



**ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA
PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA
INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A
SUPERAR-LA:**

**UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC TERRITORIAL
PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.**



TREBALL DE FINAL CARRERA

ALUMNE:

LLUECA MARQUÉS, FRANCISCO JOSÉ

DIRECTOR:

COMPANY CARRETERO, FRANCISCO JAVIER

ANY 2013

ÍNDIX

ÍNDIX DE TAULES.....	9
ÍNDIX D'IL·LUSTRACIONS	10
ÍNDIX DE GRÀFICS.....	11
ÍNDIX D'ABREVIATURES I SIGLES	12
1. INTRODUCCIÓ	15
1.1. RESUM	15
1.2. OBJECTE	17
1.3. OBJECTIUS.....	18
1.4. METODOLOGIA	20
1.5. JUSTIFICACIÓ DE LES ASSIGNATURES CURSADES PER L'ALUMNE I RELACIONADES AMB L'ELABORACIÓ DEL TFC.....	23
2. ANTECEDENTS	31
2.1 INTRODUCCIÓ	31
2.2 EVOLUCIÓ HISTÒRICA DEL MUNICIPI I DE LA LEGISLACIÓ DE RÈGIM LOCAL.....	33
2.2.1 EL MUNICIPI ROMÀ I VISIGÒTIC	33
2.2.2 L'ORGANITACIÓ SOCIAL VISIGODA	35
2.2.3 ELS ORÍGENS DEL "CONCEJO ABIERTO" I DEL MUNICIPI MEDIEVAL	35
2.2.4 LA FI DE L'ANTIC RÈGIM:EL MUNICIPI CONSTITUCIONAL	40
2.2.5 PERÍODE 1923-1936	43
2.2.6 LA LEGISLACIÓ DEL PERÍODE FRANQUISTA	45
2.2.7 L'ETAPA DEMOCRÀTICA	46
2.2.8 MARC LEGISLATIU ACTUAL	47
2.3. EL RÈGIM LOCAL ESPANYOL A LA CE.....	48
2.4. L'AUTONOMIA LOCAL.....	49

2.4.1.	L'AUTONOMIA LOCAL EN LA CARTA EUROPEA	50
2.4.2.	L'ESTRUCTURA DE LA CEAL.ELS PRINCIPALS CONTINGUTS DE LA CARTA	52
2.5.	EL PRINCIPI DE SUFICIÈNCIA FINANCERA.	54
2.6.	LES ESTRUCTURES LOCALS A ESPANYA	55
2.6.1.	TIPOLOGIA	55
2.6.2.	PERSONES JURÍDIQUES VINCULADES A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL:	62
2.7.	ELEMENTS CONSTITUTIUS DEL MUNICIPI	69
3.	ANÀLISI, ESTUDI I DIAGNÒSTIC DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA EN REFERÈNCIA ALS XICOTETS MUNICIPIS.....	71
3.1.	ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA MUNICIPAL A ESPANYA I A LA COMUNITAT VALENCIANA.....	71
3.2.	LES POSSIBILITATS LEGISLATIVES D'ALTERACIONS TERRITORIALS DIRIGIDES A LA REDUCCIÓ DE MUNICIPIS.....	82
3.3.	LA PROBLEMÀTICA DELS XICOTETS MUNICIPIS.....	89
2.2.1	ELS PROBLEMES DELS XICOTETS MUNICIPIS	89
3.4.	EL DEBAT SOBRE LA REFORMA DE LA PLANTA LOCAL.....	91
3.4.1.	LA RACIONALITZACIÓ DE LA PLANTA LOCAL	91
3.4.2.	PER QUÈ NO S'HA REDUÏT EL NOMBRE DE MUNICIPIS?	95
3.4.3.	EL SISTEMA D'ASSIGNACIÓ DE COMPETÈNCIES EN L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE RACIONALITZACIÓ I SOSTENIBILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL	96
3.4.4.	EL DEBAT SOBRE LA PLANTA LOCAL	100
3.4.4.1.	ALTERNATIVES I PROPOSTES.....	102
4.	LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.....	109
4.1.	CONTEXT	111
4.1.1.	SITUACIÓ GEOGRÀFICA	111
4.1.2.	ENTORN NATURAL	113
4.1.3.	DEMOGRAFIA	117
4.1.4.	SITUACIÓ ECONÒMICA	120
4.2.	ESTATUTS I ÒRGANS DE GOVERN	122
4.2.1.	EL PLE DE LA MANCOMUNITAT	123
4.2.2.	EL PRESIDENT	125
4.2.3.	EL VICEPRESIDENT O VICEPRESIDENTS.	126
4.3.	RECURSOS FINANCERS	126
4.4.	ANÀLISI DELS SERVICIS PRESTATS.....	128
4.4.1.	SERVICIS SOCIALS GENERALS	128
4.4.2.	SERVICI DE RESIDUS	132
4.4.3.	RECOLLIDA DE GOSSOS ABANDONATS	134
4.4.4.	PARTICIPACIÓ CIUTADANA	134
4.4.5.	PROMOCIÓ TURÍSTICA	135

4.4.6	AGENT D'OCUPACIÓ I DESENROTLLAMENT LOCAL	135
4.4.7	PROMOCIÓ DE LA CULTURA, L'EDUCACIÓ I L'ESPORT.	136
4.4.8	CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA	139
4.4.9	REGLAMENT DE REGISTRE ELECTRÒNIC	139
4.4.10	UTILLATGES I FERRAMENTES COMPARTIDES.	139
4.5.	PERSONAL AL SERVICI DE LA MANCOMUNITAT	141
5.	PROPOSTA D'ACTUACIONS I DE MILLORA	143
5.1	CONSIDERACIONS PRÈVIES	143
5.2	MARC JURÍDIC	145
5.3	MODEL PER A UN PLA ESTRATÈGIC DE LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS	147
5.3.1	DEFINICIÓ DE PLA ESTRATÈGIC TERRITORIAL. AVANTATGES I INCONVENIENTS	147
5.3.2	METODOLOGIA PER A L'ELABORACIÓ DEL PETEMA.	149
5.3.2.1.	L'ESTRUCTURA ORGANITZATIVA	152
5.3.3	DIAGNÒSTIC	156
5.3.4	FORMULACIÓ DEL MODEL DE MANCOMUNITAT	162
5.2.4.1.	ESCENARIS	162
5.2.4.2.	MISSIÓ, VISIÓ I VALORS	163
5.3.5	DEFINICIÓ DELS EIXOS, OBJECTIUS, LÍNEES ESTRATÈGIQUES I PLANS D'ACTUACIÓ.	165
5.3.6	LA IMPLANTACIÓ, EL SEGUIMENT I L'AVALUACIÓ DEL PETEMA	173
6.	CONCLUSIONS.....	177
7.	BIBLIOGRAFIA	183
7.1.	LLIBRES	183
7.2.	DOCUMENTS ELECTRÒNICS.....	185
7.3.	TREBALLS FINAL DE CARRERA DE GAP DE LA UPV.	193

ÍNDIX DE TAULES

Taula 1. Esquema dels períodes de les modalitats de creació del dret a Espanya.....	34
Taula 2: Institucions de dret local a l'edat mitjana	39
Taula 3. Contingut de la CEAL.....	53
Taula 4. Art. 2 del RD 1463/2007	65
Taula 5. Tipologia i nombre d'ens del Sector Públic Local.	68
Taula 6. Evolució del nombre de municipis a Espanya en el període 1842-2012.	73
Taula 7. Nombre de municipis segons població a Espanya. Període 2001/2012.....	74
Taula 8. Distribució de la població segons tamany del municipi a Espanya.....	75
Taula 9. Nombre de municipis segons població a les províncies de la Comunitat Valenciana i distribució de la població segons grandària del municipi. Període 2001/2012	78
Taula 10. Població segons tamany de municipi a la CV.....	79
Taula 11. Comparativa de la redacció de l'art.26 entre la LRBRL i l'ALRASOAL *.	99
Taula 12. Membres de la Comissió Gestora encarregada de la Constitució de la Mancomunitat de les Valls	109
Taula 13. Extensió i altitud dels municipis.....	111
Taula 14. Distribució de l'aigua de La Font que correspon a cadascun dels municipis. .	116
Taula 15. Evolució de la població des de 1996-2012 i densitat de població	118
Taula 16. Pressupost de la Mancomunitat de les Valls. Estat de despeses i d'ingressos. Exercici 2013.....	127
Taula 17. Proposta d'eixos estratègics i objectius per a la Mancomunitat de les Valls. .	166

ÍNDIX D'IL·LUSTRACIONS

Il·lustració 1. Imatge de la primera edició de la Llei Municipal de 1870.....	43
Il·lustració 2. Pàgina web d'inici de <i>l'Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales</i>	63
Il·lustració 3. Mapa de densitat de població en habitants/Km ²	80
Il·lustració 4. Imatge de la publicació al BOE nº 282, de 24 de novembre de 1976, en el que s'aprova pel Ministeri de la Governació la constitució de la Mancomunitat de les Valls.	110
Il·lustració 5. Localització geogràfica.....	112
Il·lustració 6. Climograma dels valors normals de precipitació i temperatura mensual 1981-2010 a Benavites.	114
Il·lustració 7: La Marjal d'El Quadro	115
Il·lustració 8. La Font de Quart de les Valls.....	116
Il·lustració 9 Evolució als cinc municipis de la Mancomunitat de les Valls des de 1910	117
Il·lustració 10: Evolució de la població als cinc pobles de la Mancomunitat de les Valls des de 1996-2012	118
Il·lustració 11: Evolució de la població a la Mancomunitat de les Valls des de 1996-2012	119
Il·lustració 12: Distribució per edat i sexe de la població de la Mancomunitat de les Valls. Any 2011	119
Il·lustració 13: Procediment d'ampliació dels objectius mancomunats.	123
Il·lustració 14. Fotografia dels contenidors mòbils.	133
Il·lustració 15. Imatge de la pàgina <i>web</i> del projecte <i>CiudadCiencia</i>	137
Il·lustració 16. Portada de les Ordenances del règim de govern de les aigües de la Font de Quart.	138
Il·lustració 17. Pàgina web de la Mancomunitat de les Valls.....	140
Il·lustració 18: Esquema de l'evolució del Pla Estratègic Territorial de la Mancomunitat de les Valls.....	154
Il·lustració 19. Diagrama de fases per a l'elaboració del Pla Estratègic Territorial de la Mancomunitat de les Valls (PETVALLS).	155
Il·lustració 20. Esquema per al desenvolupament de les accions.	168

ÍNDIX DE GRÀFICS

Gràfic 1. Evolució del nombre de municipis a Espanya en el període 1842-2012.....	73
Gràfic 2. Nombre de municipis a Espanya per trams de població.....	76
Gràfic 3. Distribució dels municipis segons la seua grandària a Espanya.....	76
Gràfic 4. Distribució de la població als xicotets municipis en Espanya.....	77
Gràfic 5. Distribució dels municipis segons la seua grandària a la Comunitat Valenciana.	79
Gràfic 6. Població mitjana dels municipis per CC.AA.	81
Gràfic 7. Dades dels serveis socials generals corresponents a 2012.	130
Gràfic 8. . Dades dels serveis socials generals corresponents a 2012	131
Gràfic 9. Dades d'atenció dels Serveis Socials generals al 2012 distribuïdes per municipis.	131

ÍNDIX D'ABREVIATURES I SIGLES

ACCV	Agència de Tecnologia i Certificació Electrònica de la Comunitat Valenciana
ALRASOAL	Avantprojecte de Llei per a la racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local
AODL	Agent d'ocupació i desenrotllament local
Art.	article
Arts.	articles
AP.	Administració Pública
AAPP	Administracions Públiques
BDGEL	Base de dades general de les entitats locals
BOE	Butlletí oficial de l'Estat
CCAA	Comunitat autònomes
CE	Constitució Espanyola
CEAL	Carta europea d'Autonomia Local
DEA	Anàlisi envolvent de dades
DVD	Disc versàtil digital
EATIMES	Entitats d'àmbit territorial inferior al municipi
ETCV	Estratègia territorial de la comunitat Valenciana
FADE	Facultat d'Administració i Direcció d'Empreses de la Universitat Politècnica de València
FEMP	Federació Espanyola de Municipis i Províncies.
FJ	Fonament jurídic.
GAP	Diplomatura en Gestió i Administració Pública
IES	Institut d'Educació Secundària
INAP	Institut Nacional d'Administració Pública

LRBRL	Llei Reguladora de Bases de Règim Local
LRLCV	Llei de Règim Local de la Comunitat Valenciana
PETE	Pla estratègic territorial
PETEMA	Pla estratègic territorial de la Mancomunitat de les Valls
RAE	Reial Acadèmia de la Llengua
REALA	Revista d'Estudis de l'Administració Local i Autònoma
RD	Reial Decret
RPDT	Reglament de població i demarcació territorial.
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
TC	Tribunal Constitucional
TFC	Treball de final de carrera
TIC	Tecnologies de la informació i comunicació
TRRL	Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 de abril, per el que se aprova el text refós de las disposicions legals vigents en matèria de règim local
UME	Unió de Municipis Espanyols
UPC	Universitat Politècnica de Catalunya.
UPV	Universitat Politècnica de València.

1. INTRODUCCIÓ

1.1. RESUM

L'actual crisi econòmica ha accelerat el debat sobre la necessitat de reformes a tots els nivells i, més concretament, en tot allò que suposa Administració Pública. El debat sobre la reforma de l'Administració Local porta molt de temps covant-se, des de l'esperada *segona descentralització* (1996) ha anat creixent d'intensitat fins hui.

El present treball té la finalitat, a nivell teòric, de realitzar un estudi i anàlisi de l'excessiva fragmentació del mapa municipal a Espanya i d'aquelles propostes i instruments existents per aconseguir superar-la, fixant-se en els xicotets municipis, que són, segons la doctrina en matèria local, aquells que no superen els 5.000 habitants. Per un altre costat i a nivell pràctic, l'estudi, l'anàlisi i les propostes de millora per a una entitat local concreta com és la Mancomunitat de les Valls, localitzada al nord-est de la província de València, la qual està integrada pels municipis de Benavites, Benifairó de les Valls, Faura, Quart de les Valls i Quartell.

Per començar el treball vull emmarcar al municipi com a institució jurídica i com a ens territorial, explicant la seua incardinació dins l'estructura de l'Estat a Espanya i, vinculant la seua posició respecte a la resta de les entitats que conformen la carcassa del sistema local espanyol. Per tant, es fa necessari explicar com el municipi es va conformant al llarg de la història per esdevindre en eixa entitat local bàsica de l'organització territorial de l'Estat, destacant aquella legislació que li ha afectat al transcórrer del temps, i com aquesta li ha donat la configuració que coneixem a l'actualitat com a eixa institució jurídica que anomenem municipi.

El municipi necessita de dos principis fonamentals per tal de gosar d'eixa personalitat jurídica plena, com li atribueix l'art. 140 de la

Constitució Espanyola: el principi d'autonomia local i el principi de suficiència financera. Per tant, explicaré l'abast d'eixos principis i com s'entenen des del punt de vista jurídic.

El coneixement de la tipologia d'entitats locals a Espanya, així com la seua anàlisi ens va permetre aproximar-nos al mapa i estructura local existent a l'actualitat a Espanya i a la Comunitat Valenciana i ens ajudarà a entendre aquelles propostes que des de l'àmbit doctrinal ens plantegen. En aquest apartat també em referiré a les actuacions que s'han dut a terme des del govern, com és l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei per a la racionalització i la sostenibilitat de l'Administració Local, així com de les al·legacions suggerides per la Federació de Municipis i Províncies.

Una de les formes de superar la inframunicipalitat i els problemes derivats per a la prestació dels serveis bàsics amb la finalitat de satisfer les necessitats de la ciutadania als xicotets municipis són les institucions jurídiques locals anomenades Mancomunitats de Municipis, com associacions de caràcter voluntari formades per dos o més municipis per a la gestió d'obres públiques i serveis de competència municipal.

Respecte a la Mancomunitat de les Valls, en primer lloc, vull fer un estudi i una anàlisi dels antecedents d'aquesta, per donar a conèixer la realitat actual d'aquesta mancomunitat. Per aconseguir aquest objectiu caldrà, entre d'altres, referir-me a la seua situació geogràfica, l'evolució demogràfica, els principals indicadors econòmics i socials, les tasques que du a terme, així com realitzar una breu descripció dels seus estatuts, entre d'altres.

Partint d'eixa situació actual vull presentar, una sèrie de propostes de millora, amb la intenció que aquesta servisca perquè es puguin posar en marxa, amb la finalitat que s'aconseguisquen els objectius estatutaris, augmente l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat en la prestació dels serveis, i que, a més, aprofite com a entitat que dóna suport als Ajuntaments que formen la Mancomunitat de les Valls. També, crec que la implementació d'un pla estratègic, farà que aquesta mancomunitat evolucione i garantisca tota una sèrie de serveis (existent ja o de nous). D'altra forma

o, no podrien ser prestats pels seus socis individualment o, serien prestats amb una rebaixa de qualitat i amb major costos. Cal també considerar que tant l'Administració Autonòmica com l'Administració General de L'Estat hauran de recolzar les iniciatives en matèria de mancomunitats, donant eixe suport a aquests municipis associats, amb la finalitat de garantir una prestació de servicis que milloren la qualitat de vida i el benestar dels habitants dels xicotets municipis.

Aquest treball finalitza amb una sèrie de conclusions sobre els aspectes que afecten a la configuració de la planta local d'Espanya i més concretament als xicotets municipis. A més, sobre les propostes de reforma de l'Administració local i específicament sobre la Mancomunitat de les Valls.

1.2. OBJECTE

El present estudi té com a objecte genèric d'anàlisi el municipi, com a institució jurídica i conformadora de la planta local espanyola.

La planta local d'un país es definix com a la suma dels governs o administracions locals que actuen sobre el territori d'un país.

L'enfocament desitjat no va a ser l'estudi de qualsevol municipi, sinó aquells que la doctrina coneix com a municipis xicotets i també com a *inframunicipis*, es a dir, aquells que no superen els 5.000 habitants i, que també, entre ells, presenten una diversitat molt acusada al llarg del territori espanyol.

Eixa dimensió municipal presenta una sèrie de característiques peculiars que comporten uns problemes a l'hora del manteniment i prestació dels servicis públics bàsics.

Des de les distintes fórmules que preveu la legislació vigent per superar el problema de la inframunicipalitat ens trobem amb la possibilitat que estos municipis s'associen per a constituir una mancomunitat.

