

# Ordenación territorial supramunicipal de tipo *bottom-up* y *top-down* en España: el caso valenciano

Bottom-up and top-down land planning between provinces  
and municipalities in Spain: the Valencian case

**Joan Carles Membrado Tena** 

[joan.membrado@uv.es](mailto:joan.membrado@uv.es)

*Departamento de Geografía  
Universitat de València (España)*

**Joaquín Martín-Cubas** 

[joaquin.Martin@uv.es](mailto:joaquin.Martin@uv.es)

*Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración  
Universitat de València (España)*

**Ghaleb Fansa** 

[Ghaleb.Fansa@uv.es](mailto:Ghaleb.Fansa@uv.es)

*Departamento de Geografía  
Universitat de València (España)*

**Jorge Hermosilla-Pla** 

[jorge.hermosilla@uv.es](mailto:jorge.hermosilla@uv.es)

*Departamento de Geografía  
Universitat de València (España)*

## Resumen

La principal entidad supramunicipal española actual es la provincia, cuya función primordial es apoyar a los municipios más pequeños que, a menudo, no pueden prestar los servicios que requieren sus habitantes. La escasa eficiencia que ha mostrado, en general, la institución provincial como entidad local, y la necesidad de crear una organización territorial autonómica propia y eficiente, ha llevado a las comunidades autónomas a implementar otro tipo de entes locales supramunicipales, tanto de tipo *top-down* (comarcas, áreas funcionales, áreas metropolitanas) como, sobre todo, de tipo *bottom-up* (mancomunidades, consorcios). Estos entes locales intermedios entre municipio y provincia tienen funciones diversas (descentralización, planificación, desarrollo local) que a menudo entran en competencia con las de la diputación. En la Comunitat Valenciana las delimitaciones *top-down* no han sido viables, por el momento, por lo que respecta a la comarcalización, pero sí en cuanto al área metropolitana; en cambio, las demarcaciones *bottom-up* sí que se han desarrollado. Para conjugar ambos tipos de demarcación, en 2018 se presentó una nueva ley valenciana de mancomunidades que promueve un modelo mixto: mancomunidades clásicas *bottom-up* al lado de mancomunidades de interés comarcal (voluntarias pero adaptadas a un esquema *top-down*).

**Palabras clave:** mancomunidad; comarca; ordenación territorial; entidad supramunicipal; Comunitat Valenciana.

## Abstract

The main Spanish local entity above municipalities is, currently, the province, whose primary function is to support the smaller municipalities that are often unable to provide the services that their inhabitants require. The lack of efficiency shown, in general, by the provincial institution as a local entity, and the need to create a more efficient autonomous territorial organization, has led the autonomous communities to implement other types of entity between municipality and province: some of *top-down* kind –*comarca* (county), functional areas or metropolitan areas— and others of *bottom-up* type –municipal associations or municipal consortiums. These entities have diverse functions, depending on the autonomous community (decentralization, planning, local development), that usually compete with those of the province. In Comunitat Valenciana, top-down delimitations have not been feasible, for the time being, with regard to regionalization (*comarca*), but they have been in terms of the metropolitan area. On the other hand, many bottom-up demarcations have been developed. To combine both types of demarcation, in 2018 a new Valencian municipal association law was presented that promotes a mixed model: classic

bottom-up municipal associations alongside *comarca* associations (voluntary but adapted to a top-down scheme).

**Key words:** municipal association; *comarca* (county); land planning; entity between municipality and province; Comunitat Valenciana.

## 1 Introducción

La división territorial española actual en dos niveles (provincia y municipio) ha penetrado profundamente en la conciencia de la sociedad española. Con todo, esta división plantea ciertos inconvenientes y se han propuesto alternativas para subsanarlos. Por una parte, los municipios más pequeños muestran, a menudo, graves carencias en la prestación de servicios, ya que la grave despoblación que padecen los ha dejado con escasos recursos para ello. Por su parte, tras el fracasado intento de convertirla en ente para competencias autonómicas, a la provincia se le asignó el papel de entidad local de apoyo a los municipios pequeños y medianos, según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) (Barrero, 2020, p. 83). Con todo, la diputación provincial se ha mostrado poco eficaz en este cometido: el centripetismo que ejerce la capital provincial redundaba en que cada vez una mayor proporción de la población provincial acaba residiendo en su área urbana y, por tanto, acentúa la desigualdad territorial (Membrado, 2013, p. 6).

Los pobres resultados obtenidos por la diputación para mitigar los efectos del despoblamiento en los municipios más pequeños y la necesidad de crear una organización territorial autonómica propia y eficiente ha llevado a algunas comunidades autónomas a implementar entes intermedios entre la provincia y el municipio: comarcas, áreas funcionales, áreas metropolitanas o mancomunidades. Estos entes locales intermedios tienen funciones muy diversas según la comunidad (descentralización administrativa, planificación territorial, desarrollo endógeno, etc.), y sus competencias suelen entrar en concurrencia con las de las diputaciones provinciales.

Continúa vigente en España, por tanto, el debate sobre la organización de la planta territorial de los entes locales entre el municipio y la provincia, que también se da en otros países europeos y del resto del mundo. La problemática del gobierno de lo local es un problema global que se ha acentuado en las últimas décadas, especialmente a partir de la aceleración de los procesos de globalización. Desde ese marco global podemos entender mejor el debate español y también el caso particular de los entes locales de carácter supramunicipal en la Comunitat Valenciana.

Dentro del marco autonómico valenciano ha habido dos tendencias políticas en cuanto a la ordenación territorial supramunicipal: una *inmovilista*, que da por buena la estructura propia del Estado liberal del siglo XIX (municipio-provincia), más extendida entre los partidos conservadores; y otra *innovadora*, más extendida entre las fuerzas progresistas, que aboga por la comarcalización del gobierno local, ya sea en forma de *comarcas* ya sea en forma de *mancomunidades de interés comarcal*. No hay que olvidar, en cualquier caso que, si bien la ordenación del territorio “está trufada de ideología” y responde en buena parte a tradiciones o trayectorias de recorrido histórico, esta también es “cambiante en función de los intereses de cada momento y lugar” (Davoudi et al., 2020, p. 22; Garrido & Farinós, 2022, p. 726).

El objetivo principal de este artículo es, precisamente, evaluar los objetivos y primeros rendimientos, después de tres años desde su entrada en vigor, de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana. Otros objetivos de este artículo son la evolución de las propuestas valencianas de territorialización precedentes a esta ley; la exploración y comparación de las políticas de lo local en el resto de las comunidades autónomas españolas y la preferencia en cada caso por políticas territoriales *bottom-up* (de abajo arriba), *top-down* (de arriba abajo) o mixtas; la regulación y rendimiento en España de las mancomunidades y comarcas; y las tendencias globales recientes en cuanto al gobierno local, que se muestran en el punto siguiente.

## **2 Antecedentes**

La política territorial ha sido concebida históricamente como un esfuerzo de ordenación del territorio con el fin de cubrir las necesidades funcionales de la población que en él reside. En este apartado se explica, por un lado, las tendencias recientes que conciernen al concepto de ordenación territorial a nivel global y, por otro, las que han afectado y se han regulado en el caso de la ordenación territorial supramunicipal en España.

### **2.1 Las tendencias del gobierno local en un mundo global**

Entre los cambios profundos que se han producido en el concepto de ordenación territorial cabe apuntar que, sobre los procesos homogeneizadores en el interior de los Estados nacientes a partir del siglo XVI, se superpuso más adelante la tendencia centralizadora propia de las políticas liberales y, posteriormente, el desarrollo de las necesidades funcionales del estado del bienestar. Sin embargo, esa forma de ordenar el territorio se ha visto alterada con los procesos de globalización y liberalización que desde la década de 1980 recorren el mundo occidental. El

Estado ha dejado de ser el garante del desarrollo y de la competitividad de las economías o, al menos, ha dejado de serlo en exclusiva. Aunque sigue siendo necesario, ya no es todopoderoso y necesita contar con otros actores. El Estado debe tomar en consideración a los otros actores territoriales: los supraestatales y, desde la perspectiva que interesa en este artículo, los infraestatales (Charbit, 2020).

Además de la *dimensión vertical* entre administraciones supraestatal, estatal e infraestatal, cabe destacar además la *dimensión horizontal* con actores no gubernamentales. La mayoría de estudios sobre la gobernanza multinivel se centra en la dimensión vertical de la misma, es decir, en las relaciones entre diferentes niveles de la Administración (Caponio & Jones-Correa, 2017), mientras que la dimensión horizontal (propia de la colaboración público/privada) de la gobernanza multinivel ha sido menos estudiada (Campomori & Ambrosini, 2020). La gobernanza multinivel se ha convertido en una herramienta para la sostenibilidad ambiental y otros desafíos comunes de tipo regional (Balme & Qi, 2014). La gobernanza multinivel y horizontal contrasta con el enfoque descentralizado de tipo vertical *bottom-up* que privilegia la acción local y con el jerárquico de tipo vertical *top-down* controlado desde el poder central (Nagendra & Ostrom, 2012).

La trayectoria en políticas territoriales ha sido diversa y errática en función de cada país. A este respecto, en los Estados Unidos se pasó de un sistema *top-down* en la década de 1960 y 1970, por lo que respecta a la gobernanza ambiental, a otro de tipo *bottom-up* más complejo que requiere de la participación a nivel local (Homsy et al., 2019). En China, por su parte, también se transfirió la gobernanza ambiental al nivel local, pero las prioridades de desarrollo económico fueron nefastas para el medioambiente y dada la incapacidad para hacer cumplir los objetivos el gobierno chino regresó a un liderazgo centralizado (Kostka, 2016).

Los sistemas políticos territoriales requieren una nueva organización que responda a los problemas de sostenibilidad ambiental y a otras necesidades funcionales propias de los nuevos procesos de desarrollo. Se trata de pasar de la *territorialización de las políticas* a la *política territorial* o, mejor, a las *políticas de los territorios*. El principal desafío consiste en la creación de plataformas territoriales descentralizadas, de tipo vertical *bottom-up* (mancomunidades), vertical *top-down* (comarcas) o de tipo horizontal (*consorcios*), para la formulación y ejecución de políticas que rompan la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro. El contexto es de articulación de políticas territoriales que, después de infinidad de intentos en la dirección centralista, solo pueden ser coordinadas razonablemente desde el propio territorio a

gestionar. No se trata de crear nuevos recursos, sino de usar más eficientemente los que ya existen (Gallicchio, 2010, p. 12).

El principio de subsidiariedad –artículo 5 del Tratado de la Unión Europea– se ha extendido también a la regulación de la distribución de las competencias entre los niveles de gobierno en el interior de cada Estado, de tal forma que se entiende que los más cercanos al ciudadano deben ser, en principio, los responsables de resolver las demandas ciudadanas y solo cuando estos no tengan la suficiente capacidad para hacerlo será responsable el nivel de gobierno territorial inmediatamente superior. Se trata, por tanto, de una construcción de la distribución de las responsabilidades políticas *bottom-up*, alejada de las políticas *top-down* propias del Estado liberal donde los entes locales eran meros delegados de la potestad estatal. La subsidiariedad implica, pues, empoderar de nuevo –repolitizar– a los entes locales para hacer frente a los problemas y necesidades de los vecinos.

En la nueva coyuntura de la globalización y de la incertidumbre sistémica, la concepción cada vez más extendida del desarrollo es la de fomentar planteamientos estratégicos holísticos que aprovechen todos los recursos materiales y humanos de un territorio, que estimulen el aprendizaje y la innovación, que aprendan de las buenas prácticas de otros (Evans, 2019) y establezcan sus valores diferenciales, que movilicen a la población y que la hagan protagonista de su futuro. Como se ha dicho, “el siglo XXI es el siglo de la sostenibilidad territorial, del desarrollo territorial sostenible. Y el papel de la ciudadanía debe ser cada vez más importante, a partir de una nueva cultura del territorio que anime la participación en la planificación territorial” (Farinós & Olcina, 2022, p. 25). En términos políticos se necesita una *gobernanza democrática territorial*, donde lo prioritario es gestionar las relaciones multinivel verticales y horizontales entre el sector público y los agentes sociales y económicos con el fin de construir el territorio de manera colectiva y compartida (Bache et al., 2004; Farinós, 2008, p. 12; Pascual, 2011, p. 89; Romero & Farinós, 2011, p. 315; Allain-Dupré, 2020, p. 801; Mayordomo et al., 2022, p. 384).

Por lo que respecta al nivel local de gobierno, la época de las polis autárquicas ya no volverá. Los gobiernos locales se insertan en una red de interrelaciones en la que, siendo que todo les afecta e interesa, sus capacidades y competencias son limitadas y compartidas con otros niveles de gobierno. Si las comunidades locales quieren tomar en sus manos su propio destino, necesitan necesariamente de la colaboración de otros poderes. Para ello las experiencias del federalismo cooperativo y del asociacionismo entre los entes locales (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios, convenios, pactos por el empleo, etc.) se revelan

como imprescindibles para el ejercicio de la gobernanza (Gomis, 2019). No obstante, no hay que olvidar que la gobernanza democrática también se enfrenta con los imperativos organizacionales cuya combinación no siempre se resuelve satisfactoriamente. La gobernanza como instrumento es susceptible a fallos de implementación y sus resultados dependen, en gran medida, de la forma concreta en la que se diseñe, instaure y se implemente (Arrellano, 2014, p. 11).

