1. Xarxes per a la sostenibilitat: de l'Agenda local 21 al Pacte de les Alcaldies pel Clima i l'Energia

Un dels àmbits que ha motivat l'acció local i les xarxes de col·laboració durant les últimes dues dècades és el de la sostenibilitat i el medi ambient, en un moviment, el de l'Agenda local 21 (AL21), que es deriva de l'impuls dels compromisos i les declaracions d'organitzacions internacionals. Així, l'Agenda 21 té el seu origen en la Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Ambient i Desenvolupament que es va celebrar a Rio de Janeiro l'any 1992, on es va aprovar la *Declaració de Rio* i un programa d'acció anomenat *Programa 21*⁹⁴. El capítol 28 d'aquest programa es refereix al paper que tenen les autoritats locals i la cooperació entre elles en el desenvolupament sostenible, com a autoritats més pròximes a la ciutadania. La declaració encoratja a cadascuna de les autoritats locals a aprovar una AL21, a partir del diàleg i el consens amb la ciutadania i els actors socials, que incloga una estratègia amb actuacions per a avançar en el desenvolupament sostenible des de l'escala local. La declaració adopta un enfocament basat en la cooperació i l'impuls de l'agenda entre les autoritats locals com a moviment internacional, i estableix una calendarització amb una sèrie d'objectius, en els quals es dona rellevància als fòrums internacionals de cooperació entre municipis.

El següent pas, en l'àmbit europeu, va tindre lloc l'any 1994 amb la Carta de les ciutats europees cap a la sostenibilitat, també coneguda com a Carta d'Aalborg⁹⁵, aprovada pels participants de la Conferència Europea de Ciutats i Pobles Sostenibles que es va celebrar en aquesta ciutat danesa a iniciativa del Consell Internacional d'Iniciatives Ambientals Locals (ICLEI⁹⁶). Aquesta carta, que tenia tres parts, incloïa una declaració de consens sobre el paper de les ciutats europees per a aconseguir la sostenibilitat, l'inici de la campanya de ciutats europees sostenibles, i el compromís de participar en l'AL21 mitjançant iniciatives basades en la declaració de consens i l'elaboració de plans d'acció locals.

Deu anys després, el 2004, va tindre lloc de nou a Aalborg la Quarta Conferència Europea de Ciutats i Pobles Sostenibles, que s'ha anomenat «Conferència Aalborg+10 – Inspiració per al futur». En aquesta cimera es persistia en el camí començat amb la cimera de Rio i la Carta d'Aalborg, i s'adopten una sèrie de compromisos coneguts com els «Compromisos d'Aalborg»⁹⁷, els quals podia subscriure qualsevol govern local europeu. Els objectius dels compromisos eren, d'una banda, conscienciar i remarcar la necessitat de què els governs locals europeus actuen de manera integrada per la sostenibilitat i complementar així l'estratègia sobre medi ambient de la UE; i, d'altra banda, ser una ferramenta pràctica i flexible per a l'acció local. En aquest sentit, la subscripció dels compromisos implica la realització d'un diagnòstic local, la fixació d'objectius adaptats a la realitat local establits de manera participativa i la realització d'avaluacions periòdiques sobre els progressos.

⁹⁴ Es pot consultar el Programa i la Declaració en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/> (Consulta 10/06/2017).

⁹⁵ http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf (Consulta 10/06/2017).

⁹⁶ Sigles en anglés d'International Council for Local Environmental Initiatives.

⁹⁷ http://www.ccre.org/docs/Aalborg03_05_span.pdf (Consulta 10/06/2017).

Amb la inspiració d'aquestes fites, aquest moviment va arribar també als governs locals espanyols i valencians, i ha sigut un element rellevant en relació amb la participació ciutadana i la sostenibilitat en l'àmbit local, cosa que es veu en la literatura existent en l'acadèmia sobre aquesta figura en diferents territoris o en els documents elaborats per les administracions públiques al respecte.⁹⁸

En el cas valencià, tal com remarca Ivorra (2015: 185), en una primera etapa va ser la Generalitat la que va impulsar la implantació de l'AL21. Així, es va aprovar l'any 2002 un document de bases per a una estratègia per al desenvolupament sostenible⁹⁹, i s'arribà a crear una comissió interdepartamental. A més, s'elaboraren documents metodològics¹⁰⁰ i entre 1999 i 2006 es va finançar la implantació de l'AL21 amb una línia específica de subvencions, que va ser clau en l'inici d'aquests processos.

La següent etapa es caracteritza perquè l'impuls d'aquests processos es porta a terme mitjançant la col·laboració entre la Generalitat i les diputacions provincials. En les tres províncies s'ha seguit un model semblant, que no dista molt del que s'ha experimentat en la resta de comunitats autònomes (independentment de l'eficàcia i aplicació posterior). En primer lloc, un document («carta provincial») amb el qual s'incorporen els compromisos de la carta d'Aalborg o els compromisos d'Aalborg+10, que subscriuen els municipis de la província que es comprometen a impulsar l'AL21. Junt amb això, la constitució d'una xarxa provincial de municipis impulsada i coordinada per la diputació i la posada a disposició per part d'aquesta de recursos, portals i materials per als municipis. En el cas de la província de València aquest procés es va iniciar amb la Carta de Xàtiva, signada l'any 2000, i es va constituir com a associació la Xarxa de Municipis Valencians cap a la Sostenibilitat. En la província d'Alacant va ser la Carta de Catí, aprovada l'any 2005, i la Alicante Natura Red Provincial Agenda 21. En la província de Castelló la Carta d'Albocàsser es va signar l'any 2010, i va donar lloc a la Xarxa de Municipis cap a la Sostenibilitat de la Província de Castelló REDCAS. Durant la segona meitat de la dècada dels 2000 va ser quan es van impulsar més actuacions en aquest sentit. Els municipis integrants de les xarxes desenvolupaven accions en diferent grau. Es realitzaven diagnòstics i, en alguns casos, es començaren a implantar plans d'acció local. En la figura 57 veiem els municipis que estaven adherits a les corresponents xarxes, on s'intueix el paper protagonista de les diputacions en l'adhesió dels de cada província.

Cal remarcar que pràcticament totes les AL21 són d'àmbit municipal, i que no consten estratègies i plans d'acció específics a escala supramunicipal més enllà de dues experiències pilot que

⁹⁸ Sobre l'AL21 i la seua implantació s'han elaborat estudis des de diferents disciplines, especialment durant la dècada dels 2000. Per ser recents i estar centrats en l'àmbit valencià, podem destacar els treballs de Martínez, Larrosa i Amat (2016), en relació amb la província d'Alacant, i la tesi doctoral de Ivorra (2015), sobre la província de València. Pel que fa als documents elaborats per les administracions, es pot trobar un recull en el portal de la Càtedra de Municipis Sostenibles de la Universitat Politècnica de València: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/759911normalc.html> (Consulta 10/06/2017).

⁹⁹ Es tracta del *Documento base para la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunitat Valenciana*, aprovat pel Consell el 16 de juliol de 2002. Enllaç: http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/EDS_CV_2002.PDF (C. 10/06/2017).

¹⁰⁰ Com a exemple trobem la guia *Del municipio hacia la sostenibilidad. Herramientas de Trabajo*, de la Conselleria de Territori i Habitatge de l'any 2006, disponible en línia (Consulta 10/06/2017): <<http://www.agroambient.gva.es/documents/20550103/91058131/Sostenibilidad/7d2e4b9a-1731-4e21-aa02-1f29b9c3adf5>>.

en els moments inicials s'impulsaren en els municipis mancomunats de les mancomunitats de la Serrania i de l'Alt Túria (Pastor, 2016). És per això que, quan parlem de cooperació intermunicipal en les AL21, ens estem referint a aquest tipus de col·laboració en xarxa que es dona en les associacions o espais que han impulsat les diputacions. Xarxes que, per la seua naturalesa, es basen sobretot en el fet de compartir recursos i bones pràctiques i en rebre suport per part d'administracions superiors. No obstant això, tal com expressen Martínez, Larrosa i Amat (2016) en la província d'Alacant i, sobretot, Ivorra (2015) en la província de València, a dia de hui és evident que aquestes xarxes van fracassar, i no en va les tres xarxes provincials quedaren inactives a partir del 2010. Fins i tot la major part dels plans que arribaren a impulsar-se en els municipis han quedat paralitzats o abandonats, amb molt poques excepcions. El diagnòstic en els dos treballs referits és semblant. L'impuls de l'AL21 no ha sigut fruit d'una aposta planificada i decidida i no ha hagut una especial voluntat de lideratge per a implementar-la. En la major part dels casos, l'AL21 respon a la possibilitat per part dels municipis de captar subvencions i al rèdit polític derivat de la seua implantació, però no s'ha adoptat com una eina estratègica ni com un procés de futur, raó per la qual han quedat inactives quan han deixat d'haver subvencions. Segons Ivorra (2015: 343), la falta de mitjans econòmics i de suport supramunicipal ha sigut el factor que ha provocat de manera definitiva l'abandonament dels projectes, fins i tot quan responia a una estratègia més planificada. Finalment, també es remarca que, contràriament a la noció integral i transversal del desenvolupament sostenible que es denota dels documents internacionals referits, en la pràctica les AL21 que s'han implantat en les províncies de València i Alacant ho han fet de manera sectorial, lligades al departament de medi ambient, sense que arribara mai a vertebrar transversalment l'acció municipal. Tot i que aquests treballs no es refereixen a la província de Castelló, el fet que la informació més actualitzada sobre la xarxa siga de l'any 2011 i que no consten actuacions des d'aquell moment fan pensar que la realitat no dista molt de les d'Alacant i València.

Feta aquesta valoració sobre l'experiència de les AL21, cal apuntar que recentment s'ha tornat a activar la xarxa de la província de València, la Xarxa de Municipis Valencians cap a la Sostenibilitat. Ara bé, podem dir que s'ha aprofitat l'estructura de la xarxa ja existent per a impulsar un nou projecte que, tot i que no abandona la idea de l'AL21, ho fa amb un enfocament més ampli i transversal, voluntat que s'ha plasmat en un nou pla estratègic per al període 2017-2021¹⁰¹. Així doncs, s'ha recuperat l'estructura existent com un espai de cooperació i intercanvi d'experiències entre els municipis per a impulsar la sostenibilitat en l'àmbit local i fomentar bones pràctiques al respecte, amb mitjans tècnics i humans i amb la creació de grups de treball específics.

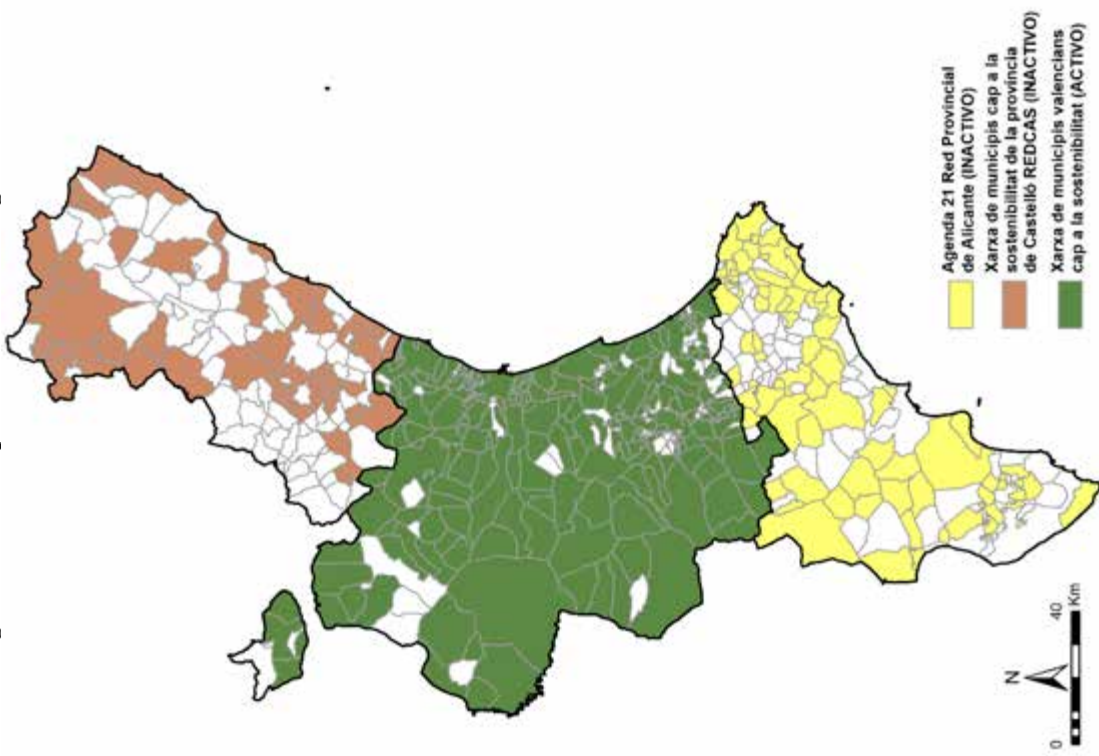
D'altra banda, cal destacar també que en matèria mediambiental existeixen nous projectes i impulsos que serveixen als municipis per a renovar i donar una nova orientació a estructures i polítiques que s'hagen pogut iniciar amb les AL21, i en aquest sentit cal remarcar d'una manera especial el projecte

¹⁰¹ Disponible en: <<http://www.xarxamunicipissostenibles.com/wp-content/uploads/Pla-Estrategic.pdf>> (Consulta 01/07/2017).

del Pacte de les Alcaldies pel Clima i l'Energia, un moviment europeu amb suport de la Comissió Europea basat en l'adopció per part dels governs locals d'una sèrie de compromisos en matèria energètica, de reducció de CO² i de lluita contra el canvi climàtic, amb una sèrie d'ajudes públiques per a incentivar-ho. Els antecedents d'aquest projecte els trobem en el Pacte dels Alcaldes, que es va iniciar l'any 2008 i pel qual les autoritats locals assumien uns objectius per a l'any 2020 de reducció de CO² a aconseguir mitjançant actuacions i polítiques de sostenibilitat. A aquest programa se li va sumar la iniciativa *Mayors Adapt*, centrada en l'adaptació dels governs locals als efectes del canvi climàtic. Fruit de la fusió d'aquestes iniciatives, l'any 2015 es va impulsar el Pacte de les Alcaldies pel Clima i l'Energia, que adopta un enfocament integral que inclou tant la reducció de CO² com l'adaptació als efectes del canvi climàtic, amb objectius per a l'any 2030. Aquest nou pacte ha tingut una acollida en els governs locals que no havia tingut la versió anterior, a partir fonamentalment dels incentius de les entitats coordinadores. Actualment hi ha 357 municipis valencians adherits a aquest pacte, i consten com a entitats coordinadores a efectes oficials les diputacions de València i d'Alacant i el Consorci de la Ribera. Aquest últim compta amb l'Agència Energètica de la Ribera, que està inscrita com a agència local d'energia en el pacte i que juga un paper important en la seua difusió en la comarca.

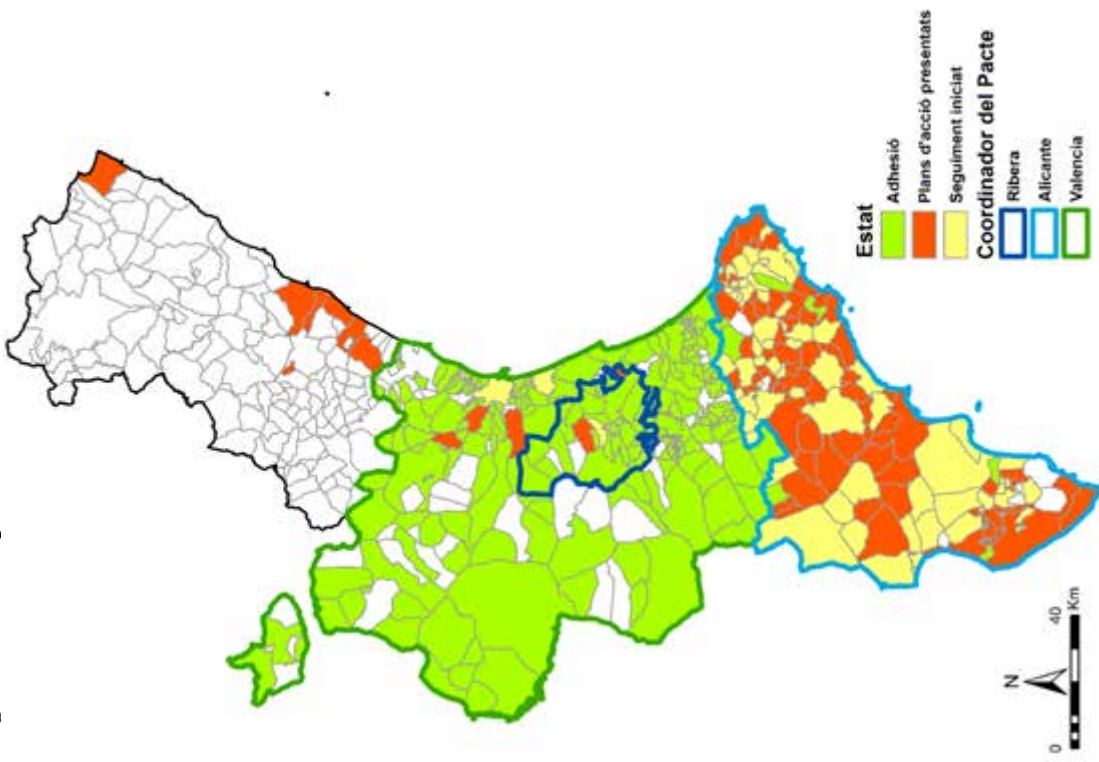
Igual que en cas de les AL21, la coordinació de les diputacions provincials és clara, ja que són elles les que convoquen ajudes per a l'adhesió i el compliment del pacte. De fet, s'observa que en la província de Castelló, on la diputació no ha impulsat aquest moviment, el nombre de municipis adherits és molt baix, i normalment municipis poblats i densos. En canvi, l'adhesió està generalitzada en les províncies de València i d'Alacant, on les diputacions sí que ho han impulsat. Pel que fa a l'estat d'execució del pacte es diferencien tres estats diferents: la mera adhesió, la presentació d'un pla d'execució, i el haver presentat un informe de seguiment del pla. En la figura 58 veiem que els municipis coordinats per la Diputació d'Alacant generalment han presentat plans d'acció o han iniciat el seguiment, mentre que els coordinats per la de València (o per aquesta i el Consorci de la Ribera) únicament s'han adherit al pacte, amb algunes poques excepcions. La causa d'açò està en el moment en què es van adherir les entitats al pacte. Així, detectem que la immensa majoria dels municipis es van adherir o bé el 2010 o bé el 2016, i això és conseqüència directa del fet que són les diputacions les que determinen l'adhesió dels seus municipis. La Diputació d'Alacant va promoure l'adhesió dels municipis de la província en el marc de l'anterior etapa de les xarxes de l'AL21 que hem vist abans, l'any 2010, per la qual cosa han pogut presentar plans d'acció o iniciar el seguiment. En canvi, la Diputació de València ha impulsat l'adhesió en la nova etapa de reactivació de la xarxa de municipis per la sostenibilitat, de manera que els municipis s'han adherit recentment (l'any 2016) i, per tant, estan en el moment inicial i no han pogut encara presentar els plans d'acció.

