

Gomis Fons, Andrés. Sistemas mediterráneos de cooperación intermunicipal: Las Mancomunidades valencianas y las *Communautés* francesas. *GeoGraphos* [En línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 2 de enero de 2017, vol. 8, nº 92, p. 1-27. [ISSN: 2173-1276]. [DL: A 371-2013]. [DOI: 10.14198/GEOGRA2017.8.92].



<http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal>

Vol. 8. Nº 92

Año 2017

**SISTEMAS MEDITERRÁNEOS DE COOPERACIÓN
INTERMUNICIPAL: LAS MANCOMUNIDADES VALENCIANAS Y
LAS *COMMUNAUTÉS* FRANCESAS**

Andrés Gomis Fons
Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local
Universitat de València – Estudi General (València, España)
Correo electrónico: angofons@alumni.uv.es

Recibido: 17 de febrero de 2016. Aceptado: 2 de enero de 2017

RESUMEN

El presente artículo aborda desde una perspectiva valenciana la viabilidad de la cooperación entre municipios mediante el análisis de dos sistemas de asociacionismo

intermunicipal: el valenciano y el francés. Para conocer cuáles son los elementos que llevan a la articulación de las asociaciones de municipios se hace un repaso sobre los puntos centrales del debate sobre la escala óptima para la prestación de servicios públicos y se recogen las principales tendencias en el contexto europeo, tanto en los diferentes estados como en los instrumentos de la Unión Europea. Partiendo de ello, se analizan el sistema valenciano de mancomunidades y la estructura de *communautes* francesas desde el punto de vista de la mejora del rendimiento del sistema territorial.

Palabras clave: Cooperación intermunicipal, gobierno local, Comunitat Valenciana, gobierno del territorio, mancomunidades.

SISTEMES MEDITERRANIS DE COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL: LES MANCOMUNITATS VALENCIANES I LES *COMMUNAUTÉS* FRANCESES

RESUM

El present article aborda des d'una perspectiva valenciana la viabilitat de la cooperació entre municipis mitjançant l'anàlisi de dos sistemes d'associacionisme intermunicipal: el valencià i el francès. Per conèixer quins són els elements que porten a l'articulació de les associacions de municipis es fa un repàs sobre els punts centrals del debat sobre l'escala òptima per a la prestació de serveis públics i es recullen les principals tendències en el context europeu, tant en els diferents estats com en els instruments de la Unió Europea. Partint d'això, s'analitzen el sistema valencià de mancomunitats i l'estructura de *communautes* franceses des del punt de vista de la millora del rendiment del sistema territorial.

Paraules clau: Cooperació intermunicipal, govern local, Comunitat Valenciana, govern del territori, mancomunitats.

MEDITERRANEAN SYSTEMS OF INTERMUNICIPAL COOPERATION: THE VALENCIAN MUNICIPAL ASSOCIATIONS AND FRENCH *COMMUNAUTÉS*

ABSTRACT

This article discusses from a Valencian perspective the feasibility of cooperation between municipalities by analyzing two systems of intermunicipal associationism: the Valencian and French. To find out what elements lead to joint associations of municipalities we review the central points of the debate on the optimal scale for the provision of public services and collect the main trends in the European context, both in the different States and in the instruments of the European Union. On this basis, we

analyze the Valencian municipal associations and the structure of French *communautés*, provided from the perspective of improving the performance of the territorial system.

Key Words: Intermunicipal Cooperation, Local Government, Comunitat Valenciana, Territorial Government, Municipal Associations.

SISTEMAS DO MEDITERRÂNEO PARA A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL: ASSOCIAÇÕES DE VALÊNCIA E *COMMUNAUTÉS* DE FRANCIA

RESUMO

Este artigo discute a partir de uma perspectiva de Valência a viabilidade de cooperação entre municípios através da análise de dois conjuntos de associações intermunicipais: o valenciano e francês. Para os elementos que levam a associações de municípios conjuntas uma visão geral dos pontos centrais do debate sobre a escala ótima para a prestação de serviços públicos é feita e as principais tendências no contexto europeu são recolhidas, ambos são diferentes Estados e os instrumentos da União Europeia. Nesta base, as associações de sistema valenciano e da estrutura da *communautés* franceses são analisadas do ponto de vista de melhorar o desempenho do sistema territorial.

Palavras-chave: Cooperação intermunicipal, governo local, Valencia, governo territorial, associações de municípios.

INTRODUCCIÓN

El ámbito territorial de actuación ha ganado centralidad en los últimos años como elemento esencial en la articulación de fórmulas de cooperación entre municipios. Para la prestación de servicios el tamaño importa, y en relación con ello son frecuentes los estudios que desde diversas disciplinas tratan la cuestión de la escala óptima para la actuación de los gobiernos y para las políticas públicas. Prueba de la importancia que tiene la cuestión de la escala o el tamaño son la influencia de trabajos como el de A. Alesina y E. Spolaore (2008), que estudia el tamaño óptimo de un país desde el punto de vista del análisis económico, o el más reciente de S. Lago-Peñas y J. Martínez Vázquez (2013), más centrado en el gobierno local. En este último trabajo, y en las líneas que del mismo destacaba P. Simón (2013), se aprecia bien que la importancia de la escala alcanza, ya no sólo a la eficiencia en la prestación de servicios desde el punto de vista del menor coste sino también el *accountability*, la corrupción, la participación ciudadana o la representación política.

En las últimas décadas se han realizado esfuerzos en toda Europa para aumentar la escala de prestación de servicios. Así, de forma heterogénea y con diferentes ritmos, se han estado produciendo transformaciones en países con dinámicas históricas y sistemas políticos diversos en la dirección de reducir la fragmentación y aumentar la escala en los servicios. Existen fundamentalmente dos vías para conseguir este objetivo, que son, por una parte, la fusión de municipios y, por otra, la cooperación intermunicipal. Asimismo,

tanto la fusión como la cooperación pueden ser voluntarias u obligatorias. En cuanto a la cooperación, además, ésta puede tomar diferentes formas y, sobre todo cuando se trata de cooperación voluntaria de municipios, la heterogeneidad suele ser la norma.

Atendiendo a la experiencia europea, durante la segunda parte del siglo XX en los países nórdicos y del centro de Europa se acometió una reducción obligatoria de municipios, destacando los casos de Dinamarca, Alemania, Bélgica o Reino Unido. Por contra, en los países del sur de Europa durante este período se evitó la *amalgamation* y se generalizó la cooperación entre municipios, como en Francia, Italia, Portugal y España, aunque en este último caso de forma bastante anárquica y poco sistemática (Rodríguez Álvarez, 2010). Junto a ellos, en otros países como Holanda, Austria o Finlandia se impulsó, junto con la reducción de municipios, también la cooperación intermunicipal, en ocasiones con carácter obligatorio (Tomàs, 2002). No obstante, durante muchos años ha tenido también una gran influencia en muchos países europeos la teoría de la *public choice*¹. Desde este punto de vista se reivindica la fragmentación de gobiernos locales y la competencia entre ellos, junto con la adopción de la llamada *Nueva Gestión Pública* en los servicios públicos. La externalización y privatización de servicios, la desregulación y, en definitiva, la adopción de los criterios del mercado en los servicios públicos caracterizan esta orientación. Por tanto, se parte de que la competición entre gobiernos locales fragmentados conlleva una mayor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, al tener éstos mayor capacidad de elección.

Así pues, valorando las perspectivas tanto de la *reform theory* como de la *public choice theory* encontramos dos elementos que se deben poner en relación para obtener la mayor eficiencia. Como bien destacan A. Alesina y E. Spolaore (2008), en relación con el tamaño para la prestación de servicios existe un *trade-off* entre las economías de escala y las preferencias heterogéneas de los ciudadanos. El primer elemento incentiva la centralización y la reducción de la fragmentación, mientras que el segundo se consigue generalmente mediante la descentralización, al permitir percibir las necesidades desde el ámbito más próximo. Por tanto, los servicios que presten las entidades locales, para ser eficientes, tendrán que darse en un ámbito que tenga la escala apropiada pero también que permita detectar las necesidades de los ciudadanos.

Dentro de este frágil equilibrio y de la voluntad de conjugar ambos elementos se configuran las políticas y actuaciones públicas en materia de organización del sistema territorial, en un contexto de cambios y gestión multinivel que se traduce en que sean múltiples los aspectos que tienen incidencia en el éxito o fracaso de las actuaciones concretas, independientemente de los objetivos que se pretendan. Así, veremos como frecuentemente hay diferentes caminos para conseguir un determinado fin y que aspectos no únicamente racionales y de eficiencia sino también otros como la existencia de determinadas tradiciones, de diferentes actores o relacionados con las correlaciones de poder o la oportunidad política son, también, determinantes para el mayor o menor grado de efectividad de las políticas. En los sistemas de intermunicipalidad valenciano y francés se observará la incidencia de este tipo de elementos de forma que, partiendo de problemas comunes y de ciertas similitudes las soluciones y las líneas de actuación han seguido diferentes tendencias. Los municipios perciben la necesidad de colaborar entre

¹ M. Tomàs (2002) recoge brevemente los puntos principales del debate entre los defensores de la fragmentación y los de la consolidación, haciendo mención a la influencia en el ámbito del poder local que han tenido en la Unión Europea durante las últimas décadas.

ellos, necesidad que se manifiesta en la fuerte presencia de estructuras colaborativas aun sin que exista una política general que lo incentive. Teniendo en cuenta esto, el éxito en el caso francés de la introducción en pocos años de fuertes cambios en la organización del territorio permite extraer posibles lecciones a tener en cuenta a la hora de impulsar en el ámbito valenciano actuaciones en el sistema de organización territorial que permitan prestar servicios de forma más eficaz y eficiente.