En el cas que ens ocupa la Mancomunitat de les Valls és una opció que van prendre cinc municipis dels considerats xicotets per a

l'organització i prestació d'obres, servicis o activitats de la seua competència.

L'objecte específic d'aquest estudi es la Mancomunitat de les Valls, que té com a socis cinc municipis xicotets, i que són :

- Benavites
- Benifairó de les Valls
- Faura
- Quart de les Valls
- Quartell

1.3. OBJECTIUS

Aquest treball té una diversitat d'objectius que se desitgen aconseguir.

En primer lloc, podem considerar que l'objectiu principal és el coneixement de la situació actual de la Mancomunitat de les Valls i, la proposta de millores que, des de el meu punt de vista i, partint dels coneixements adquirits al llarg de la diplomatura de GAP, podrien donar com a resultat una millora de l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat dels servicis que presta als ciutadans, com a institució integrant de l'Administració Local.

Derivat d'aquest objectiu principal, eixes millores proposades poden redundar en benefici dels seus socis, els cinc municipis que la componen i, per tant, en els seus ciutadans.

Eixe objectiu principal es pot dividir en diferents subobjectius i que serien els següents:

- Destacar les mancomunitats de municipis com a institucions i organitzacions que poden ser innovadores a l'hora de afrontar i superar els problemes derivats de la inframunicipalitat a Espanya.
- Saber quina és la situació actual de la Mancomunitat de les Valls, conèixer-ne el funcionament i els òrgans de govern.

- Conèixer les diferents característiques de l'entorn natural on desenvolupa les activitats la Mancomunitat.
- Aprofundir en el coneixement de l'evolució demogràfica als cinc municipis.
- Ser sabedor dels servicis que es presten.
- Estudiar l'estructura organitzativa i la plantilla de personal al servici de la Mancomunitat.
- Analitzar les principals característiques econòmiques socials i culturals del territori on desenvolupa les activitats la Mancomunitat.
- Comprendre que és un pla estratègic territorial, com és desenvolupa i quins són els avantatges de la planificació per a les organitzacions públiques com són la Mancomunitat i els cinc municipis socis.
- Reconèixer els beneficis per als ciutadans d'avançar cap a noves formes de gestió pública com són la direcció estratègica de les organitzacions i la creació d'una cultura innovadora en l'àmbit d'una estratègia comuna.
- Donar idees suggerents per a la creació de nous servicis o la millora dels existents que supose un increment de la satisfacció dels seus ciutadans-clients.

Per aconseguir este objectiu principal i, a la vegada conèixer més la realitat dels xicotets municipis s'han d'aconseguir altres objectius, que encara que consideraria secundaris, no per això, deixen de tindre una gran importància.

- Conèixer millor l'evolució històrica del municipi a Espanya i com es conforma, a partir d'aquesta, en el municipi actual.
- Aprendre com s'estructura territorialment l'Estat espanyol.
- Comprendre els principi d'autonomia local i suficiència financera de les entitats locals.
- Saber quina es la tipologia de les entitats locals i quantes existeixen en l'actualitat.

- Entendre els motius que s'han plantejat sobre la reforma de la planta local i quines possibilitats existeixen, així com els avantatges i els inconvenients d'aquesta.
- Aprofundir en els problemes dels xicotets municipis.
- Conèixer els distints discursos dels principals autors a l'hora d'emprendre una reforma de l'Administració local relacionant-la amb el problema de la inframunicipalitat.

1.4. METODOLOGIA

Una vegada superades les assignatures de la diplomatura de GAP, vaig començar a buscar la informació relativa sobre el TFC a la pàgina web de la FADE de la UPV.

Llegida la normativa sobre l'elaboració del TFC vaig consultar diversos treballs elaborats per altres estudiant per tindre una idea del que s'havia de fer, de com s'estructuraven aquestos i quina era la tipologia dels treballs ja presentats a la FADE. També considerava de molta importància el format a seguir, el tipus de lletra i distintes recomanacions que es feien des de l'àmbit universitari. I, a finals del 2012, vaig assistir a un taller sobre l'elaboració del TFC en la FADE, el qual em va servir de motivació.

Entre els distints prerequisits a l'hora d'elaborar un TFC, segons la normativa, trobem que aquest s'ha de basar fonamentalment en problemes reals, ser fonamentalment pràctic i servir per a demostrar els coneixements adquirits al llarg de la diplomatura. Per tot açò, aquest treball havia de complir totes les característiques exigides a la normativa.

Des d'un principi la idea d'analitzar la problemàtica dels xicotets municipis la considerava molt interessant ja que visc en un poble dels que la doctrina local anomena xicotet. D'altra banda la vessant pràctica dirigida a l'elaboració del model d'un pla estratègic territorial m'afecta en dos vessants: com a ciutadà, ja que visc en un dels municipis de la Mancomunitat de les Valls i, també com a treballador durant sis anys d'un dels municipis que m'aportà un coneixement més profund de l'entorn i

dels problemes en aquests municipis. A més, considerava que plantejar un treball sobre una mancomunitat se podia considerar original, ja que entre els treballs presentats no n'existia cap i, ja poc després es presentà, al juliol de 2012, per un company un treball sobre la Mancomunitat de l'Horta Nord, en especial i sobre les Mancomunitats en general.

Em vaig posar en contacte amb el professor Javier Company Carretero per demanar-li que fóra el meu director i presentar-li la meua proposta de treball i les idees que en ell volia plasmar. Seguint les seues directrius vaig començar la recerca d'informació bibliogràfica tant a la UPV com a la biblioteca de Ciències Socials de la Universitat de València, així com a pàgines *webs* d'organismes oficials i de fundacions i associacions relacionades amb el món local. Per poder obtenir una major informació actualitzada em vaig registrar en diverses llistes de distribució i també com a usuari de la informació de certes pàgines web. També l'accés a distintes bases de dades per realitzar consultes al llarg del treball, m'ha permés obtindre dades històriques i actualitzades de la població, dels ens locals així com de la situació socioeconòmica als municipis de Les Valls.

Una vegada estructurat el TFC en els capítols que volia realitzar, vaig decidir dividir el procés d'elaboració en tres parts.

En primer lloc, emprendreia l'estudi del municipi com una institució bàsica de l'organització territorial de l'Estat realitzant una anàlisi qualitativa de l'Administració Local i de la seua estructura.

Finalitzada la primera part, vaig començar l'estudi qualitatiu i quantitatiu d'aquells municipis que no superen els cinc mil habitants, de la seua problemàtica en general i del procés que es volia seguir des del govern per a la reforma de l'Administració Local, sempre enquadrant-la als aspectes referits en aquest tipus de municipis. També considerava de vital importància afegir allò que pensava la doctrina sobre l'actual model de l'Administració Local i de quines línees es consideraven per a la reforma d'aquesta dirigida a superar els problemes de la inframunicipalitat.

Per últim, començaria dirigint una instància a la Mancomunitat de les Valls per a poder realitzar el treball i que em facilitaren informació, així com poder accedir a consultar els arxius i entrevistar-me en responsables de l'aparell administratiu i dels servicis de la Mancomunitat. A la vegada que avançava en la descripció de la Mancomunitat també anava elaborant parts del capítol de propostes de millora. També s'han mantingut converses amb persones interessades en l'administració local.

L'últim pas seguit ha seguit l'elaboració de les referències bibliogràfiques i la revisió i correcció del treball amb l'ajuda de dos professores de llengua.

També diré que durant el procés d'elaboració del TFC he estat en contacte diverses vegades amb el professor Company per ensenyar-li tot el que realitzava i seguir les seues directrius.

1.5. JUSTIFICACIÓ DE LES ASSIGNATURES CURSADES PER L'ALUMNE I RELACIONADES AMB L'ELABORACIÓ DEL TFC.

Capítol 1	INTRODUCCIÓ
Assignatures relacionades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informació i documentació administrativa, Informàtica bàsica 2. Informació i documentació Administrativa I 3. Informació i documentació Administrativa II 4. Valencià per a l'Administració
Breu justificació	<ol style="list-style-type: none"> 1. Per a la confecció del present TFC és necessari utilitzar les tecnologies de la informació i comunicació i comprendre la planificació i la gestió administrativa, habilitats que s'adquireixen en aquesta assignatura essencial per al maneig de les TIC. 2. Aquesta assignatura m'ha permés obtindre els coneixements bàsics sobre la gestió de la informació en les Administracions Públiques i poder realitzar el treball accedint a les diverses institucions documentals i als sistemes i fonts. 3. L'eficàcia en la gestió documental és necessària en les Administracions Públiques per donar un bon servei al ciutadà. A l'hora de buscar informació ha estat de gran utilitat haver après com s'ha de realitzar, com és la documentació electrònica i quines són les directrius recomanades a l'hora de referenciar-la bibliogràficament. 4. Aquesta assignatura m'ha donat un major coneixement de la llengua i més específicament, l'aprofundiment en els aspectes dels documents i del llenguatge administratiu.

Capítol 2	ANTECEDENTS
Assignatures relacionades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dret Constitucional I/ Dret Constitucional II 2. Estructures Polítiques/ Formes Polítiques 3. Estructures Polítiques/ Administració Pública 4. Dret Administratiu I i II 5. Dret Autonòmic i Local 6. Sistema Econòmic i Financer I,II i II
Breu justificació	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sense el coneixement dels conceptes fonamentals del Dret Constitucional, de l'estructura i fonaments dels sistemes polítics i de les Administracions Públiques a distint nivells així com dels valors democràtics i dels comportaments dels distintes actors polítics, seria impossible portar a bon terme aquest treball. 2. Aquesta assignatura m'ha ajudat a entendre els problemes regionals, federals i autonòmics a Espanya donant-me una visió històrica d'aquests. Entra més exhaustivament en la conceptualització del nou model d'Estat Autonòmic que sorgeix de la Constitució de 1978 i de l'estructura de la planta local, incidint en el municipi com a àmbit d'organització i convivència de les persones. 3. Esta assignatura aporta el saber referit a com evolucionen els Estats al llarg de la història fins arribar a les noves formes d'Estat. També aprofundeix per comprendre el sistema polític espanyol. 4. Es fonamental tenir idea de com és la forma d'organització política, jurídica i territorial de l'Estat; reconèixer els principis d'organització, acció i funcionament d'aquest, els principis que impulsen les competències i funcionament de l'Administració Pública, així com la conceptualització i el desenvolupament de les polítiques públiques. 5. El municipi, com a institució jurídica de l'Administració Pública, té atribuïdes una sèrie de competències que duu a terme i en la seua actuació ha de complir tot un seguit de requisits en les seues relacions amb els ciutadans i la resta d'Administracions Públiques. Aquesta

	<p>assignatura permet enquadrar el municipi dins de l'organització territorial de l'Estat, ampliar els conceptes que altres assignatures citades m'han donat i conèixer l'abast i els límits de les actuacions d'aquestes institucions.</p> <p>6. Els coneixements dels problemes de l'economia, el paper del sector públic i el funcionament de l'economia de mercat, així com s'insereix el sistema financer en el marc europeu és fonamental per comprendre molts dels conceptes econòmics que apareixen al llarg del treball.</p>
--	---

Capítol 3	ANALISI, ESTUDI I DIÀGNOSTIC DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA EN REFERÈNCIA ALS XICOTETS MUNICIPIS
Assignatures relacionades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dret Constitucional I 2. Dret Constitucional II 3. Estructures Polítiques/ Formes Polítiques 4. Estructures Polítiques/ Administració Pública 5. Dret Administratiu I i II 6. Dret Autonòmic i Local 7. Estadística I i II
Breu justificació	<p>En aquest capítol es tractarà d'analitzar l'actual situació de la planta local a Espanya i a la Comunitat Valenciana, referida especialment als xicotets municipis i, allò que proposen els experts de les possibles solucions de com es podria millorar aquesta fragmentació del mapa municipal , de les opcions que ofereix la legislació vigent, així com el marc de competències municipals. Per tant, tot allò que s'ha dit respecte d'aquestes assignatures continua sent vàlid en aquest capítol.</p> <p>Les dues parts de l'assignatura d'Estadística han segut fonamentals per a introduir-me en els mètodes d'anàlisis quantitativs i qualitativs, extreure informació</p>

	de bases de dades, plantejar hipòtesis, comparar informació, manejar tota una sèrie de dades per a convertir-les en informació que puga ser analitzada i interpretar-la.
--	--

Capítol 4	LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS
Assignatures relacionades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dret Constitucional I 2. Dret Constitucional II 3. Estructures Polítiques/ Formes Polítiques 4. Estructures Polítiques/ Administració Pública 5. Dret Administratiu I i II 6. Dret Autonòmic i Local 7. Gestió Financera i Comptabilitat II 8. Gestió Financera i Comptabilitat III 9. Teoria Social I i II 10. Gestió de Servicis Públics per Societats Mercantils.
Breu justificació	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les sis primeres assignatures citades en aquest capítol han tingut gran importància per a comprendre que és la Mancomunitat de les Valls, com es creà, entendre el seu funcionament a partir d'uns estatuts i quin són els objectius que porta endavant. 7. Aquesta assignatura m'ha ajudat a adquirir un coneixement del sector públic, des d'una perspectiva econòmica i en especial del cicle pressupostari i la gestió dels pressupostos, el sistema de comptes, el dèficit, etc. 8. Aquesta assignatura m'ha introduït en: la comptabilitat pública, per a poder gestionar i avaluar-la; el funcionament d'un pressupost, tant en la despesa com en els ingressos; i en els indicadors econòmics per saber la situació financera de les distintes Administracions Públiques. A més , s'ha analitzat el sistema tributari espanyol i les més importants figures

	<p>impositives com a fonts d'ingressos del sector públic.</p> <p>9. Per desenrotllar el present capítol, les dues parts de l'assignatura de Teoria Social m'han aportat tota una sèrie de coneixements per poder analitzar la realitat social i el seu canvi, a partir de les ferramentes d'anàlisi sociològica i dels mètodes i tècniques d'investigació social.</p> <p>10. Des dels anys 80, s'ha concedit una major importància per a la millora dels serveis que presten les entitats locals. La inspiració en els mercats i en el funcionament de l'empresa privada ha provocat l'aparició de mecanismes alternatius a l'hora de prestar els serveis que són competència de les Administracions Públiques. Aquesta assignatura ha suposat conèixer les diverses entitats de dret privat encarregades de la gestió dels servicis públics i quin és el marc jurídic d'actuació. A la Mancomunitat de les Valls ens trobarem que també alguns dels seus serveis són prestats per empreses privades.</p>
--	---

Capítol 5	PROPOSTA D'ACTUACIONS I DE MILLORA
Assignatures relacionades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Control de l'Eficiència en les Administracions Públiques 2. Teoria Social I i II 3. Gestió Administrativa I 4. Gestió Administrativa II 5. Gestió Administrativa III 6. Gestió Financera i Comptabilitat I 7. Gestió Financera i Comptabilitat II 8. Gestió Financera i Comptabilitat II 9. Gestió de Projectes en el Sector Públic 10. Màrqueting en el Sector Públic 11. Gestió i Direcció de Recursos Humans 12. Dret Constitucional I 13. Dret Constitucional II 14. Estructures Polítiques/ Formes Polítiques 15. Estructures Polítiques/ Administració Pública 16. Dret Administratiu I i II 17. Dret Autonòmic i Local
Breu justificació	<ol style="list-style-type: none"> 1. La producció de serveis públics ha de realitzar-se amb la major eficiència possible entre diferents alternatives. El procés de la presa de decisions necessita de tècniques quantitatives i qualitatives per a facilitar-ne el procés d'avaluació de les polítiques públiques com són l'Anàlisi Envoltant de Dades (DEA), el de Cost-Benefici , el de Sensibilitat, les orientacions als <i>inputs</i> i als <i>outputs</i> i la mesura de les unitats productives de les administracions. 2. Moltes de les propostes d'actuacions i de millora afectaran la població dels cinc pobles, per tant els coneixements aportat per aquestes dos assignatures són fonamentals per entendre quin són els desitjos dels ciutadans i com es van a veure afectats. 3. (3, 4 i 5) Les tres parts de què consta la Gestió Administrativa m'han aportat un extens volum de coneixements relacionats amb l'Administració Pública com a organització que s'insereix en un sistema complex. Amb més especificitat, he conegut quina és la seua situació actual i com ha d'evolucionar, quins són els problemes als que s'enfronta i com es poden reduir. La Nova Gestió Pública (l'anàlisi de les polítiques públiques, el comportament de les

	<p>persones a les organitzacions, la seua cultura i els coneixements dels àmbits sociotècnic, polític-cultural i de control i de millora), m'ha ajudat a aclarir quin és el procés de canvi que necessita una organització, i en aquest cas, la Mancomunitat de les Valls.</p> <p>4. (6, 7 i 8). És fonamental per a una organització pública la utilització eficient dels recursos i això fa que necessitem dels coneixements dels instruments propis de la direcció financera (cost del finançament, anàlisi d'inversions, etc.) a l'hora de prendre decisions.</p> <p>L'elaboració dels pressupostos i la gestió de la comptabilitat ens ajuda a saber amb quins recursos disposem, quin és el seu origen i com s'han aplicat.</p> <p>9. La posada en marxa de nous serveis en l'Administració Pública necessita la programació de projectes com a ferramenta indispensable ja que els projectes complexos necessiten de la planificació, programació, seguiment i control de l'execució, l'anàlisi i l'avaluació dels resultats.</p> <p>10. La relació d'intercanvi entre administracions i ciutadans ha de basar-se en una relació proactiva per part de l'Administració. La metodologia del Màrqueting del Sector Públic tracta de resoldre els problemes de l'escassetat de recursos front a diverses alternatives possibles que augmenten al màxim la satisfacció dels administrats. Per tant qualsevol actuació pública hauria de realitzar-se a partir d'un Pla d'Actuació Pública.</p> <p>11. L'element més imprescindible i rellevant en qualsevol organització és l'element humà. La gestió de personal m'ha aportat el coneixement per poder analitzar l'estructura de personal de la Mancomunitat, així com a esbrinar quines necessitats de personal necessitaria per a poder aconseguir nous objectius.</p> <p>12. (Inclou també la 13, 14, 15, 16 i 17). Totes aquestes assignatures són bàsiques per conèixer el marc teòric i pràctic on es desenvolupa l'activitat de la Mancomunitat de les Valls, els seus objectius i la possibilitat d'ampliar-los.</p>
--	--

Capítol 6	CONCLUSIONS
Assignatures relacionades	1. Totes les assignatures citades anteriorment afecten a aquest capítol. També considere imprescindible un xicotet comentari sobre les pràctiques de les diverses assignatures.
Breu justificació	<p>Aquest capítol serà una síntesi de tot el treball, ja que ell és el fruit de l'estudi i examen del que s'ha fet als capítols anteriors, i on es busquen aquelles idees "força" que afecten al municipi i a l'estructura local, amb especial atenció al cas de la Mancomunitat de les Valls i a la superació de la inframunicipalitat.</p> <p>La realització de les pràctiques de les diverses assignatures m'ha permès la utilització de programari, l'assentament dels conceptes, així com descobrir la metodologia dels treballs i també dels instruments per portar a bon fi aquest treball.</p>

2.ANTECEDENTS

2.1 INTRODUCCIÓ

La convivència organitzada en una societat necessita d'una sèrie de normes ja siguen aquestes normes morals, usos i costums o, normes jurídiques. L'interès per estudiar el Dret i el poder polític amb la finalitat de conèixer més la societat, ha sigut una constant humana: des d'Aristòtil, que va considerar a l'home, per la seua naturalesa, com a un animal polític, com a persona que necessita viure en societat, la qual es regeix per unes normes jurídiques i per un poder polític, a d'altres pensadors que consideraran al poder polític com a creació voluntària i artificial de l'home, fins a les corrents de pensament que volem aprofundir en la història i l'antropologia per tal d'esbrinar eixe origen del Dret i del poder polític i del seu canvi.