Figura 57: Xarxes per la sostenibilitat Agenda 21



Font: Elaboració pròpia a partir de dades dels portals web de REDCAS, Alicante Natura i Xarxa de municipis valencians cap a la sostenibilitat (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

Figura 58: Municipis del Pacte de les Alcaldies i entitats coordinadores



Font: Elaboració pròpia a partir de dades dels portals web del Pacte de les Alcaldies per al Clima i l'Energia (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

2.4.2. Intermunicipalitat i cooperació al desenvolupament: el Fons Valencià per la Solidaritat

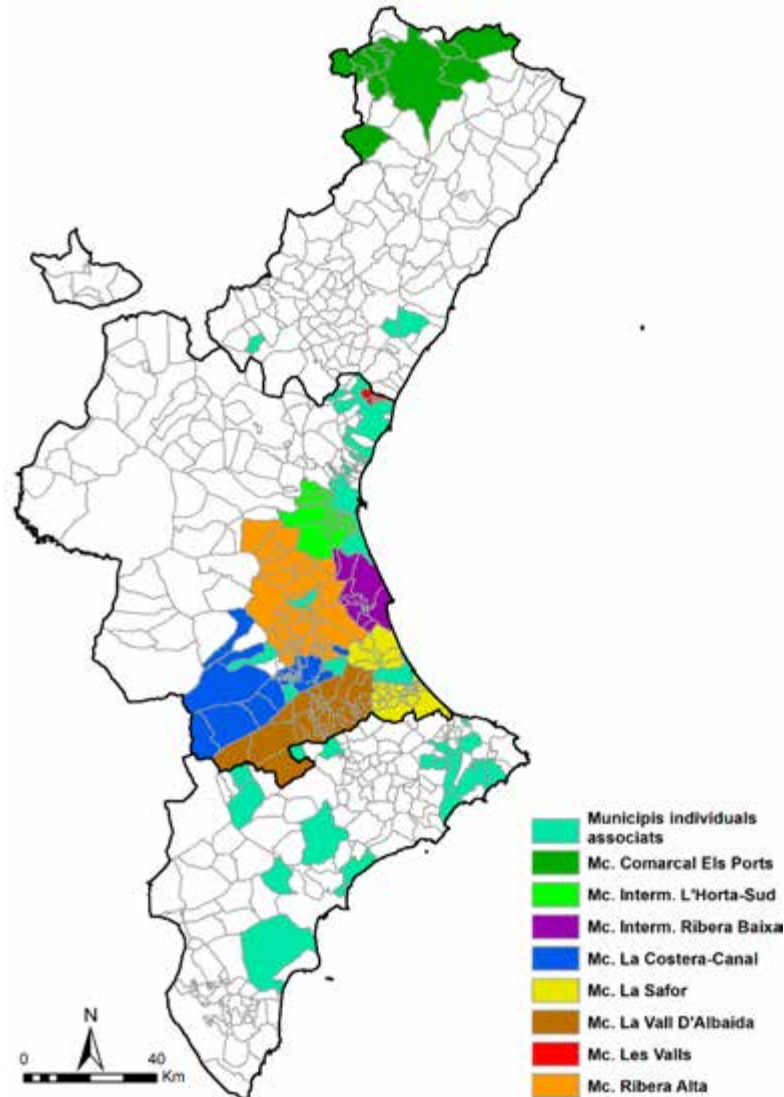
Finalment, resulta pertinent destacar una forma de cooperació intermunicipal de caràcter marcadament sectorial però que té una sèrie de peculiaritats. Es tracta dels fons de cooperació municipal per a la cooperació al desenvolupament. En el cas valencià, el Fons Valencià per la Solidaritat (FVS).

En la cooperació al desenvolupament té una importància creixent la cooperació descentralitzada, que és la que no es porta a terme per part del govern de l'Estat sinó per les administracions públiques subestamentals, és a dir, les comunitats autònomes i les entitats locals. No obstant això, és evident que les entitats locals tenen unes dificultats per gestionar polítiques de solidaritat internacional que no tenen altres administracions, fonamentalment per la falta de recursos materials i humans i per la inconveniència d'articular simultàniament diferents estratègies dels diferents municipis que tindran impacte en el territori d'acollida. És per això que resulta necessària la figura del fons de cooperació. Es tracta d'una entitat sense ànim de lucre formada per entitats locals per a gestionar les aportacions que fan a la cooperació al desenvolupament. D'aquesta manera, permet estalviar despeses de gestió a les entitats locals, garantir una major eficàcia i continuïtat dels fons, gestionar de manera conjunta i coordinada els projectes amb uns criteris comuns i tindre una representació conjunta dels municipis en els òrgans i fòrums institucionals en la matèria. Així, gràcies a l'existència del fons, qualsevol municipi pot contribuir a la cooperació descentralitzada en la mida de les seues possibilitats mitjançant les aportacions al fons sense haver de fer front a les despeses de gestió. Igualment, suposa una millor relació amb els actors de la cooperació al desenvolupament i, fonamentalment, amb les ONGD, ja que facilita la interlocució i la presentació de projectes. Per últim, la gestió del fons possibilita que els projectes de cooperació descentralitzada que es porten a terme tinguen la major coherència possible i siguen, així, més eficaços.

A Espanya existeixen diversos fons de cooperació, normalment d'àmbit autonòmic, que, tot i que tenen diferències en alguns aspectes (com és la participació o no de les ONGD), comparteixen una sèrie de característiques bàsiques. La Confederació de Fons de Cooperació i Solidaritat (2003: 9-10), on estan tots els fons de l'Estat espanyol, va elaborar un decàleg amb les notes que defineixen un fons perquè siga reconegut com a tal. Aquestes notes, d'obligatori compliment, van dirigides a donar les màximes garanties per a la gestió del fons, com, per exemple, ser una entitat constituïda sense ànim de lucre, tindre un determinat objecte i objectius estatutaris comuns, comptar amb implantació i estructura política i tècnica, una programació d'activitats que incloga pla de treball i pressupost, o realitzar una auditoria externa anual per a garantir la transparència i el control en la gestió.

El FVS, que es va crear l'any 1992, està format actualment, segons el seu portal web¹⁰², per un total de 99 municipis i 9 mancomunitats, sense perjudici que siguen entitats col·laborades altres administracions com la Generalitat i les diputacions d'Alacant i de València, així com la FVMP. En la figura 59 es veu el paper que tenen les mancomunitats pel que fa a l'àmbit territorial de la xarxa i el fet que es tracta en tots els casos de mancomunitats amb límits comarcals. Quant a l'estructura del fons, compta amb una assemblea general com a òrgan suprem format per tots els socis, una junta executiva com a òrgan de govern i administració, i una oficina tècnica de gestió i suport als ajuntaments. D'altra banda, en la funció de representar els municipis en els òrgans col·legiats de participació en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament, el FVS està present en el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament i en el Comitè d'Ajuda Humanitària i Emergències de la Comunitat Valenciana.

Figura 59: Municipis i mancomunitats socis del FVS



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del FVS (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

¹⁰² Socis: http://www.fonsvalencia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=103&lang=es (Consulta 01/07/2017).

3. INTENSITATS DE LA COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL AL PAÍS VALENCIÀ

Una vegada hem vist totes les formes i tipus de xarxes de cooperació intermunicipal i la seua implantació al País Valencià, estem en condicions de fer una aproximació sobre la geografia de les intensitats de la cooperació local, és a dir, la densitat de formes i estructures de cooperació en cada part del territori. Per a fer-ho hem agafat com a referència el treball realitzat per Feria (2013) en relació amb la cooperació local d'Andalusia, tot i que en el nostre cas hem adaptat els criteris a valorar a les característiques dels instruments de col·laboració que hem vist. Així mateix, hem realitzat una síntesi cartogràfica sobre la base de les àrees funcionals de l'ETCV i dels criteris que veurem a continuació, i el resultat d'aquesta síntesi el tenim en la figura 60.

Atenent a la gran heterogeneïtat de tot el que hem vist, hem establert una ponderació de les formes de cooperació d'acord amb determinats criteris, i en funció de les xarxes de cooperació en què s'integra cada municipi hem diferenciat entre cinc nivells d'intensitat: alta, mitjana-alta, mitjana, mitjana-baixa i baixa. En la ponderació hem valorat especialment, en primer lloc, l'existència d'estructures específiques d'intermunicipalitat i, en segon lloc, els programes sectorials de dinamització econòmica, ja que entenem que aquests impliquen un plus pel component estratègic i de governança que suposen i pel fet d'haver estat triats per l'Administració autonòmica com a àmbits preferents d'intervenció per als projectes. D'altra banda, i per a compensar la desproporció que es genera en algunes figures per l'existència de múltiples estructures amb finalitats específiques en un mateix territori (com els consorcis), hem tingut en compte també les figures que tenen tendència a tindre un abast més general i plurifuncional.

D'acord amb aquests criteris, hem atribuït a cadascuna de les formes i instruments de cooperació un valor. En el cas que l'instrument de cooperació permeta que un mateix municipi participe de vàries estructures d'un mateix tipus, s'ha atribuït el valor corresponent per cada estructura a què pertanga, raó per la qual s'han considerat en la ponderació determinats criteris compensatoris pels biaixos o desproporcions derivades del perfil més específic o general dels instruments de cooperació o de la composició o l'entorn en què es desenvolupen. D'altra banda, cal precisar que no hem inclòs en aquesta síntesi els plans d'acció territorial que es troben en tramitació, ja que no estan aprovats ni es poden considerar, ara per ara, xarxes de cooperació com a tals, tot i que ho puguem ser en el futur. En la taula 15 podem veure quantificada la ponderació que s'ha realitzat en cada instrument de cooperació intermunicipal per a poder fer una aproximació a les intensitats de la cooperació que hi ha arreu del territori.

Taula 15: Ponderació de la intensitat de les formes de cooperació

Valoració	Forma de cooperació
3 (x n)	Mancomunitat
3	Grup d'acció local
2 (x n)	Àrea metropolitana
2 (x n)	ConSORCI
2 (x n)	Entitat del sector públic local de caràcter intermunicipal
2	Pla de governança i dinamització turística
2	Acord territorial que inclou projecte experimental
1	Acord territorial que no inclou projecte experimental
1 (x n)	Associació de municipis
1 (x n)	Instrument d'ordenació de recursos naturals
1	Pacte de les Alcaldies pel Clima i l'Energia
1	Fons Valencià per la Solidaritat

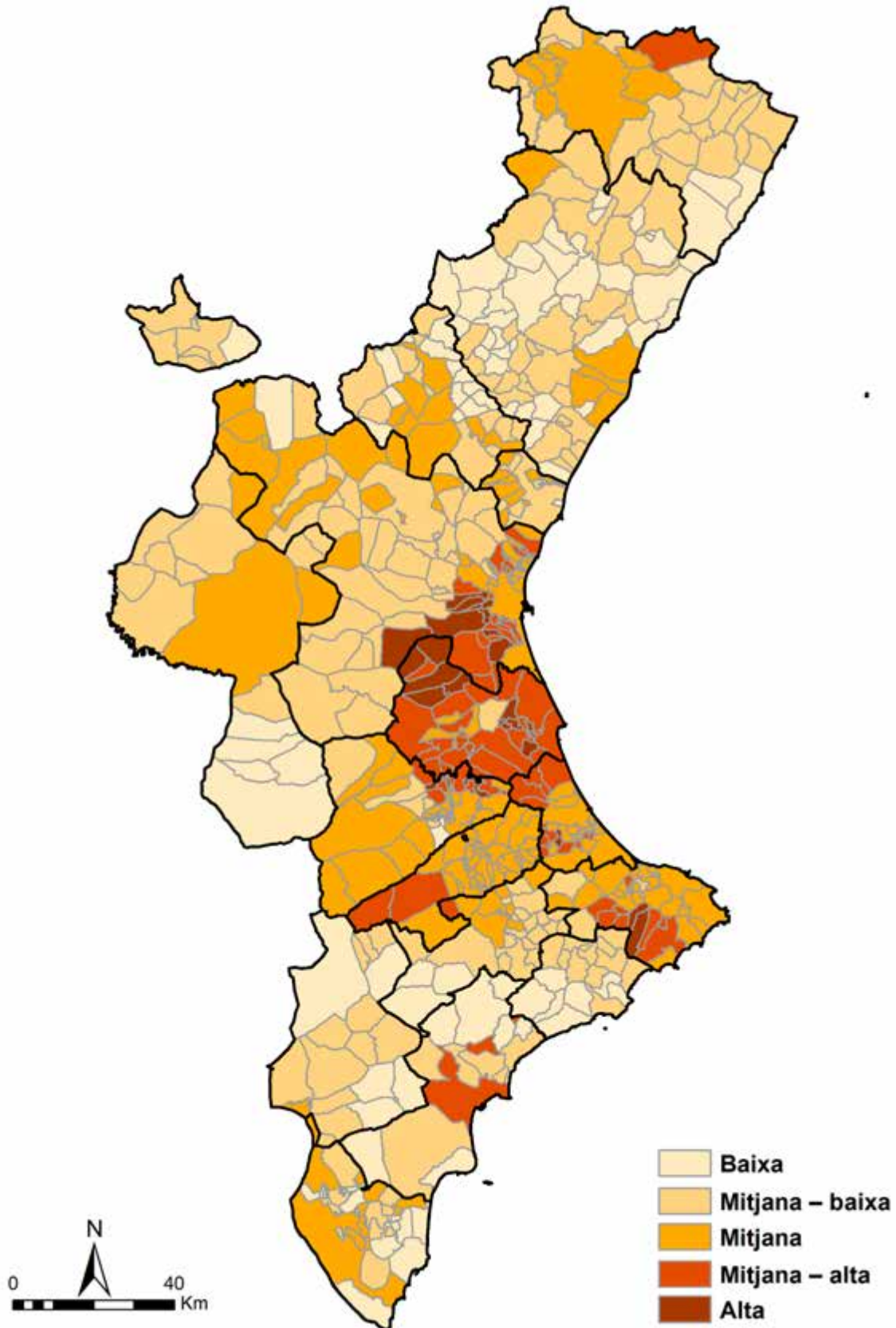
Font: Elaboració pròpia.

En la ponderació que hem realitzat atorguem, en primer lloc, un punt a les associacions (amb excepció dels GAL), els instruments d'ordenació i gestió de recursos naturals, els municipis que s'integren de manera directa o indirecta en el FVS i els que formen part del Pacte de les Alcaldies.

En segon lloc, atorguem dos punts a les formes de cooperació que impliquen estructures jurídiques, a excepció de les mancomunitats i els GAL. Són les àrees metropolitanes, els consorcis i les entitats del sector públic local. També hem atorgat dos punts als plans de governança i dinamització turística, i als acords territorials que inclouen la modalitat de projectes experimentals. Als acords territorials en modalitat de diagnòstic sense projecte els hem atribuït un punt.

Per últim, hem atorgat tres punts a les mancomunitats i els grups d'acció local. Tenint en compte el que hem vist en aquest treball, amb això pretenem compensar la major tendència dels consorcis a superposar-se entre ells en l'espai pel seu perfil més específic, i valorar així les finalitats més generals de les mancomunitats. En el cas dels GAL, tot i que la seua finalitat és el desenvolupament local, els atorguem una major valoració per les seues característiques (mecanismes de governança, estructura pròpia i professionalització) i per l'entorn en què es desenvolupen. Amb la major valoració de mancomunitats i GAL cerquem també, a banda de compensar les finalitats específiques dels consorcis, matisar el biaix existent en favor dels municipis més densos i poblats, ja que els GAL es porten a terme en el medi rural i les mancomunitats les integren especialment municipis menuts, al contrari del que passa en altres figures com els consorcis.

Figura 60: Intensitat de la cooperació intermunicipal i àrees funcionals



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades resultants de la ponderació de les xarxes de cooperació segons els criteris de la Taula 15 (2017). Cortesia d'Enrique Peiró.

Hem de ser conscients del fet que l'adopció dels criteris emprats per a oferir una síntesi representativa tenen una sèrie de limitacions i que no ens permeten veure tota la realitat intermunicipal. En aquest sentit, amb aquest enfocament es posa èmfasi en els instruments concrets utilitzats i en el nombre d'estructures creades, i no expressa tant una perspectiva de caràcter funcional de la cooperació, que implicaria emprar com a criteris les funcions dels instruments més que els instruments en sí (tot i que aquesta anàlisi tindria les mateixes limitacions en el sentit contraposat). Ara bé, sense expressar tota la realitat intermunicipal, sí que ens serveix per a donar una imatge aproximativa sobre una vessant molt important de la cooperació, la que té relació amb els seus instruments, i per a poder fer unes primeres valoracions sobre les intensitats d'aquesta en el territori. Aquesta visió s'ha d'acompanyar, des d'un punt de vista més funcional, de l'anàlisi que hem fet prèviament de les formes i instruments de cooperació.