Sea como fuere, las comunidades, pueblos o territorios que han sabido organizarse y adaptarse a las nuevas circunstancias y han tomado en consideración estos nuevos planteamientos de desarrollo están mejor preparados para afrontar el futuro. El desafío en la actualidad no es mandar, sino relacionarse en todos los niveles territoriales (también los locales) (Brugué & Gomà, 2001, p. 35). En este sentido, la gestión pública debe cambiar radicalmente: no se trata de imponer políticas a los territorios, sino de hacer política desde los territorios.

Los municipios pequeños y medianos no pueden prestar por sí solos un buen número de servicios que, por su escala logística y económica, necesitan unos ámbitos territoriales más extensos. El problema es que cada servicio requiere una escala territorial distinta. La dificultad de someter a un modelo idéntico todos los servicios que prestan los municipios aconseja buscar fórmulas flexibles de colaboración (Riera et al., 2005, p. 170). Como respuesta a este problema cabe mencionar la intermunicipalidad, basada en pactos voluntarios tipo *mancomunidades* o *consorcios* para la prestación de servicios y con el tamaño que sea más apropiado (Martín & Blanes, 2020, p. 260). Esto no entra en contradicción con la búsqueda de escalas territoriales plurifuncionales y homogéneas de gobierno (tipo *comarca*) con la suficiente solidez y fortaleza para dar estabilidad y sostenibilidad a la gestión de estos servicios en el futuro. En definitiva, se trata de organizarse mejor para lograr un rendimiento institucional más adecuado a cada circunstancia.

## **2.2 Mancomunidades y comarcas: regulación y rendimiento en el Estado español**

El mapa municipal español se caracteriza tanto por su elevado número de ayuntamientos (más de 8000) como por su gran heterogeneidad en cuanto a población y dimensión. Este mapa municipal se basa, jurídica y territorialmente, en la instauración del estado liberal a lo largo del siglo XIX en España. Tras varias reformas, especialmente durante el siglo XIX, se redujo significativamente el número de municipios. Con todo, el actual mapa de municipios sigue siendo, en general, una rémora del pasado. Ante este obsoleto e irracional panorama se debería

haber intentado reformar la actual planta administrativa con objeto de fusionar municipios y aumentar así su tamaño y viabilidad.

Las comunidades autónomas o el Estado podrían haber iniciado un proceso de agregación municipal a fin de diseñar ámbitos territoriales, en principio, más racionales. Sin embargo, cuando desde alguna administración se ha intentado llevar a cabo una reforma para fusionar municipios, el resultado no ha sido el esperado debido a la contestación de los municipios implicados. Aunque la mayoría de gobernantes, de cualquier signo, acepta que la dispersión del mapa municipal actual es un grave problema, en realidad casi nadie se atreve a implementar una reforma en este sentido, entre otras razones de peso, por el precio político que esto le podría suponer.

En 2013, todavía inmersos en la crisis económica que afectaba a España desde 2008, en lugar de resolver el problema que representan los más de 8000 ayuntamientos, se optó por intentar suplir las carencias de los pequeños ayuntamientos reforzando el papel de las diputaciones provinciales mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL), aprobada por el Partido Popular. Esta ley estableció que la prestación de determinados servicios mínimos en los municipios menores de 20 000 habitantes se hiciera mediante la coordinación por parte de las diputaciones, con lo que los municipios afectados —que son la inmensa mayoría— solo podrían gestionar en este ámbito lo que la diputación correspondiente les permitiera. Esta fue una reforma favorecedora de la iniciativa privada, que podía ejercer ciertas funciones que antes llevaban a cabo los municipios, especialmente en ámbitos relacionados con el estado del bienestar. Contraria a la tendencia dominante en política territorial de tipo *bottom-up*, esta ley se inserta en un proceso centralizador *top-down*: nos retrotrae al siglo XIX, cuando las diputaciones —y en última instancia, el Estado— tenían capacidad intervencionista sobre los municipios (Noguera et al., 2018, p. 68). Además, esta ley supone un giro radical en la visión sobre la capacidad gestora de los ayuntamientos pequeños y medianos, ya que antes podían llevar a cabo cualquier acción que favoreciera la comunidad vecinal, pero ahora solo podían hacer lo que la ley les reservara o lo que se les delegara, y siempre que tuvieran las cuentas saneadas. Todo este cambio vino motivado, en última instancia, por la reforma del artículo 135 de la Constitución, que priorizaba el pago de la deuda frente al gasto social. Y los municipios no fueron los únicos entes perjudicados por la LRSAL. El carácter fiscalizador de esta ley también afectó a otras entidades locales, como las mancomunidades y consorcios municipales: estos podrían ser disueltos si no mantenían sus cuentas saneadas, si bien esta propuesta no prosperó finalmente por el rechazo que causó. La



aprobación del LRSAL en 2013 reforzó, en cualquier caso, el peso de las diputaciones, ya que, por un lado, les otorgaba un papel más determinante en la coordinación de determinados servicios mínimos y, por otro, les transfería nuevas competencias, como recaudación tributaria, administración electrónica y contratación centralizada.

Este renovado protagonismo de la diputación provincial contrasta con el aumento, durante las últimas décadas, de las voces críticas hacia esta institución, que consideran que son excesivos cuatro niveles de administración. En general, estas voces críticas ven la diputación como un organismo obsoleto e ineficaz, e incluso algunos la acusan de favorecer prácticas fraudulentas (Membrado, 2013, p. 7). Sugieren que los servicios, que la institución provincial presta a los pequeños ayuntamientos, se transfieran a los gobiernos autonómicos (como ya sucede en las comunidades uniprovinciales), lo que supondría un ahorro de cientos de cargos políticos en toda España. Pese a las críticas, el inmovilismo en cuanto a la supresión de las diputaciones ha sido total por parte de cualquiera de los partidos gobernantes en España desde que se recuperó la democracia.

En este artículo se proponen alternativas a estos procesos de centralización del poder territorial local en comunidades autónomas con las particularidades de la valenciana. Como se ha dicho, la mayor parte de los municipios españoles cuentan con pocos habitantes y presentan por ello muchas carencias para desempeñar con eficacia las competencias recogidas en la LRBRL, esto es, los servicios que requieren los ciudadanos de los ayuntamientos. Ante esta situación, una vía intermedia para solventar las deficiencias municipales se halla en el asociacionismo y en la gestión mancomunada de servicios.

La Constitución no garantiza, pero sí que prevé la agrupación de municipios distintos a la provincia. En ese sentido, por un lado, las comunidades autónomas pueden crear comarcas y áreas metropolitanas (art. 152.3 CE y arts. 42 y 43 la LRBRL); y, por otro lado, los municipios pueden agruparse voluntariamente en mancomunidades, consorcios, fundaciones y empresas intermunicipales, redes de municipios y otros entes no territoriales (arts. 44 y 87 LRBRL) (Albet i Mas, 2019, p. 21). La diferencia esencial entre estas dos fórmulas deriva del carácter reglado de arriba (poder autonómico) abajo (municipios) (*top-down*), en el primer caso, o de la voluntad asociativa de los municipios para crear entidades más grandes de abajo arriba (*bottom-up*), en el segundo.

Las comarcas, en el marco del artículo 42 de la LRBRL y según el artículo 53 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, son

tanto circunscripciones administrativas de la Generalitat como entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes. De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, corresponde a las Cortes Valencianas mediante ley aprobada por mayoría de dos tercios, la determinación de la división comarcal en el marco de la legislación del Estado y después de ser consultadas las entidades afectadas. Sea como fuere, actualmente la comarca, en tanto que ente territorial y circunscripción administrativa de la Generalitat, no dispone de normativa que la desarrolle.

Dejando a un lado la particularidad del caso valenciano, los problemas asociados a la constitución de comarcas y áreas metropolitanas tienen mucho que ver con su naturaleza. Son entes territoriales de legislación estrictamente autonómica que puede establecer una regulación completa y que responden a un modelo teóricamente superado de concebir el gobierno del territorio *top down*. Su plasmación empírica se relaciona, por un lado, con una gran rigidez en su configuración orgánica y funcional y, por otro lado, con un control desde arriba a través de diversos mecanismos procedimentales y financieros. Tales características derivan, por un lado, en una falta de flexibilidad para adaptarse a las particularidades de los territorios y, por otro lado, en una merma de su eficacia, efectividad y eficiencia a la hora de resolver los problemas sobre los que tiene responsabilidad, siempre en términos graduales y comparativos con otras figuras más flexibles. Por este motivo puede entenderse en parte –como se analiza en punto 4.1 de los resultados de este artículo– el escaso éxito de las comarcas en la Comunitat Valenciana. Además, la rotunda oposición de las diputaciones provinciales a la implementación de las comarcas –con las que deberían compartir recursos y repartir competencias– es el otro gran motivo del fracaso de las comarcas valencianas.

Por otro lado, el derecho a asociarse de unos municipios con otros en mancomunidades está reconocido y regulado con carácter básico en la legislación local y amparado por la Constitución. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus finalidades. Sus estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. Cabe destacar que los órganos de gobierno de la mancomunidad serán representativos de cada ayuntamiento mancomunado.

Las mancomunidades de municipios gestionan servicios que, explotados colectivamente, resultan más rentables y racionales que si se explotaran individualmente (Navarro, 2001, p. 634). Los

servicios más prestados son los relacionados con los residuos y la gestión del agua. Progresivamente –ante la ausencia de comarcas oficiales– muchas mancomunidades valencianas han ido asumiendo también competencias políticas en materia de desarrollo económico y social. Gracias a la ventaja que supone la fórmula mancomunada en cuanto a flexibilidad, voluntariedad y adaptabilidad a las circunstancias cambiantes de la realidad social y económica (Solís & Mohíno, 2020, p. 97), en la Comunitat Valenciana se han constituido más de 60 mancomunidades (Figura 4).

Si bien las mancomunidades presentan fortalezas evidentes, no es menos cierto que, según los casos, pueden presentar ciertas debilidades: perfil poco técnico de sus dirigentes, composición numerosa de sus órganos de gobierno, cierta rigidez en su funcionamiento o debilidad financiera (Gomis, 2017, p. 21). A menudo, se recurre a la figura alternativa del consorcio, caracterizado por tratarse de una asociación local de carácter voluntario y, a la vez, vertical y horizontal en la medida en que puede estar compuesto por organizaciones públicas de diferente tipo (estatal, autonómico, local) y por organizaciones privadas sin ánimo de lucro (art. 87 LRBRL) (Figura 5).

### 3 Metodología

Este artículo analiza las políticas territoriales supramunicipales *top-down* y *bottom-up* en España y, especialmente las de la Comunitat Valenciana, territorio de cinco millones de habitantes que configura una de las 17 comunidades autónomas del Estado. El origen histórico de este territorio se remonta a la conquista (1232-1245) y creación (1238) del Reino de València por el rey Jaime I. En 1707 el rey Borbón Felipe V abolió los fueros o leyes históricas del Reino, que fue dividido en corregimientos. Posteriormente, en 1833, el antiguo Reino de València fue dividido en las tres provincias actuales. Hubo que esperar a 1978 para que se creara el Gobierno (*Consell*) preautonómico del País Valenciano, órgano impulsor de la recuperación de la autonomía valenciana. El *Estatut* valenciano se aprobó por Ley Orgánica el 1 de julio de 1982, con la particularidad de formar parte de los estatutos llamados de *vía lenta* (artículo 143), en contraposición al de las autonomías de *vía rápida* (artículo 151). Con todo, se asumieron competencias plenas para València, propias del artículo 151 (Mainar, 2010, p. 22). El *Estatut* de 1982 continúa vigente en la actualidad, con algunas reformas entre las que cabe destacar la de 2006, que reconoce el territorio valenciano como nacionalidad histórica y la lengua valenciana como la propia del mismo.

En la Comunitat Valenciana se han planteado en los últimos 40 años diversas estrategias territoriales de carácter supramunicipal, de las cuales pocas han fructificado. El último proyecto valenciano de territorialización, consistente en crear mancomunidades de interés comarcal, está comenzando a ver la luz tras no pocos obstáculos políticos y judiciales.

Para el análisis de los diversos proyectos de política territorial valenciana se ha llevado a cabo una revisión bibliográfica que incluye trabajos significativos sobre política territorial en España (Burgueño, 2001; Precedo, 2004; Ferreira, 2006; Riera et al., 2005; Lois, 2009; Rodríguez, 2010; Burgueño & Guerrero, 2014; Membrado 2016; Martín, 2017; Albet & Mas, 2019; Nel-lo & Durà, 2021) y, específicamente, en la Comunitat Valenciana (Muñoz & Doménech, 2012; Boix, 2013; Membrado 2013; Farinós & Gomis, 2017; Noguera et al., 2018; Gomis, 2017 y 2019; Reverter, 2020; Martín & Blanes, 2020). Además, se han diseñado una serie de mapas que muestran algunas de las delimitaciones territoriales más significativas propuestas en la Comunitat Valenciana durante los últimos 40 años. Los mapas han sido elaborados a partir del programa ArcGIS de ESRI.