Les diferents formes d'organització social i política al llarg de la història de la humanitat han anat evolucionant fins als nostres dies. Les primeres formes d'organització social constituïdes per persones unides en un espai geogràfic formant una comunitat (les primeres ciutats) estan associades a una xarxa de processos socials, econòmics i culturals que formen un sistema complex que s'autoalimenta i que condueix a que la població adquireixca un sentit de pertinença, es a dir, ser ciutadans. Des del punt de vista polític i administratiu, unes classes ostentaran el poder, en un principi d'origen diví, regint als ciutadans per mig de preceptes, prohibicions i sancionant el seu incompliment.

El Dret com a realitat històrica és canviant i el concepte de municipi com a institució jurídica també ho es. La naturalesa del municipi ha sigut estudiada per la doctrina i, en general, podem trobar tres grans tendències:

- **Teoria jusnaturalista o sociològica:** el municipi naix espontàniament, de les necessitats d'una col·lectivitat assentada en un lloc determinat i que és reconeguda i no creada per l'Estat.
- **Teoria legalista:** el municipi és una entitat territorial creada per la llei. La llei dona caràcter de municipi als nuclis de població.
- **Teoria eclèctica:** Sintetitza les dos teories anteriors en la que el municipi és anterior a l'Estat, al qual aquest reconeix, i que necessita de tres elements constitutius: territori, població i govern.

Com destaca el professor Colomer¹, seguint a Childe, el pas de la barbàrie a la civilització ve marcada pel progressiu creixement de la ciutat, com "unitat de cohabitació". La recerca de seguretat, dels aliments, de defensa, el reconeixement d'una autoritat i el control del territori, entre altres causes, farà de la ciutat un espai on els grups humans perfeccionaran les seues relacions significant aquest canvi un pas cap a la civilització. "La culminació d'aquest procés al món antic es donarà en les ciutats gregues, i a Atenes, particularment"².

Al present capítol vull emmarcar al municipi com a institució jurídica i com a ens territorial, explicant la seua incardinació dins l'estructura de l'Estat a Espanya i, vinculant la seua posició respecte a la resta de les entitats que conformen la carcassa del sistema local espanyol. Per començar, explicaré, com el municipi es va conformant al llarg de la història per esdevindre en eixa entitat local bàsica de l'organització territorial de l'Estat, destacant aquella legislació que li ha afectat al transcórrer del temps i, que li ha donat la configuració que coneixem a l'actualitat com eixa institució jurídica que anomenem municipi.

¹COLOMER VIADEL, A. (2006). *Constitución, Estado y Democracia en el siglo XXI*. València: Editorial UPV. 3ª edició corregida i augmentada, p. 215.

² Ib., p. 221.

2.2 EVOLUCIÓ HISTÒRICA DEL MUNICIPI I DE LA LEGISLACIÓ DE RÈGIM LOCAL

Etimològicament, la paraula *municipi* prové del llatí: *munia munium* (càrrecs, funcions) i *capio cepi* (obtindre, aconseguir).

2.2.1 EL MUNICIPI ROMÀ I VISIGÒTIC

El govern de la ciutat tingué una gran tradició a Atenes d'on va passar a Roma, consolidant-se el municipi com a forma de govern de les ciutats. L'expansió romana, guiada pel principi colonitzador i d'homogeneïtat, va estendre esta forma d'organització per a facilitar la seua administració.

Els nuclis de població que es conquistaven es convertien en ciutats amb diferents graduacions transformant-se, a poc a poc, les estructures polítiques. Però aquestes estructures no eren uniformes: existien pocs municipis qualificats com a *optime iure*, on existia certa autonomia en la seua organització amb un nombre considerable de ciutadans de ple dret, però, la generalitat d'ells tenien la categoria de *sine suffragio*, que a la vegada podien ser *Munícipes Caerites* (amb menor autonomia que aquells) i *Munícipes Aerariia* (depenents d'un delegat del magistrat romà).

Les colònies o ciutats romanes a Espanya, estaven organitzades segons el model ciutat-estat de Roma, atorgant en el procés de fundació una llei especial pròpia per a cadascuna de les colònies.

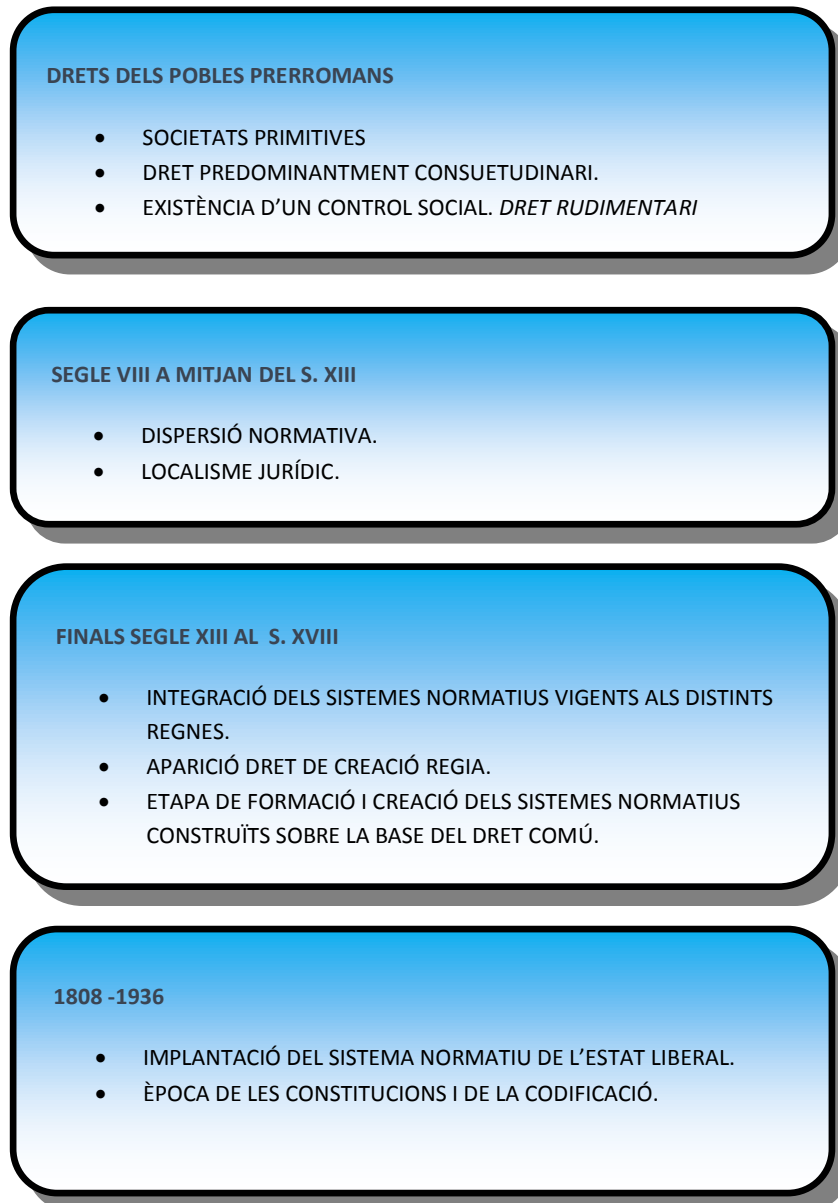
Els elements bàsics de l'organització del municipi romà eren *l'urbs* i el *territorium* o districte rural, el qual no posseïa personalitat jurídica.

El govern municipal era exercit pel poble, els magistrats i la Cúria o Senat municipal. En el poble s'integraven els ciutadans i domiciliats i sols intervenien en l'elecció dels magistrats, reunint-se en els Comicis o assemblees populars.

La Cúria, Senat o Consell municipal era una assemblea permanent i constava d'un nombre considerable de membres segons la ciutat i la disposició respectiva del seu estatut. Els membres s'anomenaven Decurions i es renovaven cada cinc anys. Era una assemblea legislativa,

consultiva i deliberant, que entenia dels assumptes administratius, judicials i militars del municipi i els seus acords eren vinculants per als magistrats com a òrgans de poder executiu municipal. També era el Tribunal d'apel·lació dels particulars contra les multes i sancions.

Taula 1. Esquema dels períodes de les modalitats de creació del dret a Espanya



Font: Tomas i Valiente³. Elaboració pròpia

³ TOMÁS Y VALIENTE, F. (1983)., *Manual de Historia del Derecho Español*. Madrid, 1983. 4^a ed.

2.2.2 L'ORGANITACIÓ SOCIAL VISIGODA

La decadència d'un imperi per a donar a una altra forma d'organització política mai és instantània i, en el cas de l'Imperi romà a Espanya, tardaria més de dos segles, perquè es puga afirmar que tot el territori estava ja en mans visigodes. Els ordenaments jurídics es van refondre, es van crear noves institucions jurídiques i altres es van mantindre, encara que només nominalment, com en el cas del municipi, que acabaria desapareixent quan va fer fallida el regne visigòtic al segle VIII.

Assenyala Sánchez Albornoz⁴ dos factors de l'extinció del municipi romà: la desaparició de la província com a unitat administrativa i l'hegemonia del medi rural sobre l'urbà, senyal d'identitat gòtica.

La província va ser una de les primeres institucions a desaparèixer substituint-la per la *territoria*, que englobava un espai geogràfic més extens. Un jutge (*iudex*), designat pel rei, seria l'encarregat d'administrar-la. A les zones rurals apareixeran les primeres formes d'organització comunitària anomenades *conventus publicus vecinorum*, que seran assemblees de veïns per a tasques comunes i llaços de solidaritat.

2.2.3 ELS ORÍGENS DEL "CONCEJO ABIERTO" I DEL MUNICIPI MEDIEVAL

La ràpida ocupació d'Espanya pels àrabs al 711 suposà la fallida i liquidació del regne visigòtic. Les expedicions de l'exèrcit berber van arribar a tots els llocs d'Espanya, exceptuant algunes zones del nord per raons, sobretot, orogràfiques. En Al-Àndalus les ciutats es regiran per models orientals d'organització i les comunitats rurals s'autogovernen amb les *aljames*⁵, consell d'ancians i caps.

Els límits territorials se situaren on els musulmans trobaren nuclis de resistència (Serralada Cantàbrica i Pirinenca). Els historiadors destaquen com a claus els següents nuclis: Covadonga a Astúries, Amaia

⁴ Vid. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C.(1943). *Ruina y extinción del municipio a España e instituciones que lo reemplazan*, Buenos Aires .

⁵ Segons el diccionari de la RAE: mesquita, sinagoga, moreria o juevia.

a Alava, Alqueza al Sobrarb, Roda al Ribagorça i Ager al Pallars, que després serien els nuclis originals dels regnes asturià, navarrès, aragonès i català. Espanya quedaria dominada pels musulmans fins que a partir del 850 s'iniciarà un procés de repoblament convertint al riu Duero en la barrera defensiva que delimitava els distints territoris.

Els nous territoris conquerits pels reis d'Astúries i després de Lleó, obligaven a un procés de repoblament per motius de seguretat i econòmics. Aquest procés es caracteritzava pel principi jurídic que tota terra abandonada era de propietat reial i, el rei podia adjudicar-la a particulars, laics o eclesiàstics. La presa de possessió de la terra (*pressura*) com a propietaris estava condicionada a cultivar-la, a obtenir un rendiment agrícola i a ocupar-la permanentment. Des d'aquesta situació es generà una classe social de propietaris que tenien casa, horts, sembrats i participaven dels comuns: boscos, muntanyes, aigua, etc. Els nuclis de població anaven constituint-se al voltant de l'església i el mercat, amb un territori que els envoltava conegut com a raval (*alfoz*⁶). Els reixos anaven atorgant a alguns d'aquests nuclis, privilegis d'immunitat i d'autoorganització amb la idea que els veïns, a través de l'Assemblea veïnal, anomenada *Concillium*, resolgueren els problemes que els afectaven. Així es creaven les bases del *Concejo Abierto*⁷ (d'ara en avant Consell Obert), es a dir, de les comunitats rurals autònomes i la seua aparició quedava unida a l'origen dels municipis medievals.

El municipi rural va aparèixer molt prompte, als segles IX i X, i es va estendre amb rapidesa, generalitzant-se institucionalment al nord de la Vall del Duero. La repoblació, a poc a poc, anirà dirigint-se cap al sud i la línia defensiva passarà a ser el riu Tajo. Així apareix una xarxa de xicotets i grans Consells, en els quals el rei serà el senyor, enfront d'altres espais

⁶ Traducció al castellà. Segons el diccionari de la RAE:

1. Raval, terme o llogaret d'algun districte, o que depèn d'ell.
2. Conjunt de diferents pobles que depenen d'un altre principal i estan subjectes a una mateixa ordenació.

⁷ En aquest cas he elegit la forma castellana per la importància que van tindre al període on es "reconquerien" nous territoris als àrabs.

dominats per la noblesa i l'alt clero. Estos Consells que prendran molta força recolzant al rei enfront del *Concillium* o reunió de tots els habitants de la ciutat que regula les activitats comunes. El *Concillium* acabarà diluint-se i prendran força els oficis, els gremis, els cavallers vilans i els *boni homini* que es convertiran en representants de la ciutat a partir del segle XII. L'organització interna té com a preocupació fonamental la defensa i el manteniment de la "pau social", necessària per a l'activitat urbana, Però, en les xicotetes aldees i nuclis de població que no experimenten un creixement de la seua població, el sistema de Consell Obert perdurarà al pas del temps fins a arribar als nostres dies.

Els *boni homini* són els veïns que més destaquen per la posició social i per les seues propietats i, que ostentaran la representació de l'Assemblea General de Veïns, consolidant-se com una classe social amb major influència política davant de la necessitat de les ciutats de resoldre amb immediatesa i eficàcia els problemes creixents. Estos seran designats per l'Assemblea i prendran el nom *d'aportellats, jurats*, etc. Serà un dels primers passos des de l'evolució de la democràcia directa, que es donava a l'Antigua Grècia i, en els Consells Oberts, en democràcia representativa, on uns pocs actuaran representant a tota la col·lectivitat.

Als territoris de la Corona d'Aragó, el procés de repoblació serà anàleg, en el sentit de la concessió de privilegis als habitants de nous territoris en la forma de Carta de Poblament, concedida pel Rei o senyor, per a donar facilitats i avantatges d'assentament de nous habitants i que en estos nuclis de població es desenrotllen les dos principals funcions, que són la defensiva i l'econòmica.

Els representants dels nous nuclis de població seran *el Batlle*; a Aragó *el Justícia* o *Zalmedina* (que seran del Rei) i *el Veguer* (del senyor), en el cas que la localitat pertanyera a un senyoriu. La *Universitat*, com a Assemblea General de tots els habitants d'un lloc, serà la institució que substituïska en la Corona d'Aragó el *Concillium*.

A principis del segle XIII van començar a designar els magistrats locals amb caràcter permanent i amb funcions executives, que rebran el

nom de *consols*, *pahers i jurats*, que col·laboraran amb el *Veguer* o *Batlle* en el govern del municipi. L'Assemblea Veïnal anava perdent funcions i activitat, i un reduït nombre d'hòmens bons o prohoms i cavallers, units als anteriors formarien un rudiment de Corporació, que a Castella va rebre el nom de *Regimiento*⁸ o *Ayuntamiento*, a Aragó *Concejo* i a Catalunya, Mallorca i València el de *Consell*.

L'elecció d'estos càrrecs es realitzava fonamentalment amb dos procediments, que d'una manera o d'una altra, permetien mantindre l'*estatus quo* del poder local; a saber:

- **La cooptació:** "Omplir les vacants que es produïxen en el si d'una corporació per mitjà del vot dels integrants d'ella"⁹ Així es permetia que els nous candidats respongueren als mateixos interessos dominants.
- **La insaculació:** introducció i extracció dels noms de candidats als càrrecs en i del fons d'un sac. En este cas, la importància consistia en el domini de la introducció de candidats en el sac.

En referència a les Illes Balears i la Comunitat Valenciana, les campanyes de Jaume I van conquerir Mallorca a finals de 1229. A València, ajudat per la noblesa aragonesa, conquistava Borriana i Peníscola en 1233, València i la seua horta en 1238. En 1244, Alfonso de Castella i Jaume I, van subscriure el tractat d'Almizra, establint els límits del regne a Biar. Jaume II en 1304 incorporarà Alacant, Elx, Orihuela i la comarca d'Aiora. A València, en 1245, es constituïria el govern i l'administració de la ciutat, que estava formada per quatre *jurats*.

Als territoris de la Corona d'Aragó, la intervenció reial en els municipis va ser la norma. En general, les ciutats, aldees i viles que depenien del senyoriu reial, es trobaven regulades per una sèrie de normes estatutàries conegudes com a *Furs*, que les reconeixien i

⁸ Alfonso XI (1312-1350) va impulsar la política d'intervenció reial a l'administració municipal creant les figures jurídiques del *Regimiento* a les ciutats i viles, de *Regidores* (d'anomenament reial) i de *Corregidores* (delegats del rei amb funcions d'inspecció).