FINES Y MOTIVOS PARA LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

¿Para qué cooperan los municipios?

Algunos autores como De Mello y Lago-Peñas (en Lago-Peñas, S. y Martínez Vázquez J., 2013) recientemente han destacado que en líneas generales lo que impulsa a los municipios a asociarse es la voluntad de maximizar las economías de escala y de internalizar los *spillovers* que se producen entre los municipios. Se parte, por un lado, de que existe una escala óptima para la prestación de servicios, que a su vez no necesariamente será la misma para todos los servicios. La posibilidad de reducir los costes de prestación del servicio por habitante a medida que se incrementa la población a quien se dirige el servicio supone un incentivo para la cooperación entre los gobiernos locales. Por otra parte, estos autores destacan la importancia que tienen las externalidades que se generan más allá del municipio, que permiten que personas no residentes (*free riders*) puedan beneficiarse de los servicios que presta un determinado municipio sin sufragarlos, ya que dificultan la internalización de los beneficios y desincentivan por ello la prestación del servicio. En estas circunstancias la cooperación entre los municipios es una vía para mantener la prestación del servicio a un nivel óptimo, internalizando las externalidades. Tanto la generación de economías de escala como la internalización de los *spillovers* van en la misma dirección, la de la reducción de los costes de prestación por unidad, en este caso mediante una mayor escala en la prestación de servicios.

No obstante, aunque sean estos los factores que motivan que los ayuntamientos se asocien, existen también múltiples elementos que favorecen o dificultan esta cooperación y que, aunque guardan cierta relación entre sí, siguen una cierta diversidad. Así, estudios cuantitativos como el de G. Bel y M. E. Warner (2013) recogen, partiendo de los realizados hasta el momento, una serie de elementos que favorecen o dificultan que los municipios se asocien. Los principales factores que favorecen la asociación serían, según la literatura recogida, las limitaciones financieras, la generación de economías de escala, la búsqueda de la profesionalización de la gerencia y el tratarse de municipios pequeños o suburbanos. Por contra, los elementos que obstaculizarían la cooperación son los costes de transacción, la heterogeneidad étnica de los municipios, la riqueza de la comunidad o las diferencias políticas. Vemos pues como, desde una visión general, los motivos que en cada caso pueden coadyuvar a la cooperación intermunicipal son heterogéneos.

Aspectos como la mejora de la eficiencia, las economías de escala y las restricciones presupuestarias se ven acompañados de otros elementos como son la coordinación regional y la mejora de la efectividad en la prestación de servicios. De este modo, en muchos casos la cooperación ha sido una fórmula para evitar o complementar las

privatizaciones en la búsqueda de ahorro presupuestario, mientras que en otros ha sido la vía para responder a la fragmentación y el minifundismo municipal. La propia dinámica económica, política e histórica de cada territorio determina los factores que marcan la prioridad en cada país. Así, aunque durante la segunda parte del siglo XX se han producido procesos generalizados de descentralización y de regionalización en Europa, elementos como el modelo territorial del Estado, el modelo de bienestar vigente, la articulación del sistema local y los procesos de integración urbana han producido una gran variedad en el sistema de gobierno local².

¿Por qué se recurre a la cooperación intermunicipal y no a otras vías?

La generación de economías de escala para la búsqueda de una mayor eficiencia es el objetivo que está detrás de la cooperación intermunicipal, pero ésta no es la única forma en la que se intenta llevar a cabo. Como hemos visto, la fusión de municipios es una vía ya explorada para aumentar la escala de prestación de servicios. Asimismo, desde el punto de vista de la eficiencia en el ámbito municipal se ha optado en muchas ocasiones por la privatización de servicios. A continuación veremos qué ventajas y/o inconvenientes tienen la cooperación intermunicipal en relación con la fusión de municipios o “consolidación”, por una parte, y con la privatización de servicio, por otra, en el objetivo de generar escala y de ganar eficiencia o ahorro, respectivamente.

La conveniencia de generar economías de escala es un lugar común en los análisis sobre el gobierno local, pero existen diferentes vías para ello. La fusión de municipios es la opción sugerida por algunos de reforma territorial (Galindo, 2013), y se corresponde con las primeras versiones de la reforma del régimen local en España que se consumó en la versión matizada de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (en adelante LRSAL). También es una opción que se ha desarrollado en diferentes países europeos durante la segunda parte del siglo XX, como hemos visto.

La decisión entre la fusión de municipios y la cooperación está muy influida por el debate entre planteamientos *orgánicos*, para los que la crisis de los municipios se debe a su misma esencia al haberse alejado de la comunidad social; y los *funcionalistas*, para los cuales el municipio representa a la comunidad y la respuesta a su crisis debe estar en fórmulas que impliquen la cooperación o el ejercicio de funciones en un nivel superior. (Vandelli, 1992: 179). No obstante, no se trata de un debate abstracto entre opciones dicotómicas. La cooperación y la fusión no son incompatibles, atendiendo a la experiencia europea, y es la realidad política y territorial de cada entorno lo que puede hacer que una solución sea más o menos apropiada. Además, tanto la cooperación como las fusiones de municipios pueden producirse de forma muy diversa, de modo que pueden ser obligatorias o bien voluntarias y, en este último caso, pueden estar incentivadas o no estarlo. De hecho, muchas veces será el *cómo* más que el *qué* lo que determinará la mejor o peor acogida de la medida.

² En el *Libro Verde de los Gobiernos Locales Intermedios en España*, elaborado por la Fundación Democracia y Gobierno local (2011, p. 24-37) se destaca bien la realidad y la evolución durante las últimas décadas en el sistema territorial de los países de la UE-15, poniendo especial atención a las transformaciones en el ámbito local.

Partiendo de aquí, la fusión de municipios tiene algunos inconvenientes importantes que debemos remarcar. En primer lugar cabe destacar la pérdida de cercanía a las necesidades de los ciudadanos en la prestación de servicios, volviendo al *trade-off* entre economías de escala y cercanía a las necesidades del ciudadano. En relación con esto, De Mello y Lago-Peñas destacan que en los procesos de “consolidación” es posible que se pierda sensibilidad de los gobiernos a las preferencias y demandas de los ciudadanos y, a la vez, control democrático de la población, debido a la menor cercanía existente, si bien la relación es compleja y existen otros factores (Charron, Fernández-Albertos y Lapuente en Lago-Peñas y Martínez Vázquez, 2013). Así, desde el punto de vista de la eficacia del servicio (al dificultar la detección de las necesidades concretas y heterogéneas del ciudadano) y desde el punto de vista de la representación (al poder verse afectada negativamente la rendición de cuentas y el control democrático) la fusión de municipios genera riesgos que pueden, al menos en parte, evitarse cuando las economías de escala se generan mediante la cooperación.

Además, como los autores mencionados destacan y desde un punto de vista más pragmático, la fusión de municipios (sobre todo si es impuesta) implica, tanto en el caso de España como por las experiencias a nivel internacional, hacer frente a una fuerte oposición política y social, ya que se trata de una medida que afecta a componentes políticos, culturales e identitarios. Como destaca P. Simón (2013), los municipios actuales son producto de factores como la historia, la tradición, la fragmentación étnica o lingüística o la existencia de otros entes, y por ello es difícil reducirlos a la lógica de la racionalidad y la eficiencia. Teniendo en cuenta que implementar una reforma territorial que incluye la fusión de municipios supone afrontar el conflicto y llevar a cabo la reforma con mucha oposición y coste político, parece razonable que para conseguir el mismo objetivo se opte por fórmulas alternativas que eviten dicho coste y permitan consensos, como es la cooperación. A ello se le suma el principio de la autonomía local, reconocido por la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL) y protegido en España constitucionalmente (aunque de forma un tanto laxa en este último caso). Así, el artículo 5 de la CEAL establece que para cualquier modificación de los límites territoriales locales deben ser consultadas las colectividades locales previamente y, si la legislación lo permite, por vía de referéndum.

Por otra parte, no tenemos que perder de vista otro aspecto. Los politólogos Charron, Fernández-Albertos y Lapuente, en un estudio empírico basado en 116 regiones europeas, observan que la percepción sobre la provisión de servicios públicos es mejor en los municipios pequeños que en los más grandes. Y eso podría deberse a la mayor heterogeneidad a la que deben hacer frente los municipios más grandes. Municipios más pequeños permiten restringir dicha heterogeneidad y detectar de forma más concreta las diferentes preferencias. Por tanto, los servicios públicos están, en la práctica, mejor valorados por los ciudadanos en los municipios pequeños que en los grandes, aspecto que, si bien no invalida la necesidad de asumir cierta escala (ya que ciertos servicios que la requieren no pueden ser prestados por estos municipios), sí que matiza la supuesta incapacidad de los municipios para prestar servicios de forma eficaz, rompiendo con la idea de que sólo mediante una mayor escala es posible prestar servicios satisfactoriamente. En la misma línea y ya en el contexto español, es importante ir a los datos, y es que, como destaca A. Boix Palop (2013a, p.139), los municipios pequeños no son ni mucho menos los que tienen más gastos y deuda, más bien al contrario, y ello

tanto en datos absolutos como per capita. Son los municipios más poblados los que más problemas de deuda acumulan y en los que se orienta una parte importante del gasto a fines relacionados no directamente con la satisfacción de necesidades de los ciudadanos sino con la imagen o el prestigio de la ciudad. Si esto lo sumamos a la buena valoración que los ciudadanos de los municipios pequeños hacen de los servicios que éstos prestan, podemos intuir que el problema no parece estar únicamente en el mapa municipal y en la escala de los servicios.