Al mismo tiempo, en la discusión de resultados, se comparan las políticas territoriales supramunicipales de tipo *bottom-up* y *top-down* de la Comunitat Valenciana con las del resto de las comunidades autónomas de España. Se trata de una comparación cualitativa donde se observa la voluntad política generalizada de delegar competencias desde arriba —autonomía o Estado— hacia abajo, en especial hacia las mancomunidades, que reciben nombres distintos según el territorio (de ámbito comarcal, integrales, de interés general o de interés comunitario).

## **4 Resultados**

En este apartado se explicarán las propuestas de ordenación territorial supramunicipal más significativas durante los últimos 40 años en la Comunitat Valenciana (punto 4.1) y, en particular, la novedosa ley de mancomunidades que se está implementado actualmente (punto 4.2), así como su cuestionamiento y avances (punto 4.3); también se analizará el estado actual y tipologías principales de las mancomunidades y se compararán con la de un consorcio paradigmático (punto 4.4).

### **4.1 Demarcaciones comarcales, metropolitanas y funcionales**

Como se ha explicado en el punto 2.2, la LRSAL preveía que las nuevas atribuciones de cooperación y asistencia a municipios pequeños y medianos pudieran ser ejercidas no exclusivamente por las diputaciones, sino también a través de los diversos entes locales

intermedios (comarca, área metropolitana, mancomunidad). Aunque muchos estatutos de autonomía contienen artículos donde se contempla la posibilidad de reorganizar la comunidad autónoma a partir de unidades territoriales o circunscripciones administrativas intermedias (entre el municipio y la provincia), la mayoría de gobiernos autonómicos ha optado por el inmovilismo y ha dado por buena la organización territorial basada en el municipio y la provincia. Las autonomías donde sí que se han llevado a cabo procesos de reorganización y autodefinición territorial —donde la comarca específicamente tiene competencias transferidas— son Cataluña y Aragón, además del territorio histórico vasco de Álava y la comarca castellanoleonesa del Bierzo (Membrado, 2016, p. 353).

La ordenación del territorio o el desarrollo local son algunas de las funciones principales de la comarca, que constituye un factor de identificación territorial que aglutina e integra psicosocialmente a las poblaciones locales y las transforma en comunidades territoriales organizadas bajo un nuevo modelo de gobernanza social, cultural y económico (Precedo, 2004, p. 43). Con todo, debido a las reiteradas concurrencias y resistencias, sobre todo por parte de las diputaciones provinciales, el desarrollo comarcal ha sido obstaculizado en varias comunidades (Tasa, 2019, p. 31), como la gallega o la valenciana, y allí donde se ha implementado no ha logrado cumplir sus expectativas (Nel-lo & Durà, 2021, p. 377).

Por lo que respecta a la Comunitat Valenciana, su *Estatut* de autonomía, promulgado en 1982 y reformado en 2006, afirma, en el artículo 65, que una ley de las Cortes Valencianas podrá determinar la división en comarcas, que son circunscripciones administrativas de la Generalitat Valenciana y entidades locales para la prestación de servicios y la gestión de asuntos comunes. No obstante, a pesar de las posibilidades que brinda el *Estatut* para crear una nueva organización territorial, esta no ha sido implementada por ahora.

En la historia de la actuación de las instituciones autonómicas valencianas referentes a esta cuestión, puede distinguirse un primer momento, entre 1982 y 1987, en que algunas fuerzas políticas parecían tener un verdadero interés en oficializar las comarcas —respondiendo al espíritu del Estatut— e identificaban autonomía con comarca, asumiendo que comarcalizar ayudaba a la vertebración del País Valenciano. En 1985 se creó la Conselleria de Administració Pública, que poseía una decidida voluntad de impulsar la comarca. En 1986, se consolidó el único ente territorial oficial de tamaño intermedio entre provincia y municipio: el Consell Metropolità de l'Horta (CMH). Su ámbito geográfico era la ciudad de València y otros 43 municipios de su comarca (l'Horta), y su papel era la planificación territorial metropolitana. Sin

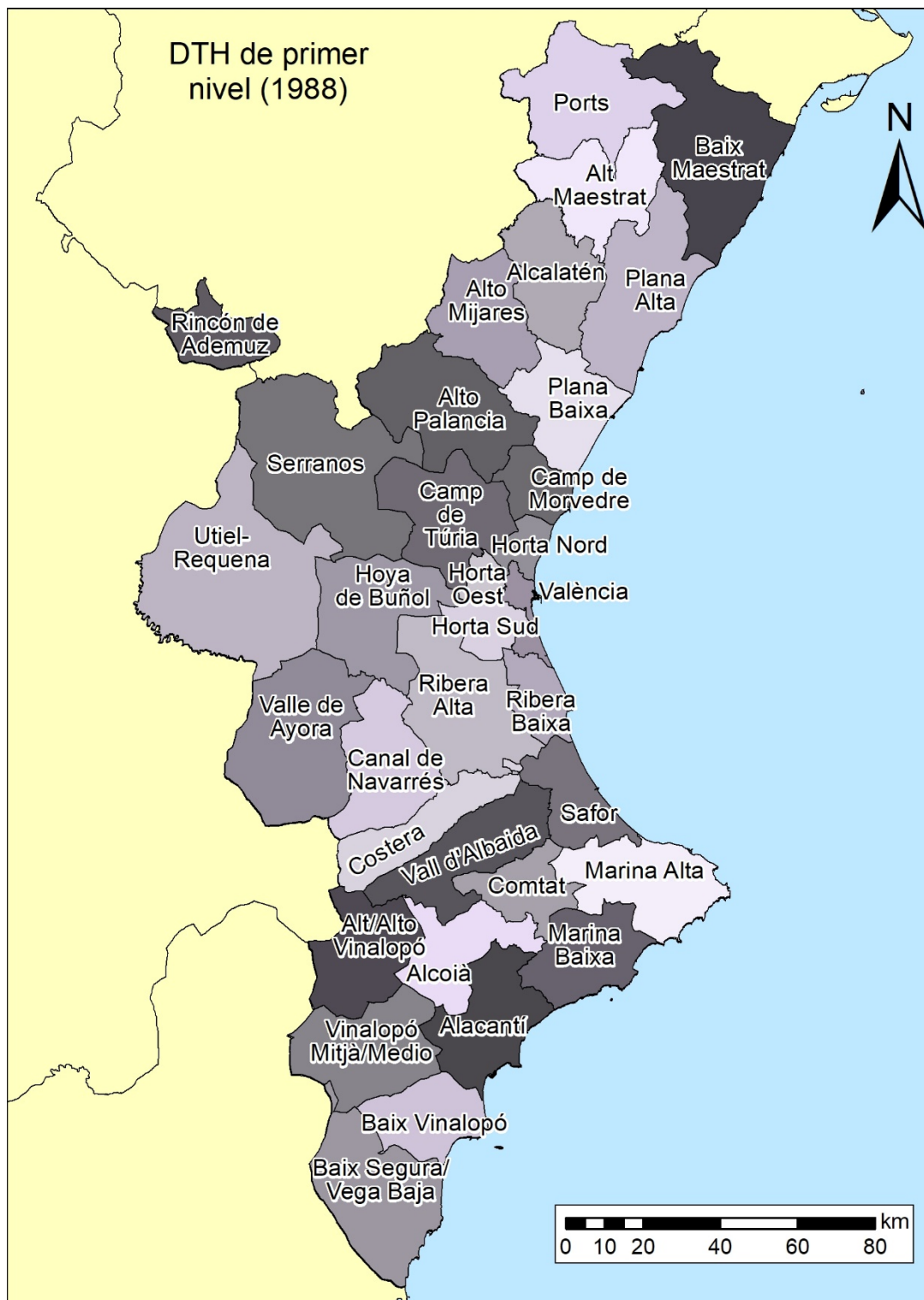
embargo, los enfrentamientos políticos lo hicieron inviable y, en 1999, fue suprimido por el Gobierno Autonómico. En 2002 el CMH fue sustituido por la Entidad Metropolitanas de Tratamiento de Residuos (EMTRE) y la de Servicios Hidráulicos (EMSHI), que perduran actualmente y constituyen dos de las tres entidades metropolitanas españolas, siendo la tercera el Área Metropolitana de Barcelona (INE, 2022). La ausencia de más áreas metropolitanas oficiales en España se debería, según Lois (2009, p. 25), al bloqueo de las mismas por parte de las comunidades autónomas, al ser consideradas como un contrapoder.

Por lo que respecta a propuestas de comarcalización, la que obtuvo mayor aceptación fue la de Joan Soler de 1970, que dividía el territorio en 32 comarcas, en el planteamiento original, aunque luego fue retocada hasta sumar 34 comarcas (Figura 1). Con todo, nunca se llegó a implementar a nivel oficial, ya que hubo fuertes presiones —sobre todo por parte de las diputaciones— que boicotearon el proceso de comarcalización *top-down* iniciado en 1982. En 1987 se relegó la cuestión comarcal a un segundo plano y se optó por la idea de crear mancomunidades de municipios que, de manera voluntaria se adaptasen a las llamadas *Demarcaciones Territoriales Homologadas* (DTH, en adelante) (Piqueras & Membrado, 1995, p. 352), que se describirán en el párrafo siguiente. Esta estrategia es la que, a grandes rasgos, inspira la Ley 21/2018, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, que se analizará en el punto 4.2.

Por su parte, en 1988, la Generalitat Valenciana publicó una alternativa a la comarcalización —no oficial— de referencia con tres niveles diferentes de desagregación: las llamadas Demarcaciones Territoriales Homologadas (DTH, en adelante) (Decreto 170/1985, de 28 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana). Las de tercer nivel coincidían con las tres provincias. Las 16 DTH de segundo nivel partían de las comarcas de Joan Soler, añadiendo las menos pobladas a las vecinas, a fin de que todas fueron viables demográficamente (figura 2). Esta concepción anexionista deriva del debate entre comarcas geográficas homogéneas y comarcas funcionales heterogéneas: entre los planteamientos deterministas de las primeras y los posibilistas de las segundas (Rullan, 2001, p. 151). El papel de estas DTH posibilistas consistía en coordinar en una única división territorial las áreas de actuación funcional (sanitarias, judiciales, escolares, agrarias, etc.). Las 34 DTH de primer nivel seguían la propuesta homogénea y determinista de Joan Soler (con algunos ligeros retoques) y servían como referencia para el proceso de construcción *bottom-up* de las comarcas a partir de mancomunidades: se pretendía incentivar particularmente aquellas mancomunidades que se aproximasen al modelo comarcal de las DTH de tercer nivel (Figura 1), igual que la Ley 21/2018 impulsa también este tipo de mancomunidad de interés