Dit això, en la cartografia (figura 60) s'aprecien de manera clara les diferències en les intensitats de la cooperació en funció de l'àrea del territori, i s'identifiquen determinades parts on la densitat de les estructures de cooperació és major. La major part del territori s'emmarca clarament dins dels intervals d'intensitat mitjana i, especialment, mitjana-baixa, tot i que hi ha algunes parts destacables del territori on la intensitat és baixa, en aquest cas amb una certa dispersió territorial en la localització. En canvi, les àrees en què la intensitat és mitjana-alta o alta estan clarament delimitades, i la major part d'elles es localitzen en àrees denses i poblades. Veiem que aquestes àrees, que excepte en el cas de la Ribera no són uniformes, es troben en l'Horta, en una part de la Safor i de la Marina Alta, en alguns municipis de la Vall d'Albaida i en la ciutat d'Alacant. Es tracta, en aquests casos, d'àrees on coincideixen mancomunitats i consorcis, a vegades amb una pluralitat d'aquestes estructures, i que a més participen dels programes sectorials de dinamització econòmica. En el cas de l'Horta, a més, se sumen les àrees metropolitanes sectorials existents. Només hi ha una excepció, en l'àrea de la comarca d'Els Ports i i el nord-oest del Baix Maestrat, que coincideix clarament amb les zones frontereres, on es troben les dues mancomunitat transfrontereres existents. Cal remarcar que només en casos molt puntuals la intensitat de la cooperació és alta, i en aquest punt existeixen diferents supòsits. En algunes ocasions coincideix amb municipis que, mentre formen part de mancomunitats i consorcis més amplis, formen mancomunitats específiques entre ells, o bé que estan entre un entorn urbà i rural i participen alhora en consorcis, mancomunitats i en un GAL. Uns altres casos ben diferents són els municipis de l'àrea metropolitana de València que formen part d'una pluralitat de consorcis a més de les dues entitats metropolitanes.

En qualsevol cas, un element clar és que hi ha una major intensitat de la cooperació en les àrees denses i poblades del litoral i de les comarques centrals, en un entorn metropolità (en l'àrea metropolitana de València) i de ciutats mitjanes. Junt amb aquestes zones, també hi ha una certa intensitat on hi ha estructures de cooperació transfrontereres. Fora d'aquestes àrees la intensitat de la

cooperació és menor. Igualment, s'aprecia de manera general una major intensitat en l'àmbit de la província de València que en les d'Alacant i Castelló. D'altra banda, destaca el fet que els municipis amb menor intensitat no són necessàriament els més vinculats a l'interior i que, tot i que estan repartits en el territori i no responen a unitats homogènies, sí que es localitzen principalment en les províncies de Castelló i d'Alacant. Crida especialment l'atenció la baixa intensitat de les relacions de col·laboració en les comarques de la província d'Alacant, tenint en compte que es tracta d'una província poblada i amb una densitat important. A més, dins d'aquesta província s'aprecia una diferència important entre determinades àrees, com la Marina Alta i la Vall d'Albaida, de la resta. A més, no es detecta que el fenomen metropolità en el cas d'Alacant i Elx tinga efectes pel que fa a la densitat de les relacions de cooperació en les àrees del voltant, a diferència de la major intensitat que sí que hi ha en les àrees situades al voltant de València. En definitiva, i amb les cauteles ja destacades, en les comarques del sud el resultat de les intensitats de la cooperació intermunicipal representats en la cartografia semblen ser coherents amb el baix nivell de col·laboració i d'interrelacions que Novell (en Novell i Sorribes, 2017: 21) destaca d'aquesta àrea. Una àrea que, a pesar de comptar amb una xarxa policèntrica formada per nuclis urbans importants, està marcadament fragmentada i sense polítiques territorials, i on els projectes que s'han impulsat han acabat fracassant (Novell i Sorribes, 2017: 40).

4. DIAGNÒSTIC PRELIMINAR DE LA COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL AL PAÍS VALENCIÀ

En aquest capítol ens hem endinsat en l'anàlisi de les principals formes i modalitats en què es manifesta la cooperació intermunicipal al País Valencià, un dels objectius principals d'aquest treball, i ho hem fet amb un enfocament que es basa en dues vessants. En primer lloc, hem analitzat els instruments jurídics de cooperació, atenent especialment a la seua naturalesa jurídica i a la normativa de règim local, i en aquest punt s'ha vist una recopilació de les formes d'intermunicipalitat existents i de la seua implantació en el territori valencià. Aquesta anàlisi es correspondria amb un estudi més o menys convencional i administrativista de la cooperació intermunicipal, tot i que de la manera més completa possible i amb un èmfasi especial en la seua implantació real. No obstant això, aquesta visió estrictament centrada en els instruments jurídics de cooperació queda incompleta si no tenim en compte altres tipus de xarxes que responen a estratègies, polítiques i instruments sectorials i de planificació. És per això que hem tractat de manera separada determinats programes i formes d'associacionisme i cooperació que responen a estratègies sectorials i que, tot i que a vegades adopten formes jurídiques de les vistes en el primer bloc, poden considerar-se instruments amb una substantivitat pròpia que justifica l'anàlisi individualitzada.

Quant als instruments jurídics de cooperació hem diferenciat, en primer lloc, entre els que s'adopten per part de la Generalitat (i que, per tant, vénen donats als municipis) i els que són instruments voluntaris de cooperació¹⁰³, tot i que en ambdós casos hi ha matisacions que hem fet constar en l'anàlisi. Els primers serien les comarques, les àrees metropolitanes i les agrupacions per al sosteniment en comú de personal, mentre que hem diferenciat els instruments de caràcter voluntari entre els que suposen la creació d'entitats i estructures jurídiques i les que no. Els instruments de cooperació voluntària que suposen la creació d'entitats amb personalitat jurídica poden consistir en estructures locals genuïnes d'intermunicipalitat (mancomunitats i consorcis), en la creació d'entitats del sector públic dependent local (organismes autònoms, entitats públiques empresarials, societats mercantils i fundacions locals) o en associacions. Per la seua part, els instruments de cooperació que no suposen la creació de noves estructures són els convenis interadministratius, la cooperació informal i les xarxes de municipis.

D'altra banda, hem classificat les xarxes de cooperació que responen a estratègies de desenvolupament territorial en quatre apartats en funció de l'àmbit funcional i les seues característiques. El primer grup són els instruments de planificació i ordenació, que no es plasmen en fórmules de cooperació regulades en la normativa de règim local però que sí que impliquen mecanismes de cooperació entre els municipis. Dins d'aquest grup trobem els plans estratègics supramunicipals, els instruments de gestió i ordenació dels parcs naturals (PORN i PRUG) i els plans d'acció territorial. En un segon grup hem inclòs els programes per a la dinamització econòmica, en el qual estarien els acords territorials per l'ocupació i el desenvolupament local —que poden considerar-se *hereus* dels pactes territorials per l'ocupació—, i els plans de governança i dinamització turística, ambdós programes induïts per la Generalitat mitjançant ajudes i convenis. El tercer grup el conformen els programes de desenvolupament rural i urbà que es deriven de la política de cohesió 2014-2020, que són les EDUSI en l'àmbit urbà i, especialment, les EDLP que porten a terme els grups d'acció local en les àrees rurals. Per últim, hem recollit dues xarxes sectorials d'associacionisme municipal especialment destacades que es caracteritzen perquè, a diferència de les altres formes de cooperació que hem vist, tenen un caràcter més funcional i menys territorial, ja que no estan vinculades directament a la gestió del territori sinó que tenen per finalitat, en el cas del Fons Valencià per la Solidaritat, la contribució en comú a la cooperació al desenvolupament i, en el cas de les xarxes per la sostenibilitat, i la col·laboració per a la realització de projectes i l'intercanvi de bones pràctiques en la matèria.

Una vegada fet aquest recorregut, cal destacar les aportacions i la valoració general de l'estat de la cooperació intermunicipal que hem constatat. Com a diagnòstic general, veiem que hi ha una gran diversitat d'instruments i d'intensitats de col·laboració que es desenvolupen de manera paral·lela i que no semblen ser producte d'una visió integral sobre l'eficiència i la coherència de les actuacions públiques. D'altra banda, es detecta que existeix diferència entre la concepció o naturalesa jurídica dels

¹⁰³ Vid. figura 24.

instruments de cooperació i la funcionalitat que d'aquests es deriven per als municipis. Això fa que sovint diferents instruments de cooperació puguen utilitzar-se per a abordar un mateix fenomen si resulten funcionals per als municipis. Veiem, així, que tot i existir a vegades figures específiques per a un determinat fenomen (per exemple les comarques o les àrees metropolitanes), finalment es fa ús d'altres estructures no pensades necessàriament per a aquest fi però que resulten funcionals per la seua major flexibilitat.

Dit això, hem vist que les formes de cooperació intermunicipal que tenen un paper central en la realitat associativa local són les mancomunitats i els consorcis, i no només per ser les més utilitzades sinó també perquè al voltant d'aquestes figures s'articula de manera directa o indirecta la major part de les xarxes de cooperació. No obstant això, hem detectat que aquests instruments, tot i que estan molt vinculats, no s'utilitzen igual ni responen a les mateixes necessitats.

Les mancomunitats són l'instrument més utilitzat, ja que la gran majoria dels municipis (pràcticament 8 de cada 10) formen part d'alguna d'elles. A més, hem vist que s'utilitzen com a estructures de cooperació general amb diferents finalitats i que, encara que a vegades els municipis formen part de diverses mancomunitats, en la major part dels casos s'opta per fer ús de la mateixa estructura per a portar a terme finalitats variades en lloc de crear noves entitats. Els serveis de les mancomunitats que més es repeteixen són certament els àmbits més *clàssics* de la cooperació, com són els serveis socials i el cycle urbà de l'aigua, residus i neteja. Junt amb aquestes, més de la meitat de les mancomunitats realitzen activitats en matèria de desenvolupament local, ocupació, sectors productius i promoció econòmica, així com en l'àmbit que inclou cultura, educació, oci, esports i joventut.

Ara bé, tot i que la gran majoria dels municipis formen part de mancomunitats, una gran part de ciutats grans i mitjanes no s'enquadren en aquestes, de la qual cosa es podria extreure com a hipòtesi que aquest instrument resulta necessari per als municipis més menuts i amb menys recursos però que, en canvi, no resulta atractiu per als nuclis mitjans i les grans ciutats. Una possible causa podria ser el fet que aquestes ciutats poden accedir als serveis per elles mateixes i no necessiten per això proveir-se d'ells mitjançant la cooperació amb altres municipis. Ara bé, açò no amaga la pèrdua general d'eficiència que implica i el problema que suposa per a la funció de cohesió i equitat territorial que, com hem vist en la primera part del treball, hauria d'exercir la cooperació intermunicipal, i per a la qual el sistema urbà valencià té fortes potencialitats que queden així desaprovechades.

Pel que fa als àmbits territorials de les mancomunitats, hem pogut veure que hi ha una diversitat important, i que en algunes zones es solapen diverses mancomunitats. Açò passa sovint quan existeix una mancomunitat d'àmbit comarcal i, dins del seu àmbit territorial, determinats municipis especialment vinculats configuren una altra mancomunitat d'un àmbit més reduït per a col·laborar entre ells. En qualsevol cas, sí que hem pogut constatar que una gran part de les mancomunitats tenen vocació i àmbit comarcal, sovint amb algunes variacions per l'entrada o separació de municipis concrets, raó per la qual

la correspondència amb límits comarcals no sol ser tampoc exacta, però sí reconeixible. Només en casos puntuals (com, per exemple, les dues mancomunitats transfrontereres que existeixen) l'àmbit és sensiblement superior al comarcal, mentre que en algun cas també trobem mancomunitats que agrupen municipis de dues comarques, i que podríem qualificar d'intercomarcals. En qualsevol cas, tot i que hem dit que el percentatge de municipis en mancomunitats és elevat, aquestes no arriben a abastar tot el territori ni tampoc estan articulades de manera que pogueren suggerir un model complet d'organització territorial com pot ser el comarcal. I això sense comptar el que hem dit abans sobre l'absència dels nuclis més poblats, circumstància que fa que la població que integra els municipis que formen part d'alguna mancomunitat (que són el 78% dels municipis valencians) a penes arribe al 50% de la població total.

D'altra banda, un element important de les mancomunitats que hem detectat és que juguen un paper d'estructura col·laborativa bàsica sobre la qual s'articulen entitats intermunicipals (com consorcis) de segon i tercer grau i s'impulsen programes avançats de dinamització econòmica. Ara bé, aquest paper, que permet un cert dinamisme i l'adequació flexible a les àrees funcionals, només la juguen les mancomunitats que tenen un àmbit territorial significatiu quant a extensió i una vocació comarcal més clara i que, per tant, estan concebudes com una eina per a la dinamització del territori més que per a finalitats concretes.

Així, veiem que el 30% dels consorcis inclouen en ells mancomunitats, o que els consorcis més grans, com són el de les Comarques Centrals o el Consorci de la Ribera, es componen de diverses mancomunitats, de manera que els permet així actuar i a planificar estratègies en àmbits més amplis que el comarcal. Igualment, algunes de les mancomunitats d'àmbit comarcal formen part de fundacions públiques dedicades a la investigació i la realització d'estudis d'àmbit territorial, porten a terme ATODL i PGDT o, fins i tot, formen part com a tals de xarxes de caràcter més *desterritorialitzat* com el FVS.

Els consorcis, per la seua part, són un instrument més complex que les mancomunitats, tot i que hem vist ja que aquestes figures, lluny de ser entitats diferents i separades, tenen sovint una vinculació molt directa. Així com les mancomunitats tenen una major pluralitat de finalitats generals i exerceixen d'estructura bàsica de col·laboració, els consorcis realitzen menys finalitats i serveis i tenen una vinculació més clara amb una finalitat concreta. A més, i de manera coherent amb açò, gran part des municipis que formen part de consorcis ho fan en una pluralitat d'ells, la qual cosa suggereix que, mentre que en les mancomunitats s'empra la mateixa estructura per a diferents finalitats, en els consorcis s'opta per crear entitats específiques per a cada àmbit d'activitat. Una possible interpretació seria que aquesta circumstància pugua estar relacionada amb la incorporació com a membres d'actors privats o administracions superiors més adients en funció de cada finalitat concreta. En conseqüència, existeixen molts consorcis que es solapen en l'espai, circumstància que es dona de manera especialment intensa en determinades zones del litoral. L'àmbit d'activitat més freqüent és el que s'emmarca en el desenvolupament local, ocupació, sectors productius i promoció econòmica i, en segon lloc, les activitats

de l'àmbit que engloba cultura, educació, esport, oci i joventut. Per tant, així com les principals finalitats de les mancomunitats estan més lligades a serveis d'interés general i responen a un patró més clàssic, les dels consorcis es relacionen amb la dinamització econòmica i cultural, circumstància que no és aliena al fet que molts dels consorcis existents foren creats en el marc dels PTO. A aquestes finalitat més freqüents s'hauria d'afegir la de la gestió de residus, tenint en compte que els consorcis per a la gestió dels plans zonals del PIRCV s'han exclòs de l'anàlisi.

En el treball hem vist que els consorcis tenen una major extensió territorial que les mancomunitats i també un major nombre de municipis però, sobretot, hem detectat que tenen una població i una densitat molt superiors, ja que inclouen ciutats mitjanes i grans que sovint queden fora de les mancomunitats. És cert que la ciutat de València únicament s'integra en consorcis dominats per administracions superiors dels quals també formen part altres grans ciutats del territori, però així i tot sembla que els consorcis són un instrument més atractiu per a ciutats mitjanes i grans que no les mancomunitats. És per això que, tot i que el nombre total de municipis que formen part de consorcis és inferior al dels que ho estan en mancomunitats, la població que representen és sensiblement superior.

La configuració més complexa que tenen els consorcis els dóna una certa flexibilitat i fa que aquest instrument pugui ser utilitzat amb diferents finalitats. Així, hem vist que una part important dels consorcis està conformat únicament per municipis però, d'altra banda, no són pocs els consorcis en què participen mancomunitats, com hem dit ja. En alguns casos, com en el Consorci de la Ribera, s'ajunten dues mancomunitats molt vinculades entre elles per a portar a terme actuacions per a l'ocupació, la promoció turística i l'energia en un àmbit més gran, la Ribera, i a més es porten a terme aquestes actuacions mitjançant organismes autònoms creats a aquest efecte i dependents del consorci. De la mateixa manera, el Consorci de les Comarques Centrals l'integren mancomunitats i municipis per a plantejar estratègies en un àmbit territorial molt més gran. D'altra banda, hi ha molts consorcis que es creen instrumentalment per una mancomunitat per a una finalitat concreta, ja siga l'impuls dels pactes territorials per l'ocupació o altres fins, i en aquests casos la diferència entre mancomunitat i consorci és més formal que no real i únicament es diferencien per la inclusió d'actors privats. És per això que sovint l'àmbit territorial de determinades mancomunitats i dels consorcis és el mateix, i això és especialment visible en la comarca de la Marina Alta, on coincideixen una pluralitat de mancomunitats i de consorcis en l'espai, ja que ambdues figures es dediquen a finalitats més específiques. Igualment, destaca també la superposició de consorcis a la comarca de la Safor i a la zona de l'Horta, llevat de la ciutat de València, així com a determinades àrees de la Plana.

Torna a tindre cabuda ací la reflexió que hem fet en relació amb les mancomunitats sobre les estructures que tenen una visió comarcal i es configuren en un espai ben definit i caracteritzat per uns certs lligams. En alguns consorcis l'àmbit és el mateix que el de les mancomunitats, mentre que en altres casos adopten un abast territorial major (com en el cas del Consorci de la Ribera). D'altra banda, alguns

consorcis també juguen el paper de ser la unitat sobre la qual s'impulsen projectes sectorials, tot i que no tant com en el cas de les mancomunitats i, a diferència d'aquestes, els consorcis no articulen (llevat del cas puntual del Consorci de la Ribera) entitats intermunicipals de segon grau. D'aquesta manera, veiem com una gran part dels acords territorials per l'ocupació es vehiculen mitjançant consorcis (la qual cosa no és estranya per les finalitats d'aquests i per ser molts d'ells producte dels PTO), tot i que no en major mesura que en les mancomunitats. Pel que fa als PGDT, cap dels impulsats l'any 2016 impliquen consorcis, tot i que la previsió del 2017 sí que inclou el Consorci de la Ribera, la qual cosa suggereix que aquesta figura és especialment atractiva quan suposa ampliar substancialment l'àmbit territorial de referència i adaptar-lo a les àrees funcionals, com passa en el cas d'aquest consorci.