Además, debemos tener en cuenta otro aspecto, y es que cada tipo de servicio tiene una escala óptima para su prestación. De Mello y Lago-Peñas diferencian entre servicios verticalmente integrados, a menudo intensivos en capital y más sensibles al aumento de la escala, y servicios horizontalmente integrados, normalmente intensivos en trabajo y menos sensibles a la escala. Por otra parte, G. Bel y X. Fageda (2006) se centran en el análisis de ganancias de economías de escala derivadas de la cooperación concretamente en materia de servicio de recogida de basuras y en el suministro de agua. Partiendo de ahí, si el objetivo tanto de la fusión de municipios como de la cooperación intermunicipal es la generación de economías de escala pero ésta es diferente en cada servicio, puede resultar más conveniente optar por el mecanismo más flexible, que permita configurar diferentes escalas para cada servicio. La cooperación en sus diferentes modalidades permite el desarrollo de ámbitos variables de prestación que permitiría, en mayor grado que otros mecanismos más rígidos, la maximización de las economías de escala.

Por último, y desde otro punto de vista, en la prestación de servicios se puede entender que, dada la insuficiente escala que en ocasiones tienen los municipios, éstos pueden considerar la posibilidad de dejar de prestar estos servicios y privatizarlos con el objetivo de ahorrar y de mejorar la eficiencia. Hemos mencionado ya que uno de los principales factores que están detrás de la cooperación son las dificultades fiscales, que sugieren articular fórmulas para mejorar la eficiencia y conseguir un mayor ahorro en la prestación de servicios. No resulta extraño que, desde este punto de vista, la solución por la que se haya optado haya sido en ocasiones la privatización. Algunos autores como G. Bel y X. Fageda (2006) han comparado, para ciertos servicios, las ventajas que los pequeños municipios consiguen mediante privatización y las que permite la cooperación, resultando un menor coste cuando los pequeños municipios prestan el servicio mediante cooperación que cuando se privatiza, por lo cual es posible podemos decir que es posible (y apropiado) generar mediante la cooperación la economía de escala que servicios como la recogida de basuras o el suministro de agua requieren.

LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LOS INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA: AUTONOMÍA LOCAL, SUBSIDIARIEDAD Y COHESIÓN TERRITORIAL

Hemos destacado que, aunque con una gran heterogeneidad, existen ciertas tendencias hacia la descentralización que se han producido en toda Europa las últimas décadas. Aunque hay muchos factores que han influido en esta evolución, la Unión Europea también ha potenciado mediante diferentes instrumentos el poder local. Algunos de los principios asentados en el acervo comunitario pueden ser tomados como referencia a la hora de pensar en reformas locales. Así, en las Recomendaciones y Convenios del

Consejo de Europa sobre la democracia local y, especialmente, en la CEAL podemos encontrar algunos de estos principios, que también, como en el caso del principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad, están en el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE).

En la CEAL, aprobada en 1985 por el Consejo de Europa y ratificada por España en 1988, aparece ya en el preámbulo que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de lo público es uno de los principios democráticos de los Estados miembros y que este derecho se puede ser ejercido más directamente en el nivel local. El artículo 4.3 contempla, como manifestación de la autonomía local, que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”, siendo únicamente justificable la atribución de una competencia a otra autoridad por la amplitud o naturaleza de la tarea o por necesidades de eficacia o economía. Se adopta, pues, el principio de proximidad en la gestión de lo público, al que tenemos que añadir el artículo 10 de la CEAL. Este artículo reconoce el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras para la realización de tareas de interés común en el ejercicio de sus competencias.

Por otra parte, el artículo 5 del TUE establece que el ejercicio de las competencias de la UE se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Con el principio de subsidiariedad se pretende aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano, y supone que las decisiones se deben tomar siempre de la forma más cercana al ciudadano. Por esa razón el TUE apunta que, cuando no tenga competencia exclusiva, la UE intervendrá sólo cuando “los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local”. El TUE, por tanto, recoge cuatro niveles de gobierno, y el principio de subsidiariedad opera en todos ellos, conectando con la idea de autonomía local y cercanía presente también en la CEAL.

El TUE, en su artículo 3.3, también hace referencia al fomento de la “cohesión económica, social, cultural y territorial” y de la solidaridad entre los Estados miembros. En desarrollo de este compromiso está la política de cohesión, un marco de solidaridad a escala europea que debe perseguir un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) recoge en el Título XVIII (artículos 174-178) lo relativo a esta política, mediante la cual se pretende reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones. Para ello, aspectos como la descentralización, el policentrismo y el desarrollo endógeno de los territorios cobra un papel muy importante, buscando la complementariedad entre la competencia y la cooperación.

Según A. Faludi (2005), la cohesión territorial “pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo para estimular la cooperación y la creación de redes, prestando más atención a las fortalezas de cada territorio y a una mayor adecuación de los instrumentos de las políticas”. Desde 1988 la política de cohesión se impulsa a partir de programas plurianuales de actuación que actualmente rigen durante siete años y que se van encadenando, y el actual programa es la política de cohesión 2014-2020. Se trata de la principal política de inversión de la UE, y se han reservado para el actual programa

351.800 millones de euros, el 32,5% del presupuesto de la UE³. Tiene por objetivo, según la Comisión, “apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea” (Comisión Europea, 2014).

CARACTERÍSTICAS DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL

Llegados a este punto, vamos a analizar dos sistemas de intermunicipalidad europeo. El tipo de asociación intermunicipal que someteremos a estudio es el que se corresponde con la cooperación flexible y voluntaria de municipios en virtud de la libre asociación. Atendiendo a este criterio y a la diferente configuración legal en los diferentes países, nos centraremos en las mancomunidades valencianas y en el sistema de intermunicipalidad francés. La comparación entre, por una parte, un sistema que rige en un Estado y, por otra, el de una Comunidad Autónoma responde a que en España el régimen local es una competencia de carácter bifronte, con “un fuerte grado de interiorización autonómica” según la STC 214/21989, de 21 de diciembre, que está regulada en nuestro caso, además de por la legislación básica del Estado (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), por la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (en adelante LRLCV), si bien la legislación estatal tiene en la práctica una fuerte influencia, tal y como se ha visto en la aprobación de la famosa LRSAL. Además, en España existan diferentes estructuras y realidades territoriales y, en muchos casos, las competencias y las propias dinámicas difieren de unos territorios a otros, lo cual hace que tenga sentido enfocar el análisis al sistema más cercano, el que se da en el territorio valenciano. La elección de estos dos tipos de ente local no es casual, al tener importantes elementos en común que los hacen comparables. En ambos casos rige todavía gran parte del modelo napoleónico de planta administrativa, un sistema que tiene su origen en la Francia revolucionaria⁴ y que se extendió por gran parte de Europa, siendo en Francia y en España donde probablemente más se han conservado las características principales en el sistema territorial.

La división por departamentos y figura del prefecto francés, claves en el modelo centralizado napoleónico, se extendieron a España en el siglo XIX con la creación en 1833 de las provincias por Javier de Burgos y de la figura del gobernador civil. Estas divisiones y figuras se han reconfigurado, sobre todo en España, donde los gobernadores civiles han pasado a ser delegados de Gobierno y las provincias han perdido relevancia a medida que, con el proceso descentralizador, se crearon y consolidaron las Comunidades Autónomas. En Francia, aunque con diferente ritmo e

³ Sobre el programa de la política de cohesión 2014-2020 *vid.* COMISIÓN EUROPEA (2014), así como J. J. Lungo (2014).

⁴ Los rasgos principales del modelo revolucionario napoleónico originario son, según L. Vandelli (1992, p. 33), la generalización y uniformidad del régimen municipal; la creación de un municipio por cada núcleo de población; el carácter electivo de las Administraciones locales; la bipartición de las funciones asignadas a los municipios entre propias y delegadas; el establecimiento de departamentos (principal circunscripción desconcentrada de la Administración estatal); la instauración de un prefecto en cada departamento (representante del gobierno central y dotado de poderes de dirección y control); y el sometimiento a tutela de los órganos y actos de la Administración Local.

intensidad, también se han experimentado cambios muy importantes en un sentido descentralizador. Este proceso, que se desarrolla principalmente a partir de los años 80 y culmina en el año 2003 con la constitucionalización de las regiones, ha supuesto una transformación de tal magnitud respecto a la tradición centralista que algunos la han considerado como una segunda revolución casi tan rupturista (por lo que respecta a la reforma territorial del Estado) como la de 1789 (Guerin, 2001, p. 41). Aún con ello, es cierto que, aunque en ambos casos se ha producido un intenso proceso de descentralización, el modelo de Estado continúa teniendo diferencias importantes, principalmente en cuanto al alcance de las competencias y del poder tanto de las Comunidades Autónomas y de las regiones respectivamente como de las Diputaciones y los departamentos. En cambio, en Francia históricamente la autonomía local ha gozado de una protección mayor ante interferencias de otros niveles de gobierno. Así pues, el sistema territorial es, como su propio nombre indica, un *sistema* en el que los diferentes niveles interactúan entre sí de diferentes formas y entre ellos se distribuye el gobierno, por lo que el modelo de Estado cobra una importancia capital en el funcionamiento de los gobiernos locales y, por ello, también en la cooperación intermunicipal.