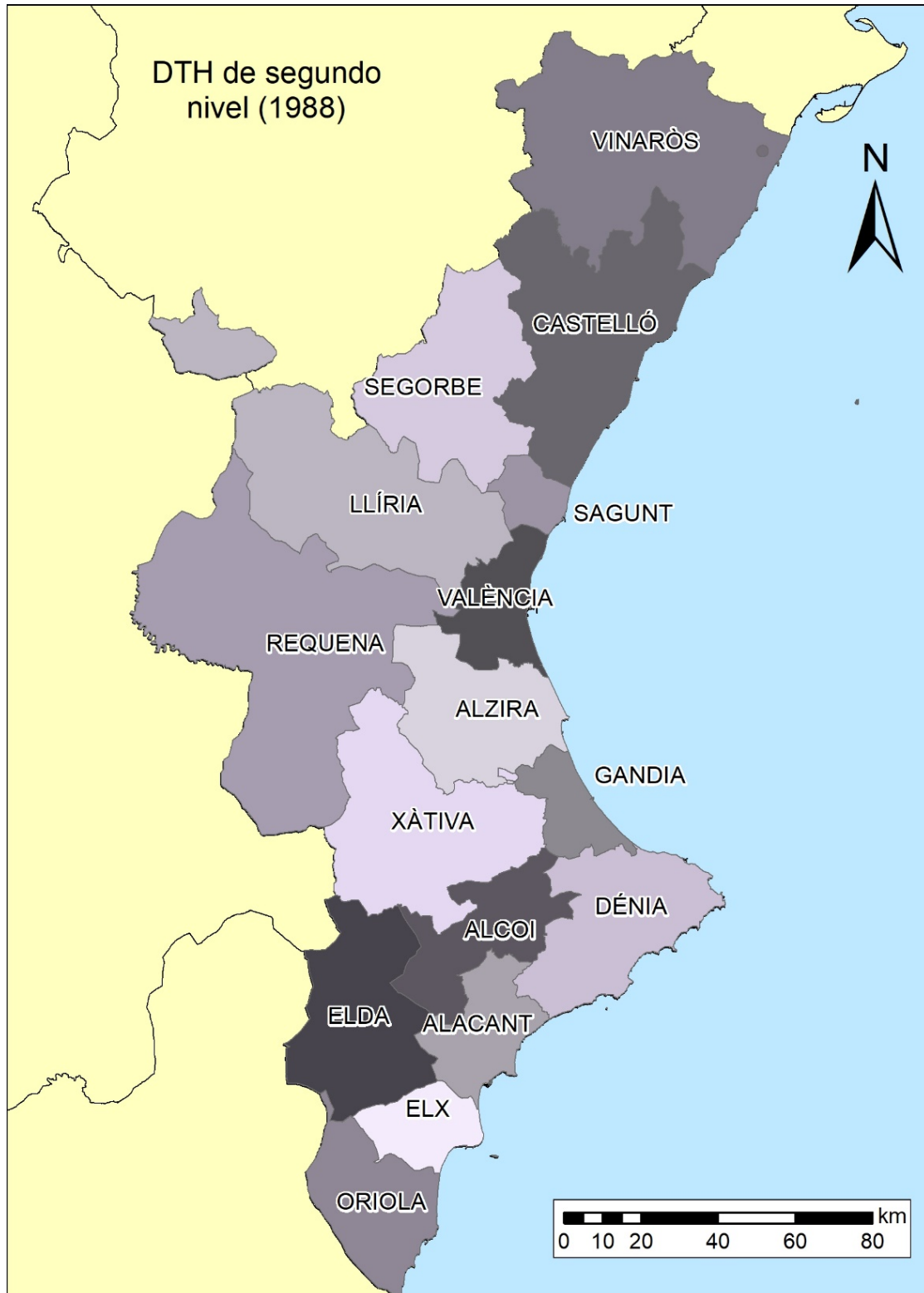
comarcal. Sin embargo, el apoyo a la comarca voluntariamente mancomunada fue también paralizado en 1989, con lo que se inició una etapa marcada por un progresivo desinterés por la comarca, acentuada en los años posteriores por los sucesivos gobiernos autonómicos conservadores (Membrado, 2013, p. 20).

Figura 1. Demarcaciones Territoriales Homologadas de Primer Nivel (1988)



Fuente: elaboración propia a partir de Conselleria d'Administració Pública (1987)

Figura 2. Demarcaciones Territoriales Homologadas de Segundo Nivel (1988)



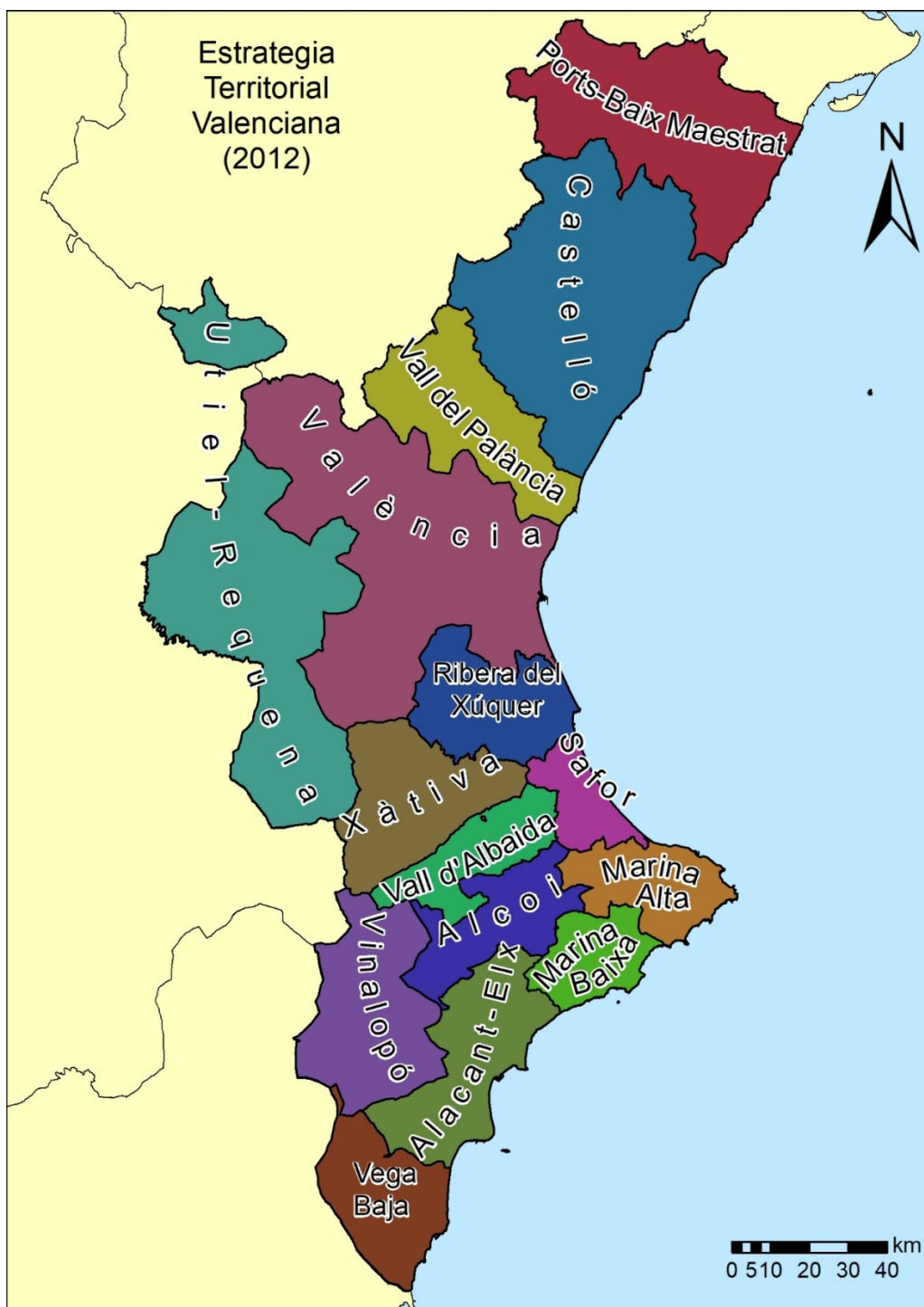
Fuente: elaboración propia a partir de Conselleria d'Administració Pública (1987)

Con todo, en 2012 la Generalitat Valenciana propuso una estrategia territorial que debería guiar el crecimiento sostenible de la Comunitat Valenciana hasta 2030 en materias tales como el agua, el suelo, el paisaje, la vivienda, el patrimonio ambiental, el mundo rural, las infraestructuras, la



innovación y la dinamización económica (Muñoz & Doménech, 2012). Esta estrategia definía 15 áreas funcionales para la gestión y la planificación territorial supramunicipal, delimitadas a partir de varios criterios (desplazamiento de personas, expansión urbana, prestación de servicios supramunicipales, corredores de transporte público), y capaces de articular el territorio de una manera integral y ordenada.

Figura 3. Áreas funcionales (Estrategia Territorial Valenciana) (2012)



Fuente: elaboración propia a partir de Muñoz & Doménech (2012)

Estas 15 áreas funcionales —heterogéneas y posibilistas, como las 16 DTH de segundo nivel— buscaban que cada ámbito territorial tuviera un umbral mínimo de población (unos 100 000 habitantes) que lo hiciera viable funcionalmente. La principal diferencia entre ambas propuestas es que las 16 DTH —más rígidas en sus límites— ni crean espacios metropolitanos ni rompen el ámbito provincial (Figura 2), mientras que las áreas funcionales sí que crean dos macroáreas funcionales para cada uno de los dos grandes espacios metropolitanos (el de Alacant-Elx y el de la ciudad de València) y, además, fusiona el Camp de Morvedre (provincia de València) con el Alto Palancia y parte del Alto Mijares (ambos en la provincia de Castelló), con el fin de primar la funcionalidad sobre el intocable —hasta el momento— límite provincial (Figura 3) (Membrado, 2016, p. 17).

La Estrategia Territorial de 2012 ha sido superada con la llegada en 2015 del Gobierno llamado *del Botànic* a la Generalitat Valenciana (PSPV-Compromís, con el apoyo de Podemos desde 2019). El *Botànic* ha intentado resucitar la comarca, pero no la tradicional con descentralización administrativa, sino una versión más suave y flexible, articulada mediante la mancomunidad de municipio. La novedad del proyecto de la Generalitat Valenciana consistiría en fomentar aquellas mancomunidades que coincidieron con los límites de las comarcas (o DTHs de primer nivel). Esta no era una idea nueva, ya que entre 1987 y 1989 se trató de implementar esta modalidad suave de comarcalización. En el punto siguiente (4.2) se explicará cómo se está implementado por ahora este novedoso y particular modelo valenciano de política territorial.

#### **4.2 Ley de Mancomunidades**

La Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, tiene como objetivo último fomentar el desarrollo de las mancomunidades y de los municipios y, por ello, configura un eje básico en la prestación de servicios más eficientes y eficaces a la ciudadanía y una referencia básica para las políticas de la Generalitat y el resto de las administraciones valencianas. El artículo 2 de la Ley dice que la mancomunidad es una asociación voluntaria de municipios que se constituye para gestionar o ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios a la ciudadanía, y que potencia un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos municipios.

Como ya propuso Boix (2013), el anteproyecto de ley establece dos figuras territoriales para la prestación en común de servicios. Por un lado, la mancomunidad de ámbito comarcal, para favorecer la creación de mancomunidades basadas en las delimitaciones comarcales históricas (Figura 1, con el único cambio de que l’Horta Nord, Oest y Sud se fusionan en l’Horta Nord y

l'Horta Sud) o, en su caso, según determine una futura ley de delimitación comarcal; por otro, la mancomunidad ordinaria para la prestación de servicios. Dentro de este segundo tipo pueden reunirse incluso municipios de diversas comunidades autónomas, siempre que estos municipios limítrofes estén vinculados por características e intereses comunes con los municipios valencianos adyacentes (art. 3.3). Es el caso de la mancomunidad de la Taula del Sénia, que une municipios catalanes, valencianos y aragoneses (Galindo & Santasusagna, 2020, p. 354). Asimismo, las entidades locales menores podrán formar parte de las mancomunidades (art. 3.4).

Tanto si se trata de mancomunidades de interés comarcal como si solo pretenden la prestación de servicios, estos entes serán considerados entidades locales, podrán prestar servicios y gestionar actividades de ámbito supramunicipal y podrán asumir competencias delegadas por otras administraciones públicas (arts. 2.1, 2.2 y 3.6). En el caso de las mancomunidades de ámbito comarcal, favorecidas por la norma, se pretende reforzar su autonomía de actuación, y prevé que la Generalitat Valenciana pueda darles asesoramiento y apoyo y facilitar que la mayoría de los programas y actuaciones de la Generalitat Valenciana y de las diferentes diputaciones se gestionen desde estos entes comarcales. En cambio, las mancomunidades de servicios estarán simplificadas al máximo y se adaptarán a la realidad de los servicios que se prestan.

Para obtener la calificación de ámbito comarcal (art. 12) las mancomunidades solo podrán incorporar municipios cuyo territorio se encuentre en una misma comarca; además, los municipios mancomunados deberán ser, al menos, la mitad más uno de los municipios pertenecientes a dicha comarca. Las competencias que podrán gestionar las mancomunidades de ámbito comarcal son: sostenibilidad medioambiental, gestión de los residuos sólidos urbanos y del ciclo del agua; seguridad, policía local, guardería rural y emergencias; sanidad y bienestar social; cultura, juventud, educación y deportiva; fomento económico y desarrollo local; urbanismo, vivienda y ordenación del territorio; infraestructuras, dotaciones y equipamientos; participación ciudadana, igualdad, información y comunicación; y contratación y gestión administrativa y modernización.

Asimismo, la ley de Mancomunidades pretende facilitar y simplificar el funcionamiento de las mismas, reforzando su autonomía de actuación como entidad diferenciada de los propios municipios que la componen, a fin de consolidar su capacidad de gestión. Conviene resaltar que la ley pretende dotar del máximo de autonomía posible a las mancomunidades para que se autorregulen a través de sus propios estatutos, cuyo contenido mínimo se establece en el artículo

11 de la ley. En todo caso, los órganos de gobierno y administración serán representativos de los ayuntamientos mancomunados mediante la participación de la alcaldesa o el alcalde y del resto de sus representantes (art. 11). En concreto, respecto a las mancomunidades de ámbito comarcal, todos los municipios y entidades locales, en su caso, integrantes de la mancomunidad tendrán derecho, por lo menos, a un representante. El número de representantes se incrementará adicionalmente, por tramos de población.

Los estatutos deberán garantizar los derechos de participación de las distintas formaciones y agrupaciones políticas presentes en el pleno de la mancomunidad. Las mancomunidades podrán disponer de personal propio: en todas deberá existir, al menos, un puesto de trabajo al que corresponderá el desempeño de las funciones públicas.