⁹ Definició del Diccionari de la RAE.

atribuïen un cert grau d'autonomia política, judicial i econòmica. En ells es trobaven les bases del que serà el dret local i l'autonomia municipal

“El dret consuetudinari sorgit en els inicis del Concillium va anar incorporant nous costums, altres figures legals emanades de la pròpia capacitat autonormativa dels *Consells*, *Cartes de Poblament* i altres privilegis reials pel que prosperaven els seus drets i llibertats”.¹⁰

Taula 2: Institucions de dret local a l'edat mitjana

CARTES DE POBLAMENT

- Estructura elemental d'organització normativa que regulava les condicions de poblament i les obligacions i drets dels pobladors amb el senyor. Posseïa caràcter unilateral i estatutari.
- Regulaven la forma dels contractes agraris de caràcter senyorial. Era obligatori per a ser resident.
- Finalitat: atraure pobladors.

FURS BREUS

- Concedien exempcions i privilegis, així com normes que regulaven els aprofitaments comuns.
- Exemple d'atomització dels ordenaments locals.

FURS EXTENSOS

- S'atorgaven quan els nuclis de població adquirien certa entitat (*Concejos*).
- Eren de concessió reial, per això es pareixen més, encara que en ells es pot observar l'autonomia local.
- Es redacten i compilen juntament amb les costums, usatges i altres normes per refermar-los.

FONT: Elaboració pròpia.

¹⁰ ORDUÑA REBOLLO, E. (2003). *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 101.

L'aparició del Municipi amb anterioritat a l'Estat i estant el seu dret més pròxim a les necessitats dels ciutadans serà una de les raons per la qual existirà un Dret Administratiu consuetudinari que formarà a partir del costum, els furs i posteriorment, les ordenances, el Dret Municipal. El professor Tomás i Valiente davant d'esta varietat de Furs, normes, etc. ho definirà com a *localisme jurídic*.

Les ordenances formaran la cúspide de l'evolució de les formes medievals, ja que desenrotllen Furs i s'adapten més a les necessitats immediates de la comunitat, són més dinàmiques, en contraposició a la immobilitat d'altres tipus normatius. Els seus fins eren reglamentar l'organització dels ajuntaments, el mercat, els oficis, l'ordre, la neteja, l'atenció dels camps, pastos i boscos, entre altres.

Cal tindre en compte, el procés que es produïx al llarg d'estos segles, que pressiona l'autonomia local a favor de fórmules centralitzadores impulsades pel poder real en tots els regnes.

Al Regne de València, molts pobladors van continuar establits en el territori i, alguns dels seus elements jurídics, van formar part del dret de València, com va ser el referit al règim jurídic de les aigües.

Per a Tomás i Valiente, les bases del dret de València seran l'aragonès, el català i sobretot el romanico-canònic. Jaume I atorgarà entre 1238 i 1240 una sèrie de privilegis, reunits en una obra que tindrà el nom de *Costums*, seran prompte transformats en Els Furs, a partir 1261 al jurar-los davant de les Corts, suposant l'origen del pactisme entre Rei i Regne. Este dret municipal es transformarà en el Dret General del nou regne atorgant-se a diversos llocs i viles a mitjans del segle XIII .

2.2.4 LA FI DE L'ANTIC RÈGIM: EL MUNICIPI CONSTITUCIONAL

A finals del segle XVIII, el govern i les institucions de l'Antic Règim, es troben en una situació crítica. Entre altres motius, les males collites van provocar violentes fluctuacions dels preus, la Hisenda troba moltes dificultats per a recaptar els ingressos necessaris. D'altra banda, els

intents reformistes, influïts pel corrent americà i francès, exaltador de la llibertat i democràcia, units a molts factors de crisi, culminaran, en un intent de solució, amb la proclamació de la Constitució de 1812¹¹, que passarà com el text en què s'assenten les bases de l'Estat modern a Espanya.

El Decret LXXXII de les Corts extraordinàries de Cadis, de 9 de novembre de 1811 va abolir els senyorijs jurisdiccionals, però no afecte la propietat de la terra. Esta deficiència s'intentarà concloure en la segona fase de la revolució burgesa (1820-1823), obligant els senyors a presentar els títols de propietat de les terres dels senyorijs abolits per a continuar amb la seua possessió. Però, posteriorment també s'obligarà als municipis a presentar els dits títols, per la qual cosa quedarà en mans dels jutges sotmesos al poder central i dels senyors l'última decisió. Al final del procés moltes d'estes terres quedaran una altra vegada en mans de l'aristocràcia, que ja les posseïa.

Entre els grans objectius de la revolució burgesa estaven:

- L'emancipació dels poders feudals i de la Monarquia Absoluta.
- L'autonomia en el nou Estat i la democràcia interna.
- La mercantilització de la terra; que entrarà en el tràfic mercantil, com qualsevol altra mercaderia.
- El dret de propietat, declarat "sagrat" en l'art. 17 de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà, de 26 d'agost de 1789.

En 1836 es va abolir la *Primogenitura*, institució creada en 1369, davall Mendizàbal. També aquell any, es va iniciar la Desamortització eclesiàstica, decretada per Mendizàbal, que va significar la nacionalització de les terres acumulades per l'Església i posterior subhasta pública a favor de l'Estat. La desvinculació de les terres dels municipis s'emprendrà a partir de 1856. Eixa tardança frustrarà l'emancipació dels municipis i

¹¹ Per a una major informació sobre la Constitució de 1812 es pot consultar la pàgina web de la "Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes":
<http://www.cervantesvirtual.com/portales/constitucion_1812/>

provocarà la pauperització de les capes socials que s'aprofitaven dels béns comuns.

La sobirania de la nació a Espanya comportarà el centralisme. La Constitució de Cadis proclamarà que el poder executiu residix exclusivament en el Rei (art. 170). “El govern polític de les províncies residirà en el cap superior, anomenat pel Rei en cada una d’elles” (art. 324). Els ajuntaments quedaran supeditats a les Diputacions i als de les capitals de província que presidiran els “caps superiors”. La configuració d’esta constitució, a partir de la Constitució francesa de 1791 i dels seus principis, explica, per a molts autors, la negació de la naturalesa política del municipi, atribuint-li només entitat administrativa, per la qual cosa el centralisme, la uniformitat i l’intervencionisme seran les seues conseqüències. Per a Acosta Sánchez la “contaminació consolidada al llarg del segle XIX del liberalisme espanyol pel francès- i no per l’anglès-, ajuda a explicar que a Espanya el centralisme ocupe tot el segle XIX i el XX fins a la II República”¹². Com a exemples de centralisme podem citar la Llei de 8 de gener de 1845, per la que el rei o els membres del govern anomenaran a l’alcalde en totes les capitals de província i en les ciutats o pobles caps de partit judicial amb més de 2.000 veïns i, en els altres pobles, els anomenava el cap delegat pel rei.

Els successius canvis de govern a Espanya durant el segle XIX tampoc van possibilitar una estabilitat a l’hora d’avançar en les reformes del règim local i a establir unes bases prou sòlides en la defensa de l’autonomia municipal.

La democràcia municipal començarà a desenrotllar-se i evolucionar a partir de 1848, sent una tasca que emprendran moviments revolucionaris francesos i el “cartisme”¹³ anglès. La Constitució de 1812

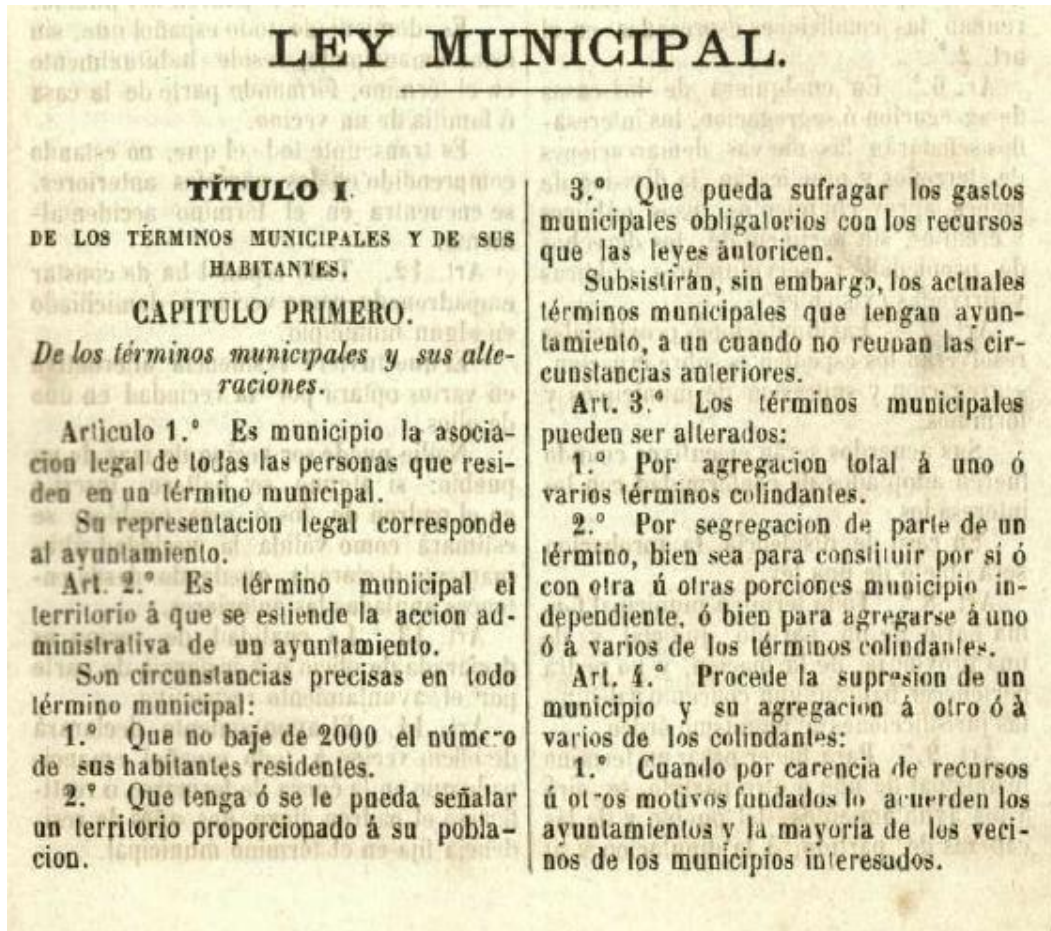
¹² ACOSTA SÁNCHEZ, J.(2009). Aproximación a la problemática del municipio: Historia, constituciones y crisis actual. *Sociedad: boletín de la Sociedad de Amigos de la Cultura de Vélez-Málaga*, no 8, p. 11.

¹³ El cartisme, fou un moviment per a la reforma política i social en el Regne Unit a mitjans del Segle XIX. El seu nom prové del *People's Charter* de 1838, on es van postular els objectius principals del moviment:

- Sufragi universal masculí per als majors de 21 anys.

no va definir els que tindran dret a votar i ser votats i el seu desenrotllament en una altra norma posterior establirà un sufragi censatari masculí.

Il·lustració 1. Imatge de la primera edició de la Llei Municipal de 1870



Font: Fons Sol- Torres / Universitat de Lleida

2.2.5 PERÍODE 1923-1936

L'Estatut Municipal va ser sancionat per Alfonso XIII el dia 8 de maig de 1924. Aquest Estatut constava de 585 articles, més una disposició addicional i 28 transitòries que conformaven dos llibres. El

-
- Que no fos necessari ésser propietari per a ser membre del Parlament.
 - Un sou per als membres del Parlament.
 - Circumscripcions electorals d'igual grandària.
 - Votació per mitjà del sufragi secret.
 - Parlaments anuals.

primer es referia a l'organització i administració municipal i als seus títols tractava les entitats municipals, els termes municipals, la població i empadronament, l'organització, l'administració i el règim jurídic. El segon llibre tractava de la Hisenda Local: pressupostos, ingressos, patrimoni, exaccions, crèdits, recaptació i comptabilitat municipal. En paraules.

Aquest Estatut Municipal parteix de la concepció del municipi con a entitat natural, afirmant al seu preàmbul que “el municipi no es fill del legislador: es un fet social de convivència anterior a l'Estat i anterior també i a més superior a la llei”.

Com a trets destacables d'aquest estatut podem citar els següents:

- Fou un pas endavant per a l'autonomia municipal en un plànol teòric, però s'inutilitza pels encarregats de portar-lo a la pràctica. La intenció d'acabar amb el caciquisme i el intervencionisme governatiu no va resultar gens efectiu, fonamentalment perquè mai es van celebrar les eleccions locals durant la Dictadura de Primo de Rivera. En paraules de Sánchez Morón aquestes “solucions legals han constituït la carcassa del règim local espanyol fins la LRBRL de 1985”¹⁴.
- No discrimina pel nombre d'habitants la possibilitat de constituir un municipi, al que li atribueix personalitat i capacitat jurídica. També als annexos i a les entitats locals menors.
- Deroga tota la legislació desamortitzadora que afecta als bens dels municipis i de les entitats locals menors.
- Instaura el Consell Obert en tots els municipis menors de 500 habitants.
- Als municipis amb més de 1.000 habitants existeixen dos tipus de concejals, els d'elecció popular (2/3) i els de representació corporativa, la resta, que son elegits per les corporacions, associacions, sindicats, gremis, germandats i pòsits, etc.).
- Instaura el dret de sufragi de les dones caps de família.

¹⁴SÁNCHEZ MORÓN, M.: Derecho Administrativo, Parte general. Madrid: Tecnos, octava edició. p. 346

- Crea el Cos d'Interventors de la Administració Local, obligatori per a tots els ajuntaments amb un pressupost de despesa que supere les 100.000 pesetes.

Per a Sánchez Acosta serà la Constitució de 1931 la primera en tractar l'autonomia i la democràcia municipal. Segons l'art.9: "tots els municipis de la República seran autònoms en les matèries de la seua competència i elegiran els seus ajuntaments per sufragi universal, igual, directe i secret..."

La Llei Municipal del 31 d'octubre de 1935 reconeixia per primera vegada el sufragi universal en les eleccions locals per a ciutadans majors d'edat de ambdós sexes.

2.2.6 LA LEGISLACIÓ DEL PERÍODE FRANQUISTA

La Llei Municipal del 31 d'octubre de 1935 tampoc va tindre temps d'aplicar-se pel començament de la guerra civil.

"Els grups més a la dreta de l'espectre polític, unit als totalitarismes, tan en voga en l'època, abandonaran la defensa de la democràcia i l'autonomia municipal, per assumir els principis corporativistes i l'anomenada democràcia orgànica ... que es portaran a la pràctica en la vida municipal espanyola durant els següents quaranta anys"¹⁵.

El 6 de setembre de 1940 es creà l'Institut d'Estudis d'Administració Local, que substituïria a l'antiga UME¹⁶ amb la finalitat de la investigació, estudi, ensenyament i propaganda de les matèries de la Administració Local i amb funcions assessores per al Ministeri de la Governació.

En aquest període l'autonomia municipal passaria a convertir-se en una autonomia funcional.

Destaca, entre la legislació que es va crear a la dictadura la següent:

¹⁵ ORDUÑA REBOLLO, op. cit. p. 567

¹⁶ La "Unión de Municipios Españoles" (UME) fou creada en el II Congrés Nacional Municipalista, celebrada a l'abril de 1926, amb la finalitat de defensar els drets i l'autonomia dels ajuntaments, establir uns servicis de col·laboració amb els municipis, així com el foment dels estudis en matèria local.

- Llei de Règim Local de 17 de juliol de 1945, articulada per Decret de 16 de desembre de 1950.
- La Llei Bases de 3 de desembre de 1953, que va afectar principalment les Hisendes Locals, al introduir nous instruments de control, fiscalitzadors i potenciadors d'una major intervenció de l'Estat en l'Esfera local.
- El Text Refós de la Llei de Règim Local, aprovat per Decret de 24 de juny de 1955, de caràcter centralitzador, va tindre una àmplia vigència, perquè va regir fins a la normativa vigent.
- La Llei de Bases 41/1975, de 19 de novembre, de Bases de l'Estatut de Règim Local.

2.2.7 L'ETAPA DEMOCRÀTICA

El nomenament d'Adolfo Suárez, en juliol de 1976, va suposar l'impuls d'un procés per a transformar el sistema autoritari en un model de llibertats públiques, front a les fortes pressions immobiliàries des que va morir Franco.

La necessitat d'elaborar una nova llei de bases de règim local estaria present en el primer govern democràtic de la transició espanyola degut a que es tornava necessari adaptar i refondre tota la legislació vigent per adaptar-la al nou marc constitucional. Però va prevaler l'elaboració dels Estatuts d'autonomia i la construcció d'un nou model d'estat basat en aquestes, front al Règim Local que ocupava un segon nivell en l'organització territorial.

El govern del partit socialista que havia sorgit de les urnes a l'octubre de 1982 mamprenqué l'elaboració d'un nou projecte de llei que s'adaptara a la nova realitat del model constitucional i que responguera a la realitat de la situació de l'Administració Local.

Cal destacar la següent legislació, en matèria local, dedicada al procés derogatori de part de la legislació del període autoritari:

- La Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'Eleccions Locals, va modificar el règim d'elecció i constitució de les Entitats Locals. Era la primera

vegada que un text es dedicava exclusivament a les eleccions locals, amb la finalitat d'evitar buits legals i, donant expressament el caràcter supletori al RD Llei 20/1978 sobre Normes Electorals.

- La Llei 47/1978, de 7 d'octubre, deroga la Llei de Bases de l'Estatut de Règim Local de 1975, en la qual s'autoritzava al Govern per a deixar sense efecte els procediments de fiscalització, intervenció i tutela pel Ministre de la Governació sobre els Municipis.
- Reial Decret Llei 3/1981, de 16 de gener, convertit posteriorment en Llei 40/81, de 28 d'octubre, sobre Règim Jurídic de les Corporacions Locals. En ella es substituïen diversos preceptes de la legislació anterior de dubtosa legalitat com ja havia proclamat el TC en la STC 4/1981, de 2 de febrer.

2.2.8 MARC LEGISLATIU ACTUAL

La legislació que afecta a les entitats locals es caracteritza per la seua complexitat , ja que a aquestos ens els afecta la legislació estatal, l'autonòmica, les diverses legislacions sectorials, les dirigides a totes les Administracions Públiques, la del règim electoral, etc..