Por otra parte, dejando de lado el modelo de Estado y atendiendo a las características de la división territorial local, dos elementos centrales del modelo napoleónico, como son la uniformidad entre los municipios y la fragmentación, siguen perfectamente vigentes tanto en Francia como en España. En este último caso, aunque con algunos matices, estas características se dan también en la Comunitat Valenciana. Así, por una parte está presente la idea revolucionaria francesa de que a cada núcleo de población debe corresponder un municipio, resultando una enorme fragmentación. Por la otra, la generalización y uniformidad ha supuesto que, existiendo realidades tremendamente diversas, reciban el mismo tratamiento jurídico.

En ambos casos se trata de problemas que existen y son notorios tanto en Francia como en nuestra realidad más cercana. Hemos visto ya que ante problemas relacionados con el inframunicipalismo las soluciones que se han buscado en Europa son fundamentalmente la fusión de municipios y la cooperación. Lo que realmente resulta interesante en los dos casos de estudio es que la fusión de municipios, que ha sido la forma predilecta en Europa para aumentar el tamaño de los municipios, ha fracasado al generar un fuerte rechazo ciudadano. Como destaca Hertzog (en Moreno, A. M., 2012, p. 204-206), en Francia se ha intentado hasta en cuatro ocasiones (1795, 1942, 1847 y 1971) reducir los municipios, la última de ellas mediante una estrategia nacional que perseguía fusiones de municipios mediante incentivos financieros y que tuvo una nula acogida por parte de los municipios. En España y en nuestra autonomía, si bien el fomento de la fusión de municipios está incluido tanto en el art. 13 de la LBRL como en el art. 10 de la LRRCV, ésta tiene carácter voluntario y apenas ha tenido relevancia práctica. En cambio, en ambos casos se ha generalizado las estructuras de cooperación intermunicipal a partir de la libre asociación de los municipios, entes que han abarcado un abanico cada vez mayor de tipos de servicios. En la Comunitat Valenciana son, por su carácter flexible y abierto, las mancomunidades los entes más extendido, mientras que en Francia se han desarrollado tres tipos de *communautés* intermunicipales para los diferentes tipos de municipios.

LAS MANCOMUNIDADES VALENCIANAS

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística relativos al año 2014, la Comunitat Valenciana tiene un total de 5.004.844 habitantes, en una extensión de 23.254,49 km², por lo que su densidad de población es de 215 hab./km². Estos habitantes se distribuyen entre 542 municipios, por lo que la población media de los municipios es de 9.234,03. Si lo comparamos con los datos estatales, en España la densidad es de 92,34 hab./km² y, al existir 8.122 municipios, la población media de éstos es de 5.737,62. Por tanto, la población media de los municipios valencianos es mayor, como también lo es la densidad de población, lo cual tampoco tendría que extrañar dadas las largas extensiones de territorio rural que hay en España. Sin embargo, estos datos esconden ciertos desequilibrios en el territorio valenciano, y es que coexisten grandes ciudades y áreas urbanas con municipios muy fragmentados y, además, la concentración urbana se concentra en una serie de poblaciones, que son fundamentalmente las del litoral y las que están situadas en los ejes de las grandes ciudades. De hecho, casi dos tercios de los municipios valencianos tienen menos de 5.000 habitantes, más de tres cuartos de los municipios son menos extensos que la media de los municipios españoles y menos de la mitad tienen una densidad superior a la media española (Ministerio de Política Territorial, 2009). Los núcleos urbanos y la población se encuentran concentrados en el litoral, pero en cambio la mayor parte de los municipios son pequeños y poco poblados. Por tanto, los datos agregados esconden una realidad muy diversa y desequilibrada que supone un reto para la gestión del territorio y la prestación de servicios. Sin embargo, esta misma configuración territorial ofrece potencialidades derivadas de su diversidad urbana, ya que el gran número de ciudades medias ofrece oportunidades para mejorar el acceso a bienes y servicios en todo el territorio y representa un importante potencial en términos de equilibrio territorial, siendo en este sentido uno de los sistemas de ciudades mejor distribuido y equilibrado según pone de manifiesto la propia Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) (Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, 2011).

Las mancomunidades de municipios se regulan por el artículo 44 de la LBRL y los artículos 91 a 107 de la LRLCV. La LBRL reconoce a los municipios “*el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia*”, añadiendo que tienen personalidad y capacidad jurídicas para cumplir sus fines específicos y que se rigen por sus estatutos. Ya con un mayor desarrollo, la LRLCV define en su artículo 91 las mancomunidades como “*asociaciones voluntarias de municipios que se constituyen para gestionar y/o ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios de su competencia*”.

Según Català Martí (en Díez Sánchez, J. J. e Ivars Bañuls, J. A., 2012, p. 410) tanto de la definición como de la regulación posterior en la LRLCV se extraen cinco notas características:

1º. Se trata de asociaciones voluntarias que emanan de la libre voluntad de los municipios, razón por la cual los estatutos aprobados por los propios municipios son la norma básica. El derecho a asociarse de los municipios deriva de su autonomía, aspecto que diferencia a las mancomunidades de otros entes que son creados no por la libre voluntad de los municipios sino por el legislador, como las comarcas o las áreas metropolitanas.

2°. Las asociaciones son únicamente de municipios, a diferencia de otras formas de asociacionismo que incluyen también a otros entes y niveles, como el consorcio. Los municipios asociados pueden ser limítrofes o pueden no serlo y, si lo permiten las diferentes legislaciones autonómicas, pueden ser de diferentes Comunidades Autónomas y, por supuesto, de diferentes provincias.

3°. El objeto de las mancomunidades es la gestión y ejecución de planes, la realización de proyectos y obras y la prestación de servicios. Tanto las obras y servicios como los planes tienen que ser determinados y de competencia municipal.

4°. La mancomunidad es una entidad local de carácter no territorial, pese a lo que establece el artículo 92 de la LRLCV, ya que los artículos 3 y 4.1 de la LBRL restringe la consideración de entidades locales territoriales al municipio, la provincia y la isla (en los archipiélagos balear y canario). En coherencia con ello, el artículo 1 de la LRLCV, aunque reconoce su carácter de entidad local, no garantiza su autonomía, como sí lo hace con los municipios, comarcas y provincias. Así, aunque disponga de un ámbito concreto, la mancomunidad no es una asociación directa de individuos sino que reúne un número de municipios, que están representados (los municipios, y no sus poblaciones), en los órganos de la mancomunidad. Si a ello le sumamos las competencias limitadas y por mandato que ejerce, nos encontramos ante entidades públicas institucionales y no territoriales (García Tobarra, 2002).

5°. Las mancomunidades tienen personalidad jurídica y capacidad de obrar plena e independiente de las de los municipios.

Las mancomunidades son la fórmula asociativa más extendida en la Comunitat Valenciana, y ha ido creciendo en su importancia con el paso de los años. Actualmente, según el registro de Entidades locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, hay 63 mancomunidades, 18 más que hace veinte años, si bien con estos datos debemos también tener en cuenta que una parte importante de las mancomunidades creadas y registradas como tales pueden estar inactivas⁵. Mientras que el año 1994, según el estudio realizado por J. D'Anjou (1994), las mancomunidades abarcaban el 65 % de los municipios y el 42 % de la población, el año 2009 ya eran el 78% de los municipios y la mitad de la población valenciana. No obstante, como se puede observar en el cuadro 2, cabe destacar las diferentes dinámicas entre provincias, principalmente por lo que respecta a Castellón, ya que a penas ha experimentado cambios desde 1994 en relación con la extensión de las mancomunidades. Además, el casi 60% de los municipios que están mancomunados en esta provincia suponen menos de un 20 % de la población de la provincia, lo cual da cuenta del tipo de municipios del que se trata, muy poco poblados.

⁵ Ello ha sido puesto de manifiesto en sus estudios sobre las mancomunidades españolas por J. M. Rodríguez Álvarez (2010) o A. X. Ferreira (2007).

Cuadro 1. Evolución del número de mancomunidades en la Comunitat Valenciana

Año	1994	2002	2009	2014
Nº mancomunidades	45	57	61	63

Fuente: D' Anjou, J. (1994); García Tobarra, E. (2002); Registro de Entidades Locales (Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas).