Cal destacar, en relació amb els ATODL i els PGDT, que aquests dos programes s'han concebut de manera diferent. Els PGDT consisteixen en convenis entre la Generalitat, la Diputació, l'entitat intermunicipal (normalment mancomunitats) i sovint, tot i que no sempre, l'associació d'empresaris comarcal. El fet que els convenis incloguen per ells mateixos compromisos d'actors públics i privats podria estar relacionat amb el fet que les entitats de referència siguin les mancomunitats. D'aquesta manera, l'existència d'aquest mecanisme de col·laboració entre actors pot fer que no resulte tan necessari fer ús d'entitats que incloguen els diferents actors en el seu si, com és el cas dels consorcis. Així i tot, hem vist també que en el 2017 hi hauria també un consorci, que serviria fonamentalment per a ampliar l'àmbit territorial del pla, i que s'han inclòs també associacions de municipis en àrees en què no hi ha mancomunitats. Quant als ATODL, hem vist que les entitats que els vehiculen són indistintament mancomunitats, consorcis o fins i tot ajuntaments. Ara bé, cal remarcar ací que s'han introduït mecanismes que permeten adaptar-se de manera més flexible a les àrees funcionals. D'una banda, s'han establert en les bases de les ajudes determinats requisits de població i s'ha prioritzat l'adequació a les àrees funcionals de l'ETCV. I, d'altra banda, s'han desvinculat els projectes de les entitats o els tipus d'entitats concretes, ja que, tot i que ha d'haver una entitat que presente la sol·licitud (intermunicipal o no), a l'efecte de formar part de l'acord poden adherir-se a ella altres municipis, sense necessitat de constituir una nova entitat. Es tracta, així, d'un exemple de territorialització de polítiques en el qual, des de les actuacions públiques i amb respecte a l'autonomia local, es tracta d'adequar les actuacions dels diferents governs amb criteris funcionals i de vertebració i coherència.

Pel que fa a la relació entre els àmbits de les xarxes de cooperació i les àrees funcionals, només es detecta una certa adequació en el cas d'algunes de les estructures que tenen una clara vocació de dinamització comarcal. Es tracta, especialment, d'aquelles que es situen en àrees funcionals que per elles mateixes són coincidents amb els límits comarcals i que, a més, s'emmarquen en el litoral o en les comarques centrals. Això ho veiem tant en les mancomunitats com en els consorcis. Es veu, per exemple, en les mancomunitats i consorcis de la Safor, en les mancomunitats de la Vall d'Albaida o de la Costera-Canal o en el Consorci de la Ribera i, amb certes variacions, en les mancomunitats i consorcis de la

Marina Alta. Junt amb aquestes, s'hauria de sumar, també, el Consorci CONVEGA del Baix Segura. Llevat d'aquestes àrees més poblades, l'excepció quant a la localització seria la Mancomunitat de la Taula del Sénia, que sí que té un abast més ampli i coherent amb l'àrea funcional d'Els Ports-Alt Maestrat, però en aquest cas cal tindre en compte que és una mancomunitat que agrupa també municipis catalans i, per tant, va més enllà de l'àrea funcional pel que fa al seu àmbit territorial. Aquestes mancomunitats, que en general semblen dinàmiques i que es corresponen amb les àrees funcionals, s'adeqüen d'una manera clara, també, als mercats locals de treball que hem vist, cosa raonable si tenim en compte que en l'elaboració de les àrees funcionals influeixen també les àrees de treball.

Per la seua part, hi ha algunes mancomunitats i consorcis que es corresponen amb límits i vocació comarcals i que tenen una extensió considerable, però que no coincideixen amb les àrees funcionals degut a què aquestes són més extenses, especialment a causa del fenomen metropolità o per tractar-se de zones poc denses. Cal remarcar que, en alguns d'aquests casos, sí que existeix una certa correspondència amb els MLT, cosa que es veu en les mancomunitats de l'Alacantí i de la Hoya de Buñol-Chiva o en la mancomunitat i el consorci de la Serrania.

D'altra banda, si en lloc de fixar-nos en les àrees funcionals veiem els DTH-2, trobem que la correspondència és menor en les comarques basades en nuclis mitjans de les comarques centrals, ja que les DTH-2 inclouen en una única demarcació la Marina Alta i la Marina Baixa, i igual en el cas de les comarques de la Vall d'Albaida, la Costera i el Comtat, que s'enquadraven en la mateixa DTH-2. En casos com les mancomunitats i consorcis de la Marina Alta, la Vall d'Albaida i la Costera-Canal, per tant, hi ha una major adequació a les àrees funcionals de l'ETCV que no a les antigues DTH-2. En canvi, sí que hi hauria una major correspondència amb les DTH-2 que amb les àrees funcionals en casos on existeixen uns límits comarcals que abans eren per ells mateixos una DTH-2 però que ara han quedat dins de la influència d'espais més grans, com el cas del Camp de Morvedre.

Hem vist, doncs, que les mancomunitats i els consorcis són especialment dinàmics quan tenen una vocació territorial clara i un àmbit suficient que es correspon amb límits comarcals o amb un àmbit amb lligams històrics, culturals o de proximitat notoris, i que això es dona principalment en casos en què, a més, coincideixen l'àmbit d'aquestes estructures i el de les àrees funcionals de referència de l'ETCV. Per tant, la correspondència es dona de manera natural, però només en comarques poblades i denses que coincideixen ja per elles mateixes amb les àrees funcionals, i que s'emmarquen principalment en el litoral o en les comarques centrals. Però hi ha diferents tipus de zones i comarques en les quals les àrees funcionals no coincideixen amb les comarques tradicionals perquè són més extenses, i això es dona, d'una banda, en les zones menys poblades i denses i, d'altra, també en els espais metropolitans.

Pel que fa a les primeres, parlem de les zones rurals i de l'interior on hem vist que, tot i que les mancomunitats tenen una certa acollida, hi ha parts relativament extenses on no hi ha cap mancomunitat.

Però el que sí que destaca més és l'absència de consorcis en una gran part de l'interior. Açò és coherent amb la major acollida que tenen les mancomunitats en els municipis menys poblats i en el major atractiu que tenen els consorcis per a nuclis mitjans i grans. Ara bé, si parlem de cooperació en entorns rurals i poc poblats ens hem de referir als grups d'acció local, associacions que integren actors privats representatius del territori i que són el principal instrument de cooperació i de desenvolupament local en aquests entorns. Si contrastem la cartografia dels consorcis amb la dels GAL, trobem que hi ha una coincidència molt destacada entre els espais del territori on no hi ha cap consorci i els que tenen GAL. Això també resulta coherent, ja que hem vist que una de les principals finalitats dels consorcis és l'ocupació i el desenvolupament local i que molts d'ells integren actors socials en un model de PTO, unes finalitats i una composició que en l'entorn rural adopten els GAL. Podem dir que els GAL són l'eina més important en què cooperen els municipis rurals per al seu propi desenvolupament, que es basen en una metodologia que té ja un recorregut important i que permet fer-ho amb finançament i amb mecanismes de governança. Així, el fet de regular-se amb requisits i elements preestablits que garanteixen la professionalització, la participació i l'enfocament estratègic fa que la seua eficàcia pugui ser major. Ara bé, en relació amb l'àmbit dels GAL, per la seua mateixa concepció està clarament lligat al sistema rural de l'ETCV, per la qual cosa no hi ha en aquest cas una correspondència amb les àrees funcionals i, tot i que els límits comarcals poden tindre una certa influència, tampoc són especialment remarcables. En qualsevol cas, cal remarcar que aquest instrument implica la cooperació en l'entorn rural per a aconseguir el desenvolupament endogen d'aquestes zones, i això ja té una gran importància, i més quan altres estructures de cooperació no tenen una acollida remarcable. Tot i això, no deixa de ser necessària l'articulació de mecanismes de cohesió que impliquen de manera complementària nuclis mitjans urbans i àrees rurals, i que es podria correspondre amb els àmbits més amplis de les àrees funcionals de l'ETCV.

D'altra banda, una vegada vist tot açò, cal tractar el fenomen metropolità, un dels elements més destacables quant als dèficits del sistema de cooperació intermunicipal. El principal canvi que ha hagut des de la proposta de DTH dels anys 80 al mapa d'àrees funcionals de l'ETCV és l'increment de la influència de les àrees metropolitanes en grans parts del territori, especialment en el cas de València. Doncs bé, hem vist que, pel que fa a consorcis i mancomunitats, tant l'Horta Nord com l'Horta Sud són àrees dinàmiques, amb una pluralitat d'entitats i de finalitats, però es limiten a aquestes comarques. Hem vist que actualment només hi ha dues entitats metropolitanes de caràcter molt sectorial i específic, i que més enllà d'aquestes la ciutat de València no participa de cap altra estructura cooperativa amb els municipis del seu entorn, ja que els consorcis dels quals forma part són únicament per a col·laborar amb administracions superiors. Aquest fet va en el sentit que hem vist abans de què les ciutats més grans, per la seua autosuficiència, no tenen interès per entrar en estructures d'àmbit més ampli. Però la rellevància del fenomen metropolità i la falta de la seua gestió és tan evident que ho converteix en un dels principals

problemes per a l'eficiència i la vertebració del territori. I aquesta situació de falta d'estructures per a gestionar les àrees metropolitanes, les quals conformen *la ciutat real*, es fa especialment notòria en el cas de València però es produeix també a Alacant i Castelló, on tampoc hi ha estructures de govern que puguen realitzar aquesta funció.

Hem vist que actualment s'està abordant la problemàtica amb instruments de planificació. La tramitació de PAT de caràcter integral en les àrees metropolitanes de València, Castelló i l'entorn d'Alacant-Elx, els tres únics PAT integrals i subregionals que s'estan tramitant —junt amb els dos de caràcter sectorial (el PATIVEL i el de l'Horta)— evidencien aquests avanços, tenint en compte a més que a dia de hui al País Valencià mai s'ha arribat a aprovar definitivament un PAT. Ara bé, tot i que es tracta d'un pas molt rellevant dirigit a una part central de la gestió dels espais urbans i metropolitans, algunes veus qualificades en temes urbans han destacat la conveniència de complementar aquests instruments d'ordenació amb estructures autònomes de govern metropolità, especialment en el cas de València, amb l'argument que per la mateixa naturalesa dels plans no poden arribar a abordar totes les necessitats de gestió que implica la realitat metropolitana. Així, Pérez Casado (2016) postula la necessitat de què es constituïsquen autèntics governs locals amb la forma jurídica d'àrea metropolitana perquè puguen gestionar de manera integral i coordinada tots els assumptes d'interés metropolità amb autonomia i sense la tutela ni les ingerències de governs de nivell superior. En el mateix sentit, Sorribes (2017b) critica la falta de coordinació de les polítiques sectorials pel que fa a la seua base territorial i qüestiona que els PAT siguen un instrument útil per a qüestions que vagen més enllà del sòl i les infraestructures, per la qual cosa veu la necessitat de crear un govern metropolità («lliga metropolitana») amb alguna forma jurídica (com el consorci) que gestione serveis i represente els interessos metropolitans. Dit açò, ja siga amb fórmules voluntàries (consorcis o mancomunitats) o amb la creació per llei d'una àrea metropolitana de caràcter territorial, hem vist ja que la l'ETCV assenyala la conveniència de complementar els instruments de planificació amb estructures administratives de govern i gestió. Dit això, no és igual la situació en l'entorn de València i en el d'Alacant i Elx ja que, així com en l'Horta no existeixen estructures metropolitanes però sí una densa xarxa d'interrelacions de diferent tipus entre els municipis, en l'entorn d'Alacant no només no existeixen instruments metropolitans sinó que la intensitat de la cooperació intermunicipal en tot el seu entorn és baixa, una circumstància coherent amb la falta de projectes territorials en aquesta part del territori que s'ha assenyalat.

Finalment, i una vegada hem realitzat el diagnòstic general de la cooperació intermunicipal d'acord amb el que hem pogut veure en aquest treball, cal fer un esment a les xarxes i associacions de municipis que es creen d'una manera que podríem dir *desterritorialitzada*, és a dir, on els municipis col·laboren entre ells per a fins que no estan vinculats a la gestió del territori més immediat. Aquestes xarxes tenen un sentit més funcional que no territorial. Aquesta col·laboració es pot donar, per exemple,

pel fet de compartir reptes per tindre en comú la condició de municipi forestal, com és el cas de l'associació AMUFOR. També per a la contribució en comú a la cooperació descentralitzada al desenvolupament en un àmbit de referència autonòmic com en el FVS, o bé per a l'intercanvi de bones pràctiques i la col·laboració en matèria mediambiental, com en el cas de les xarxes per la sostenibilitat. En aquestes últimes, tant en la versió de les xarxes AL21 com en la més nova del Pacte de les Alcaldies, el lideratge de les diputacions provincials és evident, i el sentit de la xarxa pot estar relacionat, també, en donar accés als municipis a una sèrie de recursos (informació sobre ajudes, projectes innovadors de sostenibilitat,...) als quals d'altra manera els seria molt costós accedir. Cal remarcar, d'altra banda, que també en aquests tipus de xarxes tenen un paper visible les mancomunitats o consorcis que tenen una vocació generalista i comarcal clara. En aquest sentit, se situen com a actors propis que participen com a tals en àmbits específics, com és el cas del FVS, en els quals probablement molts dels municipis no participarien individualment. I, en el cas de les xarxes de sostenibilitat, hem vist com una entitat com el Consorci de la Ribera, amb un organisme especialitzat com l'Agència Energètica de la Ribera, ha pogut exercir un cert lideratge com a coordinador del pacte que comparteix amb les diputacions.

CAPÍTOL 5. RECAPITULACIÓ I CONCLUSIONS

En aquestes pàgines finals es fa una recapitulació de tot el que s'ha vist, per la qual cosa convé recordar els nostres objectius inicials. El que es pretenia era conèixer si els àmbits territorials de prestació de serveis que es deriven dels espais de cooperació entre els municipis s'adeqüen de manera coherent a les àrees que estableix l'Administració autonòmica. Per a respondre a aquesta pregunta teníem dos objectius principals. El primer era identificar i analitzar els instruments de cooperació intermunicipal existents i la seua implantació en el territori valencià. El segon estudiar la relació i l'adequació entre els àmbits territorials dels instruments de cooperació intermunicipal i les àrees de planificació i prestació de serveis que empra la Generalitat. Per poder acomplir aquests objectius, hem seguit un camí amb tres grans parts, que han donat lloc als tres capítols precedents i que repassarem a continuació.

En primer lloc s'ha vist com, arran de les transformacions generades per la globalització, s'han revisat els paradigmes del desenvolupament i s'ha revaloritzat el paper del territori com a espai on té lloc la interacció entre els actors, i que aquesta revalorització s'ha produït tant en els processos de desenvolupament com en els de les polítiques públiques. Alhora, els governs estatals han passat a compartir el seu paper central amb altres actors públics i privats i amb diferents nivells territorials, cosa que suposa passar progressivament d'un model de govern burocràtic a un més relacional, basat en la interacció dels actors. També hem vist que, en un context de govern multinivell, cal establir mecanismes per a garantir la coherència i la complementarietat de les polítiques que afecten el territori, i que això es pot portar a terme mitjançant la descentralització i la subsidiarietat en les polítiques cap als governs locals i, paral·lelament, l'adaptació al territori de les polítiques impulsades pels nivells superiors de govern, amb una implementació *bottom-up* basada en la interacció i el context local.

Després ens hem endinsat en la literatura existent sobre la cooperació intermunicipal, i en ella hem vist que aquesta és una via possible per a generar economies d'escala i reduir costos. Igualment, hem tractat els elements que expliquen que els municipis cooperen entre ells i els factors que incentiven o desincentiven aquesta cooperació. A continuació hem vist també que la cooperació intermunicipal pot jugar un paper rellevant en el creixement econòmic i en la cohesió territorial. Al creixement econòmic pot contribuir mitjançant l'articulació i enfortiment de xarxes de ciutats, enteses aquestes des del punt de vista socioeconòmic. D'altra banda, la cooperació pot afavorir l'equitat i la cohesió territorial si s'articula com a forma de governança territorial basada en la complementarietat entre àrees urbanes i

rurals, ja que des d'un enfocament policèntric permet facilitar la prestació de serveis i la difusió de la innovació arreu del territori, especialment en un sistema de ciutats mitjanes com el valencià.

Hem acabat la revisió de la literatura veient el concepte de *soft spaces*, que són espais amb límits difusos que es generen a partir de la xarxa d'interrelacions entre actors que es produeix en el territori, en un escenari de geografies variables. Es tracta d'espais relacionals de governança que s'articulen al voltant i complementàriament als *hard spaces*, que són les unitats formals de govern que tenen àmbits clarament delimitats per límits administratius. Els *soft spaces* poden tindre un sentit progressiu o regressiu. Per un costat, ofereixen una visió més completa de la realitat territorial i permeten millorar l'eficàcia i adaptar-se millor a les àrees funcionals reals d'un territori però, d'altra banda, també poden contribuir a la difuminació de les responsabilitats polítiques i els controls democràtics si no es complementen amb mecanismes de transparència, rendició de comptes i participació.

Una vegada establert el marc conceptual de referència, hem analitzat en el capítol 3 el marc normatiu i territorial valencià, així com l'evolució de la política territorial de la Generalitat. Es tracta del context, des de les diferents perspectives, en què es mouen els governs que despleguen polítiques sobre el territori i els governs locals en les seues relacions de cooperació.

Primerament hem repassat les característiques principals de l'organització territorial que estableix la Constitució i les normes de repartiment de competències entre els diferents nivells territorials, amb especial èmfasi en les competències que afecten els governs locals. Així, hem vist que l'autonomia local està reconeguda constitucionalment, que Espanya ha ratificat la Carta europea de l'autonomia local i que correspon garantir aquesta autonomia a l'Estat i a les comunitats autònomes amb les seues lleis. Tot i que el règim local és una competència autonòmica, té una influència notable la normativa bàsica estatal, que estableix el contingut mínim que ha de tindre l'autonomia local. Tant la LBRL com la LRLCV regulen instruments i formes de cooperació intermunicipal, que es deriven de l'autonomia dels municipis. Ara bé, res impedeix que des de la Generalitat, amb els instruments amb què compta, s'amplie el contingut mínim del poder local que estableix la LBRL i incentive l'ús dels instruments de cooperació.