En aquest apartat vull referir-me a la principal legislació que es troba en vigor i que afecta a les entitats locals específicament i sense ànim de ser exhaustiu, destacant-ne algunes , per la seua importància. Al llarg del treball es nomenaran d'altres, com son distints reglaments. .

Entre d'altres, ens trobem:

- La pròpia Constitució Espanyola de 27 de desembre de 1978, que marca els principis i bases per a l'actual sistema de règim local.
- Llei 7/85, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local.
- Reial Decret Legislatiu 187/86, de 18 d'abril, pel qual es va aprovar el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

- Carta Europea d'Autonomia Local de 15 d'octubre de 1985, feta a Estrasburg, i ratificada per l'Estat Espanyol, per mitjà d'Instrument de 20 de gener de 1988.
- Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals
- ...

2.3. EL RÈGIM LOCAL ESPANYOL A LA CE.

La CE parteix de la unitat de la nació espanyola i, a partir d'esta, es distribueix el poder verticalment, participant d'aquest altres entitats territorials de distint rang. Per a establir l'estructura d'un Estat complex es fonamental determinar una organització territorial i, en el cas d'Espanya, l'art.137 CE ens diu que aquest "s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que se constitueixen", gosant d'autonomia per a la gestió dels seus interessos

La CE dedica el capítol II del Títol VIII, anomenat "De l'organització territorial de l'Estat", a l'Administració Local. La regulació constitucional de l'Administració local a la CE es mínima i, tan sols, garanteix l'existència de municipis, províncies i illes , de forma que les restants entitats locals que puguen existir (àrees metropolitanes, comarques , entitats locals menors , mancomunitats, etc), dependran del desenvolupament legislatiu.

La STC de 28 de juliol de 1981, FJ 3., assenyala que: "l'ordre juridicopolític establert per la Constitució assegura l'existència de determinades institucions, a les que se considera essencials i on la seua preservació es jutja indispensable per assegurar els principis constitucionals" i la seua "configuració institucional concreta es difereix al legislador ordinari al que no es fixa més límit que el reducte indisponible o nucli essencial de la institució que la Constitució garanteix".

L'art. 140 CE garanteix l'autonomia dels municipis, corresponent el seu govern i administració als seus respectius Ajuntaments, que estaran

integrats pels Alcaldes i Regidors i, seran elegits pels veïns del municipi mitjançant el sufragi universal igual, lliure, directe i secret, mentre que els regidors elegiran al Alcalde. També es preveu que els municipis gosaran de personalitat jurídica plena i que el règim de consell obert es una possibilitat que podrà regular-se pel legislador.

La província apareix reconeguda com a una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, que s'identifica com a una agrupació de municipis i de divisió territorial per al compliment de les accions de l'Estat, que serà governada i administrada per les Diputacions o altres Corporacions de caràcter representatiu, tenint a les illes una administració en forma de Cabildos (Canàries) o Consells (Illes Balears), segons l'art. 141.L'alteració dels límits provincials necessita de llei orgànica A més cap instaurar agrupacions de municipis distintes a la província.

2.4. L'AUTONOMIA LOCAL

L'autonomia local es abordada per la CE com un element bàsic de l'estructura del poder públic garantint l'autonomia dels municipis que gosaran de personalitat jurídica plena. El fet de no concretar-se el concepte d'autonomia a la CE ha obligat al Tribunal Constitucional (d'ara en avant, TC) a precisar amb exactitud el que s'ha d'entendre, ja que es trobem amb un "concepte jurídic indeterminat que ofereix un marge d'apreciació molt ample" (STC de 4/81). En síntesi, la doctrina del TC ens diu:

- a. L'autonomia fa referència a un poder limitat, ja que aquest no es pot confondre amb sobirania i "donat que cada organització territorial dotada de autonomia es una part del tot, en cap cas ... pot oposar-se al d'unitat, sinó que és precisament dins d'aquest on aconseguix el seu vertader sentit.
- b. L'autonomia local s'ha d'entendre com un dret de la comunitat local a participar a través dels seus òrgans propis, en el govern i administració de quants assumptes li afecten. I és el legislador el

que determinarà quins són els interessos, fins on arriben, definint-los i precisant el seu abast, atribuint a l'entitat les competències que es requereixen per a la seua gestió (STC 32/1981, de 28 de juliol de 1981).

- c. La definició i regulació de l'autonomia local està encomanada al legislador, estatal o autonòmic, sectorial o general, i això fa que la concepció d' autonomia tinga un sentit dinàmic al ser legalment configurada. La STC 32/1981, FJ 3, es un clar exemple d'eixa concepció dinàmica:

“Ara bé, la garantia institucional de l'autonomia local no assegura un contingut concret ni un determinat àmbit competencial, [...] sinó la preservació d'una institució en termes recognoscibles per a la imatge que de la mateixa té la consciència social en cada temps i lloc', de sort que només podrà reputar-se desconeguda la dita garantia [...] quan la institució és limitada, de tal manera que se la priva pràcticament de les seues possibilitats d'existència real com a institució per a convertir-se en un simple nom'.

- d. La garantia institucional de l'autonomia local es una tècnica específica de protecció de determinades institucions amb rellevància constitucional front al poder constituït. El professor Parejo ens parla de les *tres dimensions* com opera esta garantia:

- La **direcció o finalitat** és la preservació de la institució front a qualsevol intent de deformar el contingut o nucli essencial (açò és, la imatge que té la consciència col·lectiva de l' institució en la seua evolució històrica.
- La **densitat** de la protecció que aconsegueix el grau màxim en eixe nucli essencial irreductible.
- La **dimensió temporal**, que evita que el legislador puga lesionar, al llarg del temps, eixe contingut essencial.

2.4.1. L'AUTONOMIA LOCAL EN LA CARTA EUROPEA

El Consell de Ministres del Consell d'Europa, a la sessió de 15 d'octubre de 1985, aprovà la “Carta Europea d'Autonomia Local” (d'ara en avant, CEAL) ratificada per Espanya per mitjà de l'Instrument de ratificació

de 20 de gener de 1988, publicant-se en el Butlletí Oficial de l'Estat núm. 47, de 24 de febrer de 1989, i entrant en vigor el dia 1 de març de 1989.

Per tant, la CEAL s'insereix en l'ordenament jurídic espanyol com un Tractat internacional que, conforme a l'art.96 CE, regeix amb valor i força de llei, de forma que les seues disposicions només poden ser derogades, modificades o suspeses en la forma prevista en el propi tractat o d'acord amb les normes generals del Dret Internacional.

La CEAL, en paraules del magistrat del Tribunal Suprem (d'ara en avant, TS) Bandrés és un "instrument jurídic del Consell d'Europa que té com a objectiu programàtic reconèixer, promoure i garantir un estàndard comú i uniforme del principi d'autonomia local en tots els estats membres integrants de la dita organització supranacional"¹⁷. Per al professor Parejo, la CEAL codifica "la imatge europea de l'autonomia local", quan articula un específic concepte material d'autonomia local, que permet reconèixer a les entitats locals com a poders públics constituïts democràticament que tenen com a missió ordenar i gestionar els assumptes públics que afecten interessos de la col·lectivitat local, que conforma un model uniforme i coherent de règim local, la defensa del qual, el seu enfortiment i salvaguarda compromet de forma comuna a tots els estats membres del Consell d'Europa. Ara bé, segons el parer de molts, «la Carta Europea d'Autonomia Local no és un tractat internacional normal sinó que és un tractat *sui generis* " que té com a finalitat atorgar un significat i un abast comú i mínim a l'autonomia local, i que és d'aplicació en tots els estats del Consell d'Europa signataris de la CEAL, que hui són 34 dels 43 estats membres. La identificació d'estes normes amb el que ací entenem per normativa bàsica és evident i així ho ha entés la jurisprudència (STS de 6 de març de 2000)»¹⁸

L'art. 3 CEAL ens defineix el **concepte d'autonomia local** com al "dret i la capacitat efectiva per a les col·lectivitats locals de regular i

¹⁷ BANDRÉS, JOSÉ M. (2009). La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, n. 20, pp. 7-22.

¹⁸ TORRES COBAS, F. (2003). La autonomía local en España en los albores del siglo XXI. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 2., p. 91.

administrar, en el marc de la llei, baix la seua pròpia responsabilitat i en benefici de la seua població, una part important dels assumptes públics”. Aquest dret s'exerceix per Consell o assemblees compostes per membres elegits directament, cosa per la qual, Espanya expressà reserva, degut al seu model d'elecció indirecta dels òrgans de govern de les Diputacions.

2.4.2. L'ESTRUCTURA DE LA CEAL.ELS PRINCIPALS CONTINGUTS DE LA CARTA

La Carta està formada per un Preàmbul i tres parts que comprenen un total de 18 articles:

- Primera part. Arts. 1 a 11, que conformen el nucli essencial de la Carta.
- Part Segona. Arts. 12 a 14, en el que s'estableix un marge de compromís de vinculació de la primera part, referida al articulat i al tipus d'ens locals.
- Part tercera. Arts. 15 a 18, on es regula la firma, ratificació, entrada en vigor, la clàusula territorial i la denúncia de la Carta. Per aconseguir una ampla adhesió es permet la possibilitat d'excloure d'aquesta, algunes de les seues disposicions, algunes categories d'ens territorials, així com a parts del territori nacional, obtenint una major flexibilitat al deixar un poder de reserva per a cadascun dels Estats firmants.

Taula 3. Contingut de la CEAL.

Art. 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principi d'autonomia local reconegut a la legislació interna. ▪ Recomanació d'inclusió a la Constitució.
Art. 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concepte d'autonomia local. ▪ Elecció directa dels representants.
Art. 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abast. ▪ Principi de reserva de Constitució i de llei. ▪ Autoatribució de competències no assignades a altres autoritats. ▪ Principi de subsidiarietat. ▪ Principi de plenitud en l'atribució respecte a la resta d'administracions.
Art. 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dret a la consulta de les col·lectivitats locals per a les modificacions territorials dels ens locals .
Art. 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principi d'autoorganització. ▪ Disponibilitat de personal adequat.
Art 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Condicions de l'exercici de responsabilitats dels representants (lliure exercici, compensació financera, reserva de llei per a les incompatibilitats).
Art. 8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reserva de llei per al control sobre els actes dels ens locals mantenint la proporcionalitat. Control de legalitat i dels principis constitucionals exercits per Tribunals i control d'oportunitat exercit per autoritats de nivell superior.
Art. 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principis relatius als recursos financers (suficients, proporcionats a les funcions, propis, diversificats i evolutius, equilibrats, no vinculats al destí). ▪ Dret específic dels ens a la consulta sobre les modalitats d'adjudicació dels recursos.
Art. 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dret de cooperar i associar-se entre ells per defensar, promoure i protegir els seus interessos.
Art. 11	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principi de protecció legal de l'autonomia local per mig del recurs jurisdiccional.
Art. 12	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compromís de vinculació, en al menys 20 apartats, de tots els possibles (total 31)
Art. 13	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilitat d'elecció de les entitats locals a les que serà d'aplicació la Carta.

2.5. EL PRINCIPI DE SUFICIÈNCIA FINANCERA.

El principi d'autonomia local implica que existisca el principi de suficiència financera, ja que a la mateixa vegada aquest s'integra en el d'autonomia local, no existint el principi d'autonomia financera. Aquest principi de suficiència financera, cal separar-lo en dos vessants. La d'ingressos i la de les despeses.

L'art. 142 CE ens assenyala que:

les Hisendes Locals hauran de disposar dels mitjans suficients per al desenvolupament de les funcions que la llei atribueix a les Corporacions respectives i es nodriran de tributs propis i de participació en els de l'Estat i de les Comunitats Autònomes.

Per tant, són les funcions o competències les que condicionen els mitjans econòmicofinancers i no a l'inversa, és a dir, el sistema de finançament ha d'adaptar-se per a què les corporacions locals puguin exercir les competències assumides, o en altres paraules, la despesa condiona als ingressos.

La suficiència financera, segons el TC, en STC 233/1999, FJ 4 b) és "el pressupost indispensable per a l'exercici de l'autonomia local constitucionalment reconegut en els articles 137, 140 i 141 de la CE"; que resulta un "complement inexcusable de l'autonomia financera" (STC 87/1993, FJ 3).

L'art. 9 CEAL, com hem vist a la taula anterior, ens assenyala, els principis relatius des del punt de vista dels ingressos, dels recursos financers de les EELL que, hauran de caracteritzar-se per ser: suficients, proporcionats a les funcions, propis, diversificats i evolutius, equilibrats i no vinculats al destí.

L'altra vessant, la de la despesa, cal entendre-la com la capacitat genèrica de determinar i ordenar, baix la seua responsabilitat, les despeses necessàries per a l'exercici de les competències pròpies¹⁹.

¹⁹ Per a una major informació sobre les Hisendes Locals, en línia:
<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HHLL%20en%20cifras%202010.pdf>

2.6. LES ESTRUCTURES LOCALS A ESPANYA

2.6.1. TIPOLOGIA

La CE, com s'ha dir abans, ens diu al art. 137 que l'organització territorial de l'Estat s'articula per mig de municipis, províncies i per les Comunitats Autònomes que es constitueixen.

També l'art. 141 ens parla, com a forma particular d'administració local insular, dels Cabildos i Consells. D'entrada, ja podem parlar d'una divisió dels ens locals entre aquells que garanteix la CE i que resulten obligatoris i, d'altres, que es poden crear potestativament.

L'art. 3 LRBRL senyala que són entitats locals territorials el municipi, la província i l'illa en els arxipèlags balear i canari. A l'apartat 2º, s'afirma que :

“gosen, així mateix, de la condició d'entitats locals:

- 1) Les Entitats d'àmbit territorial inferior al municipal, instituïdes o reconegudes per les CCAA.
- 2) Les Comarques o altres Entitats que agrupen a uns quants Municipis, instituïdes per les comunitats autònomes de conformitat amb la LRBRL i els corresponents Estatuts d'Autonomia.
- 3) Les Àrees Metropolitanas.
- 4) Les Mancomunitats de Municipis.

2.6.1.1. EL MUNICIPI

Actualment, el concepte legal de municipi ve arreplegat a la LRBRL als següents articles:

- art. 1.1: “Els Municipis són entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat i vies immediates de participació ciutadana en els assumptes públics, que institucionalitzen i gestionen amb autonomia els interessos propis de les corresponents col·lectivitats”.

- art. 11.1: "El Municipi és l'entitat local bàsica en l'organització territorial de l'Estat. Té personalitat jurídica i plena capacitat per al compliment dels seus fins".

La Llei 8/2010, encara que no defineix implícitament al municipi, vol donar-li el paper central de l'estructura local de la Comunitat Valenciana al considerar-lo, al seu preàmbul, com a "l'entitat local per antonomàsia, com a entitat de primer nivell, i les restants entitats locals com a entitats de segon nivell".

El municipi és l'organització jurídica peculiar del nucli urbà i també, sovint, del seu entorn geogràfic.

Al apartat 2.6 parlarem dels elements que determinen el municipi, així com al capítol 3 analitzarem les competències que tenen assignades per la llei.

2.6.1.2. LA PROVÍNCIA

La Constitució de Cadis de 1812, al art. 11, parlava de la conveniència d'una nova divisió del territori espanyol, amb l'idea de crear un espai territorial homogeni. En aquell moment la província adquiriria un caràcter d'administració perifèrica de l'Estat i no serà fins al segle XX quan aconseguisca el caràcter complet com a entitat local. El Decret de 30 de novembre de 1833 va establir la divisió provincial espanyola.

L'art. 137 CE expressa que la província té autonomia per a la gestió dels seus interessos".

La província té distints caràcters: per un costat es circumscripció electoral per al Congrés i Senat (art. 68.2 i 69.2), així com també ho és per a moltes CCAA per a les eleccions de la seua Assemblea legislativa, de conformitat amb els seus estatut; per altra banda, la província es una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, i també es divisió territorial de l'Estat i serveix per a l'organització perifèrica, tant de l'Estat com de les CCAA pluriprovincials. Entre aquestos caràcters de la província, ens interessa centrar-nos en ella com a entitat local, determinada per l'agrupació de municipis, que ha tingut com a finalitat principal suplir les

carències d'estos, donada l'estructura municipal caracteritzada per xicotets municipis.

La LRBRL, regula al Títol III (arts.31 al 41), la província. L'art. 31 ens diu que :

1. La Província és una entitat local determinada per l'agrupació de Municipis, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat per al compliment dels seus fins.
2. Són fins propis i específics de la Província garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals, en el marc de la política econòmica i social, i, en particular:
 - a. Assegurar la prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels servicis de competència municipal.
 - b. Participar en la coordinació de l'Administració local amb la de la Comunitat Autònoma i la de l'Estat.
3. El Govern i l'administració autònoma de la Província corresponen a la Diputació o altres Corporacions de caràcter representatiu

Les Diputacions tindran les competències pròpies que els atribuïsquen les lleis de l'Estat i de les CCAA en els diferents sectors de l'acció pública.

Respecte de la funció d' "assegurar la prestació integral dels servicis de competència municipal", l'art 36 LRBRL precisa les seues competències, concretades en:

- La coordinació dels servicis municipals entre si per a la garantia de la prestació integral i adequada.
- L'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als Municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió.
- La prestació de servicis públics de caràcter supramunicipal i, si és el cas, supracomarcal.

L'assistència als municipis es concreta en un Pla Anual d'obres i servicis, destinat a efectuar les inversions necessàries per a què els municipis presten els servicis essencials ,assegurant l'accés a tota la població i la major eficàcia i economia en la seua prestació. També poden aprovar altres mesures d'ajuda, d'assistència i de cooperació en forma de subvencions, ajuda tècnica, concessió de crèdits, creació de consorcis o convenis,etc.

Respecte a la funció de participació en la coordinació amb les CCAA i l'Estat, la província coopera "en el foment del desenrotllament econòmic i social i en la planificació en el territori provincial", per exemple, la construcció i manteniment de carreteres, promoció turística, de patrimoni històric i artesanía, sanitat i servicis socials. Aquesta funció, que fou afegida per la llei 57/2003, de 16 de desembre, dóna cobertura a activitats tradicionals de les Diputacions i, així mateix, li dóna la possibilitat d'intervindre en la planificació territorial, d'acord amb la legislació sectorial de la CCAA en matèria d'ordenació del territori i urbanisme. També com a entitat amb personalitat jurídica, té com a competència el foment i l'administració dels seus interessos peculiars. Aquesta no és una competència en sentit estricte ja que li falta especificitat; més bé, són aquelles iniciatives que puga desenvolupar la Diputació, sense que afecte a les Competències autonòmiques i municipals.