Cuadro 2. Evolución de la presencia de las mancomunidades en la Comunitat Valenciana

Año	Provincias	Nº Mancom.	Población total	Población en Mancom.	% Población	Municipios totales	Municipios Mancom.	% Municipios
1994	Alacant	15	1.288.262	612.119	47,83	141	83	58,87
	Castelló	7	453.909	70.676	15,57	136	80	58,82
	València	23	2.160.258	957.073	44,30	264	191	72,35
	Total	45	3.902.429	1.643.868	42,12	541	354	65,43
2009	Alacant	24	1.891.477	989.705	52,32	141	114	80,85
	Castelló	9	594.915	111.104	18,68	135	80	59,26
	València	28	2.543.209	1.430.252	56,24	266	231	86,84
	Total	61	5.029.601	2.531.061	50,32	542	425	78,41
2014	Alacant	27	1.868.438	1.058.397	56,65	141	116	81,56
	Castelló	8	587.508	52.785	8,98	135	73	54,07
	València	28	2.548.898	1.456.743	57,15	266	236	88,72
	Total	63	5.004.844	2.567.925	51,31	542	425	78,41

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de J. D'Anjou (1994), Ministerio de Política Territorial (2009) y Registro de Entidades Locales (Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas).

El artículo 91 de la LRLCV, en la propia definición, precisa que las mancomunidades “*se constituyen para gestionar/ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios de su competencia*”. Por tanto, las mancomunidades son un instrumento que tienen los municipios para, mediante la cooperación, prestar servicios de su competencia, por lo cual las competencias de las mancomunidades pueden ser las competencias municipales que éstos hayan delegado estableciéndolo en los estatutos. Por tanto, las mancomunidades no pueden asumir competencias que no sean municipales, ya que actúan por un mandato de los municipios. Pero, además, existe otro límite, que es la sustantividad propia del municipio, de modo que las atribuciones a la mancomunidad no pueden implicar un vaciamiento de competencias de los municipios que desnaturalice la existencia de éstos. Tanto el artículo 35.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local, como el artículo 32.2 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y

Demarcación Territorial de las Entidades Locales, incluyen este límite, remarcando que las mancomunidades no pueden asumir todas las competencias de los municipios.

Dada esta flexibilidad, existe una amplia heterogeneidad en las competencias y funciones de las mancomunidades⁶. J. D'Anjou (1994) diferencia, en relación con la competencia, entre mancomunidades de fin único y de fines múltiples y, por otra parte, también entre mancomunidades para atención de obligaciones mínimas y mancomunidades para fines de competencia general del municipio. Dentro de la heterogeneidad se ha producido una evolución hacia la asunción de cada vez más funciones y más diversas. En la provincia de Valencia existen mancomunidades que se dedican a prestar los servicios mínimos como la gestión del agua o la recogida de residuos sólidos pero también las hay que desarrollan todo tipo de servicios en diversos ámbitos. Además, muchas mancomunidades han ido prestando otro tipo de servicios ya no dirigidos a los ciudadanos sino a los propios municipios, evolucionando hacia centros de apoyo a la gestión. En el año 2009, según el estudio del Ministerio de Política Territorial, los fines más frecuentes de las mancomunidades valencianas eran los servicios sociales, las actividades culturales, el fomento del turismo, la recogida y tratamiento de residuos sólidos y el fomento de actividades económicas, seguidos de protección del medio ambiente y servicios educativos. Vemos, pues, como entre los servicios más prestados por las mancomunidades estaban servicios mínimos obligatorios de los artículos 34 de la LRRCV y 26 de la LBRL pero también otros servicios no obligatorios para los municipios, hecho que manifiesta la evolución de la mancomunidad en sus funciones.

Los estatutos son la norma constitutiva y básica de la Mancomunidad, de acuerdo con el artículo 94 de la LRRCV, y por tanto en ellos se establecen los órganos de gobierno con su composición y atribuciones (artículo 94.d), teniendo que ser (eso sí) representativos de los ayuntamientos mancomunados. Para ello se contempla como obligatoria la participación de todos los alcaldes de los municipios mancomunados. El artículo 97 de la LRRCV recoge en cuanto a la organización de las mancomunidades diferentes tipos de órganos. Por una parte, en todas las mancomunidades debe haber necesariamente un presidente. Éste se elige en el Pleno en sesión extraordinaria y por mayoría absoluta, o bien en segunda votación por mayoría simple, todo ello siempre y cuando no se establezca estatutariamente otro sistema. También debe haber en todas las mancomunidades un Pleno, representativo de todos los municipios mancomunados. En él estarán presentes el alcalde (que ejerce el derecho de voto) y otro concejal de cada uno de los municipios. El sistema de voto es ponderado, y el número de votos que corresponde a cada municipio toma como referencia el número de concejales de cada municipio en la legislación electoral, aunque los estatutos podrán de forma excepcional reajustar los votos de algún tramo de población para una mayor representatividad. Además, en las mancomunidades de más de 20.000 habitantes será también necesario que exista una Junta de Gobierno y tantas Comisiones Informativas como servicios preste la mancomunidad. Por otra parte, de forma potestativa los estatutos pueden establecer los órganos que consideren, tanto unipersonales (como la vicepresidencia) como colegiados (como pueden ser Comisiones Informativas en mancomunidades de menos de 20.000 habitantes).

⁶ Vid. Riera, P. *et al.* (2005).

Entre otros aspectos, los estatutos deben regular necesariamente las aportaciones de los municipios y el régimen economicofinanciero. Las aportaciones son una de las principales fuentes de ingresos. Además de éstas, según el artículo 105 de la LRLCV, las mancomunidades puede obtener recursos derivados de ingresos de derecho privado, tasas y precios públicos por la prestación de servicios, contribuciones especiales para la ejecución de obras o establecimiento de servicios, participaciones en los tributos de la Generalitat que se puedan establecer, recargos sobre impuestos que procedan, subvenciones e ingresos de derecho público, operaciones de crédito, multas y sanciones en el ámbito de su competencia y otras fuentes que se puedan establecer. En el caso de las operaciones de crédito, éstas pueden ser avaladas por los municipios cuando la mancomunidad no tenga recursos suficientes. En la práctica, como explicaban en 1999 J. M. Gil y J. M. Pascual, las mancomunidades de la provincia de Valencia se financiaban mediante aportaciones de los ayuntamientos, subvenciones procedentes de la Generalitat y la Diputación y convenios para la prestación de algunos servicios con niveles territoriales superiores. Además, existe financiación específica para determinados programas cofinanciados por, por ejemplo, la Unión Europea o el gobierno español. Puesto que son los estatutos los que determinan los criterios para las aportaciones, existe heterogeneidad dependiendo de las mancomunidades. Dado que los servicios pueden ser obligatorios u opcionales, las aportaciones podrán regirse bien por una única fórmula general en base al criterio, por ejemplo, poblacional, o bien podrá existir un sistema con diferentes fórmulas en función de los servicios optativos que se presten. Precisamente son los sistemas basados en servicios opcionales los que, por su flexibilidad, han tenido mejor acogida, según destacaban los autores mencionados. En todo caso, se trata de un sistema que, en parte por su propia naturaleza, presenta dificultades, principalmente relacionadas con los problemas presupuestarios de los municipios, la falta de autonomía financiera de las mancomunidades respecto a los propios ayuntamientos y la inestabilidad de las fuentes de financiación externas.

Por lo que respecta a los recursos humanos, el artículo 90 de la LRLCV, en relación con las fórmulas asociativas en general, establece que pueden tener personal propio, pudiéndose prever en las normas constitutivas la cesión o traspaso de los servicios, del personal y de la compensación económica por parte de los entes asociados, en este caso los municipios. El artículo 103, ya en relación con las mancomunidades, contempla que, además del personal cedido mencionado, las mancomunidades puedan disponer de personal propio mediante oferta de empleo. Además, por el artículo 104 las mancomunidades deben contar con al menos un puesto de funcionario con habilitación de carácter estatal. En el estudio realizado por la Diputación de Valencia en 1999 se destacaba la falta de una estructura de gestión propia en la mayoría de mancomunidades de la provincia, incluso en aquellas que prestan muchos servicios, asumiendo esta función o bien los secretarios/interventores de algún ayuntamiento o bien los presidentes de las mancomunidades con el apoyo administrativo del ayuntamiento. Generalmente las mancomunidades sí que disponían, en ese momento, de una estructura de personal relacionada con la estructura operativa de los servicios, en proporción con los servicios prestados.

Aunque las mancomunidades se contemplan como entes funcionales a los que los municipios recurren para poder prestar servicios de forma más eficaz, lo cierto es que en el caso valenciano realizan más funciones de las que, desde un primer momento, se podría pensar. Las mancomunidades, lejos de mantenerse en un rol instrumental, han

jugado en muchos casos el rol para el que estaban pensadas las comarcas, entes territoriales reconocidos estatutariamente pero nunca desarrollados por ley. Los propios municipios, a la hora de asociarse, lo han hecho con los que mantienen una mayor interacción por motivos históricos, sociales y geográficos. Teniendo en cuenta la presencia de la división comarcal en la conciencia ciudadana, en los actores sociales o en las divisiones administrativas para la prestación de ciertos servicios, la superposición entre las comarcas históricas y las mancomunidades se produce de forma casi natural (Boix Palop, 2013^a, p. 165).