En segon lloc hem tractat les característiques territorials i el sistema municipal valencià, i hem vist que, tot i la fragmentació pròpia de l'arrel napoleònica del sistema municipal, en comparació amb la resta de l'Estat el territori valencià és relativament poblat i dens. Dit això, hem vist que hi ha importants desequilibris pel que fa a la localització de l'activitat econòmica i la població, fonamentalment entre l'interior, d'una banda, i el litoral i els entorns metropolitans, d'altra. No obstant això, l'existència d'una àrea intermèdia i d'un sistema urbà amb un gran nombre de ciutats mitjanes és una important potencialitat per a la funció d'equilibri i cohesió que poden realitzar, tot i que ha estat en part desaprovechada pel poc impuls de les estructures de cooperació i governança.

Junt amb això, hem analitzat la política territorial de la Generalitat, i hem diferenciat fins a cinc etapes des de la recuperació de govern. Hem vist que van ser les dues primeres, durant els primers governs de la Generalitat, quan es va donar un major impuls a aspectes com l'organització territorial, la comarcalització, la gestió metropolitana, les estructures de cooperació o la coherència en les demarcacions de prestació de serveis. A aquesta etapa, que va acabar durant els últims anys de governs socialistes, van seguir dues llargues etapes caracteritzades, primer, per la indiferència, paral·lela a reconeixements simbòlics puntuals i a un avanç lent però persistent de les reivindicacions municipalistes; i, amb l'arribada de la darrera crisi econòmica, per la recentralització per part del govern de l'Estat i l'oposició a les entitats intermunicipals en el marc de les polítiques d'austeritat. Actualment, des del 2015, ens trobem en una nova etapa de la política territorial en què torna a haver una certa voluntat d'impulsar actuacions per a la vertebració territorial, la coordinació de polítiques i la suficiència dels governs locals.

Després d'aquesta contextualització, en el mateix capítol hem tractat les demarcacions territorials establides per la Generalitat i les que es generen per la mobilitat de la població per raons laborals, àmbits que són en certa manera interdependents. Hem constatat primerament la forta influència del fenomen metropolità en la configuració dels mercats locals de treball en el territori, i a continuació hem vist les demarcacions territorials de l'Administració autonòmica per a la planificació i la prestació de serveis. Una referència oficial en què s'establien unes demarcacions per als serveis i polítiques que afecten el territori va ser la *Proposta de demarcacions territorials homologades* de l'any 1987, que preveu tres nivells de demarcació: comarcal (DTH-1), provincial (DTH-3) i una intermèdia (DTH-2), aquesta última de caràcter més funcional i adequada per a la planificació, la vertebració i la prestació de serveis. A partir d'ací, hem vist que no ha hagut en general una coordinació clara entre la base territorial de les polítiques i serveis sectorials de la Generalitat ni s'adapten a un mapa únic de referència. Dit això, sí que es constata una certa influència de les demarcacions territorials homologades, tot i que generalment aquesta és desigual en cada tipus de servei i en funció dels diferents tipus d'entorn. En alguns casos es manifesta més en relació amb les delimitacions comarcals (DTH-1), mentre que en altres ho fa amb les àrees més grans de caràcter funcional, les DTH-2.

A continuació, hem repassat també els àmbits de planificació que estableix l'ETCV: les àrees urbanes integrades i les àrees funcionals. Les primeres es relacionen amb els processos de creixement urbà, mentre que les segones estan elaborades a partir de la síntesi dels àmbits de prestació de serveis administratius, lligams històrics i culturals, àrees de mobilitat i processos de creixement urbà, per la qual cosa es manifesta una certa coherència entre les àrees urbanes integrades, els mercats locals de treball i les àrees funcionals. Després de contrastar les àrees funcionals i les DTH, hem constatat que existeix una certa correspondència amb les DTH-2 amb algunes variacions, les més importants de les quals es relacionen amb una major extensió del fenomen metropolità, que no és tan patent en les DTH però que

sí que es plasma en les àrees funcionals, una variació que es detecta ja en les àrees de mobilitat laboral dels MLT. Igualment, en les àrees funcionals també guanyen una major substantivitat algunes comarques denses amb ciutats mitjanes que abans formaven part de demarcacions més grans. D'altra banda, hem vist que, de les demarcacions estudiades, la proposta de DTH i les àrees funcionals de l'ETCV són les úniques que abasten tot el territori i que, per tant, tenen una certa vocació d'organització territorial completa. Tenint en compte açò, les demarcacions que hem posat en relació amb les estructures i formes de cooperació són les àrees funcionals, ja que es tracta de les més recents, responen a l'estratègia territorial i integren també la dinàmica socioeconòmica.

Finalment, en el capítol 4 hem abordat la identificació i anàlisi de les xarxes de cooperació existents. D'aquesta anàlisi, que hem realitzat amb la referència de les àrees funcionals de l'ETCV, hem extret un diagnòstic de l'estat de la cooperació intermunicipal. Hem vist, com a situació general, que hi ha una gran diversitat d'instruments, intensitats i àmbits de col·laboració que es desenvolupen de manera paral·lela i que no responen a una visió integral de conjunt sobre l'eficiència i la coherència de les actuacions públiques. En aquesta realitat associativa juguen un paper central les mancomunitats i els consorcis, perquè són els instruments més utilitzats i perquè a partir d'ells s'articula la major part de la realitat associativa existent de manera directa o indirecta. Ara bé, hem detectat patrons diferents entre aquests dos instruments.

Les mancomunitats són les entitats intermunicipals més esteses, les que globalment inclouen un major nombre de municipis i les que ocupen una major extensió territorial. A més, tenen una certa vocació generalista, ja que realitzen normalment una pluralitat de funcions i serveis, entre els quals destaquen serveis d'interès general com els serveis socials i el cicle urbà. Tot i que alguns municipis formen part de més d'una, el patró més generalitzat és la pertinença a una única mancomunitat de serveis generals. Pel que fa a la composició de les mancomunitats, tenen una acollida molt gran en municipis menuts i poc poblats, però en canvi resulten poc atractives per a les grans ciutats i els nuclis mitjans, amb més població. Una hipòtesi podria ser que els municipis més grans poden dotar-se per ells mateixos dels serveis generals que presten les mancomunitats, per la qual cosa no tenen la necessitat d'acudir a la cooperació intermunicipal per a proveir-se d'aquests serveis. En qualsevol cas, és un problema per a la funció cohesionadora basada en la complementarietat que, com hem vist, podria jugar la cooperació intermunicipal, amb el desaprofitament de les potencialitats que ofereix un sistema urbà policèntric de ciutats mitjanes com el nostre.

Quant a l'àmbit territorial de les mancomunitats, tot i haver un certa varietat, una part important d'aquestes tenen un àmbit i una vocació comarcal, encara que sovint no coincideixen exactament amb els límits comarcals o no inclouen tots els municipis de la comarca. Cal remarcar que, junt amb el vincle historicocultural i de proximitat que tenen els municipis d'una mateixa comarca, que pot facilitar la cooperació, aquesta realitat no és aliena a les polítiques de foment de l'associacionisme local dels anys

80, quan s'incentivava la conformació de mancomunitats d'àmbit comarcal. Trobem aquest tipus de mancomunitats de manera més clara en comarques com els Ports, el Camp de Túria, l'Horta Nord, l'Horta Sud, les dues Riberes, la Safor, la Marina Alta, la Vall d'Albaida o l'Alt Palància. Ara bé, no totes les mancomunitats són comarcals. A vegades dins d'aquestes es creen altres mancomunitats més limitades i d'àmbit molt inferior formades per municipis especialment vinculats entre ells, fenomen que s'observa amb una certa freqüència a la Ribera i a les Comarques Centrals Valencianes, i especialment a les comarques de la Marina Alta i la Ribera Alta. D'altra banda, només en casos molt puntuals l'àmbit territorial de les mancomunitats és molt superior al comarca, com en les dues mancomunitats transfrontereres. Sí que trobem algun exemple de mancomunitat de caràcter «intercomarcal», que agrupa municipis de dues comarques o bé inclou una comarca sencera i una part molt important d'una altra. Açò es veu en les mancomunitats de la Costera-Canal i en la de Hoya de Buñol-Chiva i, tot i que en aquests casos la correspondència amb les comarques és menor, també es podria incloure en aquest grup la de l'Alcoià i el Comtat i la del Xarpolar.

En qualsevol cas, les mancomunitats no abasten tot el territori ni estan articulades de manera que puguen suggerir un model complet d'organització del territori. Les mancomunitats que tenen una vocació comarcal més clara i abasten un àmbit territorial significatiu, en àrees on existeixen vincles i lligams clars, estan concebudes com a eina de caràcter general per a la dinamització del territori, i no tant com un mecanisme per a realitzar finalitats concretes. Aquestes mancomunitats juguen un paper de *nucli cooperatiu bàsic* sobre el qual s'articulen entitats intermunicipals de segon grau, es porten a terme programes de governança per a la dinamització del territori o es participa en tot tipus de xarxes, entitats i associacions locals. D'aquesta manera, mitjançant diferents mecanismes, algunes d'aquestes estructures comarcals aconseguen generar un cert dinamisme, actuar en àmbits territorials de major escala i adequar així de manera flexible el seu àmbit a les àrees funcionals.

Per altra banda, els consorcis són entitats més complexes, que sovint estan molt vinculades a les mancomunitats amb vocació comarcal. Els municipis que formen part dels consorcis són menys i abasten una menor superfície que els mancomunats, però representen en canvi una població molt major i unes àrees molt més denses. Aquesta figura té una menor acollida en els municipis més menuts, però és més atractiva per als nuclis mitjans i grans que no les mancomunitats, tot i que en les ciutats grans la cooperació es dona sovint més entre elles i amb administracions superiors que no amb els municipis de l'entorn. Quant a l'àmbit d'activitat, les finalitats dels consorcis estan generalment relacionades amb la dinamització econòmica i cultural dels territoris. A aquests hauríem d'afegir la gestió de residus pels consorcis encarregats d'executar els plans zonals del PIRCV. Aquests s'han exclòs de l'anàlisi perquè, en derivar-se de les prescripcions del PIRCV que aprova el Consell, tenen un alt grau d'imperativitat per als municipis i per tant no presenten clarament un caràcter voluntari, cosa que desaconsella analitzar-ho junt amb la resta de consorcis locals.

A diferència de les mancomunitats, els consorcis normalment estan vinculats només a una o dues finalitats concretes, i és més freqüent que diversos consorcis amb finalitats diferents coincidisquen en un mateix àmbit territorial. D'aquesta circumstància es pot deduir la hipòtesi que existeix una vinculació entre, per un costat, l'abast funcional o el nombre de finalitats de les entitats i, per un altre, el nombre d'entitats existents sobre un mateix àmbit territorial. Si partim d'ací, se'n podria deduir una altra: que, en el cas dels consorcis, la creació de diferents entitats per a dur a terme finalitats més concretes en un mateix àmbit territorial es deu a la possibilitat d'adequar millor la composició de l'entitat a la finalitat concreta mitjançant la incorporació dels actors públics i privats més adients en cada cas, ja que en aquest aspecte els consorcis permeten una major flexibilitat que les mancomunitats.

Tenint en compte la complexitat i flexibilitat que admet l'instrument consorcial, aquest pot jugar diferents funcions. A vegades és un mecanisme de què fan ús les mancomunitats per a ampliar l'àmbit territorial de referència junt amb altres entitats i poder adequar-lo a una escala més funcional, com en el cas del Consorci de la Ribera o el de les Comarques Centrals Valencianes. En altres ocasions s'utilitza de manera instrumental per a portar a terme finalitats concretes que requerisquen la participació d'actors privats, casos aquests en què la diferència entre mancomunitat i consorci és més formal que no real. És per això que sovint l'àmbit territorial de les mancomunitats i dels consorcis coincideix en l'espai, i açò es torna a produir especialment en les estructures que tenen una visió comarcal i es configuren en un espai ben definit i caracteritzat per l'existència de lligams notoris i reconeguts.

D'altra banda, els consorcis també són l'estructura sobre la qual s'impulsen nous projectes de dinamització, però en menor mesura que en les mancomunitats, i l'ús del consorci en aquests projectes és especialment atractiu quan el seu àmbit territorial és superior al de la mancomunitat i permet una major adequació a les àrees funcionals. Cal destacar que en els programes de dinamització del territori s'estan introduint en algun cas, com en els ATODL, mecanismes per a l'adaptació flexible dels diagnòstics i de les estratègies de desenvolupament a les àrees funcionals. Així, per exemple, s'inclouen determinats requisits i incentius en les bases de les convocatòria i s'estableixen fórmules per a desvincular l'àmbit dels projectes d'entitats o tipus d'entitats concretes, cosa que manifesta la voluntat d'incentivar una territorialització flexible compatible amb l'autonomia local.

Quant a l'adequació de les estructures de cooperació a les àrees funcionals, hem constatat tant en les mancomunitats com en els consorcis que aquesta correspondència existeix en les que tenen una major vocació de dinamització comarcal. Però això no té lloc en tots els casos on existeix aquesta vocació, sinó només quan les àrees funcionals en sí mateixes coincideixen també amb els límits comarcals, circumstància que té lloc en les àrees poblades i denses del territori, especialment en el marc del litoral i de les Comarques Centrals. Aquesta coincidència existeix, per exemple, en les àrees funcionals de la Safor, la Vall d'Albaida, Alcoi i, amb algunes variacions, en la de la Marina Alta, als quals s'ha de sumar, tot i que es tracta d'un supòsit diferent, l'àrea del Baix Segura amb el consorci

CONVEGA. Es tracta d'àrees amb una identitat i uns límits marcats que, a més, tenen una població i una densitat que permeten que per raons de polaritat les àrees funcionals no siguin d'àmbit superior a la comarca. Naturalment, les estructures comarcals que s'articulen en aquestes àrees s'adeqüen també d'una manera clara als MLT.

Sí que hi ha altres estructures de límits i vocació comarcals i que abasten una superfície rellevant que no coincideix amb les àrees funcionals però sí que ho fan amb els MLT, com passa en les mancomunitats de l'Alacantí i de Hoya de Buñol-Chiva i en el cas de la Serrania. En aquests casos l'àrea funcional és més extensa que la comarca, fonamentalment degut a estar afectades per la influència de les àrees metropolitanes d'Alacant-Elx (en el primer cas) i de València (en els altres dos).

Per tant, atenent a les formes d'intermunicipalitat sobre les que gira l'associacionisme local valencià, es dona una correspondència natural entre, d'una banda, algunes estructures més dinàmiques que tenen una vocació territorial i un àmbit comarcal clars i identificables i, d'altra banda, les àrees funcionals, però això només té lloc en àrees poblades i denses en què els límits de les àrees funcionals de l'ETCV coincideixen amb els de la comarca, especialment en el litoral i les comarques centrals. No existeix aquesta adequació de les estructures a les àrees funcionals quan no es donen aquestes condicions per ser les àrees funcionals més extenses, i això es produeix en les entorns metropolitanos i en les àrees menys poblades i denses.

En relació amb les àrees rurals, hem vist que, tot i que les mancomunitats tenen una certa acollida, els instruments més dinàmics per al desenvolupament són els GAL, que amb la forma d'associació inclouen actors públics i privats representatius d'un territori en un àmbit rural supramunicipal. Amb aquesta figura els entorns rurals construeixen el seu propi desenvolupament a partir de la col·laboració dels actors del territori, amb una metodologia que permet garantir un enfocament estratègic basat en la governança i una certa professionalització. Els àmbits territorials dels GAL estan lligats al sistema rural i no es corresponen amb les àrees funcionals de l'ETCV. Sense perjudici de la importància que té l'articulació d'aquestes xarxes en entorns amb dificultats objectives on no tenen molta acollida altres formes de cooperació, destaca la inexistència en el territori valencià de formes de cooperació que es basen en la complementarietat entre entorns urbans i rurals i que puguin exercir una funció cohesionadora, en àmbits més grans que podrien coincidir amb els de les àrees funcionals.

Pel que fa als entorns metropolitanos, la falta d'instruments de gestió i planificació del fenomen metropolità és una de les deficiències més clares del nostre sistema territorial. I més si tenim en compte que, si ha hagut algun element a destacar de la proposta d'àrees funcionals de l'ETCV respecte de les DTH de l'any 1988, aquesta és la influència i l'abast que han guanyat els entorns metropolitanos, especialment en el cas de València. Actualment no hi ha cap estructura ni govern de caràcter metropolità. Només existeixen, en el cas de la de València, dues entitats metropolitanos de caràcter marcadament

sectorial, i més enllà d'aquestes la ciutat de València ni tan sols participa de cap estructura cooperativa amb els municipis del seu entorn. L'Horta Nord i l'Horta Sud són zones dinàmiques quant a consorcis i mancomunitats, però el seu abast és comarcal. Tot i que aquesta deficiència és especialment evident en el cas de València, també es dona en els d'Alacant i Castelló. Actualment s'està abordant la gestió i planificació dels entorns metropolitans amb instruments de planificació, amb tres PAT subregionals de caràcter integral en els entorns metropolitans de València, Alacant-Elx i Castelló, que es troben en tramitació. Aquests són necessaris i, en el cas del de Castelló, els límits coincideixen amb l'àrea funcional de l'ETCV. Ara bé, especialment en el cas de València, es podrien complementar amb entitats autònomes que puguen fer la funció de govern metropolità, ja siga amb la creació d'una àrea metropolitana de caràcter territorial o amb estructures d'associacionisme voluntari com són els consorcis o les mancomunitats. En aquest sentit, la mateixa ETCV precisa que els PAT, que han de tindre caràcter estratègic, no substitueixen les entitats intermunicipals, i recomana l'existència de mancomunitats i consorcis que complementen els PAT com a formes de governança territorial. D'altra banda, hem constatat que, així com en l'entorn de l'àrea metropolitana de València es detecta una forta intensitat de xarxes de cooperació, en el cas de l'entorn d'Alacant i Elx no s'aprecia que el fenomen metropolità haja generat al seu voltant un teixit de xarxes de cooperació local, ja que la intensitat de la cooperació en aquesta àrea és baixa. Aquesta circumstància crida l'atenció si tenim en compte que es tracta d'una zona amb ciutats mitjanes i una alta densitat de població, i podria ser un indicador de la falta de projectes territorials i d'interconnexió entre els municipis. Per tant trobem que, tot i l'absència d'instruments potents de govern metropolità en ambdós casos, el punt de partida en els dos entorns metropolitans és diferent en relació amb la densitat de xarxes de cooperació territorial.

