

Andrés Gomis Fons

Governança territorial i cooperació intermunicipal al País Valencià

Una anàlisi de les xarxes de cooperació local existents

Estudios y Documentos

25



Governança territorial i cooperació intermunicipal al País Valencià

Una anàlisi de les xarxes de cooperació
local existents

Andrés Gomis Fons

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

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

Director: Joan Romero

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

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



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

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

Imatges de la coberta:

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

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

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

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

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

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

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

Edició digital

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

Dita popular

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

Dita popular alcoiana

ÍNDIX

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

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

Llista d'abreviatures i sigles

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

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

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

CAPÍTOL 1. INTRODUCCIÓ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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