Como explica J. C. Membrado (2013), durante los primeros gobiernos de la Generalitat hubo un fuerte interés en impulsar la comarcalización mediante diversas iniciativas. Durante esta etapa se promovió la mancomunación de los municipios y se elaboró en 1988 un sistema de ordenación territorial basado en *Demarcaciones Territoriales Homologadas* (DTH), que incluía una comarcalización de referencia con el objetivo de coordinar las áreas funcionales. Con ello se pretendía, también, incentivar la formación de mancomunidades de interés comarcal que se aproximaran al modelo de DTH, construyendo de algún modo una comarcalización desde abajo, de carácter voluntario. Aunque esta vía se abandonó a principios de la década de los años noventa, es en el decenio de los años ochenta cuando más mancomunidades se crearon. Además, como destacan J. M. Gil y J. M. Pascual (1999, p. 57), muchas de las mancomunidades ni siquiera se crean con una vocación finalista sino “para articular socio-políticamente un territorio con características e identidad propia”, *sustituyendo* por su mayor flexibilidad y funcionalidad a las comarcas en dicha función y constituyendo una de las principales causas que explican que no se hayan desarrollado los entes comarcales por parte de la Generalitat⁷. En definitiva, las mancomunidades nacen sobre divisiones territoriales históricas, y se forman a partir de municipios históricamente vinculados entre sí, por lo que existe ya una dinámica de interacción y un capital territorial que permite que la colaboración se pueda desarrollar con mayor fluidez.

LAS COMMUNAUTÉS FRANCESAS

La República Francesa tiene 64.249.000 habitantes⁸, siendo tras Alemania el segundo estado más poblado de la Unión Europea, y una extensión de 675.417 km², resultando una densidad de población de 97 hab./km², muy inferior a la valenciana pero similar (ligeramente superior) a la española. Si algo caracteriza la división territorial francesa es la extrema fragmentación de su sistema municipal. En Francia hay 36.791 municipios (*communes*), más del cuádruple que en España, y por tanto la población media de los municipios franceses es de 1.746,32 habitantes. Si vamos al tipo de municipios, observamos que 14.351 tienen menos de 300 habitantes y suman, en total, menos de 2,3 millones de población, mientras que la cifra de municipios con menos de 1.000 habitantes asciende a 27.200. Además, todos los municipios, aunque son extremadamente heterogéneos, tienen el mismo estatus jurídico, salvo París, que es a la vez municipio y departamento. Si en nuestro caso ya hablamos de inframunicipalismo y fragmentación, los datos en Francia lo multiplican. Si a esto le sumamos la protección constitucional y efectiva que tiene la autonomía local y la concepción que los ciudadanos tiene del municipio como representación de la comunidad social, la

⁷ Vid. Martín Cubas, J., 2010.

⁸ Datos del *Insee* de mayo de 2015.

situación debería ser en principio mucho más complicada que en nuestro país, y el sistema territorial, si atendemos a la literatura sobre la escala y el *tamaño de las naciones*, debería ser enormemente ineficiente. Sin embargo, a continuación veremos que no lo es tanto.

Los municipios, los departamentos y las regiones tienen constitucionalmente el mismo estatus de autogobierno local. Cabe destacar, en este sentido, que los gastos totales en el autogobierno local se distribuyen de forma que el 55% corresponde a los municipios y las entidades intermunicipales, mientras que el 32% a los departamentos y el 13% a las regiones. La regulación del llamado autogobierno local está recogida en el *Code général des collectivités territoriales* (CGCT), el cual se divide en seis partes. La parte quinta está dedicada a la cooperación local, e incluye diferentes libros relativos a la intermunicipalidad pero también a la cooperación entre diferentes tipos de entes.

Nos encontramos igualmente ante entes y procesos voluntarios. La cooperación con los otros municipios emana de la libre voluntad, tal y como queda de manifiesto en el primer artículo del Título I, que destaca lo siguiente: “*Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d’élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité*”. A diferencia del sistema español, en el que los municipios tienen total libertad para asociarse de la forma en que prefieran y no hay una voluntad de alcanzar todo el territorio, en el sistema francés se han creado diferentes tipos de entes de cooperación intercomunal para intentar agrupar a los diversos tipos de municipios de forma que se llegue a abarcar el total del territorio. Por una parte están los *syndicats*, de carácter técnico y dedicados fundamentalmente a fines específicos. Dentro de los *syndicats* hay diferentes tipos. En primer lugar están los que sólo prestan un servicio, es decir, los que solamente se dedican a un fin. Junto a ellos, están por una parte los que prestan varios servicios y, por otra, los *syndicats mixtes*, en los que colaboran municipios junto a otras Administraciones Públicas. Además de los *syndicats*, existe otro tipo de intermunicipalidad representado por las *communautés*, con más competencias y recursos y dedicados también a otros fines como el planeamiento o el desarrollo territorial. Dentro de las *communautés* existen tres tipos, con los que se busca agrupar a los municipios de características similares intentando abarcar con ello todo el territorio nacional en estructuras de intermunicipalidad. Estos tres tipos son las *communautés de communes* (para municipios rurales y pequeñas ciudades), las *communautés d’agglomération* (para ciudades más grandes, de al menos 15.000 habitantes) y las *communautés urbaines* (para ciudades metropolitanas de más de 500.000 habitantes).

Tras fracasar los intentos de aumentar el tamaño de los municipios mediante la fusión, la cooperación intermunicipal ha sido la vía para hacer viable la fragmentación municipal existente, constituyendo una de las claves del sistema territorial francés. En el año 2011 en Francia había 2.599 *communautés* de intermunicipalidad de tres tipos diferentes, que abarcaban 35.041 municipios y 58,8 millones de habitantes. Y ello sin contar otro tipo de ente intermunicipal, los *syndicats*, asociaciones de carácter más técnico dedicadas a fines específicos. De ellos hay 15.099, clasificados entre tres tipos de *syndicat* en función de los fines y de los entes asociados. Los *syndicats* tienen ya un largo recorrido durante el siglo XX pero, en cambio, las *communautés* son relativamente recientes. Aunque durante la segunda parte del siglo XX fueron apareciendo algunos

entes para áreas concretas, la *Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* fue la que sistematizó la cooperación intermunicipal reduciendo a tres los tipos de *communautés*, con el objetivo de abarcar todo el territorio francés con uniones de intermunicipalidad, hito que prácticamente se consiguió en 2005.

Tal y como explica Hertzog (en Moreno, A. M., 2012, p. 217), los incentivos fiscales fueron una de las claves para conseguirlo. Por una parte, se permitía la atribución en exclusiva del impuesto de actividades económicas a las comunidades intermunicipales, a la vez que se ampliaban los límites fiscales. Por otra, se aumentó sensiblemente la subvención del Estado a las nuevas comunidades intermunicipales. Estos incentivos, en un momento de crisis fiscal, tuvieron efectos inmediatos. Como prueba de ello, el año 2011 existían ya 2.387 *Communautés de communes* (CC), que abarcan una población de cerca de 28 millones de personas. En este tipo de cooperación no se establece límite de tamaño. No obstante, 650 CC tienen menos de 5.000 habitantes, la mitad de las CC tienen menos de 10.000 personas y sólo 29 abarcan más de 50.000. Por otra parte, había 196 *Communautés d'agglomération* (CA), que abarcan una población de más de 23,7 millones, y 16 *Communautés urbaines* (CU) que acogen a más de 7,7 millones de personas.

Las *communautés* tienen, como mínimo obligatorio, competencias en desarrollo económico y planeamiento urbanístico, sin perjuicio de las demás competencias que los municipios les puedan transferir. No se trata, por tanto, de un sistema cerrado, ya que las pueden ir asumiendo nuevas competencias, de modo que muchas *communautés* desarrollan cada vez más funciones. Es importante destacar que los entes cuando se crean tienen competencias concretas que les son transferidas por los municipios, lo que lleva a que no pueda existir una estructura administrativa sin un contenido mínimo que lo justifique. Además, las competencias no son delegadas sino transferidas por los municipios con el alcance que se establezca en el acuerdo de creación o de atribución de la competencia, con la intención de que la actuación del ente se desarrolle de forma más ágil y flexible. Por tanto, los municipios dejan de ejercerlas para que lo haga el ente intercomunal como competencia propia y, aunque puede ser posteriormente replanteado, ello requiere un acuerdo conjunto de los municipios, dificultando así la reversión del proceso de articulación de los entes de intercomunalidad.⁹

La Constitución francesa, en su artículo 72, establece la cláusula general de competencia, por la cual los entes territoriales pueden regular sobre las materias de su jurisdicción. No obstante, y aunque pueden complementar las normas nacionales, los poderes normativos de los entes locales son limitados. Sin embargo, sí que se ha delegado un importante poder normativo a las comunidades locales en materia de planeamiento urbanístico y en policía, que incluye la regulación en materia de seguridad en diferentes ámbitos. Además, en virtud de la cláusula general de competencia, los municipios han considerado de interés local diferentes ámbitos y han actuado en materias tales como deporte, cultural, medio ambiente, desarrollo económico, transporte o cooperación con municipios extranjeros. Estos servicios, y otros muy diversos, se

⁹ Vid. Casadevall, R. (2011).

suelen delegar directamente a los entes de intercomunalidad, aunque en muchas ocasiones se opta por delegarlos a compañías privadas, en esa disyuntiva entre cooperación o privatización a la que hemos hecho referencia más arriba. La privatización es una práctica bastante común en ámbitos como la distribución de aguas, los residuos, el transporte, la calefacción o la gestión de ferias y eventos, aunque no siempre se produce, ya que algunos de estos servicios son también prestados frecuentemente por las *communautés*.