En definitiva, i per a concloure, amb aquest treball hem pogut acomplir els objectius generals i específics que ens havíem proposat inicialment. En aquest sentit, hem realitzat una diagnosi sobre l'estat de la cooperació intermunicipal existent en el territori valencià mitjançant l'anàlisi de les seues expressions més representatives. Igualment, hem contrastat l'àmbit territorial d'aquestes formes de cooperació amb les àrees funcionals que la Generalitat estableix en l'ETCV com a demarcacions per a la planificació territorial. Una vegada realitzat aquest camí, entenem que la nostra hipòtesi inicial ha quedat contrastada només parcialment. Els àmbits de cooperació intermunicipal són coherents amb les àrees funcionals només en determinades àrees i entorns, on les àrees funcionals coincideixen amb els límits comarcals i existeixen estructures amb una vocació territorial comarcal clara. Aquestes condicions només es donen en àrees poblades i denses del territori que no es troben afectades pel fenomen metropolità, especialment en el litoral i les comarques centrals. En canvi, la correspondència entre les estructures de cooperació i les àrees funcionals no es dona en les àrees funcionals que tenen un abast superior als límits comarcals, i això passa en les àrees funcionals de caràcter metropolità i en les àrees menys poblades i denses. En el cas de les àrees metropolitanes per la pròpia influència del fenomen

metropolità i, en les àrees menys poblades, per la major extensió necessària per a poder exercir polaritat tenint en compte la insuficiència de població.

Amb tot el que hem vist, estem en condicions d'intuir possibles línies de política territorial per a maximitzar l'eficiència i la coherència entre les administracions. Actualment sembla haver en l'agenda de les institucions públiques valencianes una major sensibilitat pel territori que en els lustres anteriors, i elements com la vertebració, la coordinació i el foment de la cooperació no són del tot aliens a les actuacions de la Generalitat, especialment si tenim en compte la pràctica absència de política territorial que ho precedia. Ara bé, tant el govern autonòmic com els governs locals han d'anar molt més enllà. Perquè les polítiques i la prestació dels serveis públics es porten a terme de manera eficient cal una revisió de l'organització territorial, que es base en una visió integral i en un enfocament territorial. Els límits administratius existents no són els més adequats per a la prestació de serveis, especialment si tenim en compte que la major part dels municipis són menuts i poc poblats. Per a fer possible l'autonomia local i que els serveis es puguin prestar de manera eficaç i eficient se fa necessària en l'àmbit local una major escala, que com hem defensat no ha de passar necessàriament per la fusió de municipis sinó que pot aconseguir-se mitjançant estructures de cooperació. D'altra banda, per a la coherència de les polítiques i per aplicació del principi de subsidiarietat també es fa convenient la descentralització de competències des del nivell autonòmic cap a l'àmbit local. Per tant, resulta necessària la promoció d'un nivell intermedi d'una escala adequada que puga ser capaç de gestionar, de manera més professionalitzada, competències locals que requereixen una certa escala i competències autonòmiques delegades, de manera que la Generalitat realitze una funció de planificació i lideratge estratègic i els municipis presten els serveis de proximitat més immediata. A més, hem vist que l'escala eficient d'aquest nivell intermedi és superior a la de les comarques tradicionals i que s'aproxima més a les antigues DTH-2 o a les més noves àrees funcionals de l'ETCV.

Autors com Sorribes (2011) o Boix Palop (2013a) ja han assenyalat aquesta problemàtica vinculada a l'organització del territori, que obliga a plantejar vies per a adequar l'escala de prestació dels serveis i millorar l'eficiència. Tenim un bon sistema de ciutats desaprofitat per la falta de col·laboració entre les administracions, on prima una visió excessivament localista sense planificació conjunta que porta a la ineficiència i la falta de cohesió. Novell i Sorribes ho expressen d'aquesta manera en la valoració de la realitat del País que fan en la introducció de la seua obra *Nou Viatge pel País Valencià* (2017: 18): «Massa tòpic, massa treure pit, massa sabuts i suposats propietaris de la veritat i poca cohesió social i territorial i poca cultura col·laborativa». Aquests autors proposen, per a un millor govern del territori, una nova planta territorial basada en quatre o cinc governacions¹⁰⁴ subdividides cadascuna en tres o quatre subespais supracomarçals. Ara bé, una reforma d'aquestes característiques passa

¹⁰⁴ Aquestes serien el Vinalopó, les Comarques Centrals Valencianes, el Xúquer-Túria i el Penyalgosa, als quals es podria sumar una altra amb les comarques castellanoparlants de l'interior, que inclouria la Vall d'Aiora, la Plana de Requena i Utiel, els Serrans i la partoccidenta de la Foia de Bunyol (Novell i Sorribes, 2017: 17).

necessàriament per canvis de calat en l'organització territorial i per la desaparició de les diputacions provincials, amb la dificultat política que implica pel reconeixement constitucional d'aquestes. Dit això, amb tot el que hem vist resulta evident la necessitat d'una visió més integral de la política i de l'organització territorial, que evite una visió fragmentària de les polítiques i els serveis, tant en un sentit vertical —en relació amb els nivells territorials de govern— com horitzontal —en les actuacions sectorials de les administracions—. Es tracta d'adequar les polítiques sectorials i les relacions de cooperació a una mateixa estratègia, i la manera d'abordar-ho és mitjançant un enfocament territorial. En aquest repte la Generalitat ha de jugar un paper de coordinació i lideratge i assumir un rol de planificació conjunta, ja que és la institució que estableix el marc normatiu de referència, l'organització territorial i els principals programes sectorials amb impacte sobre el territori.

Així doncs, del del punt de vista de la relació vertical entre els diferents nivells territorials, la coherència implica una major connexió entre la política territorial autonòmica i les actuacions dels governs locals. En aquest sentit, s'haurien de cercar formes d'articulació de les estructures i instruments de cooperació intermunicipal perquè, des de la flexibilitat i l'autonomia dels municipis, puguen adequar-se a les escales més idònies i servisquen amb la màxima eficiència a objectius de política territorial tals com la cohesió territorial. Els municipis són autònoms per a establir les seues relacions, però des de l'Administració autonòmica s'ha d'incentivar que es faça d'una manera que siga compatible amb una organització del territori més eficient. Es tracta de, en un sistema policèntric de ciutats mitjanes, impulsar les estructures cooperatives amb una funció cohesionadora. Ha d'haver, doncs, coordinació entre els nivells de govern perquè les polítiques públiques siguen més eficaces i coherents entre elles, i això requereix voluntat política, diàleg entre administracions i l'articulació d'incentius adequats.

Hem vist que les mancomunitats amb vocació comarcal tenen un paper central dins de l'entramat de xarxes de cooperació. És per això que cal destacar, com a iniciativa interessant per a fomentar una adequació flexible dels àmbits de prestació, el Projecte de llei de mancomunitats, actualment en tramitació. Amb aquest projecte es pretén incentivar la conformació voluntària de mancomunitats comarcals per a la prestació serveis generals a partir d'unes demarcacions predefinides, de manera semblant a la política d'incentius que es va impulsar durant la segona meitat dels anys 80. Així, es reconeix i promou la figura de les mancomunitats d'interès comarcal, que es diferenciarien de les mancomunitats de caràcter més específic, tenint en compte que les finalitats i funcions que exerceixen en el territori són diferents. Queda per veure fins a quin punt aquesta via d'incentiu de les estructures voluntàries d'àmbit comarcal per a la seua generalització en el territori pot aconseguir efectivament enfortir la prestació de serveis intermunicipal per damunt del localisme municipal.

En qualsevol cas, és cert també que les àrees funcionals o l'escala òptima per als serveis són sovint superiors a l'escala comarcal, per la qual cosa l'impuls de les mancomunitats d'àmbit comarcal com a instrument bàsic de cooperació s'haurà de complementar amb l'articulació d'instruments i

mecanismes per adaptar la gestió i la prestació a les escales funcionals. Una via pot consistir en l'ús d'altres instruments de cooperació de segon grau que partisquen de les mancomunitats en els àmbits i matèries en què s'evidencie la necessitat d'una major escala, sempre que aquesta superposició supose una major eficiència i reducció de costos. En aquest sentit, cal destacar que l'existència d'estructures cooperatives potents que puguen assumir una part important de la gestió a nivell supramunicipal només és possible en àrees i estructures amb una determinada massa crítica de població i/o superfície. Per últim, el foment de les mancomunitats com a instrument central de la cooperació, especialment si es pretén que siguen un nucli cooperatiu vertebrador del territori, ha d'anar acompanyat de mesures dirigides a què aquestes estructures resulten atractives per a les ciutats grans i mitjanes, per a poder exercir realment una funció de cohesió i equilibri i aprofitar les potencialitats del sistema urbà en termes d'equitat territorial. D'altra banda, qualsevol estructura intermunicipal amb vocació de prestar una generalitat de serveis locals de manera eficient i amb economies d'escala hauria de preveure mecanismes per a garantir la transparència i la rendició de comptes i reforçar així la seua legitimitat democràtica.

Més enllà del paper de les mancomunitats, s'evidencia la necessitat d'una major complementarietat i coordinació entre els múltiples instruments de cooperació i planificació que hem vist, que haurien de respondre a una estratègia única. D'aquesta manera, ha d'haver-hi una certa adaptació entre, d'una banda, les xarxes sectorials o els programes de dinamització basats en la cooperació i, d'altra, les formes de cooperació de caràcter més general i estable, amb la incorporació de mecanismes i incentius per a la millor adequació a les escales funcionals. Igualment, resulta necessària la complementarietat entre els instruments d'ordenació del territori, com els PAT subregionals, i les estructures genuïnes de cooperació, com les mancomunitats i els consorcis. Aquesta complementarietat té més sentit si tenim en compte el caràcter estratègic que haurien de tindre els plans territorials, i es veu de manera clara en els entorns metropolitans, on es constata la falta de planificació i gestió en l'escala adequada. Les necessitats derivades del fenomen metropolità fan que s'articulen polítiques i actuacions sectorials molt diverses, per la qual cosa convé establir mecanismes per a garantir que prime una visió integral que incloga les diferents polítiques i estratègies.

Per un altre costat, no es pot pensar en l'articulació d'estructures d'intermunicipalitat o en reformes territorials que apoderen els governs locals sense fer referència als obstacles existents de caràcter més estructural que tenen els municipis, ja que són un element previ perquè l'autonomia local siga tal i es pugua donar lloc a estructures potents d'intermunicipalitat. D'aquesta manera, és fonamental que els municipis tinguen garantida la suficiència financera i puguen exercir de manera efectiva la seua autonomia. És cert que s'està avançant en pal·liar aquesta situació amb la dotació i regulació de Fons de cooperació municipal i amb subvencions a entitats intermunicipals i a programes de dinamització del territori. Ara bé, això no canvia la situació d'insuficiència estructural per la falta de recursos que tenen els municipis i les limitacions amb què compten, una situació derivada de la mateixa concepció de

l'organització territorial de l'Estat. Tenint en compte tot açò, l'impuls d'estratègies integrals i ambicioses que es basen en la cooperació voluntària i flexible ha d'anar paral·lel al finançament per a garantir la suficiència dels municipis i per a potenciar les estructures de cooperació.

Així doncs, hem vist la importància que té la coherència i complementarietat en les polítiques i els instruments, tant en les relacions entre els diferents nivells territorials com entre les xarxes de cooperació local. Una necessària visió conjunta i integral del territori on la Generalitat ha de jugar un paper clau. Ara bé, açò requereix al seu torn coherència dels serveis i les polítiques de la Generalitat, que haurien de tindre en compte les demarcacions i estructures cooperatives per a la prestació dels seus serveis i per a eventuais delegacions de les seues competències cap a l'àmbit local i, concretament, cap a les estructures intermunicipals. Una nota característica de les administracions públiques és la seua compartimentació en departaments, unida a la jerarquia en cadascun d'aquests. Cadascun d'ells té unes polítiques i presta un servei amb la seua pròpia lògica, que no coincideix necessàriament amb la resta. Així, tot i que en els serveis de la Generalitat hi ha una certa influència de la delimitació comarcal, prima la visió sectorial en els àmbits de prestació. Resulta necessari, per tant, que hi haja elements per a adequar els àmbits de prestació i planificació de la Generalitat a una base territorial, i això requereix capacitat de coordinació per a adoptar una visió estratègica que siga assumida per totes les polítiques sectorials. L'element de coordinació pot ser, de nou, el territori, amb l'adopció d'un enfocament territorial que estiga per damunt del sectorial i l'establiment d'una base territorial de referència. A falta de reformes en la planta territorial, en la determinació d'aquesta base s'haurien de tindre en compte els àmbits de les xarxes i estructures d'associacionisme municipal voluntari, més enllà d'altres criteris com la polaritat, els MLT o els lligams de pertinença comarcal. En funció del tipus de servei i de la proximitat que requerisca, aquests àmbits hauran de ser generalment d'àmbit superior al comarcal, tot i que es puguin tindre en compte les comarques de manera indirecta en relació amb les delimitacions i eventuales estructures intermunicipals existents. En principi, i sense perjudici de noves propostes de demarcacions funcionals que puguin fer-se, les àrees funcionals de l'ETCV podrien ser un bon punt de partida, àrees que, amb algunes variacions, no disten tant de les antigues DTH-2 ni tampoc dels espais supracomaricals que proposen Novell i Sorribes.

En resum, és cert que s'han iniciat una sèrie d'actuacions que van en la línia d'afavorir la vertebració territorial i la coherència a partir de la flexibilitat. Ara bé, s'ha posat de manifest que, generalment, la realitat de la cooperació local actual es caracteritza per la visió fragmentària i la falta de coordinació. És per això que cal adoptar en les diferents vessants de les actuacions públiques una visió integral de conjunt, que supose un marc general flexible que siga compatible amb l'autonomia però que permeta tendir cap a la major coherència possible, tant en els àmbits de les polítiques dels diferents governs com en els de les diferents actuacions d'una mateixa administració. Això fa necessari el diàleg i la coordinació entre les diferents administracions i entre els seus departaments. En aquest marc, on

juga un paper clau la Generalitat per a la planificació conjunta, la millor manera d'aconseguir aquesta coordinació és el territori, amb l'adopció d'una base territorial de referència que tinga en compte l'associacionisme local. Per la seua banda, mitjançant instruments flexibles s'ha de tendir a l'adequació dels àmbits de les estructures de cooperació intermunicipal a aquestes àrees funcionals, per a garantir que la prestació de serveis es realitza en escales funcionals que garantisquen una major eficàcia. Des dels diferents nivells, i amb un enfocament territorial, es tracta de promoure l'articulació d'un nivell intermedi potent, amb mecanismes de control democràtic, que puga prestar serveis locals de manera eficient i a una escala adequada, i que fins i tot puga ser l'embrió que permeta en un futur descentralitzar o delegar competències autonòmiques cap al nivell local, de manera progressiva i d'acord amb el principi de subsidiarietat.

Ja per a acabar, en aquest treball hem pogut analitzar la cooperació intermunicipal al País Valencià i hem vist possibles línies de política territorial que es deriven de les aportacions i les reflexions que hem plasmat. Amb la nostra investigació hem fet un primer pas que consideràvem necessari: la realització d'un estat de la qüestió sobre la cooperació intermunicipal que pose llum a una matèria on, com hem vist, existeix molta varietat però sense una coordinació i sistematització clara, i en la qual esperem que en les nostres aportacions es puga trobar un punt de partida. A aquest estudi se'l pot donar continuïtat mitjançant noves investigacions a partir de tècniques complementàries, que poden abordar de manera específica aspectes vistos ací, com la base territorial dels serveis, l'eficàcia dels instruments de cooperació o l'estudi d'àrees territorials o experiències localitzades, per poder contrastar noves hipòtesis i avançar en nous recursos per a una millor política territorial.

El context polític i social és idoni per a tractar d'organitzar millor el govern del territori. Després de 35 anys d'autogovern valencià, resulta pertinent incidir en la importància de la política territorial per a l'adequació coherent de les estructures i de l'acció política i administrativa a les necessitats de l'actual realitat. El desenvolupament sostenible del País Valencià ha de passar per la centralitat del territori i les seues potencialitats. Per a això és fonamental una cultura més col·laborativa i enfortir els vincles comunitaris, i afavorir així xarxes que milloren la vertebració i cohesió del nostre territori. Procurar espais organitzats de diàleg i cooperació en el territori és una necessitat i condició per a abordar qualsevol tipus de projecte col·lectiu. Passar d'una concepció basada en que cadascú haja d'afrontar els problemes per la seua banda a una altra que entén que des de la col·laboració i el treball comú, parlant els uns amb els altres, podem aprofitar millor les potencialitats del territori i arribar més lluny en termes d'eficiència i desenvolupament. Per això, en el moment actual la política territorial és clau per a afrontar els reptes que tenim com societat i, en definitiva, per a aconseguir que els valencians i les valencianes puguem gaudir d'uns millors nivells de benestar i qualitat de vida.