L'art. 37 LRBRL preveu la delegació de competències de l'Estat i de les CCAA en les Diputacions, així com la comanda de gestió ordinària de servicis propis de les CCAA.

2.6.1.3. LA ILLA

Als arxipèlags balear i canari, l'illa és l'ens local intermedi, que substitueix la província. A les Illes Balears: Mallorca, Menorca i d'Eivissa i Formentera; a Canàries: Tenerife, La Palma, La Gomera, El Hierro, Gran Canaria, Fuerteventura i Lanzarote. La LRBRL, al art. 41, ens diu que assumiran les funcions del govern, l'administració i la representació a les Illes Canàries els *Cabildos Insulares* i a les Balears els *Consells Insulars*.

Junt a estes entitats locals, que qualifiquem de necessàries, la CE (art. 141.3) admiteix que es puguin crear "agrupacions de municipis diferents" de la província. La LRBRL, els Estatuts d'autonomia i les diferents lleis de règim local preveuen una varietat d'entitats locals, que ara passarem a analitzar.

En paraules de Sánchez Morón²⁰ “estes entitats intermèdies podrien contribuir decisivament a reforçar, en major mesura que la província, la autonomia local”, cosa que no ha sigut possible pels “recels municipalistes, l’escàs interès de la CCAA per descentralitzar part de les seues competències i les rivalitats polítiques”.

2.6.1.4. LA COMARCA

L’art. 42 LRBRL permet la creació de les comarques per les CCAA, d’acord amb els seus Estatuts, com a una entitat pública supramunicipal, caracteritzada per ser una agrupació de municipis amb la finalitat de prestar serveis públics descentralitzats en eixe àmbit o comuns als municipis que la integren, sense que supose la pèrdua pels municipis de la competència obligatòria del art. 26 LRBRL.

Les Lleis de les CCAA determinaran l’àmbit territorial de les Comarques, la composició i el funcionament dels seus òrgans de govern, que seran representatius dels Ajuntaments que agrupen, així com les competències i recursos econòmics i concretaran les potestats que se’ls assignen, entre les enumerades a l’art. 4.1 LRBRL.

La iniciativa de crear una comarca pot partir dels municipis interessats, però mai es pot dur a terme (ni per la CCAA), quan s’oposen al menys 2/5 parts dels municipis i representen, al menys, la meitat del cens electoral del territori corresponent.

La Llei 8/2010, de 23 de juny, de la Generalitat, de Règim Local de la Comunitat Valenciana, al art. 1, ens diu que la Comunitat Valenciana s’organitza en municipis, comarques i províncies. Dedicava el Títol III a la comarca, amb sols un article, el 53, que remet a una futura llei de les Corts, que hauria d’aprovar-se per majoria de dos terços, la determinació de la divisió comarcal, en el marc de la legislació de l’Estat.

²⁰SÁNCHEZ MORÓN, M.(2012). *Derecho Administrativo, Parte general*. Madrid: Tecnos. Octava edició, p. 385.

2.6.1.5. ÀREES METROPOLITANES

Les àrees metropolitanas apareixen, al nostre ordenament, per donar solució a la planificació urbanística de les grans ciutats i la seua àrea d'influència que es va iniciar als anys 40.

Les CCAA podran crear, modificar o suprimir ,mitjançant llei, àrees metropolitanas, que “son entitats locals, integrades pels municipis de les grans aglomeracions urbanes on existeixen entre els seus nuclis de població vinculacions econòmiques i socials que facen necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres” (art. 43.2 LRBRL).

Actualment (data de 21/11/2012), al registre d'entitats locals de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques sols existeixen tres entitats registrades:

- Àrea Metropolitana de Barcelona
- Àrea Metropolitana de València té dos entitats diferenciades per la seua finalitat:
 - Entitat Metropolitana de Servicis Hidràulics
 - Entitat Metropolitana per al Tractament de Residus

La Llei 8/2010, de 23 de juny, de Règim Local de la Comunitat Valenciana conté en el seu Títol V la regulació de les Àrees Metropolitanas als arts. 73 a 87.

Podem afirmar que aquest tipus d'ens no ha tingut una història recent favorable que l'haja consolidat, entre altres motius per ser una entitat que aglutina una diversitat d'interessos de municipis amb una gran diferència de capacitats, dimensió i recursos i, també, per la preferència d'altres formes més especialitzades a l'hora de gestionar servicis (consorcis, empresa mixta, entitats públiques empresarials, etc.).

2.6.1.6. MANCOMUNITATS DE MUNICIPIS

La mancomunitat de municipis és una associació de caràcter voluntari formada per dos o més municipis per a la gestió d'obres

públiques i serveis de competència municipal. La LRBRL els atribueix personalitat i capacitat jurídica derivada de la voluntat d'un altre ens i vinculada al compliment dels seus fins específics(art. 44.2). De les Mancomunitats s'ampliarà el coneixement al capítol 4, dedicat a la Mancomunitat de les Valls²¹.

2.6.1.7. ENTITATS LOCALS D'ÀMBIT TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPAL (EATIMES).

L'origen d'estos nuclis de població està lligat a l'aldea com a cèl·lula rural o unitat agrària a l'Edat Mitjana caracteritzat per un sistema de govern assembleari²².

Les EATIMES són entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipal, dotades de personalitat jurídica per a l'administració descentralitzada de nuclis de població separat. Reben el nom tradicional de caserius, parròquies, aldees, barris, *anteiglesias*, consells, pedanies, llocs annexos²³ i altres d'anàlegs, o aquells que establisquen les Lleis.

Són, segons Celma²⁴, "nuclis de població, que encara que pertanyent a un municipi, ostenten, no obstant això, determinats béns, drets o interessos que constitueixen el patrimoni de l'entitat com a patrimoni diferenciat del general del municipi i que justifiquen l'auto-administració".

Com hem vist abans, les EATIMES no estan garantides constitucionalment i, seran les CCAA, segons la LRBRL, les encarregades d'establir la seua regulació.

²¹ A més, per conèixer amb major detall la situació general de les Mancomunitats a Espanya i a la Comunitat Valenciana recomane el TFC de CARBONELL ROS, E.

²² FUENTETAJA PASTOR, J. A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (coord.); PARADA VÁZQUEZ, R.... [et al.]. (2010). *Manual de Derecho Local*. Madrid: lustel, p. 240.

²³ A Les Valls, es coneixien com a llogarets, quedant encara a Quartell, una partida del terme que rep eixe nom.

²⁴ FUENTETAJA PASTOR, J. A., op. cit. p. 241.

2.6.1.8. AGRUPACIONS DE MUNICIPIS

Són entitats locals integrades per municipis i que, sense estar definides explícitament per la llei, s'han creat per a la realització de fins comuns, com són la gestió de recursos, boscos, etc. Són un tipus d'entitat local que "no han trobat acomodament en la tipologia anteriorment enumerada"..S'inclouen "agrupacions de municipis que ja funcionaven abans de l'entrada en vigor de la LRBRL, com són les *Comunidades de Villa y Tierra* amb arrels històriques anteriors a l'entrada en vigor de l'organització provincial de l'any 1833 i Mancomunitats Forestals constituïdes per municipis i entitats locals menors, que abans havien sigut municipis autònoms"²⁵.

2.6.2. PERSONES JURÍDIQUES VINCULADES A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL:

La creixent aparició i formació d'entitats públiques i d'altres persones jurídiques de dret privat de variada tipologia fa necessari explicar aquells tipus d'ens en els quals participen, en major o menor grau les entitats locals de l'art. 3 LRBRL.

El art. 2 del RD 1463/2007²⁶, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el reglament de desplegament de la llei 18/2001, de 12 de desembre, d'Estabilitat Pressupostària, en la seua aplicació a les entitats locals ens enumera tota una sèrie d'Ens que es consideren integrants del sector públic local i, que estan obligats a inscriure's en l'Inventari d'Ens locals del

²⁵ Nota del document "Metodologia de la base de dades general d'entitats locals" de la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

²⁶ L'Orde HAP/2105/2012, d'1 d'octubre, per la qual es desenrotllen les obligacions de subministrament d'informació previstes en la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera. Ha deixat sense contingut els arts. 27,29, 30 i 31. De conformitat amb el que estableix l'apartat 2 del article 21 de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, General d'Estabilitat Pressupostària, els articles 27,29, 30 i 31 del Reglament, quan concreten la informació a subministrar, el procediment i el termini de remissió d'informació per les entitats locals al Ministeri d'Economia i Hisenda, podran modificar-se mitjançant una orde del Ministre d'Economia i Hisenda, amb un informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local.

Sector Públic, que es troba gestionat pel Ministeri d'Hisenda i AAPP actualment.

L'existència d'una variada tipologia d'ens locals es deguda per un costat, a la necessitat de la cooperació interadministrativa (Consortis), a la col·laboració per mitja del dret d'associació com a persones jurídiques i per un altre, a que la legislació en matèria de Règim Local, “permet que les Entitats Locals organitzen amb llibertat la gestió dels servicis locals, bé creant dins de la seua Administració General els òrgans necessaris a este efecte, o bé creant Ens per a facilitar la gestió i especialització de l'Administració Local d'acord amb el principi de descentralització”²⁷.

II-lustració 2. Pàgina web d'inici de *l'Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales*

The screenshot shows the header of the website with the Spanish flag, the text 'GOBIERNO DE ESPAÑA' and 'MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS', and the title 'SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS' and 'SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL'. Below the header is the title 'Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales'. The main content area contains the text: 'Bienvenidos al Sistema de Información para la consulta del Inventario de Entes del Sector Público local.' followed by a paragraph about the development of the law 18/2001. A highlighted box contains the text: 'Para agilizar el acceso a la información de la Base de Datos General de Entidades Locales, se ha creado el apartado UTILIDADES, que permite descargar los datos a un archivo con formato MS_Excel.' Below this are two buttons: 'Entrar' and 'Cerrar'. At the bottom, there is a contact email: 'Para cualquier incidencia o sugerencia, utilice la siguiente dirección de correo: sugerencias.BDEntidadesLocales@minhap.es'.

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

²⁷ Nota del document “Metodología de la base de dades general d'entitats locals” de la Secretaria General de Coordinació Autònómica i Local del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Eixe principi descentralitzador es materialitza en permetre la creació d'Ens "amb personalitat jurídica pròpia, quan així ho aconsellen la necessitat d'una major eficàcia en la gestió, la complexitat de la mateixa, l'agilització dels procediments, l'expectativa d'augmentar o millorar el finançament o la conveniència d'obtindre un major grau de participació ciutadana en l'activitat de prestació dels servicis" (Art. 132 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals de 28 de Novembre de 1986).

Els servicis públics de la competència local poden gestionar-se directament, a més de la pròpia entitat local, per organismes autònoms locals, per entitats públiques empresarials o per societats mercantils locals, d'acord amb l'art. 2 RD 1463/2007.

2.6.2.1. ORGANISMES AUTONOMS LOCALS

L'Organisme Autònom Local és una entitat de dret públic (regida pel dret administratiu), amb personalitat jurídica i patrimoni propi, per a la realització d'activitats concretes (de foment ,prestacionals o de gestió dels serveis públics) dins de les competències adscrites a l'Entitat Local de la que depenen.

2.6.2.2. ENTITATS PÚBLIQUES EMPRESARIALS

Les entitats públiques empresarials són Organismes públics als que s'encomana la realització d'activitats prestacionals, la gestió de servicis o la producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació. Es regeixen pel dret privat, a excepció d'allò referit a la formació de la voluntat dels seus òrgans i quan exerceixen les potestats administratives que tinguen atribuïdes.

Taula 4. Art. 2 del RD 1463/2007

**ART 2 DEL RD 1463/2007, DE 2 DE NOVEMBRE, PEL QUAL S'APROVA EL REGLAMENT DE
DESPLEGAMENT DE LA LLEI 18/2001, DE 12 DE DESEMBRE, D'ESTABILITAT
PRESSUPOSTÀRIA**

ABAST SUBJECTIU DE L'INVENTARI D'ENS DEL SECTOR PÚBLIC LOCAL:

1. Als efectes del que disposa este títol, es consideren **integrants de l'Inventari d'ens del Sector Públic Local** :
 - a) Els ajuntaments, diputacions, consells i cabildos insulars.
 - b) Els òrgans de govern i administració de les àrees metropolitanes, les mancomunitats de municipis, les comarques o altres entitats que agrupen uns quants municipis i les entitats d'àmbit territorial inferior al municipal, instituïdes o reconegudes per les comunitats autònomes de conformitat amb la LRBRLL, i els corresponents estatuts d'autonomia.
 - c) Els organismes autònoms i entitats públiques empresarials vinculades o dependents dels subjectes enumerats en els apartats a) i b).
 - d) Les societats mercantils en què es done alguna de les circumstàncies següents:

Que l'entitat local, els seus ens dependents, vinculats o participats per la mateixa, participen en el seu capital social, directament o indirectament, de forma majoritària.

Que qualsevol òrgan, organisme o societat mercantil integrant o dependent de l'entitat local, dispose de drets de vot majoritaris en la societat, bé directament, bé per mitjà d'acords amb altres socis d'esta última.

Que qualsevol òrgan, organisme o societat mercantil integrant o dependent de l'entitat local, tinga dret a anomenar o a destituir a la majoria dels membres dels òrgans de govern de la societat, bé directament, bé per mitjà d'acords amb altres socis d'esta última.

Que l'administrador únic o la majoria dels membres del consell d'administració de la societat, hagen sigut designats en la seua qualitat de membres o consellers per l'entitat local, organisme o societat mercantil dependents de l'entitat local.
 - e) Les institucions sense ànim de lucre que estiguen controlades o finançades majoritàriament per algun o alguns dels subjectes enumerats en este article.
 - f) Els consorcis que les entitats locals hagen pogut constituir amb altres administracions públiques per a fins d'interès comú o amb entitats privades que perseguisquen fins d'interès general, sempre que la participació de la o les entitats locals en els dits Consorcis siga majoritària, o bé que en cas d'igualtat de participació amb altres entitats que no siguen de caràcter local, es complisca alguna de les següents característiques:
 - a. Que la o les entitats locals disposen de majoria de vots en els òrgans de govern.
 - b. Que la o les entitats locals tinguen facultats per a anomenar o destituir a la majoria dels membres de l'òrgan de govern.
 - g) Aquells ens no inclosos en els paràgrafs anteriors, que es classifiquen com a agents del sector públic local per les institucions amb competència en matèria de comptabilitat nacional citades en l'article 3.1 del present reglament.
2. Als efectes previstos en el paràgraf d de l'apartat1, als drets de vot, nomenament o destitució mencionats, s'afegiran els que l'entitat local, organisme o societat mercantil integrants o dependents de l'entitat local, posseïska a través d'altres societats.

Per a la determinació del percentatge de participació, en aquells supòsits en què participen o ostenten drets de vot, nomenament o destitució diversos subjectes dels enumerats en l'apartat primer d'este article, se sumaran els percentatges de participació i disposició de drets de tots ells.
3. Als efectes previstos en els paràgrafs e) i f de l'apartat1, en cas d'igualtat de participació, d'aportació financera i de drets socials, caldrà ajustar-se a l'àmbit territorial on es desenrotlle l'actuació objecte de les dites unitats institucionals.

Font: BOE. Elaboració pròpia.

2.6.2.3. SOCIETATS MERCANTILS

En principi, cal dir que una societat mercantil és local quan està participada majoritàriament per una entitat local, ja siga amb titularitat directa o indirecta del capital social. Aquest tipus de societat es regeix pel dret privat. La metodologia diferencia tres categories de societats mercantils, no considerant-les a totes com a societat mercantil local. Però, per al seu control es classifiquen com agents del sector públic a efectes de comptabilitat nacional, i per tant, cal inscriure-les. Així es trobem amb:

- **EMPRESSES PÚBLIQUES LOCALS**

Es considera Empresa Pública qualsevol Societat Mercantil participada majoritàriament per una Entitat Local. Esta participació majoritària (directa o indirecta) pot ser:

A.- Igual al 100% del Capital Social.

B.- Major del 50% del Capital Social.

Dins d'estes últimes la resta del Capital Social potser totalment públic, totalment privat o part privat i part públic. En tots els casos estes últimes participacions individuals són sempre inferiors al 50%.

- **SOCIETATS MERCANTILS INTERADMINISTRATIVES**

Dins d'este apartat s'inclouen les Societats en què la participació en el capital social de cada Entitat Local, individualment considerada, és inferior o igual al 50%, per tant, no se pot parlar d'Empreses Públiques Locals. No obstant això, al sumar les participacions individuals d'Entitats públiques s'obté la totalitat, o una majoria, de capital públic en la Societat. Empreses Privades amb Participació Pública.

- **EMPRESSES PRIVADES AMB PARTICIPACIÓ PÚBLICA**

Finalment, este apartat arreplega aquelles Societats Mercantils amb una participació superior o igual al 50% de capital privat i algun accionista públic local, és a dir, aquelles Societats privades en què existix, en major o menor grau, participació Pública Local.

2.2.7.1.ALTRES ENS PARTICIPATS PER ENTITATS LOCALS

• CONSORCIS LOCALS

El terme “consorci” té distintes accepcions i significats, s'utilitza també en l'àmbit del dret privat i en el seu significat més ample, és “una comunitat d'interessos”. Amb la finalitat de delimitar el concepte que ací necessitem, es pot dir que el consorci local és una forma de cooperació entre distintes AAPP i una forma de gestió dels servicis públics locals, que constitueixen una nova persona jurídica i que comporta l'exercici exclusiu de competències locals. Eixa personalitat jurídica és la que permet diferenciar-se de la fórmula típica de cooperació entre les distintes administracions, com es el conveni interadministratiu del art. 57 LRBRL

Ara bé, cal dir que el terme consorci local continua sent controvertit per als distintos autors. Per tant, es necessari, afegir els següents matissos:

- La integració d'una entitat local en un consorci no determina el caràcter de local del consorci.
- L'interés comú de les AAPP, i també entitats privades sense fi de lucre, que hi participen al consorci ha de ser predominantment de caràcter local.
- L'art 110 TRRL afirma que els consorcis gosaran de personalitat jurídica pròpia i els seus estatuts determinaran la finalitat dels mateixos, així com les particularitats del règim orgànic, de funcionament i financer.

Com diu la metodologia de la BDGEL hauran d'inscriure's a l'Inventari aquells consorcis que, als seus estatuts “se'ls qualifique clarament com a “Consorci” i la seua creació es realitzi d'acord amb les disposicions legals vigents en matèria de Règim local”.