Las mancomunidades, además de disponer de recursos económicos diversos (aportación de municipios, recargos respecto a tributos de la Generalitat, fondos de cooperación, subvenciones, etc.), también podrán recibir apoyo económico por parte de otras administraciones, como la Generalitat y las diputaciones provinciales, que deberán integrar necesariamente a las mancomunidades en sus planes estratégicos de subvenciones. Asimismo, podrán participar en las convocatorias autonómicas y provinciales de ayudas y subvenciones dirigidas a los municipios. Más aún: se determinará reglamentariamente, mediante decreto del Consell, que las mancomunidades de ámbito comarcal tengan carácter prioritario para beneficiarse de partidas económicas correspondientes a determinados fondos. Y lo que es más importante, con el fin de promover el desarrollo de la mancomunidad de ámbito comarcal, la Generalitat establecerá líneas de financiación para este tipo de entidad local. Asimismo, las diputaciones provinciales auxiliarán a las mancomunidades en competencias de materia tributaria y otros ingresos de derecho público, y deberán articular una colaboración permanente con las mancomunidades para hacer efectiva la prestación de servicios. En particular, las diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios.

El título X de la ley regula la relación de las mancomunidades con el resto de administraciones públicas. La Generalitat podrá coordinar el ejercicio de las competencias de las mancomunidades de ámbito comarcal entre sí y, especialmente, con las competencias de la Generalitat. Por otro lado, las mancomunidades podrán celebrar convenios de cooperación o asumir funciones en coordinación con otras administraciones públicas, orientadas exclusivamente

a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos. En este sentido, la Generalitat y las diputaciones provinciales prestarán especial asesoramiento y apoyo a las mancomunidades de ámbito comarcal, fomentando su participación en programas y actuaciones que hayan de realizarse en su ámbito.

### **4.3 Cuestionamiento y avances en la Ley de Mancomunidades**

La Ley valenciana de Mancomunidades no es apoyada por los grupos políticos conservadores, que defienden el *statu quo* monopolizado por la provincia y recelan de cualquier ley que pueda hacerle perder competencias. El cuestionamiento de la Ley valenciana de Mancomunidades ante el Tribunal Constitucional por parte de más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados explica, en buena medida, el retraso en su implementación efectiva. Todavía hoy —en 2022— muchas de las medidas contempladas en esta ley tienen pendiente desplegar sus efectos; bien es verdad que cabe esperar que, tras la constitución de las primeras mancomunidades de ámbito comarcal y la aprobación de los presupuestos para 2022, se empiece a ver los frutos de esa nueva ordenación del sistema valenciano de gobierno de lo local.

El primer y mayor embate contra la nueva Ley de Mancomunidades procedió del Partido Popular, tradicional defensor de conservar el municipio y la provincia como los entes por excelencia sobre los que construir el gobierno de lo local. El recurso cuestionaba la ley a partir de un doble orden de razones. Por un lado, entendía que la ley, al establecer la figura de mancomunidades de ámbito comarcal, pretendía asimilar mancomunidades y comarcas eludiendo de esta forma la normativa estatutaria y estatal que impone requisitos más exigentes para la creación de las comarcas. Al tiempo, interpretaba que esta nueva figura, tal y como está regulada, supone una injerencia de la comunidad autónoma en la libre asociación de los municipios y que la ley impone a la diputación provincial una serie de reglas en materia de financiación y subvenciones y en materia de servicios y funciones de asesoramiento y apoyo que vulnerarían la autonomía provincial. Pues bien, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC, en adelante) 105/2019, de 19 de septiembre, resolvió desestimar el recurso respecto a la primera crítica y declarar la constitucionalidad de los preceptos cuestionados por el segundo orden de razones siempre que se interpreten en los términos que establecen los propios fundamentos de la sentencia.

En concreto, la STC entiende que la primera queja de los recurrentes no puede ser acogida en cuanto falta su presupuesto, esto es, la identificación entre las mancomunidades de ámbito

comarcal y las comarcas a la que hace referencia el *Estatut* valenciano. La comarca, como se ha explicado, es una agrupación de carácter forzoso que tiene su origen en la voluntad del legislador y que crea un nuevo nivel territorial en la comunidad. Por el contrario, las mancomunidades son de carácter voluntario y expresión del derecho de asociación de los entes locales, fruto de una decisión autónoma, y no suponen ningún nuevo escalón en la organización territorial autonómica: son los propios municipios los que actúan en el ámbito de sus competencias de forma coordinada a través de un ejercicio mancomunado de sus potestades. Además, según la STC, la Ley 21/2018 no impone la asociación de todos los municipios de una determinada demarcación territorial o comarca (Figura 1), sino que la adscripción es plenamente facultativa para los municipios.

Al negar la posible injerencia autonómica en la autonomía local, el Tribunal Constitucional reflexiona sobre la tendencia descentralizadora propia del gobierno de lo local en el actual mundo globalizado, descrita en el punto 2.1. Dicho tribunal remarca el interés autonómico en la organización de las entidades supramunicipales en su territorio, ya que existen intereses públicos que trascienden el ámbito municipal. Entre esos intereses están los vinculados a la más efectiva y eficiente gestión de los servicios locales, y pone de relieve la existencia de una relación entre los servicios prestados por dichas entidades y las competencias autonómicas.

Por lo que se refiere al segundo orden de razonamientos del recurso relacionados con la posible vulneración de la autonomía provincial garantizada constitucionalmente, la STC establece que los preceptos cuestionados se limitan a fijar una obligación general que ha de ser concretada en cada convocatoria de ayudas o subvenciones y que en nada vulnera la autonomía provincial, dado, entre otras cosas, que esa actividad subvencional se integra con naturalidad en las funciones de apoyo y asistencia a los municipios que son propias de las diputaciones provinciales; además, los intereses de las mancomunidades son los de los entes locales mancomunados, pues estas son un instrumento fundamental para la gestión municipal compartida dentro de un mapa local caracterizado por la proliferación de municipios pequeños (STC 41/2016, FJ 8). Dicho de otra forma, la gestión mancomunada o no de los servicios de los municipios en nada afecta a las competencias provinciales que permanecen inalteradas. De la misma forma, la prioridad en la colaboración de las diputaciones provinciales con las mancomunidades de ámbito comarcal tampoco afecta al contenido esencial de la obligación de asesoramiento y apoyo de las diputaciones a los municipios, siendo que, además, el precepto cuestionado nada dice respecto al modo de plasmar dicha prioridad, lo que sigue quedando a discreción de las diputaciones provinciales. Lo mismo ocurre con la incorporación de las

inversiones propuestas por las mancomunidades al plan de obras y servicios de las diputaciones. Además, la regla no expresa exclusividad ni imposición por lo que no impide una verdadera capacidad decisoria propia de la diputación provincial acerca de la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales (Reverter, 2020, p. 511).

El segundo embate contra la nueva Ley de Mancomunidades procedió del propio Gobierno de España —liderado entonces por el PSOE— y hacía referencia a la disposición adicional segunda de la Ley de Mancomunidades en la que se contemplaba la posibilidad de mancomunar las competencias en materia de policía local. Sentencias previas del Tribunal Constitucional había rechazado la posibilidad de esa prestación mancomunada y de la creación de cuerpos supramunicipales de policía local por esta vía. El anuncio del recurso ante el Tribunal Constitucional obligó a una negociación *in extremis* a través por la que el Estado se comprometía a retirar el recurso de inconstitucionalidad en la medida en que la Generalitat modificara dicha disposición en el sentido de referirse a *asociaciones de municipios* y no a *mancomunidades*. Dados los requisitos muy exigentes establecidos, la implementación de la policía mancomunada ha quedado reducida a pueblos muy pequeños y limítrofes, como son los recientes casos de la asociación a estos efectos entre Simat de la Vall d'igna y Benifairó de la Vall d'igna o el de la asociación entre Alcàntara del Xúquer y Càrcer.

Estos cuestionamientos han acabado retrasando la implementación de buena parte de los preceptos de la ley en lo que se refiere a las mancomunidades de ámbito comarcal. De hecho, en la actualidad solo se ha declarado formalmente una mancomunidad con esta naturaleza —la Ribera Alta (Resolución de 16 de marzo de 2022, de la Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial y Políticas contra el Despoblamiento, DOGV, 9308 de 29 de marzo de 2022)— y otras pocas —Alto Palancia, el Camp del Túria, Circuit Cultural Comarcal Marina Alta, La Safor, Costera-Canal, Rincón de Ademuz, La Serranía y Canal de Navarrés— están en trámite de conseguirlo. Es obvio que la inexistencia hasta hace poco de este tipo de mancomunidades ha hecho innecesario implementar las medidas en relación con los fondos y programas de ayuda dirigidas a las mismas. Recientemente, no obstante, se ha establecido dentro del programa de subvenciones para gastos corrientes de los entes supramunicipales una línea específica para las *mancomunidades de ámbito comarcal*: la Ley 8/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022 incluye la línea de subvención S8864000 cuya finalidad es la financiación de los gastos de personal y funcionamiento de este tipo de mancomunidades, dotada con 1 000 000 €. Las bases reguladoras de dicha línea de ayudas se encuentran en

estos momentos en fase de redacción y tramitación. La previsión, en definitiva, es que esta ley pueda desenvolver todo su potencial a partir de 2023.

#### **4.4 Mancomunidades vs consorcios**

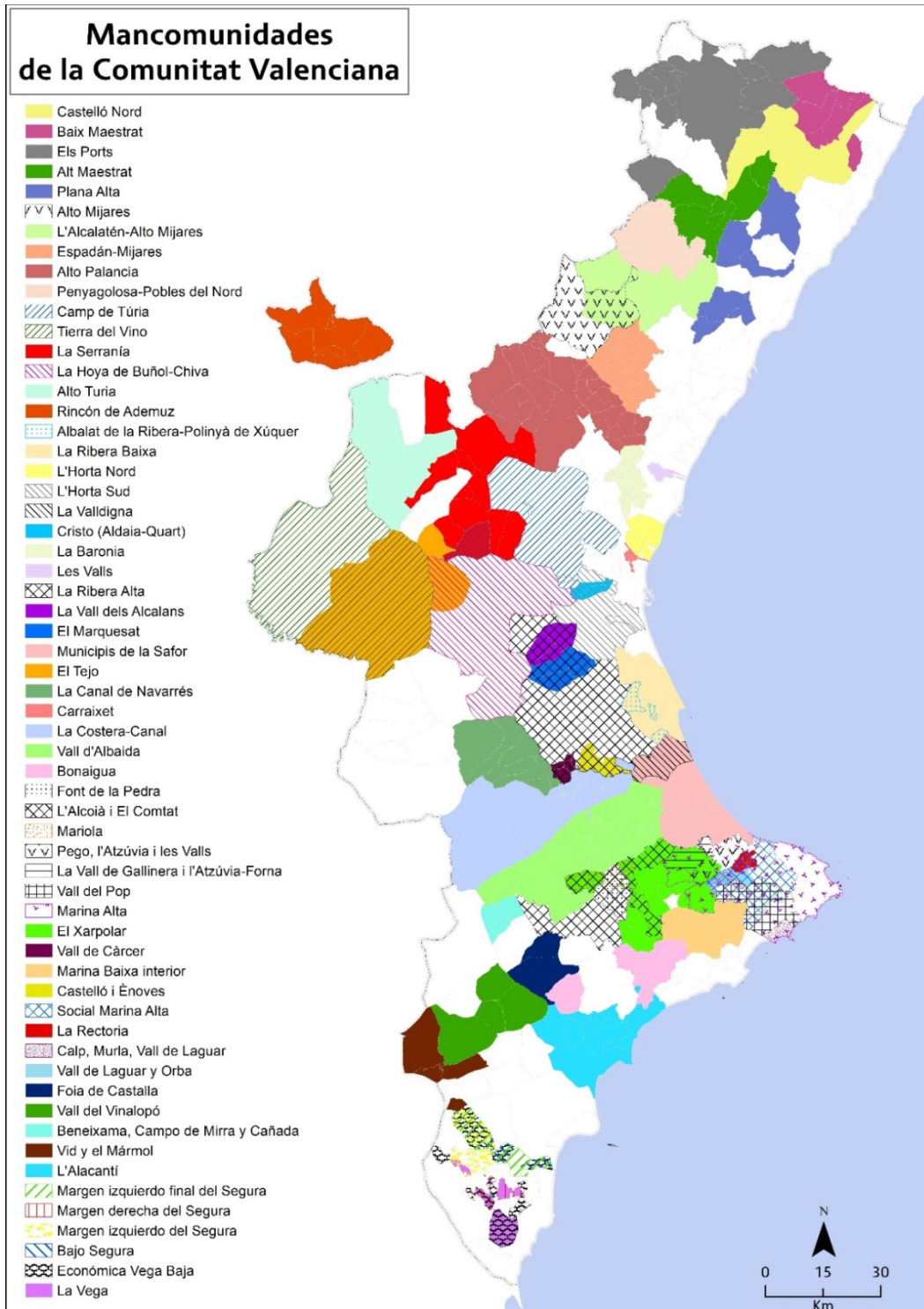
La Ley Valenciana de Mancomunidades de interés comarcal pretende impulsar este tipo de entidad local y mejorar su actual funcionamiento, que actualmente muestra un carácter puramente administrativo ligado a las formas tradicionales de gobierno y lejos de las fórmulas de gobernanza más relacional, estratégica y proactiva (Farinós & Gomis, 2017, p. 486).