Dado que las *communautés* son entes de cooperación intermunicipal, sus consejeros son delegados elegidos por cada uno de los Consejos municipales. El número de delegados que le corresponde a cada municipio va en proporción a su población, aunque con un mínimo de un delegado para los municipios menos poblados. Después es el Consejo de la *communauté* el que elige al presidente de ésta, que pasa a tener los mismos poderes que los alcaldes en sus municipios para las materias que son competencia de la *communauté*.

Los recursos de los que disponen estos entes siguen las mismas reglas que los de los municipios. Así, estos recursos proceden del impuesto local de actividades económicas, el impuesto a la propiedad por la recogida de residuos y el impuesto al salario por el transporte público. Además, puede tener otros impuestos adicionales a las tributos municipales, y a su vez pueden, de forma optativa, disponer de la exclusividad en el impuesto a las actividades económicas. Junto a ello, el Estado subvenciona a estos entes de intermunicipalidad, a lo que hay que sumar los recursos que pueden obtener con el establecimiento de tasas y precios públicos. Además, las *communautés* tienen libertad para contratar préstamos, resultando de todo ello una destacable diversidad en su financiación. Cabe destacar que, en relación con los impuestos, existe la posibilidad de redistribuir entre los municipios parte de los ingresos derivados de los tributos constituyendo un fondo al efecto.

Las *communautés* tienen su propia administración y su personal propio, aunque también pueden compartir personal con los municipios mediante convenio, igual que ocurre en las mancomunidades españolas. En los últimos años, especialmente mediante la *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, se ha intentado facilitar la mutualización de servicios entre los entes de intermunicipalidad y los municipios.

En el modelo francés, más allá de la reestructuración del modelo de Estado y de las múltiples y ambiciosas reformas que se han desarrollado (e implementado) en muy pocos años, hay algunos elementos que tienen un papel muy importante en la tendencia de reforma de los niveles de gobierno. El hecho de que diversos intentos de fusión de municipios hayan fracasado por el rechazo ciudadano es sólo una prueba de como de interiorizado está el principio de autonomía local, garantizado tanto constitucionalmente como por la propia tradición política, y se manifiesta en que se haya renunciado a la modificación del mapa municipal para adaptar el ámbito de prestación de servicios y bienes públicos y se haya optado por otros mecanismos más sutiles¹⁰. En este sentido, como bien destaca Hertzog, el modelo de reforma que ha seguido Francia en las últimas décadas es el de la *descentralización cooperativa*, en el sentido de que es un proceso en

¹⁰ Vid. Uhaldeborde, J. M., 2008.

el que existe interacción continua entre los niveles de gobierno y una fuerte presencia del nivel local en los niveles superiores, tanto en el terreno político como en el técnico. Se trata, en definitiva, de dinámicas cooperativas que están en la propia tradición política y en la conciencia ciudadana y que facilitan, llegado el momento, la implementación de soluciones a los problemas de la división territorial.

REFLEXIONES FINALES

En cuanto al caso valenciano, cabe recordar que las mancomunidades son entes producto de la libre asociación entre los municipios con el fin tanto de prestar servicios de forma más eficaz gracias a las economías de escala como de articular un determinado territorio. Las mancomunidades han ido desarrollando cada vez más servicios pasando de lo que C. Barreiro (2004) llama “mancomunidades tradicionales”, creadas para un fin concreto, a las “mancomunidades evolucionadas”, superando el sentido de las mancomunidades como respuesta a los problemas de insuficiencia municipal para convertirse en entes de cooperación territorial con un alcance más amplio. Aunque algunas voces han sugerido que la asunción de cada vez más competencias ha podido comprometer la eficacia del instrumento (Zamora, en Díez Sánchez, J. J., 2013, p. 149), probablemente no es la existencia de las propias mancomunidades lo que ha implicado dificultades sino otros elementos relacionados con otros entes y, sobre todo, con la financiación. Aspectos como las posibles duplicidades con servicios que presta la Diputación o los propios ayuntamientos, así como las dificultades presupuestarias dada su dependencia de unos municipios infrafinanciados, han sido elementos que han podido impedir la prestación eficaz de servicios por parte de las mancomunidades. Así, hemos visto como se han ampliado las competencias pero la financiación ha continuado siguiendo el mismo patrón y enfrentando las mismas dificultades, haciendo en ocasiones insostenible la prestación de servicios.

En todo caso, el fomento de la cooperación intermunicipal es necesario por la propia realidad de nuestra división territorial. A falta de la articulación de instrumentos como los Planes de Acción Territorial (contemplados en la ETCV) y del desarrollo legal de las comarcas, la propia proliferación de mancomunidades derivada de la necesidad de generar economías de escala manifiesta cómo los municipios perciben la necesidad de este instrumento. Su flexibilidad y adaptabilidad hace, además, que sea un instrumento idóneo para prestar servicios de todo tipo a la escala adecuada con el consenso de los actores. No es casualidad, teniendo en cuenta esto, que en Europa se contemple como una de las principales vías para enfrentar dificultades financieras mediante una mayor eficiencia, tendencia que choca frontalmente con la filosofía de la LRSAL aprobada por el gobierno español.

Por lo que respecta al caso francés, el modelo de intermunicipalidad ha dado un buen resultado, al haber sido capaz de implementar en muy pocos años una estructura supramunicipal de prestación de servicios y de ejercicio de competencias relevantes que abarca todo el Estado. La extrema fragmentación del sistema municipal francés, unida a la fuerte autonomía local existente, hacen obligatorio que muchos servicios tengan que ser prestados por entes superiores, en este caso basados en la colaboración. En este caso se observa que la cooperación intermunicipal voluntaria puede ser una vía óptima para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y conseguir un mayor ahorro. Llama

la atención, en este sentido, que en la última reforma territorial del año 2014 se haya optado por reducir el número de regiones y las competencias de los departamentos para reforzar, precisamente, a las mancomunidades.¹¹ Aunque seguramente existan múltiples factores que influyen en esta reforma y ésta tenga que enfrentar una cierta oposición política y social, se trata de una reforma que pone de manifiesto la consideración que se tiene del nivel local y el potencial en términos de eficiencia que tiene la cooperación intermunicipal.

No obstante, como destaca Hertzog, aunque el proceso descentralizador y la reforma de territorial del año 1999 haya resultado un éxito, existen todavía disfuncionalidades derivadas del gran número de entes intermunicipales. En todo caso, y atendiendo sobre todo al proceso en el que se implementó la reforma, se pone de manifiesto que la vía de colaboración voluntaria incentivada económicamente mediante diferentes mecanismos es una forma inteligente de acometer este tipo de reformas, siempre preferible a la unilateralidad y la obligatoriedad. En este sentido, es posible que la tradición colaborativa multinivel, aunque no evite ciertos conflictos territoriales, sí que pueda facilitar soluciones por la vía voluntaria e incentivada.

En general, después de este repaso a los puntos clave de la cuestión de la escala para la prestación de servicios y el estudio de dos sistemas de intermunicipalidad, es posible sacar una serie de conclusiones para una prestación de servicios más eficaz, desde el punto de vista de nuestro entorno, el del sistema español y, en concreto, el valenciano.

En primer lugar, cualquier reforma tiene que tener un tratamiento global del sistema. Existen múltiples elementos que interaccionan entre sí y que tienen influencia sobre el sistema territorial, de modo que para que una reforma sea eficaz tenemos que tener en cuenta todos estos factores. Aspectos como del modelo de Estado, la distribución de competencias o el mecanismo de financiación tienen, en un contexto multinivel, una influencia muy considerable, de modo que no es viable pensar una reforma local sin atender a estos elementos. Por ejemplo, del caso francés se observa como se ha desarrollado una reforma pensada de forma integral para todo el territorio estatal que implica, a su vez, un cambio en las correlaciones de fuerzas entre niveles de gobierno y la articulación de medidas incentivadoras, resultando una implementación muy rápida de una reforma compleja. Son muchos los factores intervinientes que determinan al gobierno local, de ahí que no es posible adoptar soluciones universales para realidades diferentes. Así, como destaca A. Boix Palop (2013b), aspectos como la existencia o no de entes intermedios determinan que una fusión de municipios sea o no viable. Cabe destacar que en los países en los que esta fusión se ha producido y se ha aumentado el tamaño de los municipios se ha atribuido a estos mismos municipios competencias centrales en el Estado del Bienestar que aquí ejercen las Comunidades Autónomas, o bien se han creado entes inframunicipales para posibilitar el control democrático, la participación y la rendición de cuentas. Podemos mencionar también, como explica R. Canal (2014), el hecho de que sea perfectamente posible que dos reformas de racionalización de tendencia aparentemente contraria como son la española y la británica pueden en realidad perseguir las mismas finalidades atendiendo a un aspecto clave como es la financiación.

¹¹ <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/09/actualidad/1397071880_180617.html>.

En segundo lugar, hemos podido comprobar que, aunque la cooperación intermunicipal pueda padecer algunas disfuncionalidades, puede ser una opción apropiada para mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos y una vía posible para el ahorro y la racionalización. Prueba de ello es que diferentes países europeos han potenciado precisamente esta vía como forma de responder a la crisis financiera. El caso francés es paradigmático de como, con el objetivo central de ahorrar, se ha potenciado de forma decidida la intermunicipalidad.