• FUNDACIONS

Són organitzacions constituïdes sense fi de lucre que, per voluntat dels seus creadors (en aquest cas, entitats locals), tenen afectats de

manera duradora el seu patrimoni per a la realització de fins d'interès general.

- **ALTRES INSTITUCIONS SENSE FINALITAT DE LUCRE**

La disposició addicional quinta de la LRBRL reconeix la possibilitat que les entitats locals puguin constituir associacions per a la protecció i promoció dels seus interessos comuns. En no existir normativa específica, el dret d'associació ve regulat per la Llei 1/2002, de 22 de març.

Un exemple d'aquest tipus d'entitats són la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), que al art. 1 dels seus estatuts ens indica que "és una Associació constituïda pels Municipis, Illes, Províncies i altres Ens Locals que voluntàriament ho decidisquen".

Taula 5. Tipologia i nombre d'ens del Sector Públic Local.

TIPUS D'ENS	NOMBRE
Municipis	8.112
Ciutats amb Estatut d'Autonomia	2
Províncies de Règim Comú (*)	38
Províncies de Règim Foral	3
Illes (**)	11
ENTIDADES LOCALES (artículos 137 i 141.4 CE)	8166
Mancomunitats	1024
Áreas metropolitanas	4
Comarques	81
Agrupacions de municipis	77
Entitats locals menors	3723
ENTIDADES LOCALES (artículo 3.2 LRBRL)	4909
Organismes autònoms locals	1688
Entitats públiques empresarials	47
Societats mercantils locals (participades íntegrament)	1411
Societats mercantils participades majoritàriament	254
Organismes autònoms, entitats públiques i societats 3.400	3400

(*) No s'inclouen les comunitats autònomes uniprovincials (Astúries, Balears, Cantàbria, Madrid, Múrcia, Navarra i La Rioja) ni les dos províncies canàries (Las Palmas i Santa Cruz de Tenerife). (**) S'inclouen quatre Consells insulars de Balears i set Cabildos insulars de l'arxipèleg canari

Font: **Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Haciendas Locales en cifras 2010. Elaboració pròpia.**

2.7. ELEMENTS CONSTITUTIUS DEL MUNICIPI

Com ja hem vist al art.137 CE, el municipi és una entitat territorial de l'organització de l'Estat. Les entitats territorials es caracteritzen per què el territori és l'element físic indispensable de la seua existència i on desenvoluparà una pluralitat de finalitats generals. Per a dur a terme eixes finalitats disposarà d'un ventall de potestats administratives sobre la totalitat dels habitants. A més, la seua tipologia és tancada (*numerus clausus*).

Per tant, d'eixa caracterització i, segons l'art.11.2 LRBRL, sabem que els elements del municipi com a entitat territorial són:

- el territori
- la població
- l'organització.

a) Territori

La LRBRL concep el municipi com una entitat territorial, per tant , el territori se converteix en l'element físic fonamental. L'art. 12 LRBRL ens diu que el terme municipal es el territori on l'Ajuntament exerceix les seues competències.

b) Població

L'art. 15 LRBRL obliga a tota persona que visca a Espanya a inscriure's en el Padró del Municipi en el que residisca habitualment. Els inscrits al Padró municipal són els veïns del municipi i eixa condició de veí els atribueix una sèrie de dret i deures. Tots en conjunt, els veïns, constitueixen la població del municipi.

c) Organització

Aquest element és fonamental per a què l'entitat local pugua desenrotllar les seues funcions. Per això, necessita de mitjans administratius, materials i humans al servici dels interessos de l'ens local,

*ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA:
UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.*

que actua a través de distints òrgans. L'art. 19 LRBRL ens diu que el govern i l'administració municipal correspon als ajuntaments, exceptuant aquells que funcionen en Consell Obert.

3. ANÀLISI, ESTUDI I DIAGNÒSTIC DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA EN REFERÈNCIA ALS XICOTETS MUNICIPIS.

3.1. ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA MUNICIPAL A ESPANYA I A LA COMUNITAT VALENCIANA.

La consulta del Registre d'entitats locals, a 11 de maig de 2013, dona com a resultat que Espanya té 8117 municipis. Hi ha una opinió generalitzada que són massa municipis els que hi ha i que es torna necessària una reducció del seu nombre fins que es configure una nova estructura local. Aquesta crítica a l'existència de molts municipis xicotets, a l'inframunicipalisme, és molt ampla i generalitzada entre els autors, els quals addueixen que les entitats locals no poden prestar una sèrie de servicis adequats, dificulten l'existència d'una autonomia local, generen dificultats per atribuir competències als ens locals, no són eficients, són nocius per a ells i per al sistema,...²⁸. Entre d'altres cal destacar el que diuen diversos professors; per a Rodríguez Àlvarez les característiques de l'estructura local d'Espanya ve caracteritzada per: la fragmentació territorial, l'uniformisme jurídic (excepció dels règims especials), per un associacionisme insuficient i irregular, pel no reconeixement del fenomen metropolità i, per la supervivència d'un segon nivell, el provincial, que no té massa sentit amb la consolidació de les CCAA. El professor Rebollo

²⁸ El professor Orduña cita com a exemple a altres autors per afirmar la seua postura dels problemes que generen els xicotets municipis així com de la semblança de les crítiques. Per exemple, a França, Jean de SAVIGNY, *¿L'Estat contra els municipis?*, traduïda al castellà per J: BERMEJO VERA, IEAL, Madrid, 1978, pàgs. 224 a 229 acusa a la fragmentació municipal de ser "causa de debilitament del poder dels municipis", "perill per a la vitalitat dels poders locals", justificació per a la "transferència de funcions cap a l'Estat", "obstacle per a la racional localització dels equipaments" i organització dels serveis públics", "perjudicial per a l'eficàcia administrativa i la justícia fiscal", impediment per a la "planificació del desenvolupament" i, fins i tot degradació de la democràcia perquè "es continua designant amb gran solemnitat als representants municipals, però el poder es troba a un altre lloc".

ens parla de “sobreabundància i atomització,[...]. Morts que sols fa falta certificar la seua defunció i soterrar-los”²⁹; Parada Vázquez qualifica l'estructura municipal com a anacrònica, on existeixen “mils de municipis fantasmals”³⁰ i Sosa Wagner es referix a «municipis que no conserven d'ells res més que el nom, convertits [...] en fantasmes d'Administracions, sense població, sense servicis, sense recursos»; i reclama una «operació de cirurgia» amb la «necessària desaparició de molts ajuntaments, en rigor, espectres incapaçs de projectar ombra alguna de consistència»³¹

Sols atribuir-se que esta proliferació de municipis té el seu origen a la inspiració que donà la Revolució Francesa i els seus postulats en les Corts de Cadis. Aquestes Corts tingueren com a principal idea, respecte al règim local, la configuració d'un model uniforme i general per a tot el territori, que garantira els principis de llibertat i igualtat ja que com establiria literalment l'art.310:

“se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”.

A la següent taula podem fixar-nos que des de 1842 han disminuït els municipis, sobretot a dos períodes: 1842-1957 i 1960-1981.

En el primer període es produeix la disminució a causa de la legislació que va obligar a la desaparició dels municipis de menys de 30 habitants (art. 70 de la Llei d'Organització i Atribucions dels Ajuntaments de 1845). El segon període es caracteritzà pel canvi social i econòmic vinculat a l'època del *desarrollisme* i que impulsa l'èxode des del camp a la ciutat i l'annexió per part de grans ciutats dels municipis menors pròxims.

²⁹REBOLLO PUIG, M. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 308, p. 155.

³⁰ PARADA VÁZQUEZ, J. (2007).La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal. *Revista de Administración Pública*, n. 172, Madrid, p. 9-77

³¹ SOSA WAGNER, F. (2007), en el «Prólogo para españoles» al libro de Luciano Vandell i, *Trastornos de las instituciones políticas*. Madrid:Trota/Fundación Alfonso Martín Escudero, p. 26

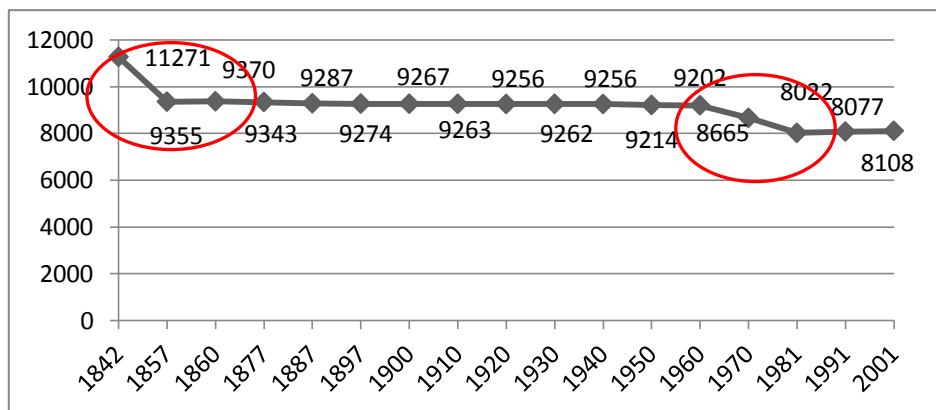
ANÀLISI, ESTUDI I DIAGNÒSTIC DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA EN REFERÈNCIA ALS XICOTETS MUNICIPIS.

Taula 6. Evolució del nombre de municipis a Espanya en el període 1842-2012.

CENS	MUNICIPIS
1842	11.271
1857	9.355
1860	9.370
1877	9.343
1887	9.287
1897	9.274
1900	9.267
1910	9.263
1920	9.256
1930	9.262
1940	9.256
1950	9.214
1960	9.202
1970	8.655
1981	8.022
1991	8.077
2001	8.108
2012	8.116

Font: Enrique Orduña Rebollo, «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», Revista de Estudios de la Administración Local, n.º 291 (2003). Elaboració pròpia

Gràfic 1. Evolució del nombre de municipis a Espanya en el període 1842-2012



Font: Enrique Orduña Rebollo, «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», Revista de Estudios de la Administración Local, n.º 291 (2003). Elaboració pròpia

A la taula 6 podem observar com als trams que corresponen als xicotets municipis (ens referirem segons l'opinió generalitzada, a aquells que no superen els 5.000 habitants) s'ha produït un descens del nombre de municipis en els trams intermedis, incrementant-se moltíssim els de menys de 100 habitants, significant açò que hi ha hagut un despoblament als municipis xicotets, molt més acusat al tram de 100 a 500 habitants i, 45 municipis han passat a tindre una població superior als 5.000

habitants. Ara bé, l'increment de població entre gener de 2001 i 2012 ha sigut de més de sis milions d'habitants a Espanya ³² i, per tant, podem concloure, que aquest augment, sobretot a conseqüència de la immigració, s'ha instal·lat a les poblacions més grans i no tant als xicotets municipis.

Taula 7. Nombre de municipis segons població a Espanya. Període 2001/2012

NOMBRE D'HABITANTS	1/01/2001	PERCENTATGE MUNICIPIIS	1/01/2012	PERCENTATGE MUNICIPIIS	VARIACIÓ PERÍODE 2001/2012
Menys de 101	934	11,52%	1135	13,98%	21,52%
De 101 a 500	2883	35,56%	2687	33,11%	-6,80%
De 501 a 1.000	1127	13,90%	1051	12,95%	-6,74%
De 1.001 a 2.000	1002	12,36%	926	11,41%	-7,58%
De 2.001 a 3.000	509	6,28%	499	6,15%	-1,96%
De 3.001 a 5.000	492	6,07%	504	6,21%	2,44%
De 5.001 a 10.000	509	6,28%	554	6,83%	8,84%
De 10.001 a 20.000	332	4,10%	361	4,45%	8,73%
De 20.001 a 30.000	124	1,53%	147	1,81%	18,55%
De 30.001 a 50.000	77	0,95%	107	1,32%	38,96%
De 50.001 a 100.000	62	0,76%	82	1,01%	32,26%
De 100.001 a 500.000	50	0,62%	57	0,70%	14,00%
Mes de 500.000	6	0,07%	6	0,07%	0,00%
TOTAL	8107		8116		0,11%

Font: INE. Elaboració pròpia.

A la Taula 7 es pot observar en quin tipus de municipi viu la població segons la grandària del municipi a Espanya. Als xicotets municipis viu un 12,67% de la població distribuïda en quasi el 84% del total dels municipis existents (6.802 municipis de 8.117 tenen menys de 5.000 habitants). El que vull dir, des d'un altra perspectiva, és que més del 87% de la població viu al 16% dels municipis que no considerem "xicotets". També es pot apreciar a la taula que més del 52% de la població viu a municipis de més de 50.000 habitants i el tram on més població habita és als municipis entre 100.000 i 500.000 habitants.

El major nombre de municipis el trobem caracteritzat, segons la seua població, al tram de 100-250 habitants.

³² Segons les xifres oficials de població, al 2001 Espanya tenia 41.116.842 habitants i al gener de 2012, 47.265.321 habitants, per tant l'increment de la població al període se situa en el 14%.

La superfície mitjana dels termes municipals a Espanya és de 50 Km², destacant el valor de Múrcia (251 Km²) i Andalusia, Aragó i el Principat d'Astúries, que superen els 100 Km². La Comunitat Valenciana es troba per sota de la mitjana amb 43 Km².

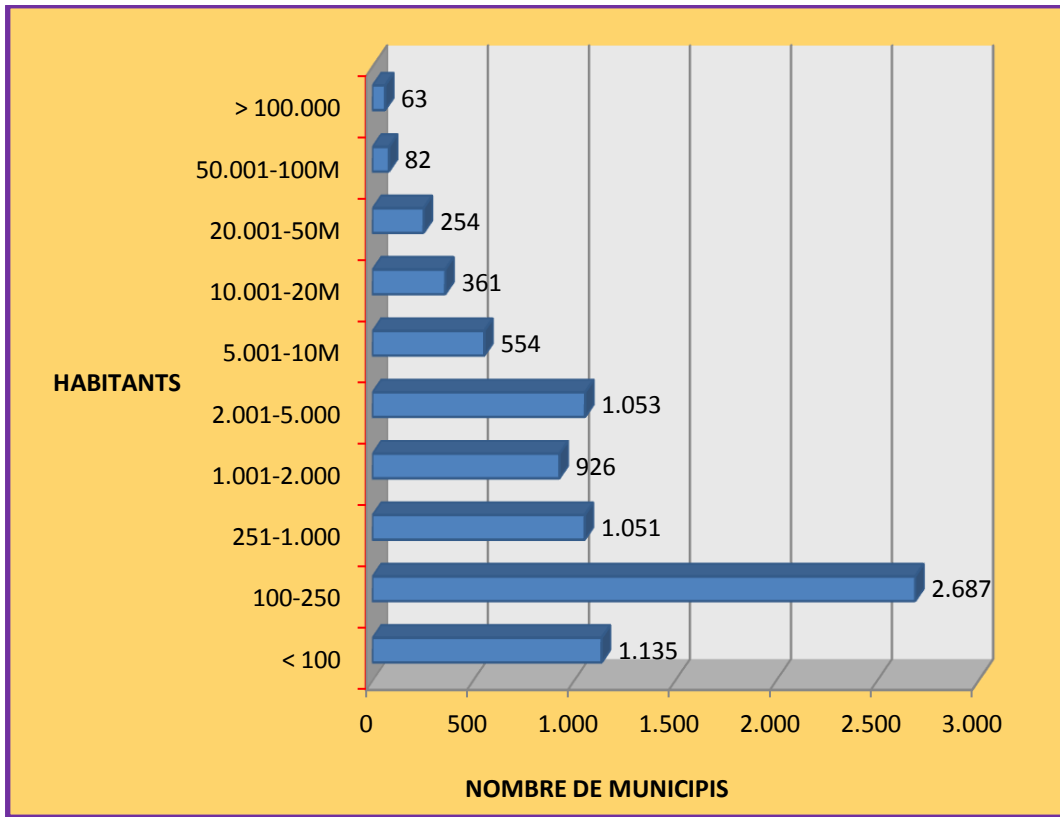
Taula 8. Distribució de la població segons tamany del municipi a Espanya.

NOMBRE D'HABITANTS	POBLACIÓ	PERCENTATGE POBLACIÓ PER TAMANY	PERCENTATGE POBLACIÓ PER TAMANY AJUSTAT
Menys de 101	67.715	0,14%	---
de 101 a 500	672.062	1,42%	---
De 501 a 1.000	751.134	1,59%	---
de 1.001 a 2.000	1.318.188	2,79%	---
De 2.001 a 5.000	3.177.319	6,72%	12,67%*
De 5.001 a 10.000	3.889.239	8,23%	8,23%
de 10.001 a 20.000	5.137.125	10,87%	10,87%
De 20.001 a 50.000	7.561.192	16,00%	16,00%
De 50.001 a 100.000	5.896.687	12,48%	12,48%
de 100.001 a 500.000	11.193.750	23,68%	23,68%
Mes de 500.000	7.600.910	16,08%	16,08%
TOTAL	47.265.321		

* Aquesta dada es referix al conjunt de municipis que tenen 5.000 o menys habitants.

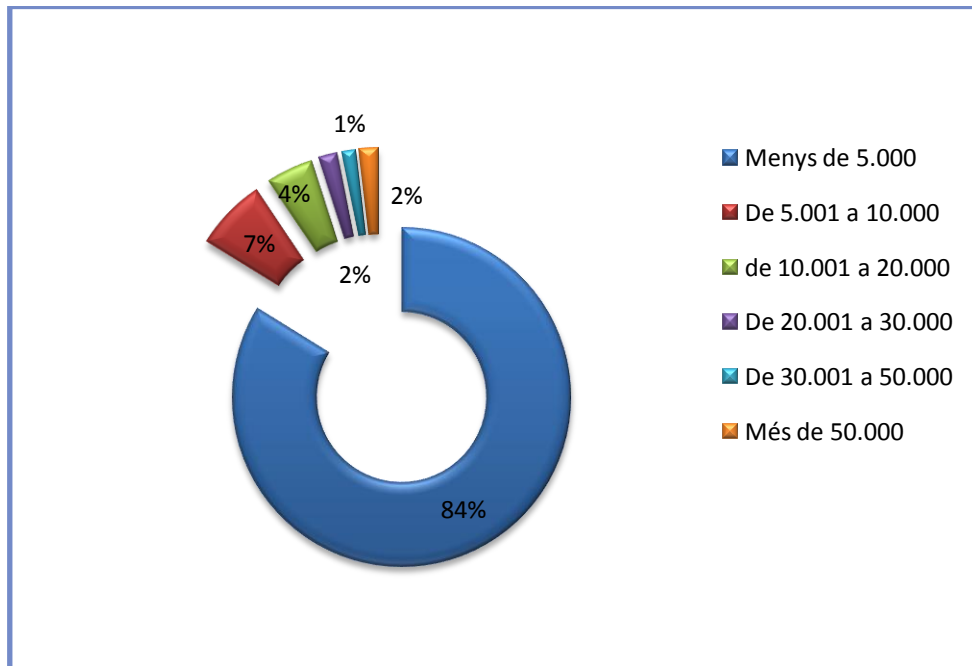
Font: INE. Elaboració pròpia.