El mapa de la Figura 4 muestra las actuales mancomunidades valencianas. Al lado de los mapas de las Figuras 1, 2 y 3, elaborados por el legislador (*top-down*) abarcando la totalidad del territorio, la complejidad y heterogeneidad de la Figura 4 deriva de las diferentes tipologías mancomunales (donde algunos municipios pertenecen a varias mancomunidades y otros a ninguna) y de su carácter voluntario (*bottom-up*). Las tres principales tipologías de mancomunidades son: las que se corresponden aproximadamente con comarcas (Figura 1) y que prestan servicios diversos y gestionan actividades de ámbito supramunicipal, como son el Alto Palancia, el Camp de Túria o la Ribera Alta (que optan a la figura de Mancomunidad de Interés Comarcal), pero también otras como la Tierra del Vino, la Vall d'Albaida y l'Alacantí; las que prestan un único servicio (abastecimiento o depuración de aguas, turismo, servicios sociales, etc.) y que agrupan unos pocos municipios (a veces discontinuos entre sí); o aquellas comarcas que se separan en dos o más mancomunidades de tamaño medio por diferencias de intereses mancomunales, económicos o políticos. Por último, cabe mencionar que algunos municipios de gran tamaño —y, por tanto, más autosuficientes—, al lado de otros pequeños y medianos —pero incapaces por ahora de asociarse estratégicamente con otros— no forman parte de ninguna mancomunidad.

Determinadas actividades no ligadas directamente a la prestación de servicios hacen preferible recurrir a la figura del consorcio antes que a la de la mancomunidad. Como paradigma de consorcio cabe mencionar los *Pactos por el empleo*, participados por administraciones públicas, entidades privadas y agentes locales, y enmarcados en la Estrategia Europea de Empleo, lo que les permite recibir recursos de fondos estructurales de la UE si se trata de territorios —como el valenciano— que presentan altas tasas de desempleo (Pitarch & Planells, 2013, p. 11). Estos pactos derivan de iniciativas de estrategias comunes, son impulsados desde la Universidad y acometidas por los propios Pactos (Hermosilla, 2021).



Figura 4. Mancomunidades de la Comunitat Valenciana (2021)

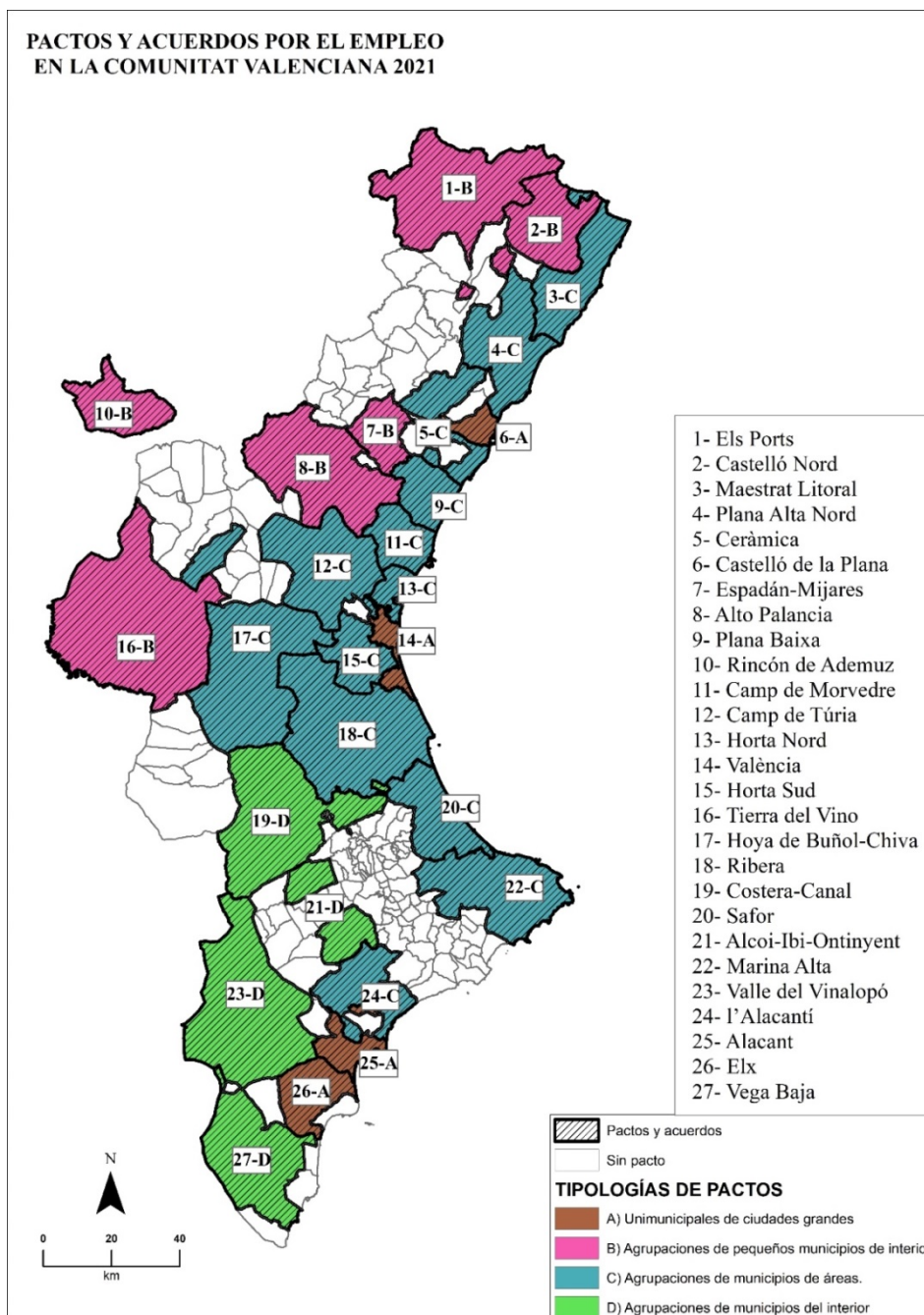


Fuente: elaboración propia a partir de Herмосilla (2022)

En la Figura 5 se muestra la heterogeneidad de los pactos territoriales por el empleo en la Comunitat Valenciana, donde podemos distinguir hasta cuatro tipologías de ámbito territorial: los de las grandes ciudades (València, Alacant, Elx, Castelló); las agrupaciones de pequeños municipios de interior; las agrupaciones de municipios metropolitanos (sin la metrópoli de la que

dependen) y litorales; y las agrupaciones de municipios de interior encabezados por una o varias ciudades intermedias (Fansa, 2021). Por último, cabe mencionar que algunos municipios (tanto del interior como del litoral) no han sido capaces de consensuar e integrarse en ningún pacto por el empleo. Cabe señalar que en 2022 se constituirán dos nuevos pactos en comarcas del interior (la Serranía y el Valle de Ayora), con los que el mapa valenciano de pactos por el empleo se densificará respecto al de la Figura 5.

Figura 5. Pactos y acuerdos por el empleo en la Comunitat Valenciana (2021)



Fuente: elaboración propia a partir de Fansa (2021)

## 5 Discusión de resultados

La Ley 21/2018, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, es el enésimo intento de implementar una territorialización valenciana, si bien no es demasiado novedosa en el fondo, ya que parte de una idea que ya se planteó en 1987–1989 por la propia Generalitat Valenciana y, además, otras leyes autonómicas no valencianas han desarrollado este tipo especial de mancomunidad *evolucionada* que es la mancomunidad *de ámbito comarcal* (con otros nombres como *integral*, *de interés general*, *de interés comunitario*, etc.). La creación de este tipo de mancomunidad particular manifiesta una voluntad política por parte de la autonomía de delegar competencias municipales en favor de la mancomunidad (Barrero, 2020, p. 91).

Castilla y León ha implementado sus propias mancomunidades *evolucionadas* y, además, es una de las cuatro comunidades donde hay comarcas oficiales (con competencias transferidas), aunque solo sea una: la de El Bierzo. El reconocimiento como comarca administrativa por las Cortes de Castilla y León (Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo) se debe a su sentimiento diferencial tanto cultural (está a medio camino entre León y Galicia y en su zona oeste se habla gallego), como fisiográfico (no forma parte de la cuenca del Duero, como la mayor parte de Castilla y León, sino de la del Miño-Sil) e histórico (creación de la efímera provincia de El Bierzo en 1822). Pero más allá de El Bierzo, cabe señalar que una de cada cuatro mancomunidades españolas se sitúa en Castilla y León (245 de un total de 1000), con lo cual la racionalización de su planta territorial es perentoria. La ley autonómica 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno de la Comunidad de Castilla y León (LORSERGO) delimita espacios funcionales para efectuar la ordenación territorial, planificar y programa los servicios autonómicos, de acuerdo con el modelo territorial delimitado, potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario. La LORSERGO pretende reorganizar las mancomunidades ordinarias para crear las llamadas *de interés general*, con el fin de que estas gestionen con eficiencia los recursos municipales a través de la generación de economías de escala (Bello, 2020, p. 121).

Por su parte, la Ley de Mancomunidades de Extremadura también prioriza un tipo especial de mancomunidad llamada *integral*. En 2003 se promovió la estrategia de reordenar las mancomunidades preexistentes con el fin de crear una red de entidades locales supramunicipales que abarcara *ordenadamente* a todos los municipios extremeños a través de mancomunidades *integrales*. Estas tenían como objeto prestar conjuntamente una serie de

servicios más extensa y variada que la de las mancomunidades existentes. La mancomunidad integral extremeña se concibe como un instrumento que permite que municipios que comparten una realidad económica, social y cultural, o una tradición propia común, puedan estructurar en conjunto la prestación de sus servicios y las políticas de desarrollo local (Durán, 2020, p. 164). En la actualidad sigue vigente esta estrategia territorial en Extremadura, auspiciada por todos gobiernos regionales.

También en La Rioja existen las mancomunidades llamadas de *interés comunitario* (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, artículo 60) y en Aragón la ley de mancomunidades *comarcales* (Ley 7/1999, de 9 de abril de Administración Local de Aragón, artículo 86). No obstante, con el fin de hacer frente a las dificultades que tienen los pequeños municipios para la prestación de servicios, en Aragón se superó este modelo mancomunado y se oficializó la comarca, con competencias transferidas, en 2006. El modelo aragonés se fundamenta en el principio de que la cercanía en la toma de decisiones supone una mejor asignación de los recursos para la prestación de servicios. Su objetivo es que toda la ciudadanía, independientemente de donde resida, pueda desarrollar nuevas actividades económicas en el territorio, y mejorar así su calidad de vida (Infante, 2010, p. 60).

El otro modelo comarcal implementado en España es el catalán, si bien este último difiere bastante del aragonés. En Cataluña, la comarca posee un gran arraigo histórico (estuvo vigente entre 1936 y 1939 y lo está actualmente desde 1988) y la división territorial interna se diseña, al margen de la provincia, mediante la creación de la veguería, ente local mayor que la comarca, pero menor que la provincia (Burgueño, 2001, p. 197). El debate comarcal en Cataluña parece aparcado, si no superado: a diferencia de Aragón, allí la comarca no tiene un núcleo de competencias estatutariamente transferido y su operatividad depende de la capacidad de pactar con otros entes territoriales (Generalitat, diputación, municipio, mancomunidad, entidad metropolitana) (Font & Fuentes, 2014, p. 62-63). El *Estatut* de 2006 considera que la estructura territorial catalana es, además del municipio, la veguería, que debía sustituir la estructura provincial (Casadevall & Argullol, 2014, p. 51). Esta propuesta estatutaria —la sustitución de las 4 provincias por diversas veguerías— fue paralizada por el Tribunal Constitucional en 2010, a instancias del recurso presentado por el Partido Popular contra varios de sus artículos, en la sentencia de 28 de junio de 2010. La STC permitía la creación de las veguerías como un nuevo ente territorial o la sustitución nominal de la diputación provincial por el *Consell de Vegueria*, sin posibilidad de modificar el tradicional límite provincial (Nel-lo, 2014, p. 76). Por otro lado, la Ley de Organización Territorial de Cataluña (1987) promovía la fusión de las cuatro provincias en

una: la de Cataluña. Esta nueva provincia hubiera absorbido las diputaciones (como ya pasó en las comunidades uniprovinciales y en Canarias) y hubiera sido el punto de partida para adoptar la nueva división territorial supracomarcal en veguerías, destinada a la organización periférica de la Generalitat (Burgueño, 2001, p. 197). Existía ya un precedente en la unificación de las cuatro provincias en una sola: la *Mancomunitat de Catalunya* (1914–1925), que fue el paradigma de las reivindicaciones regionales y nacionalismos periféricos emergentes en la España de comienzos del siglo XX, como repuesta a las políticas centralizadoras del nuevo Estado de orden liberal (Gifreu, 2015, p. 50).