BIBLIOGRAFIA

- AGULLÓ, R.D. (2013): «Gobierno y administración local en la Comunitat Valenciana». En CANALES, J.M. i MENÉNDEZ, M. (eds.): *El sistema político y administrativo valenciano*, Tirant lo Blanch, València, p. 246-289.
- ALBURQUERQUE, F. (2004a): *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*, Cuaderno de capacitación núm. 1, Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad, Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- (2004b): «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina», *Revista de la CEPAL*, núm. 82, abril 2004, p. 157-171.
- ALCARAZ, M. (2009): *De l'èxit a la crisi. Pamflet sobre política valenciana*, Publicacions de la Universitat de València, València.
- ALESINA, A. i SPOLAORE, E. (2008): *La mida de les nacions*, Lid Editorial, Barcelona.
- ALLMENDIGER, P. i HAUGHTON, G. (2009): «Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway», *Environment and Planning A*, v. 41, p. 617-633.
- ALLMENDINGER, P., HAUGHTON, G., KNIELING, J. i OTHENGRAFEN, F. (2015): «Soft spaces, planning and emerging practices of territorial governance», en ALLMENDINGER, P., HAUGHTON, G., KNIELING, J. i OTHENGRAFEN, F. (eds.): *Soft spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders*, Regional Studies Association (Regions and cities), Routledge, p. 3-22.
- ARRÒS A BANDA (2014): «Helvetize it! -una nova planta per als valencians», en el blog *La Paella Rusa* de *La Pàgina Definitiva*, 29 de gener de 2014. Disponible en: <<http://www.lapaginadefinitiva.com/weblogs/paellarusa/2014/01/29/helvetize-it-una-nova-planta-per-als-valencians/3942>> [Consulta 1 d'octubre de 2017].
- BARCA, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- BARRERO, C. (2004): «Las fórmulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos. Las áreas metropolitanas», en *Congreso Internacional Municipia Siglo XXI: Ciudadanía y gobierno local*, Saragossa, 1-3 de diciembre de 2004. Disponible en: <<http://old.dpz.es/diputacion/areas/>>

- presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/concepcion-barrero.pdf>
[Consulta febrer de 2017].
- (2005): «Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la comarca, mancomunidades de municipios y consorcios», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, num. 81, p. 56-69.
- BECATTINI, G. (1989): «Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano», *Sociología del Trabajo*, núm. 5, 1988-1989, p. 3-18.
- BEL, G. i FAGEDA, X. (2006): «Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs», *Urban Public Economics Review*, núm. 6, p. 13-31.
- BEL, G. i WARNER, M.E. (2014): «Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence», *Public Administration*, vol. 93, núm. 1, p. 52-67.
- (2015): «Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis», *Documents de treball (IREA)*, núm. 21, Universitat de Barcelona: Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública.
- BENEYTO, R. (2015): *L'endeutament dels ajuntaments valencians i les retallades a l'autonomia local (2010-2013)*, Fundació Nexa, Àgora núm. 2, Barcelona.
- BOIRA, J.V. (2012): *Valencia, la tormenta perfecta*, RBA, Barcelona.
- BOISIER, S. (2016): «Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?», en NOGUERA, J. (ed.): *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: Una perspectiva multidisciplinar. Vol. I: Territorio, desarrollo, sistema productivo*, Publicacions de la Universitat de València, València, p. 23-46.
- BOIX DOMÈNECH, R. (2006): «Redes de ciudades, economías externas y crecimiento», en TARROJA, A. i CAMAGNI R. (coords.): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Diputació de Barcelona, p. 251-264.
- (2007): «Concepto y delimitación de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España», en seminari *Las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada*, Sevilla, 11 d'abril de 2007, Junta de Andalucía. Disponible en: <<http://urban.uab.es/references/2007/07002.pdf>> [Consulta 1 de febrer de 2017].
- BOIX DOMÈNECH, R. i GALLETTO, V. (2005): *Identificación de Sistemas Locales de Trabajo y Distritos Industriales en España*, MITYC, Secretaría General de Industria, Dirección General de Política para la PYME. Disponible en: <<http://www.ipyme.org/Publicaciones/IdentificacionSLT.pdf>> [Consulta 1 de novembre de 2016].
- BOIX PALOP, A. (2013a): *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, Fundació Nexa, Demos núm. 4, Barcelona.

- (2013b): «Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2013, p. 89-127.
- (2015): «Apuntes sobre algunas consecuencias sociales de la reforma local de 2013», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio social*, núm. 129, p. 37-51.
- CADAVAL, M. i CARAMÉS, L. (2006): «Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad», *Urban Public Economics Review*, núm. 6, p. 33-67.
- CANAL, R. (2014): «Reformes locals a Anglaterra i Espanya. ¿Camins oposats per arribar al mateix lloc», en el blog *Pista Urbana* de *Catalunyaplural.cat*, 8 de gener de 2014. Disponible en: <http://www.eldiario.es/catalunyaplural/pistaurbana/Reformes-Anglaterra-Espanya-Govern-Local-Administracio_6_215638465.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- CERRILLO, A. (coord.)(2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- CASADO, J.M. (2000): *Trabajo y territorio: Los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alacant.
- COLINO, C. (2013): «Los gobiernos y las administraciones locales» en PARRADO, S., COLINO, C. i OLMEDA, J.A.: *Gobiernos y administraciones publicas en perspectiva comparada*. Tirant lo Blanch, València, p. 179-226.
- COMISSIÓ EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Comissió Europea, Brussel·les. Disponible en: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf_> [Consulta 1 de desembre de 2016].
- (2001): *La Gobernanza europea. Un libro blanco*, COM (2001) 428 final, Brussel·les. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>> [Consulta 1 de desembre de 2016].
- (2004): *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburg. Disponible en: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_toc_es.pdf> [Consulta 1 de desembre de 2016].
- (2006): *El enfoque Leader: guía básica*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburg. Disponible en: <<http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/2B954035-C7F2-D93C-B2DB-07C04ED1F1A7.pdf>> [Consulta 9 d'agost de 2017].
- (2008). *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, COM (2008) 616 final, Brussel·les. Disponible en: <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_es.pdf_> [Consulta 1 de desembre de 2016].

- (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final, Brussel·les. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>> [Consulta 1 de desembre de 2016].
- CONFEDERACIÓN DE FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD (2003): *Realidad de los Fondos de Cooperación 2001-2003*, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Barcelona.
- CONSELLERIA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA (1987): *Las Mancomunidades en la Comunidad Valenciana: Aproximación Teórica y Práctica*, Primeros encuentros sobre Mancomunidades de la Comunidad Valenciana (Alicante, 1986): Secretaria General de la Conselleria d'Administració Pública, València.
- (1988): *Proposta de demarcacions territorials homologades*, Conselleria d'Administració Pública, València.
- (1992): *Dels Furs a l'Estatut. Actes del I Congrés d'Administració Valenciana. De la Història a la Modernitat*, Institut Valencià d'Administració Pública, València.
- CORPORACIÓ VALENCIANA DE MITJANS DE COMUNICACIÓ (2017), *Llibre d'estil de la Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació*, Generalitat Valenciana, València. Disponible en: <https://www.cvmc.es/wp-content/uploads/2017/12/Llibre-destil-CVMC_web.pdf> [Consulta 7 de desembre de 2017].
- D'ANJOU, J. (1994): *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. i IVAR BAÑULS, J.A. (coords.)(2012): *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DIPUTACIÓ PROVINCIAL DE VALÈNCIA (1982a): *Taula redona sobre la comarcalització al País Valencià: 1. Treballs*, Diputació de València, Servei d'Estudis i Planificació Social, València
- (1982b): *Debats sobre la comarcalització al País Valencià: 2*. Diputació de València Servei d'Estudis i Planificació Social, València.
- DOMÉNECH GREGORI, V. (2011a): «Objetivo 1: Sistema de ciudades: mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades», *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, vol. 3, Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge. Disponible en: <http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/03/html/index.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- (2011b): «Objetivo 25: Gobernanza territorial: desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial», *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, vol. 2, Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge. Disponible en: <http://www.habitatge.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/27/html/index.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].

- (2011c): «Documentos: Anexos», *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, vol. 28, Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge. Disponible en: <http://www.habitatge.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/28/html/index.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2005): «Descentralización administrativa y experimentalismo democrático», Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 52/53, p. 43-67.
- ESPON PROJECT 2.3.2 (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Informe final del Projecte ESPON 2.3.2. Disponible en: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf> [Consulta 1 de gener de 2017].
- FARINÓS, J. (2001): «Reformulación y necesidad de una nueva geografía regional flexible», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 32, p. 53-71.
- (2005): «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional», *Ería*, núm. 67, p. 219-235.
- (2009): «Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción», en FARINÓS, J., ROMERO, J. i SALOM, J. (coords.): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*, Publicacions de la Universitat de València, València, p. 17-62.
- (2013): «Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion», en GORZELAK, G. i ZAWALIŃSKA, K. (eds.): *European Territories: From Co-operation to Integration*, ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, Varsovia, p. 42-53. Disponible: <http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzalak_2013_european_territories.pdf> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- (2014): «Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía», en A.A.D.D.: *El desarrollo territorial valenciano: reflexiones en torno a sus claves*, Universitat de València, València, p. 91-102.
- FARINÓS, J., ALDREY, J. A., i DEL RÍO, D. (2015): «Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España», en DE LA RIVA, J., IBARRA, P., MONTORIO, R., RODRIGUES, M. (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza-AGE, Saragossa, p. 79-88. Disponible en: <http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/009_Farinos%20Dasi.pdf> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- FARINÓS, J., BOIRA, J.V., PALOMO, V. i DEL RIO, D. (2015): «Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; actualización regional y tipologías resultantes», en DE LA RIVA, J., IBARRA, P., MONTORIO, R., i RODRIGUES, M. (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza-AGE, Saragossa, p. 89-98.

- Disponible en: <http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/010_Farinos%20Dasi.pdf> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- FARINÓS, J., OLCINA, J., RICO, A., RODRÍGUEZ, C., DEL ROMERO, L., ESPEJO, C., i VERA, J.F. (2005): «Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, p. 117-149.
- FARINÓS, J. i PAYÀ, M. (2006): «La experiencia de las Comarcas Centrales Valencianas», en ROMERO, J. i FARINÓS, J. (Eds.): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Publicacions de la Universitat de València, València, p. 193-218.
- FARINÓS, J., PEIRÓ, E., i QUINTANILLA, P. (2017): «Espacios protegidos y su gestión: los PORN y su rol en la ordenación del territorio en España; una actualización», en *XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*; Madrid, 25-27 d'octubre de 2017.
- FARONI, W. (1992): *Estructura organizativa y desarrollo de las mancomunidades valencianas*, Quaderns de treball, Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales Universitat de València.
- FERIA, J.M. (2007): *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía: una aproximación inicial*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local, Sevilla.
- (2013): «Redes de cooperación local como expresiones de nueva gobernanza», en FERIA, J.M. (coord.): *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*. Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, p. 13-30.
- FERNÁNDEZ TABALES, A., PEDREGAL, B., RODRÍGUEZ MATEOS, J.C., PITA, M.F. i ZOIDO, F. (2009): «El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 50, p. 157-172.
- FERREIRA, A.J. (2009): «El desarrollo de la fórmula consorcial en el ámbito autonómico: de los consorcios locales a los consorcios autonómicos», *Dereito*, vol. 18, núm. 1, p. 5-32.
- FUERTES, M. (2015): «Convenios y consorcios en la Ley del sector público», en *Seminario de Derecho Local*, Barcelona, 20 de novembre de 2015, Federació de Municipis de Catalunya. Disponible: <<https://www.fmc.cat/documents/14264/doc/Pon%C3%A8ncia%20Mercedes%20Fuertes.pdf>> [Consulta 1 de juny de 2017].
- GALLEGO, J.R. (2009): «El diagnóstico territorial», en NOGUERA, J., PITARCH, M^a D. i ESPARCIA, J. (coords.): *Gestión y Promoción del Desarrollo Local*, Publicacions de la Universitat de València, València, p. 85-114.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2012): «Els actors socials davant el repte de l'actuació territorial al País Valencià. El cas dels sindicats», *Arxius de Sociologia*, núm. 27, p. 137-148.

- (2017): «Reinterpretando el desarrollo territorial: Una nueva visión desde la Economía», en FARINÓS, J. (ed. i coord.): *Elementos para una coordinación de las políticas de ordenación del territorio (o cómo hacer del territorio una cuestión política de estado)*. Tirant lo Blanch, València.
- GALLICCHIO, E. (2010): «El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica», *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, núm. 1, p. 11-23.
- GALINDO, J. (2013): «Elementos para una reforma territorial en España (II): la división territorial», en *Politikon*, 31 de juliol de 2013. Disponible en: <<https://politikon.es/2013/07/31/elementos-para-una-reforma-municipal-en-espana-ii-la-division-territorial/>> [Consulta 1 juliol de 2017].
- GARCÍA TOBARRA (2002): *Las mancomunidades de municipios (especial referencia a la Comunidad A. Valenciana)*. Treball d'investigació no publicat, Universitat de València.
- GIL, J.M. i PASCUAL, J.M. (dirs.)(1999): *Las mancomunidades de Valencia*, Diputació de València Publicacions, València.
- HAUGHTON, G., ALLMENDIGER, P, COUNSELL, D. i VIGAR, G. (2010): *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge.
- HAUGHTON, G., ALLMENDIGER, P, i OOSTERLYNCK, S. (2013): «Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality», *Environment and Planning A*, v. 45, p. 217-234.
- HERMOSILLA, J. i IRANZO, E. (coords.)(2015): *Atlas de los Recursos Territoriales Valencianos*, Universitat de València. Disponible en línia: <<http://www.levante-emv.com/especiales/atlas-recursos-territoriales/>> [Consulta 9 d'agost de 2017].
- HILDEBRAND, A. (2005): «Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa», *Síntesi*, 10, Centre per a la Innovació Local del Gabinet d'Estudis de la Presidència, Diputació de Barcelona. Disponible en: <<https://www1.diba.cat/uliep/pdf/42113.pdf>> [Consulta 1 de febrer de 2017].
- IVORRA, E. S. (2015): *Las Agendas 21 Locales en la provincia de Valencia: análisis de los municipios firmantes de la Carta de Xàtiva*, Tesi doctoral dirigida per GARCÍA GÓMEZ, J. i GARCÍA FERRANDIS, I., Departament de Teoria de l'Educació, Universitat de València, València.
- JUAN I FENOLLAR, R. (1981): *La qüestió comarcal*, Institució Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de València, València.
- LAGO PEÑAS, S. i MARTÍNEZ Vázquez, J. (ed.)(2013): *The challenge of local government size*, Edwar Elgar.
- LAPUENTE, V. (2012): «Por un reino federal de taifas», en *El País*, 4 de desembre de 2012. Disponible en: <https://elpais.com/elpais/2012/11/26/opinion/1353948294_413638.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].

- LEÓN, S. (2017): «Democracia emboltorio», en *El País*, 3 de maig de 2017. Disponible en: <http://elpais.com/elpais/2017/05/02/opinion/1493724906_068167.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- LLISET, F. (1990): «Los convenios interadministrativos de los entes locales», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 67, p. 389-400.
- LLUCH, E. (2001): *La via valenciana*, Editorial Afers, 2^a edició, València.
- LOIS, R.C., FEAL, A.M, i PAÜL, V. (2013): «La dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020. Las regiones europeas en la senda oficial para salir de la crisis», *Ería*, núm. 93, 211-242.
- MARTÍN CUBAS, J. (2017): «La reforma de las administraciones y planificación territorial en España: cómo llevar la política territorial a las instituciones», en FARINÓS, J. (ed. i coord.): *Elementos para una coordinación de las políticas de ordenación del territorio (o cómo hacer del territorio una cuestión política de estado)*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍN CUBAS, J., i MONTIEL, A. (2011): «El no gobierno de las áreas metropolitanas: Valencia y su área como paradigma», en *X Congrés AECPA*, Múrcia, 7-9 de setembre de 2011. Disponible en: <<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/243.pdf>> [Consulta 1 de març de 2017].
- MARTÍN MATEO, R. (1992): «Los consorcios locales: una institución en auge», *Revista de Administración Pública*, núm. 129, p. 7-18.
- MARTÍNEZ, A., LARROSA, J.A., i AMAT, X. (2016): «La Agenda Local 21 como herramienta integrada en los municipios de la provincia de Alicante (2005-2011). ¿Una oportunidad perdida?», en MARTÍNEZ, A., AMAT, X. SANCHO, I. i SANCHIZ, D. (eds.): *Profesionales y herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y propuestas de futuro. IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE*, Publicacions de la Universitat d'Alacant.
- MEMBRADO, J.C. (1997): «L'ordenació territorial del País Valencià: evolució i perspectives actuals. El cas del Baix Vinalopó», *La Rella*, núm. 11, Institut d'Estudis del Baix Vinalopó, Elx, p. 65-94.
- (2013): «Antecedents històrics i polítiques actuals sobre l'organització territorial de València», en A.A.D.D., *El desarrollo territorial valenciano: reflexiones en torno a sus claves*, Universitat de València, València, p. 35-79.
- (2016): «Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 62, núm. 2, p. 347-371.
- MÉNDEZ, R. (2006): «Del Distrito Industrial al Desarrollo Territorial: estrategias de innovación en ciudades intermedias», *Desenvolvimento em questao*, año 4, núm. 7, p. 9-46.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2009): «Las entidades locales en la Comunitat Valenciana», Ministerio de Política Territorial, Madrid. Disponible en: <http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/estudios/estudios_CA/parrafo/011/LASENTIDADESLOCALESENLA COMUNITATVALENCIANA.pdf> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- MORENO, A.M. (2013): «Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: panorama general y aspectos destacados», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 4 (2012), Institución Fernando el Católico, p. 213-256.
- NOVELL, N. (2017a): «Ciutats i xarxes (I)», en el blog *Malalts de ciutat* de *eldiariocv.es*, 21 de febrer de 2017. Disponible en: <http://www.eldiario.es/cv/malalts/Ciutat-xarxes_6_614948509.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- (2017b): «Ciutats i xarxes (i II)», en el blog *Malalts de ciutat* de *eldiariocv.es*, 27 de febrer de 2017. Disponible en: <http://www.eldiario.es/cv/malalts/Ciutat-xarxes-II_6_614948510.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- NOVELL, N. i SORRIBES, J. (2017): *Nou viatge pel País Valencià* (volum 1), Publicacions de la Universitat de València, València.
- OTHENGRAFEN, F., KNIELING, J., HAUGHTON, G. i ALLMENDINGER, P. (2015): «Conclusions – what difference do soft spaces make?», en ALLMENDINGER, P., HAUGHTON, G., KNIELING, J. I OTHENGRAFEN, F. (eds.): *Soft spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders*, Regional Studies Association (Regions and cities), Routledge, p. 215-235.
- PASTOR, A. (2016): «Experiencias de la Diputación de Valencia en la Sostenibilidad Local», en PARDO, V. (coord.): *Aportacions entorn del desenvolupament territorial i social valencià: conferències 2014 i 2015* Publicacions de la Universitat de València, València, p. 47-58.
- PÉREZ CASADO, R. (2016): «Àrea metropolitana de València... sense València?», en el blog *Malalts de ciutat* de *eldiariocv.es*, 24 d'octubre de 2016. Disponible en: <http://www.eldiario.es/cv/malalts/Area-metropolitana-Valencia-sense_6_572952718.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- PIKE, A., RODRÍGUEZ POSE, A. i TOMANEY, J. (2006): *Desarrollo local y regional*, Publicacions de la Universitat de València, València.
- PIQUERAS, J. i MEMBRADO, J.C. (1995): «La política territorial de la Generalitat Valenciana: la comarcalització pendent», *Cuadernos de Geografía*, núm. 58, p. 337-364.
- RIERA, P.; AMER, C., VILAPLANA, V. i HAAS, C. (2015): «Las mancomunidades en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, p. 151-176.

- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2005): «Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (2004-2008)*, núm. 298-299, p. 229-268.
- (2010): «Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes», *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, p. 67-91.
- ROMERO, J. (2005): «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, p. 59-86.
- ROMERO, J. i BOIX PALOP, A. (eds.) (2015): *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*, Publicacions de la Universitat de València, València.
- ROSSELLÓ, V. M. (1995): *Geografia del País Valencià*, Edicions Alfons el Magnànim, València.
- SALOM, J. (2011): «Procesos territoriales recientes del sistema urbano valenciano», *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 15, p. 348-386.
- SALOM, J. i ALBERTOS, J.M. (2014): «Delimitación y caracterización de los nuevos espacios urbanos valencianos», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 64, p. 127-149.
- SALOM, J. i CASADO, J.M. (2007): «Movilidad cotidiana y mercados locales de trabajo en la Comunitat Valenciana, 1991-2001», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 44, p. 5-28.
- SELVA ROYO, J.R. (2015): «La Corporación Administrativa Gran Valencia (1947-1986)», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, núm. 185, p. 463-480.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Planeta, Buenos Aires.
- SIMÓN, P. (2013): «Siete claves para entender una reforma local», en *Politikon*, 1 d'agost de 2013. Disponible en: <<https://politikon.es/2013/08/01/siete-claves-para-entender-una-reforma-local/>> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- SORRIBES, J. (2004): «Economia i territori (2): organització del territori», en SOLER, V. (ed.): *Economia espanyola i del País Valencià*, Publicacions de la Universitat de València, València, p. 109-138.
- (2011): «La regió metropolitana de València: quin model de governació?», *Quaderns de l'Horta: suplement de la revista Papers de l'Horta*, núm. 7.
- (dir.)(2012): *La ciudad. Economía, espacio, sociedad y medio ambiente*, Tirant Humanidades, València.
- (2017a): «Ciutats, avantatge col·laboratiu i desenvolupament: el cercle (potencialment) virtuós», en el blog *Arguments* de *eldiariocv.es*, 13 de maig de 2017. Disponible en: <http://www.eldiario.es/cv/arguments/Ciutats-xarxa-area_metropolitana-urbanisme_6_642945732.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].

- (2017b): «La lliga metropolitana de València», en *eldiariocv.es*, 26 de maig de 2017. Disponible en: <http://www.eldiario.es/cv/opinion/lliga-metropolitana-Valencia_6_647845247.html> [Consulta 1 de juliol de 2017].
- TOLÓN, A. i LASTRA, X. (2008): «Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España», *M+A, Revista Electrónica de Medio Ambiente*, núm. 5, p. 1-25.
- TAMAYO, M. (1997): «El análisis de políticas públicas», en BAÑÓN, R. i CARRILLO, E. (comps.): *La nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid, p. 281-312.
- TOMÀS, M. (2002): *Unió Europea: El debat sobre l'eficiència i la democràcia local*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- TOSCANO, F. (2011a): «El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español», *Cuadernos de derecho local (QDL)*, núm. 25, febrer de 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 112-120.
- (2011b): «La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 27 (octubre de 2011), Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 36-47.
- (2015): «El consorcio administrativo en la encrucijada», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 3 (gener – juny 2015).
- (2016): «Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105 (maig – agost 2016), p. 473-513.
- VANDELLI, L. (1992): *El Poder Local: Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO (1996): «La política de desarrollo económico local en Europa», *Revista Asturiana de Economía*, núm. 5, p. 7-25.
- (2007): «Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial», *Investigaciones Regionales*, núm. 11, Asociación Española de Ciencia Regional, Madrid, p. 183-210.
- WALSH C., JACUNIAK-SUDA, M., KNIELING, J. i OTHENGRAFEN, F. (2012): «Soft spaces in spatial planning and governance: Theoretical reflections and definitional issues», en *Conference paper from the Regional Studies Association European Conference*, Delft, 13–16 May. Disponible en: <<http://www.regionalstudies.org/uploads/funding/conferences/presentations/european-conference-2012/presentations/walsh-et-al.pdf>> [Consulta 1 de juliol de 2017].

FONTS DE DADES

- Atles estadístic de les àrees urbanes, del Ministeri de Foment. Disponible en línia: <https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/SIU/ATLAS/> [Consulta 1 de febrer de 2017]
- Atles estadístic Eurostat. Disponible en línia: <<http://ec.europa.eu/eurostat/statistical-atlas/gis/viewer/?mids=2,18,CNTR-OVL&o=1,1,0.7¢er=50.03696,19.9883,3&>> [Consulta 20 de març de 2017]
- Base de dades general d'entitats locals (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública). Disponible en línia: <<https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/default.aspx>> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- *Boletín Oficial del Estado*. Disponible en línia: <www.boe.es> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- *Butlletí Oficial de la Província d'Alacant*. Disponible en línia: <<https://ov.dip-alicante.es/>> [Consulta 1 de juny de 2017]
- *Butlletí Oficial de la Província de Castelló*. Disponible en línia: <bop.dipcas.es/> [Consulta 1 de juny de 2017]
- *Butlletí Oficial de la Província de València*. Disponible en línia: <<https://bop.dival.es/>> [Consulta 1 de juny de 2017]
- *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*. Disponible en línia: <<http://www.cortsvalecnianes.es/bocvesp/bocv.htm>>
- *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*. Disponible en línia: <www.dogv.gva.es> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana. Llibre digital. Disponible en línia: <http://www.habitatge.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/index.htm> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- GVA Oberta. Portal de Transparència de la Generalitat Valenciana. Disponible en línia: <www.gvaoberta.gva.es/va/> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Instituto Nacional de Estadística. Disponible en línia: <www.ine.es> [Consulta 1 de juliol de 2017]

- Inventari d'ens del sector públic INVENTE (Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques). Disponible en línia: <<http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/invente/Paginas/inicio.aspx>> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- Portal estadístic de la Generalitat. Disponible en línia: <www.pegv.gva.es/ca/> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- Portal de la Transparencia del Gobierno de España. Disponible en línia: <<http://transparencia.gob.es>> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- Portal d'informació de la Generalitat Argos. Enllaç: <<http://www.argos.gva.es/>> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- Portal *Rendición de Cuentas*. Disponible en línia: <www.rendiciondecuentas.es/es/consultadeentidadesycuentas/> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Portal web del Fons Valencià per la Solidaritat. Disponible en línia: <<http://www.fonsvalencia.org/>> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Portal web de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació. Enllaç: <<http://www.transparencia.gva.es/va/>> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Portal web de la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural. Enllaç: <<http://www.agroambient.gva.es/va/>> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Portal web de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública. Enllaç: <<http://www.san.gva.es/>> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Portal web de la Generalitat. Enllaç: <<http://www.gva.es/>> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- Portal web del Pacte de les Alcaldies. Disponible en línia: <http://www.pactodelosalcaldes.eu/index_es.html> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Portal web del Ministeri de Justícia. Disponible en línia: <<http://www.mjusticia.gob.es/>> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Portal web del Servei Valencià d'Ocupació i Formació (SERVOF). Disponible en línia: <<http://www.servef.gva.es/ca>> [Consulta 1 de juny de 2017]
- Portals web de les entitats locals intermunicipals
- Registre d'entitats locals de la Generalitat. Disponible en línia: <www.presidencia.gva.es/va/web/civis/registro_entidades_locales> [Consulta 1 de juliol de 2017]
- Registre d'entitats locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Disponible en línia: <ssweb.seap.minhfp.es/REL/> [Consulta 1 de juliol de 2017]

ÍNDIXS DE FIGURES I TAULES

ÍNDIX DE FIGURES

Figura 1: Població mitjana per municipi en comparació amb les comunitats autònomes	56
Figura 2: Densitat de població en comparació amb les comunitats autònomes	57
Figura 3: Municipis valencians per províncies	57
Figura 4: Població per províncies	58
Figura 5: Municipis valencians per trams de densitat de població	59
Figura 6: Distribució dels municipis i de la població segons la mida dels municipis	59
Figura 7: Àrees geogràfiques del País Valencià	62
Figura 8: Sistema d'assentaments valencià	62
Figura 9: Etapes en la política territorial de la Generalitat	71
Figura 10: Fluxe de mobilitat per motius de treball	74
Figura 11: Mercats locals de treball	74
Figura 12: Demarcacions territorials homologades nivells 1 i 2	76
Figura 13: Àrees funcionals de l'ETCV	76
Figura 14: Mapa de salut	78
Figura 15: Partits judicials i DTH-2	78
Figura 16: Oficines comarcals agràries i DTH-2	79
Figura 17: Oficines PROP oberts o en procés d'obertura i DTH-2	79
Figura 18: Centres SERVOF d'ocupació i DTH-2	80
Figura 19: Centres públics de formació SERVOF i FP i DTH-2	80
Figura 20: Àrees urbanes integrades	82
Figura 21: Mercats locals de treball i àrees funcionals	82
Figura 22: DTH-1 i àrees funcionals	83
Figura 23: Àrees funcionals i DTH-2	83
Figura 24: Instruments de cooperació intermunicipal	89
Figura 25: Àrees metropolitanes	102
Figura 26: Evolució del nombre de mancomunitats segons RELMHAP	106
Figura 27: Àmbit territorial de les mancomunitats	108
Figura 28: Població dels municipis que formen part de mancomunitats	109
Figura 29: Municipis que formen part de mancomunitats respecte al total per trams de població	109
Figura 30: Finalitats de les mancomunitats	111
Figura 31: Nombre de finalitats de les mancomunitats	111
Figura 32: Nombre de mancomunitats en què s'integren els municipis mancomunats	112
Figura 33: Mancomunitats i àrees funcionals	113
Figura 34: Municipis per nombre de mancomunitats a què pertanyen	113
Figura 35: Mapa dels plans zonals i àrees de gestió del PIRCV	118
Figura 36: Població dels municipis que formen part de consorcis	119
Figura 37: Municipis que formen part de consorcis respecte al total per trams de població	120
Figura 38: Àmbit territorial dels consorcis	121
Figura 39: Nombre de consorcis en què s'integren els municipis consorciats	122
Figura 40: Finalitats dels consorcis locals	123
Figura 41: Nombre de finalitats dels consorcis	123
Figura 42: Consorcis per tipus de composició	124
Figura 43: Participació de les administracions superiors en els consorcis que n'inclouen	125

Figura 44: Tipus d'actors privats en els consorcis que n'inclouen.....	125
Figura 45: Consorcis locals i àrees funcionals	126
Figura 46: Municipis per consorcis locals a què pertanyen.....	126
Figura 47: Entitats del sector públic local	130
Figura 48: Associacions que consten en la BDGEL	132
Figura 49: Associacions exclosos els GAL	132
Figura 50: Plans d'acció territorial d'àmbit subregional en tramitació	143
Figura 51: Àmbit territorial dels PORN i PRUG.....	143
Figura 52: ATODL (diagnòstic) i àrees funcionals	148
Figura 53: ATODL (diagnòstic i projecte experimental) i àrees funcionals	148
Figura 54: PDGT iniciats el 2016 i àrees funcionals	150
Figura 55: Previsió de convenis per a PGDT el 2017 i àrees funcionals	150
Figura 56: Grups d'acció local LEADER 2014-2020.....	157
Figura 57: Xarxes per la sostenibilitat Agenda 21	162
Figura 58: Municipis del Pacte de les Alcaldies i entitats coordinadores	162
Figura 59: Municipis i mancomunitats socis del FVS	164
Figura 60: Intensitat de la cooperació intermunicipal i àrees funcionals	167

ÍNDIX DE TAULES

Taula 1. Enfocaments top-down i bottom-up de desenvolupament local i regional	23
Taula 2: Diferències entre enfocaments de desenvolupament.....	25
Taula 3: Xarxes, objectius de la política territorial i opcions de política econòmica.....	36
Taula 4: Els principis de la bona governança de la Comissió Europea	38
Taula 5: Característiques dels àmbits territorials del País Valencià	60
Taula 6: Distribució territorial de ciutats mitjanes	61
Taula 7: Formes de cooperació intermunicipal per tipus d'estructura i naturalesa.....	90
Taula 8: Instruments jurídics de cooperació intermunicipal	94
Taula 9: Delimitació d'unitats urbanes metropolitanas del País Valencià (2001).....	99
Taula 10: Àrees metropolitanas	101
Taula 11: Evolució de les mancomunitats valencianes segons el RELMHAP.....	106
Taula 12: Característiques de les xarxes per a la planificació i el desenvolupament territorial	136
Taula 13: Plans d'acció territorial aprovats o en tramitació	139
Taula 14: Pactes territorials per l'ocupació al País Valencià	145
Taula 15: Ponderació de la intensitat de les formes de cooperació	166

DESARROLLO TERRITORIAL

1. *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Joan Romero, Joaquín Farinós, eds.
2. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Joaquín Farinós, Joan Romero, eds.
3. *Los hábitos de movilidad en la Universitat de València (2005-2006). Problemas de acceso a los campus y sostenibilidad*, Juan M. Albertos, Joan Noguera, María D. Pitarch, Julia Salom
4. *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local*, Ana María Fuertes Eugenio, Leonardo Gatica Villarroya, eds.
5. *Nuevos factores de desarrollo territorial*, Joan Noguera Tur, Javier Esparcia Pérez, eds.
6. *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*, Julia Salom, Juan M. Albertos, eds.
7. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Joaquín Farinós, Joan Romero, Julia Salom, eds.
8. *Desarrollo local y regional*, Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney
9. *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Joaquín Farinós Dasí, ed. y coord.
10. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Gilles Pinson.
11. *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, J. Fernando Vera Rebollo, Isabel Rodríguez Sánchez, eds.
12. *Turismo de interior: renovarse o morir. Estrategias y productos en Catalunya, Galicia y Murcia*, G. Cánovas, M. Villarino, A. Blanco-Romero, E. De Uña, C. Espejo, eds.
13. *Identity and Territorial Character. Re-Interpreting Local-Spatial Development*, Julia Salom Carrasco, Joaquín Farinós Dasí, eds.
14. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Andrés Boix Palop, Reyes Marzal Raga (eds.)
15. *Valencia, 1940-2014: Construcción y destrucción de la ciudad*, Josep Sorribes i Monrabal
16. *El Corredor Mediterráneo. Desencuentro político y territorial*, Eloïse Libourel
17. *Los Servicios Sociales en la provincia de Valencia. Análisis territorial y estado de la cuestión*, Lucía Martínez Martínez, Francesc Xavier Uceda-Maza, coords.
18. *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Andreas Hildenbrand Scheid
19. *Turismo de interior en España. Productos y dinámicas territoriales*, G. Cánovas, A. Blanco-Romero, J. M. Prat, M. Villarino

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

1. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas y desarrollo territorial en Dénia. Aplicación de un sistema de indicadores*, Joan Romero (dir.), Fernando Vera (coord.), Jorge Olcina, Emili Obiol, Josep Sorribes, J.V. Sánchez
2. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas en Cullera*, Fernando Vera Rebollo, Joan Romero González, Jordi Cortina Beltrán, Emili Obiol Menero
3. *Planificació i govern del territori a l'arc mediterrani espanyol. Noves i velles respostes en un context globalitzat*, Luis del Romero Renau

4. *Gestión y promoción del desarrollo local*, Joan Noguera Tur, M^a Dolores Pitarch Garrido, Javier Esparcia Pérez
5. *El paisaje agrario aterrazado. Diálogo entre el hombre y el medio en Petrer (Alicante)*, Sabina Asins Velis
6. *La explosión urbana del litoral. Transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*, Juan Martín García
7. *Construyendo paisajes mediterráneos. Apropiación de tierras y transformaciones del paisaje en la sierra de Enguera (1580-1930)*, Josep Rafael Pérez Borredà
8. *Comarques centrals valencianes. Un nou marc cap al desenvolupament territorial sostenible*, Joan Ignasi Cervera Arbona
9. *Un territori per al desenvolupament. Les comarques centrals valencianes davant el seu futur*, Josep-Antoni Ybarra
10. *Pla de recuperació i valorització dels recursos culturals de Tavernes de Valldigna*, Joan Noguera Tur, Adrián Ferrandis Martínez, Mar Riera Spiegelhalder
11. *The future of non-metropolitan regions in the European Union. A member-state comparative report*, Joan Noguera, Laura Morcillo
12. *Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro*, Carmen Zornoza Gallego
13. *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*, María Dolores Pitarch Garrido (dir.)
14. *Nueve estudios hispano-cubanos sobre desarrollo local*, Indira Betancourt López, Adrián Ferrandis Martínez, eds.
15. *Opciones para la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*, María José García Jiménez
16. *Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià. Lògiques i resistències en el procés valencià de desenvolupament territorial*, Nèstor Vercher Savall
17. *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local. Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local*, Joan Romero y Andrés Boix (Eds.)
18. *Life Satisfaction, Empowerment and Human Development among Women in Sex Work in the Red Light Area of Pune (Maharashtra, India). The Case of Saheli HIV/AIDS Karyakarta Sangh*, Anna Rodríguez Casadevall
19. *Costes del Urban Sprawl para la administración local. El caso valenciano*, Eric Gielen
20. *Análisis de los planes territoriales sectoriales en España*, Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas
21. *Gasto no obligatorio de los municipios. Una muestra de ayuntamientos valencianos*, Leonardo Margareto Layunta
22. *La evolución de los cruceros marítimos en España. Desde sus comienzos hasta la actualidad (1848-2016)*, Gaetano Cerchiello
23. *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. Pasado y actualidad*, Eduardo García de Leonardo Tobarra
24. *El desarrollo local en Cuba. Obstáculos para el diseño y aplicación de políticas para un desarrollo sostenible*, Indira Betancourt López
25. *Governança territorial i cooperació intermunicipal al País Valencià. Una anàlisi de les xarxes de cooperació local existents*, Andrés Gomis Fons