En tercer lugar, muchas veces el “cómo” casi tan importante como el “qué”. Hemos visto que, tanto para la fusión como para la colaboración, es preferible optar por fórmulas de voluntariedad incentivadas en lugar de soluciones obligatorias, tanto por lo que respecta al conflicto político y social que pueden tener medidas de obligatoriedad como en relación con la propia implementación y viabilidad de la medida. El caso francés es, de nuevo, un ejemplo de procedimiento exitoso para cooperación intermunicipal voluntaria.

En relación con ello, cabe priorizar formas flexibles y adaptativas de cooperación. En este sentido, la amplia difusión de las mancomunidades son un ejemplo de cómo los propios municipios optan por soluciones flexibles que permiten a su vez “individualizar” los servicios y prestar cada uno de ellos a la escala óptima, aspecto que no permitirían otras estructuras más rígidas como la fusión. A su vez, existiendo diferentes fórmulas de cooperación, los municipios optan por su propia conveniencia por cooperar con sus “iguales”, los municipios de su entorno con quienes históricamente ya interaccionan. Además, De Mello y Lago-Peñas destacan que la cooperación tiene un mejor rendimiento en términos de participación y de resultados cuando se produce entre entes del mismo nivel, entre “iguales”. No en vano, los autores destacan que países como Bélgica, Finlandia, Alemania y los Países Bajos fomentan la cooperación horizontal e intentan evitar la vertical por el riesgo de perjudicar iniciativas innovadoras *bottom-up* derivadas del trabajo en común.

En este mismo sentido, precisamente las geometrías variables derivadas de la flexibilidad y voluntariedad de los municipios son un incentivo para la generación de innovación por la vía de la experimentación, aspecto que puede ser incentivado mediante la descentralización y que resulta especialmente interesante en el ámbito de la gobernanza territorial¹², siendo el caso francés un ejemplo de ello. En este sentido y en el territorio valenciano existen ya determinadas propuestas que recogen estos principios, destacando la propuesta de “comarcalización funcional” de A. Boix Palop (2013^a, p. 155-176)¹³, basado en la descentralización desde y un sistema de cooperación intermunicipal basado en la incentivación, la voluntariedad de los municipios y las geometrías variables, atendiendo a la diversidad y heterogeneidad de situaciones existente en el territorio valenciano.

¹² Vid. Lapuente, V. (2012) y Doménech, G. (2005).

¹³ Cabe destacar también determinadas aportaciones surgidas en relación a dicha propuesta, como la de F. Miralles (2014).

BIBLIOGRAFÍA

AGULLÓ, R. D. Gobierno y administración local en la Comunitat Valenciana. En CANALES, J. M. y MENÉNDEZ, M. (Eds.). *El sistema político y administrativo valenciano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 246-289.

ALESINA, A. y SPOLAORE, E. *La mida de les nacions*. Barcelona, Lid Editorial, 2008.

BARREIRO, C. Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la comarca, mancomunidades de municipios y consorcios. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, 2005, nº 81, p. 56-69.

BEL, G. FAGEDA, X. Between Privatization and Intermunicipal Cooperation: Small Municipalities, Scale Economies and Transaction Costs. *Urban Public Economics Review*, 2006, nº 6, p. 13-31.

BEL, G. y WARNER, M. E. Factors Explaining Inter-Municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis. *Public Managements Research Association Conference*, 2013.

BEL, G. y WARNER, M. E. Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 2014, vol. 93, nº. 1, p. 52-67.

BOIX PALOP, A. *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, Barcelona: Fundació Nexa, 2013.

BOIX PALOP, A. Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Anuario del Gobierno Local*, 2013, nº 1, p. 89-127.

CANAL, R. Reformas locales en Inglaterra y España. ¿Caminos opuestos para llegar al mismo sitio? *Pista Urbana*, 8 de enero de 2014. Disponible en línea: http://www.eldiario.es/catalunya/pistaurbana/Reformas-Inglaterra-Espana-Caminos-opuestos_6_215638466.html. [Consulta: 16 de febrero de 2016].

CASADEVALL, R. La cooperació intermunicipal a l'Estat francès". *Eines*, 2011, nº 14, p. 57-68.

Comisión Europea. *Una introducción a la política de cohesión 2014-2020*. Unión Europea, 2014. Disponible en línea: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_es.pdf. [Consulta: 16 de febrero de 2016].

Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. Objetivo 1: Sistema de ciudades: mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades. *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, Valencia: Generalitat Valenciana, 2011, vol. 3. Disponible en línea: http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/03/html/index.html. [Consulta: 16 de febrero de 2016].

D'ANJOU, J. *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (Coord.). *La planta del gobierno local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. e IVARS BAÑULS, J.A. (Coords.). *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

DOMÉNECH, G. Descentralización administrativa y experimentalismo democrático. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2005, nº 52-53, p. 43-67.

FALUDI, A. La política de cohesión territorial de la Unión Europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2005, nº 39, p. 11-30.

FERREIRA, A. X. Una aproximación a las fórmulas de colaboración y cooperación municipal en España. In VV. AA. (2007). *Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal*. Zaragoza: Fundear, 2007, p. 167- 186.

Fundación Democracia y Gobierno Local. *Libro Verde: Los Gobiernos locales intermedios en España (Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico)*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

GALINDO J. Elementos para una reforma territorial en España (II): la división territorial. *Politikon*, 31 de julio de 2013. Disponible en línea: <http://politikon.es/2013/07/31/elementos-para-una-reforma-municipal-en-espana-ii-la-division-territorial/>. [Consulta: 16 de febrero de 2016].

GARCÍA TOBARRA, E. *Las mancomunidades de municipios (especial referencia a la Comunidad A. Valenciana)*. Universitat de València, 2002 (Trabajo de investigación inédito).

GIL, J. M. y PASCUAL, J. M. *Las mancomunidades de Valencia*. Paterna: Diputació de Valencia, 1999.

GUERIN, E. *França: Cap a la descentralització*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2001.

LAGO-PEÑAS, S. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (Ed.) *The Challenge of Local Government Size*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

LAPUENTE, V. Por un reino federal de taifas. In diario *El País*, 4 de diciembre de 2012. Disponible en línea: http://elpais.com/elpais/2012/11/26/opinion/1353948294_413638.html. [Consulta: 16 de febrero de 2016].

LLUNGO, J. J. Las líneas básicas de la política regional y de cohesión para el período 2014-2020. *Investigaciones Regionales*, 2014, nº 30, p. 199-223.

MARTÍN CUBAS, J. El gobierno local en la Comunidad Valenciana: situación y perspectivas de futuro. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 2010, nº 23, p. 113-156.

MEMBRADO, J. C. La diversidad territorial valenciana: antecedentes, problemas y política de la Generalitat. *Investigaciones Geográficas*, 2013, nº 59, p. 5-24.

Ministerio de Administraciones Públicas. *Libro blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

Ministerio de Política Territorial. Las entidades locales en la Comunitat Valenciana. Madrid: Subdirección General de Estudios y Sistemas de Información Local, Secretaría General Técnica, 2009. Disponible en línea: http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/estudios/estudios_ccaa/parrafo/011/LASENTIDADESLOCALESENLA COMUNITATVALENCIANA.pdf. [Consulta: 16 de febrero de 2016].

MIRALLES, F. Helvetize it! -una nova planta per als valencians. En *La Pàgina Definitiva*, 29 de enero de 2014. Disponible en línea: <http://www.lapaginadefinitiva.com/weblogs/paellarusa/2014/01/29/helvetize-it-una-nova-planta-per-als-valencians/3942>. [Consulta: 16 de febrero de 2016].

MORENO, A. M. (Ed.). *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

RIERA, P., AMER, C., VILAPLANA, V. y HAAS, C. Las mancomunidades en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2005, nº 39, p. 151-176.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y Sociedad*, 2010, vol. 47, nº 3, p. 67-91.

SIMÓN, P. Siete claves para entender una reforma local. *Politikon*, 1 de agosto de 2013. Disponible en línea: <<http://politikon.es/2013/08/01/siete-claves-para-entender-una-reforma-local/>>. [Consulta: 10 de febrero de 2016].

TEJEDOR, J. Autonomía, economía y reforma local. En *Agenda Pública*, 10 de octubre de 2013. Disponible en línea: <http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Autonomia-economia-reforma-local_0_183382222.html>. [Consulta: 10 de febrero de 2016].

TOMÀS, M. *Unió Europea: El debat sobre l'eficiència i la democràcia local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002.

UHALDEBORDE, J. M. Una recomposició del territori de los bienes públicos locales: La dinámica de la cooperación intermunicipal en Francia. *Urban Public Economics Review*, 2008, nº 9, p. 75-92.

VANDELLI, L. *El Poder Local: Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

FUENTES ESTADÍSTICAS

Banco de Datos Municipal GVA Argos.

Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

Instituto Nacional de Estadística.

Registro de Entidades Locales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

© Copyright Andrés Gomis Fons y Revista *GeoGraphos*, 2017. Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.



GIECRYAL

GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE
ESTUDIOS CRÍTICOS Y DE AMÉRICA LATINA