En el País Vasco se crearon siete comarcas administrativas o *cuadrillas* en Álava, delimitadas según la norma foral 63/1989, de 20 de noviembre, y se dotaron de competencias diversas como la recogida de residuos, promoción turística y sociocultural o políticas de juventud. A nivel autonómico están vigentes las llamadas *áreas funcionales*, que son el marco de referencia supramunicipal del Gobierno Vasco por lo que respecta a políticas medioambientales, urbanas, industriales, rurales, de infraestructuras y equipamientos y culturales (Leturiondo y de la Puerta, 2021, p. 869). Los factores demográficos y económicos han primado en la configuración de las áreas funcionales vascas sobre los factores históricos, de manera que estas no se ajustan a los límites de los tres territorios históricos ni a los de las cuadrillas alavesas (Dávila, 2012, p. 189). Estas áreas intermedias supramunicipales forman parte de la estrategia de consolidación y desarrollo de la llamada ciudad-región global vasca.

Como ya se ha mencionado, actualmente solo hay 3 entidades metropolitanas en España (dos en València y una en Barcelona), pero ninguna en Madrid que, por ahora, no ha tenido interés por implantar alguna forma de planificación y gestión del territorio metropolitano con el que abordar de forma integrada los problemas propios de la gran metrópoli castellana. Ha prevalecido el protagonismo municipal que ha privilegiado su interés y ha hecho inviable la planificación del territorio metropolitano. El resultado ha sido una expansión urbana caracterizada por el despilfarro territorial y el deterioro ambiental (Valenzuela, 2019, p. 325) y la falta de regulación ha facilitado un proceso de urbanismo neoliberal (Córdoba & Morcillo, 2020, p. 86). La figura de la mancomunidad intermunicipal ha sido la fórmula de cooperación supramunicipal más habitual en Madrid, aunque muchas de ellas tienen una actividad limitada o nula (Ferreira, 2006, p. 81) y una racionalidad espacial discutible e inapropiada para gestionar una metrópoli como la madrileña (Valenzuela, 2019, p. 276).

Andalucía contempla en el artículo 97.2 de su Estatuto de 2007 la creación de comarcas, pero diversos factores han obstaculizado este proceso, como la sólida identificación con la provincia y la competencia de la mancomunidad (Copano y Ventura, 2013, p. 344). Según la ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local, la mancomunidad es una entidad de cooperación territorial para la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia (Barrero, 2010, p. 63).

Ante la ausencia de políticas territoriales *top-down* en Castilla-la Mancha, que contempla la comarcalización en el Estatuto pero que nunca se ha implementado, son las entidades supramunicipales mancomunadas *bottom-up* las que han prosperado. Estas han creado un mapa complejo y heterogéneo donde un mismo municipio a menudo pertenece a distintas mancomunidades. Se observa que los principales núcleos urbanos, en general, no forman parte de dichas mancomunidades, lo que muestra el poco interés de estos por mancomunarse con ayuntamientos menores o el desinterés de los pequeños y medianos municipios por incluirlos (Pillet, 2015, p. 10). Frente a las mancomunidades de carácter rural, las áreas funcionales urbanas castellano-manchegas deberían gestionar mejor el policentrismo propio de la región y la complementariedad urbano-rural, a través de una política territorial que incluyera estructuras administrativas e instrumentos de gobernanza y desarrollo regional (Pillet et al., 2018, p. 177).

En Navarra también predomina la mancomunidad como entidad supramunicipal, si bien cabe distinguir entre las que abarcan una generalidad de funciones, como la de Pamplona y comarca, y las que se constituyen solo para determinados servicios (Romeo, 2016, p. 155). A pesar de que su Estatuto contempla la comarca como entidad local, en Cantabria también predomina la mancomunidad como principal entidad supramunicipal. El Estatuto de Asturias contempla la comarca, aunque esta no se ha implementado por ahora; entre las iniciativas supramunicipales asturianas cabe mencionar la Mancomunidad Comarca de Avilés, que entre sus objetivos promueve el turismo (Benito, 2016, p. 296); y el Consejo de Desarrollo Comarcal del Nalón y el Consorcio de Desarrollo de la Montaña Central, que elaboran estrategias de cooperación intermunicipal y de desarrollo territorial integral (Rodríguez et al., 2005, p. 194).

En referencia al caso balear, Rullan (2001, p. 151) plantea el debate entre comarcas formales homogéneas y regiones funcionales heterogéneas. Las primeras tienen planteamientos deterministas y abogan por la geografía física y el paisaje para delimitar la comarca, y las segundas son posibilistas y priman los polos de actividad económica, a la cual debe adaptarse la comarca en cada momento. En términos históricos el paisaje formal —la comarca geográfica—

era la única respuesta a las imposiciones del medio. En el mundo globalizado actual, el avance técnico permite superar las limitaciones del medio.

Las Illes Balears, junto a las Islas Canarias y Murcia, son las comunidades autónomas con menor número de mancomunidades. En el caso de Murcia se debe al gran tamaño de sus municipios, que son relativamente grandes y poblados (Llorente, 2014, p. 384), y constituyen en sí auténticas mancomunidades formadas por una cabecera municipal y sus pedanías. En cambio, en las islas, la existencia de cuatro *consells insulars* en Balears y siete *cabildos insulares* en Canarias, instituciones propias de autogobierno equivalente a la diputación provincial, hacen innecesario –dado el pequeño tamaño de la mayoría de las islas mencionadas– recurrir a una nueva figura intermediada entre el municipio y la comunidad autónoma.

En Galicia se aprobó en 1996 una Ley de Comarcalización cuya viabilidad fue inmediatamente cuestionada tanto por los que la veían insuficiente, como por los que la veían excesiva (Lois & Aldrey, 2010, p. 593). Aunque la ley de 1996 no ha sido derogada *de iure*, sí que lo ha sido *de facto*. Galicia sí que se ha avanzado, en cambio, en la promoción de las áreas metropolitanas (Paül & Pazos, 2009, p. 228). El primer paso en esta dirección tuvo lugar en 2012, con la creación mediante ley autonómica del Área Metropolitana de Vigo. Sin embargo, esta no figura en el registro de entidades locales del Estado debido a un contencioso pendiente entre la Xunta y el ayuntamiento de Vigo. Por su parte, la mancomunidad es la fórmula de cooperación intermunicipal por excelencia en Galicia. De Diego y Vaquero (2016, p. 20) destacan el protagonismo que han adquirido últimamente dada las insistentes propuestas de fusión municipal, a las que se oponen la mayoría de los políticos locales, que ofrecen como alternativa la cooperación municipal mancomunada. Esta opción se ha implementado recientemente con cierto éxito en Francia, donde se ha creado una estructura supramunicipal de prestación de servicios y de ejercicio de competencias relevantes que abarca todo el Estado, con el fin de superar la extrema fragmentación del sistema municipal francés (Hertzog, 2012, p. 204).

De Diego y Vaquero (2016, p. 21) dudan de la eficacia actual de las mancomunidades en España, y destacan que solo dos tercios de ellas rinden cuentas anuales de su actividad. Barrero (2020, p. 92) señala que las voces críticas hacia las mancomunidades destacan sus carencias derivadas de las duplicidades organizativas que generan, de sus inconvenientes desde el punto de vista del control democrático, e incluso de su propia voluntariedad que, siendo aparentemente uno de sus puntos fuertes, a menudo da como resultado una demarcación territorial heterogénea, difícil de gestionar racionalmente y, también, difícilmente fiscalizable por

entes superiores. De hecho, como se ha apuntado en el punto 2.2, la LRSAL pretendía la disolución de todas las mancomunidades cuya sostenibilidad financiera no estuviera asegurada, aunque el propio legislador acabó retirando esta norma por la oposición que la decisión suscitó.

## 6 Conclusiones

El nuevo modelo de estado autonómico descentralizado que surgió de la Constitución española de 1978 no afectó ni los municipios ni las provincias, que continuaron con la misma configuración que había diseñado Javier de Burgos un siglo y medio antes. El joven régimen democrático aprovechó las estructuras municipales y provinciales ya existentes y superpuso una nueva forma de organización descentralizada –las comunidades autónomas–, sin que se reflexionara sobre si la estructura provincial era compatible con la autonómica.

Muchas disfunciones del escalón supramunicipal en España derivan de esta superposición entre autonomías y provincias, como se ha visto en el supuesto cuestionamiento de la autonomía provincial existente en la ley valenciana de mancomunidades. Las comunidades que quieren definir su propio modelo territorial se han visto obligadas a combinarlo con el provincial. Aragón y Cataluña han implementado un modelo *top-down* como es la comarca, definida por el legislador; este es un modelo ya superado por Cataluña, que desde 2006 prioriza la veguería como referencia territorial autonómica. Otras comunidades han optado por un modelo *bottom-up*, es decir, de mancomunidades, que pueden ser *ordinarias* para la prestación de servicios (como en Madrid, Andalucía, Castilla-la Mancha o Galicia) o *evolucionadas* (como Extremadura, Castilla y León, La Rioja o la Comunitat Valenciana). Estas mancomunidades evolucionadas van más allá de la pura gestión de servicios y aspiran también a la gestión de espacios funcionales para la planificación eficiente del territorio desde la comunidad autónoma. En la Comunitat Valenciana las políticas territoriales *top-down* solo han tenido éxito en la configuración de entidades metropolitanas, pero la reticencia de los partidos centralistas o el propio desinterés del gestor han hecho fracasar cualquier otro tipo de entidad supramunicipal propuesto (comarca, DTH, área funcional). Es por ello por lo que se ha llevado a cabo el enésimo intento de racionalizar –al menos parcialmente– el mapa territorial valenciano a través de una ley de mancomunidades que combina la voluntariedad de agrupación *bottom-up*, pero que al mismo tiempo incentiva la adhesión de los municipios mancomunados a una determinada demarcación *top-down* previamente establecida por el legislador como espacio de gestión administrativa y planificación territorial autonómica.



Sobre si es más adecuado un modelo territorial *top-down* o *bottom-up*, no puede afirmarse categóricamente que uno funcione mejor que otro: depende a menudo de las estructuras y coyunturas económicas, sociales y políticas de cada territorio en cuestión. Las políticas territoriales *top-down* (comarcas, mancomunidades evolucionadas, áreas metropolitanas y funcionales) son más homogéneas para una planificación territorial autonómica eficiente. Con todo, esa homogeneidad puede derivar en una rigidez en la demarcación territorial, especialmente en áreas de adscripción territorial discutible. Por su parte, las entidades locales *bottom-up* (mancomunidades o consorcios) tienen como ventaja su carácter voluntario y flexible, y como inconveniente su propia voluntariedad, que crea mapas heterogéneos (basados en intereses económicos y, a menudo, políticos, más que en factores de racionalidad territorial) que no permiten delimitar demarcaciones racionales de descentralización autonómica. Gracias a la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, en este territorio solo ha sido posible –por ahora– un modelo mixto de mancomunidad, donde la de tipo *ordinario* convive con la de tipo *extraordinario* (de interés comarcal).

Solo entidades voluntarias *bottom-up* (mancomunidades y consorcios), además del área metropolitana de València, han conseguido implementarse por ahora en la planta territorial valenciana. Las comarcas u otros entes supramunicipales *top-down* –con competencias transferidas– no han podido desarrollarse debido a la inacción gubernamental o a la oposición de los partidos conservadores, que se postulan tradicionalmente en la defensa y protección de las diputaciones. Por otro lado, en ocasiones se ha querido imitar el modelo uniformizador de la provincia y ha sobrado rigidez al intentar aplicar un modelo territorial *top-down*, cuando en realidad hubiera sido más lógico flexibilizar la planta territorial, de manera que algunos municipios se agruparan, por ejemplo, en entes comarcales y otros en entes metropolitanos.

La diversidad es un factor fundamental a la hora de configurar la planta territorial, ya que el territorio es heterogéneo y reclama una pluralidad tipológica de entes territoriales, para poder responder adecuadamente a cada realidad local. Por su lado, cabe buscar un equilibrio entre el factor funcional, social, identitario y paisajístico, ya que estos no solo son complejos *per se*, sino también variables en el tiempo. Por tanto, la gestión de contextos territoriales híbridos e inestables requiere una planta local flexible tanto por lo que respecta a la tipología de entes como en cuanto a posibles cambios de demarcación.

**Agradecimientos:** Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “Innovación socioeconómica y estrategias post-pandemia en los espacios metropolitanos de

Valencia y Zaragoza” subvencionado en el marco de la convocatoria de Proyectos de I+D+i del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica de Innovación 2017-2020 (PID2020-112734RB-C31/AEI/10.13039/501100011033).

**Declaración responsable:** Las/os autoras/es declaran que no existe ningún conflicto de interés con relación a la publicación de este artículo. Las tareas se han distribuido de la siguiente manera: el artículo ha sido coordinado por Joan Membrado. Las/os cuatro autoras/es han participado en la metodología, revisión bibliográfica y la redacción del artículo. El apartado de antecedentes corrió a cargo de Joan Membrado y Joaquín Martín-Cubas. El apartado de resultados (4.1. Demarcaciones comarcales, metropolitanas y funcionales) lo realizaron Jorge Hermosilla y Ghaleb Fansa. El resto de los resultados lo confeccionó Joaquín Martín-Cubas. En la discusión y conclusión participaron los cuatro autores. La elaboración de mapas estuvo a cargo de Ghaleb Fansa y Joan Membrado.

## Bibliografía

Albet, A. (2019). El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(1), 11-40.

<https://doi.org/10.5209/GEOP.63834>

Allain-Dupré, D. (2020). The multi-level governance imperative. *The British Journal of Politics and International Relations*, (4), 800-808. <https://doi.org/10.1177/1369148120937984>

Arrellano, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137. <https://doi.org/10.5209/rev.CGAP.222014.v1.n2.47538>

Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2022). Multi-level governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 528-539). Edward Elgar Publishing.

Balme, R., & Qi, Y. (2014). Multi-level governance and the environment: Intergovernmental relations and innovation in environmental policy. *Environmental Policy & Governance*, 24, 147-154. <https://doi.org/10.1002/eet.1635>

Barrero, C. (2010). Las entidades de cooperación territorial en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía: Mancomunidades y Consorcios. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, (6), 61-78.

<http://hdl.handle.net/11441/44234>

Barrero, C. (2020). De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución? *Documentación Administrativa*, (6), 81-102.

<https://doi.org/10.24965/da.i6.10765>

Bello, S. (2020). Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (13), 110–130. <https://doi.org/10.24965/reala.i13.10728>

Benito, P. (2016). Renovación urbana, herencia industrial y turismo: un proceso con elementos de éxito en Avilés (Asturias). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (72), 285-304.

<https://doi/10.21138/bage.2341>

Boix, A. (2013). *Una nova planta per als valencians*. Fundació Nexe.

Brugué, Q., & Gomà, R. (2001). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel Ciencia Política.

- Burgueño, J. (2001). Geografía y administración: Proyectar territorios en el siglo XXI. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (32), 191-207. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/409>
- Burgueño, J., & Guerrero, M. (2014). El mapa municipal de España. Una caracterización Sgeográfica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (64), 11-36. <https://doi.org/10.21138/bage.1687>
- Campomori, F., & Ambrosini, M. (2020). Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground. *Comparative Migration Studies*, 8(22). <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1>
- Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2017). Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 1995-2010. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>
- Casadevall, R., & Argullol, E. (2014). El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la província. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (78), 49-52. <https://doi.org/10.2436/20.3002.01.71>
- Charbit, C. (2020). From 'de jure' to 'de facto' decentralised public policies: The multi-level governance approach. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 809-819. <https://doi.org/10.1177/1369148120937624>
- Conselleria d'Administració Pública (1987). *Propuesta de Demarcaciones Territoriales Homologadas*. Generalitat Valenciana.
- Copano, L. & Ventura, J. (2013). Ámbitos intermedios en la provincia de Cádiz dentro de los procesos comarcalizadores en Andalucía. *Cuadernos Geográficos*, (52), 318-348. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/936>
- Córdoba, R., & Morcillo, D. (2020). Marco territorial de la producción de espacio en la región funcional de Madrid. *Ciudades*, (23), 71-93. <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.71-93>
- Dávila, N. (2012). Las características naturales como factor inicial para una correcta planificación territorial: Una aplicación al área funcional de Donostialdea- Bajo Bidasoa (País Vasco). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (60), 187-202. <https://doi.org/10.21138/bage.1504>
- Davoudi, S., Galland, D., & Stead, D. (2020). Reinventing planning and planners: Ideological decontestations and rhetorical appeals. *Planning Theory*, 19(1), 17-37.

<https://doi.org/10.1177/1473095219869386>

De Diego, A., & Vaquero, A. (2016). Redimensionamiento de la planta local: Retos frente al minifundismo de Galicia. *Red Localis* (Documento 5), 1-51.

<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30277.24803>

Durán, F. (2020). Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (14), 161-179.

<https://doi.org/10.24965/reala.i14.10825>

Evans, M. (2019). International policy transfer. In D. Stone & K. Moloney (Eds), *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration* (pp. 94-110). Oxford University Press.

Fansa, G. (2021). Pactos por el empleo en la Comunitat Valenciana. In J. Hermosilla, J.V. Frechina (Coord.), *Claus del desenvolupament territorial. Xarxes territorials valencianes* (pp. 75-90). Universitat de València.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32. <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>

Farinós, J., & Gomis, A. (2017). La contribución de las fórmulas existentes de cooperación intermunicipal en la equidad territorial: el caso de la Mancomunitat de la Ribera Alta. *Estudios Geográficos*, 78(283), 465-491. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201716>

Farinós, J., & Olcina, J. (2022). *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.

Ferreira, A. (2006). La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico español. *Urban Public Economic Review*, (6), 69-88.

Font, J., & Fuentes, J. (2014). Un nou paper per a les comarques: Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les? *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (78), 61-68.

<https://doi.org/10.2436/20.3002.01.72>

Galindo, R., & Santasusagna, A. (2020). Cartografía y promoción turística en espacios de frontera interautonómica: el caso de Els Ports (Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana). *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 40(2), 345-372.

<https://doi.org/10.5209/aguc.72978>

Galicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica". *Eutopía*, (1), 11-23.

<https://doi.org/10.17141/eutopia.1.2010.933>

Garrido, J., & Farinós, J. (2022). La dimensión política de la ordenación del territorio. In J. Farinós & J. Olcina (Ed.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.

Gifreu, J. (2015). Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la administración local de principios del siglo XX. El «eslabón perdido» en el proceso de descentralización del estado. *Revista catalana de dret públic*, (51), 34-53.

<https://doi.org/10.2436/20.8030.01.52>

Gomis, A. (2017). Sistemas mediterráneos de cooperación intermunicipal: las Mancomunidades valencianas y las Communautés francesas. *GeoGraphos*, 8(92), 1-27.

<https://doi.org/10.14198/GEOGRA2017.8.92>

Gomis, A. (2019). Coherència i vertebració territorial des de baix. Xarxes i formes de cooperació intermunicipal. In J. Farinós & E. Peiró, *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana* (pp. 463-501). Publicacions de la Universitat de València.

Hermosilla, J. (2021). *Estrategias para el empleo desde el territorio valenciano*. Publicacions de la Universitat de València.

Hermosilla, J. (2022). *Atlas Temático de la Comunitat Valenciana*. ESTEPA (Estudios Territoriales del Paisaje).

Hertzog, R. (2012). Local government in France. In A.M. Moreno (Ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (pp. 203-231). National Institute of Public Administration (Spain).

Homsy, G., Liu, Z., & Warner, M. (2019). Multilevel Governance: Framing the Integration of Top-Down and Bottom-Up Policymaking. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 572-582. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1491597>

Kostka, G. (2016). Command without control: The case of China's environmental target system. *Regulation & Governance*, 10(1), 58-74. <https://doi.org/10.1111/rego.12082>

INE (2022). Datos del registro de Entidades Locales. <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/>

- Infante, J. (2010). Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón: Una reflexión crítica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (52), 59-80. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1163>
- Leturiondo, A., & De la Puerta, I. (2021). La Ordenación del Territorio en Euskadi: su contribución a un desarrollo territorial y urbano equilibrado y sostenible. *Ciudad y territorio estudios territoriales*, LIII(209), 867-884. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.17>
- Llorente, T. (2014). Reorganización administrativa territorial como vehículo para la racionalización de la estructura de la administración local. *Revista Le Bret*, (6), 369-393. <https://doi.org/10.15332/rl.v0i6.1462>
- Lois, R. (2009). La geografía y el análisis territorial en España: argumentos para la reflexión. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (50), 7-42. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1114>
- Lois, R., & Aldrey, J. (2010). El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia. *Cuadernos Geográficos*, (47), 583-610. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/620>
- Mainar, E. (2010). La peculiar vía valenciana a la autonomía. *Historia Actual Online*, (21), 19-23. <https://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/hao/article/view/410>
- Martín, J. (2017). Los entes locales como poder del Estado. In J. Martín (Coord.), *Constitución, política y administración. España 2017, reflexiones para el debate* (pp. 327-340). Tirant lo Blanch.
- Martín, J., & Blanes, M. (2020). El gobierno de lo local en la Comunitat Valenciana. In J. Martín et al. (Coord.), *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana* (pp. 250–269). Tirant lo Blanch.
- Mayordomo, S., Hermosilla, J., & Fernández, M. (2022). Pandemia, gobernanza y municipalismo en las coronas metropolitanas a partir de su estudio en Riba-roja de Túria (València). *Investigaciones Geográficas*, (77), 381-405. <https://doi.org/10.14198/INGEO.20100>
- Membrado, J. (2013). La división territorial valenciana: Antecedentes, problemas y política de la Generalitat. *Investigaciones Geográficas*, (59), 5-24. <https://doi.org/10.14198/INGEO2013.59.01>
- Membrado, J. (2016). Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 62(2), 347-371. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/dag.300>

Muñoz, A., & Doménech, V. (2012). *Comunitat Valenciana 2030: Síntesis de la Estrategia Territorial*. Generalitat Valenciana.

Nagendra, H., & Ostrom, E. (2012). Polycentric governance of multifunctional forested landscapes. *International Journal of the Commons*, 6(2), 104-133.

<http://doi.org/10.18352/ijc.321>

Nel-lo, O. (2014). Realitats metropolitanes i governs locals. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (78), 69-94. <https://doi.org/10.2436/20.3002.01.73>

Nel-lo O., & Durà A. (2021). Geographical Presences and Absences: The Role of Spanish Academic Geography in Geopolitical Debates. In R. Lois (Ed.), *Geographies of Mediterranean Europe* (pp. 357-392). Springer Geography. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-49464-3\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-030-49464-3_17)

Noguera, J., Scardaccione, G., Martínez, E., Spiegehalder, M., & Del Alcázar, H. (2018). Implicaciones de la implantación de la ley de racionalidad y sostenibilidad de las administraciones locales (ley 27/2013) en las administraciones locales de la Comunitat Valenciana. *TERRA: Revista de Desarrollo Local*, (4), 32-70.

<https://doi.org/10.7203/terra.4.12457>

Pascual, J.M. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*. Tirant lo Blanch.

Paül, V., & Pazos, M. (2009). Els darrers capítols del debat al voltant del mapa immutable de Galícia: Qüestions actuals d'organització territorial gallega. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (67-68), 199-229.

<http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG/article/viewArticle/52796>

Pillet, F. (2015). 30 años de la autonomía de Castilla-La Mancha: ¿ordenación territorial o pentaprovincia? *Investigaciones Geográficas (Esp)*, (63), 5-15.

<https://doi.org/10.14198/INGEO2015.63.01>

Pillet, F., Cañizares, M., Ruiz, A., Martínez, H., & Plaza, J. (2018). Dinámicas demográficas y su relación con la cohesión territorial en las áreas funcionales urbanas de Castilla-La Mancha (España). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (76), 153-182.

<https://doi.org/10.21138/bage.2519>

Piqueras, J., & Membrado, J.C. (1995). La política territorial de la Generalitat Valenciana: La comarcalització pendent. *Cuadernos de Geografía*, (58), 337-364.

<https://roderic.uv.es/handle/10550/30973>



Pitarch, M., & Planells, M. (2013). Las agencias de desarrollo local: Evaluación y propuestas de futuro. El caso del área metropolitana de Valencia. *Cuadernos de geografía*, (93), 1-25.

<https://roderic.uv.es/handle/10550/39726>

Precedo, A. (2004). El modelo de desarrollo comarcal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (38), 29-47.

<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/480>

Reverter, J. (2020). La constitucionalidad de las mancomunidades de ámbito comarcal de la Comunidad Valenciana. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2019*, (11), 501-515.

<https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/38/49/16reverter.pdf>

Riera, P., Haas, C., & Amer, C. (2005). Las Mancomunidades en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 151-176.

<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/502>

Rodríguez, F., Fernández, R., & Cadenas, A. (2005). Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 177-199.

<https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/503>

Rodríguez, J. (2010). Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y sociedad*, 47(3), 67-91.

<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010330067A>

Romeo, A. (2016). *La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra*. Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia.

Romero, J., & Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (56), 295-313.

<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1354>

Rullan, O. (2001). Similitudes paisajísticas y funcionamiento regional del archipiélago balear. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (32), 127-153. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/406>

Solís, E., & Mohíno, I. (2020). Los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Pensar y actuar sobre nuevos territorios. *Ciudades*, (23), 95-114. <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.95-114>

Tasa, V. (2019). La provincia como institución local supramunicipal en España. In *Revista Boliviana de Derecho*, (27), 324-351.

<https://idibe.org/doctrina/la-provincia-institucion-local-supramunicipal-espana/>

Valenzuela, M. (2019). Madrid, 1997-2017. Una metrópoli real sin planeamiento territorial ni cultura metropolitana. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, (CLIII), 263-336.

<https://www.boletinrsg.com/index.php/boletinrsg/article/view/66>