Gràfic 2. Nombre de municipis a Espanya per trams de població.



Font: Registro de Entidades Locales. Elaboració pròpia.

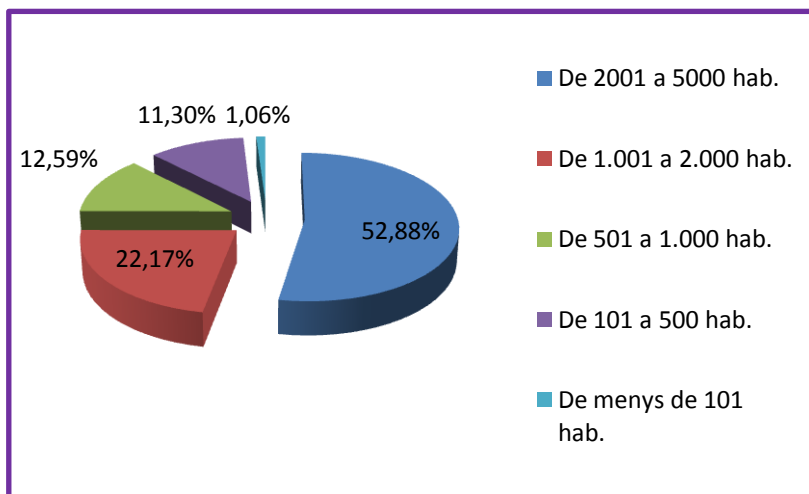
Gràfic 3. Distribució dels municipis segons la seua grandària a Espanya.



Font: INE. Elaboració pròpia.

Com podem observar al gràfic núm.4, la majoria de la població que viu als xicotets municipis (quasi 6 milions), habita en municipis de més de 2.000 habitants.

Gràfic 4. Distribució de la població als xicotets municipis en Espanya.



Font: INE. Elaboració pròpia.

En el cas de la Comunitat Valenciana, com observem a la taula núm. 9, el nombre de pobles xicotets ha disminuït als trams dels municipis de menys de 2.000 habitants, i han augmentat en 5 els municipis entre 2.000 i 5.000 habitants. La població en el període 2001-2012 ha passat de 4.202.608 a 5.129.266 i en termes percentuals ha suposat un increment superior al 22%, huit punts percentuals superior a la xifra del conjunt d'Espanya(14%). Per tant, eixe increment elevat de població, a causa principalment del moviment immigratori³³, com es veu a la taula, s'ha dirigit cap a les poblacions mitjanes i grans, i ha afectat sobretot les poblacions amb més de 20.000 habitants.

³³ Cal afegir que, a Espanya, en el període 2001-2011, la població d'immigrants residents, s'ha incrementat en quasi 3,7 milions, mentre que a la Comunitat Valenciana, al 2001, residien 199.574 immigrants i, al 2012, n'eren 883.012 (font: INE).

ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA:
UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.

Taula 9. Nombre de municipis segons població a les províncies de la Comunitat Valenciana i distribució de la població segons grandària del municipi. Període 2001/2012

NOMBRE D'HABITANTS	ALACANT	CASTELLÓ	VALÈNCIA	TOTAL		VARIACIÓ NOMBRE DE MUNICIPIES	PERCENTATGE DE LA POBLACIÓ SEGONS LA GRANDÀRIA DEL MUNICIPI
				2001	2012		
Menys de 101	2	15	3	24	20	-20,00%	3,7%
de 101 a 500	28	46	42	125	116	-7,76%	21,4%
De 501 a 1.000	19	24	36	83	79	-5,06%	14,6%
de 1.001 a 2.000	17	18	51	93	86	-8,14%	15,9%
De 2.001 a 3.000	4	8	30	40	42	4,76%	7,7%
De 3.001 a 5.000	12	4	24	37	40	7,50%	7,4%
De 5.001 a 10.000	20	9	29	51	58	12,07%	10,7%
de 10.001 a 20.000	13	3	20	45	36	-25,00%	6,6%
De 20.001 a 30.000	12	4	18	22	34	35,29%	6,3%
De 30.001 a 50.000	6	2	8	9	16	43,75%	3,0%
De 50.001 a 100.000	5	1	4	8	10	20,00%	1,8%
de 100.001 a 500.000	3	1	0	3	4	25,00%	0,7%
Més de 500.000	0	0	1	1	1	0,00%	0,2%
TOTAL	141	135	266	541	542	0,18%	

Font: INE. Elaboració pròpia.

A la taula núm. 10 ens trobem que per al cas de la Comunitat Valenciana, la població que viu als pobles xicotets representa un 9.20% del total, sent inferior en quasi tres punts percentuals a la mitjana estatal. El tram on viu el major nombre de població és el dels municipis entre 20.000 i 50.000 habitants.

Al gràfic núm. 5, podem observar que l'estructura segons la grandària del municipi a la Comunitat Valenciana és diferent a la mitjana espanyola ja que el nombre de municipis de grandària inferior a 5.000 habitants és un 16% més baix i els municipis majors d'aquella xifra representen un 32% del total, front a la mitjana nacional que és d'un 16%.

ANÀLISI, ESTUDI I DIAGNÒSTIC DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA EN REFERÈNCIA ALS XICOTETS MUNICIPIS.

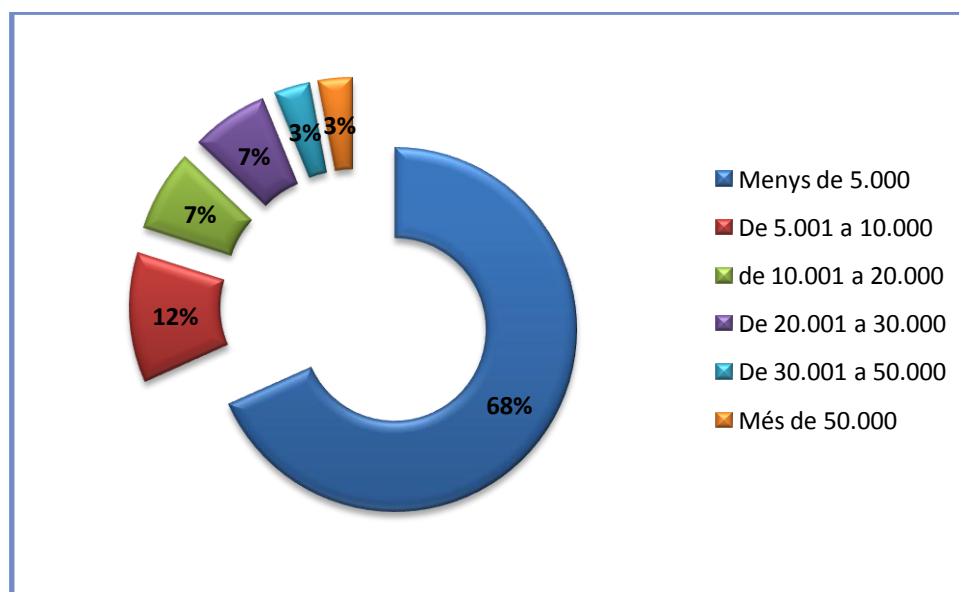
Taula 10. Població segons tamany de municipi a la CV.

NOMBRE D'HABITANTS	Alacant	Castelló	València			
Menys de 101	104	996	221	1.321	0,03%	9,20%*
de 101 a 500	7.588	10.814	13.660	32.062	0,63%	
de 501 a 1.000	13.558	17.519	25.489	56.566	1,10%	
de 1.001 a 2.000	25.579	24.971	71.015	121.565	2,37%	
de 2.001 a 5.000	58.565	35.122	166.774	260.461	5,08%	
de 5.001 a 10.000	144.268	64.991	212.650	421.909	8,23%	8,23%
de 10.001 a 20.000	182.865	43.210	281.868	507.943	9,90%	9,90%
de 20.001 a 50.000	508.847	175.380	719.081	1.403.308	27,36%	27,36%
de 50.001 a 100.000	333.551	51.357	293.006	677.914	13,22%	13,22%
de 100.001 a 500.000	668.985	180.204	0	849.189	16,56%	16,56%
Mes de 500.000	0	0	797.028	797.028	15,54%	15,54%
TOTAL	1.943.910	604.564	2.580.792	5129266		

* Aquesta dada es referix al conjunt de municipis que tenen 5.000 o menys habitants.

Font: INE. Elaboració pròpia.

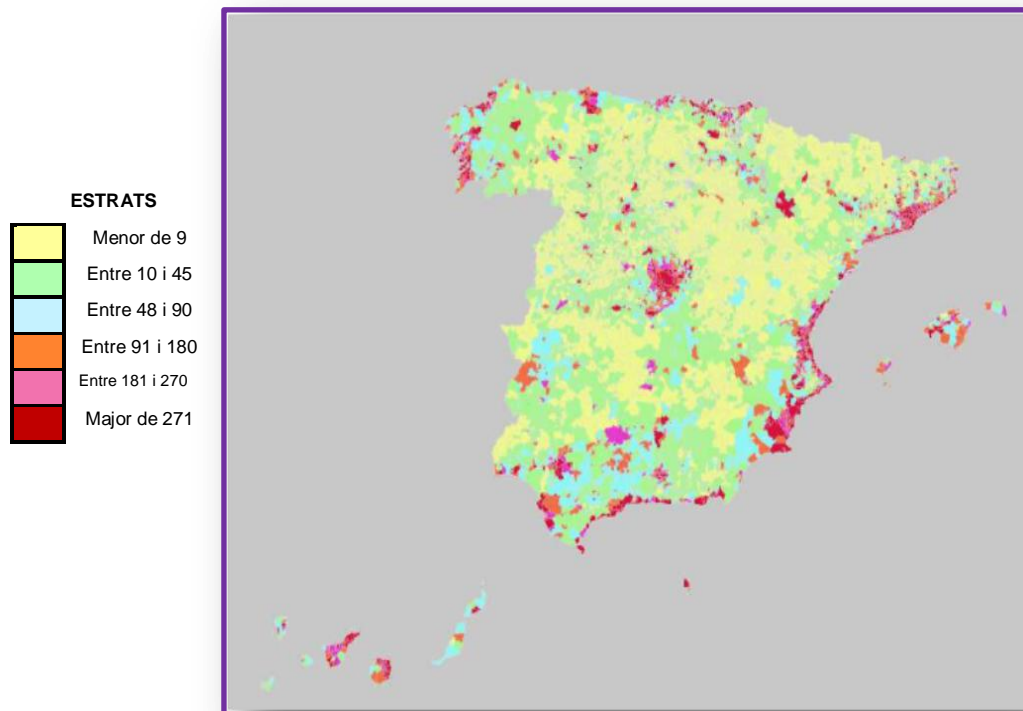
Gràfic 5. Distribució dels municipis segons la seua grandària a la Comunitat Valenciana.



Font: INE. Elaboració pròpia.

Es pot dir que l'estructura municipal a Espanya és heterogènia, principalment perquè el seu substrat principal, que és la població, està assentada a Espanya, segons el mapa de densitat poblacional, sobretot a les costes i a alguns punts interiors, destacant la Comunitat de Madrid i altres capitals de província, com ara Saragossa i Valladolid.

Il·lustració 3. Mapa de densitat de població en habitants/Km².



Font: Ministeri de Hisenda i Administracions Públiques. Dades gràfiques de 2010

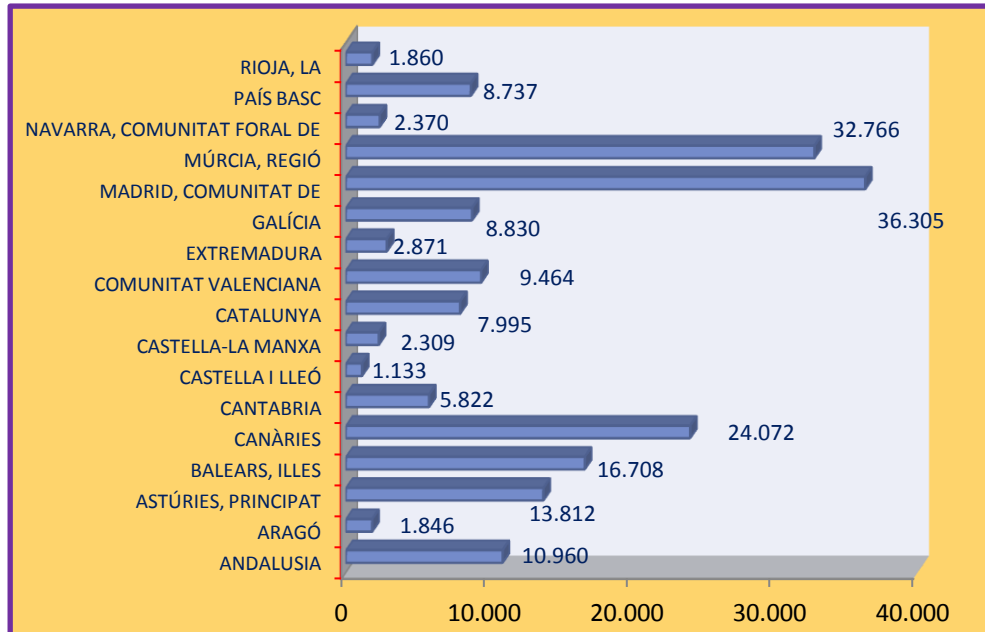
Pel que respecta a la població mitjana per municipi, a Espanya podem destacar que sis comunitats es troben per damunt de la xifra de 10.000 habitants, mentre que altres sis es queden amb una població mitjana per municipi inferior a 3.000 habitants, destacant Castella-Lleó, Aragó i La Rioja.

Com hem vist en aquest punt, la realitat de l'estructura municipal a Espanya és molt variada i heterogènia i, eixa diversitat es produeix entre CCAA, entre províncies d'una mateixa CCAA, fins i tot, dins de la mateixa província; per tant una solució respecte de l'inframunicipalitat resulta d'entrada molt complicada, encara que siga amb una nova legislació, que necessitaria d'una característica fonamental: la seua perdurabilitat al llarg del temps.

En aquest capítol comprovarem quines possibilitats existeixen en la legislació actual, quines propostes apareixen per a la reforma de la planta local, així com també analitzarem allò que pensen diversos autors,

incloent-hi també les línies per on camina la reforma de la legislació en matèria de règim local.

Gràfic 6. Població mitjana dels municipis per CC.AA.



Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Dades gràfiques de 2010

3.2. LES POSSIBILITATS LEGISLATIVES D'ALTERACIONS TERRITORIALS DIRIGIDES A LA REDUCCIÓ DE MUNICIPIS.

L'art. 149.1.18ª CE atribueix a l'Estat “ les bases del règim jurídic de les Administracions públiques” i els ens locals, com Administració Pública, també estan subjectes a aquesta legislació bàsica. Ara bé, l'art. 148.1.2º permet a les CCAA assumir la competència relativa a “les alteracions dels termes municipals compresos al seu territori”, ja que es considera la perspectiva i nivell autonòmic com a la millor solució per a l'ordenació territorial front a realitats diferenciades entre regions.

La STC 214/1989, de 21 de desembre arreplega en el seu Fonament jurídic 8:

“en relació a les alteracions municipals, sense perjudici de lo disposat en l'art. 148.1 y 2 CE, L'Estat ostenta també competència per a fixar els criteris bàsics als que deu subjectar-se l'exercici de les corresponents competències autonòmiques, i això, com a resultat combinat dels arts. 137, 140 y 149.1.18ª CE, que obliguen necessàriament a atribuir a l'Estat la regulació bàsica de la seua estructura”.

La LRBRL, al art. 13, ens diu:

1. *La creació o supressió de municipis, així com l'alteració de termes municipals, se regularà per la legislació de les Comunitats autònomes sobre règim local, sense que l'alteració de termes municipals pugui suposar, en cap cas, modificació dels límits provincials. Requerirà en tot cas audiència dels Municipis interessats i dictamen del Consell d'Estat o del òrgan consultiu superior dels Consells de govern de les Comunitats Autònomes, si existira. simultàniament a la petició d'aquest dictamen es donarà coneixement a la Administració General de L'Estat.*

2. *La creació de nous Municipis sols podrà realitzar-se sobre la base de nuclis de població territorialment diferenciats i sempre que els municipis resultants contenen amb recursos suficients per al compliment de les competències municipals i no suposen disminució en la qualitat dels serveis que se prestaven.*

3. *Sense perjudici de les Competències de les Comunitats Autònomes, l'Estat, atenent a criteris geogràfics, socials, econòmics i culturals, podrà establir mesures tendents a fomentar la fusió de Municipis amb el fi de millorar la capacitat de gestió dels assumptes públics locals.*

L'Estat regula supletòriament l'alteració de municipis al Text Refós de les Disposicions Legals Vigents en matèria de Règim Local (TRRL aprovat per Real Decret Legislatiu 781/1986, de 18 de abril art. 3 a 9) i al Reglament de Població i Demarcació Territorial aprovat per RD 1690/1986, de 11 de juliol (arts. 2 a16).

MODALITATS D'ALTERACIÓ MUNICIPAL

Hi ha quatre modalitats d'alteració de termes municipals.

1. **La incorporació d'un municipi a un altre.** En aquest cas un municipi desapareix perquè és absorbit per un altre.
2. **La fusió de dos o més municipis.** En aquest cas desapareixen tots els municipis que participen i es crea un de nou.
3. **La segregació de part d'un municipi per a constituir-ne un de nou.** No desapareixen els municipis preexistents.
4. **La simple alteració dels termes municipals.** En aquest cas canvien els límits del seu territori no creant ni suprimint cap municipi.

De les 4 possibilitats, ens interessarà la primera i la segona opció, ja que les altres modalitats d'alteració del termes municipals no suposen una reducció del nombre de municipis.

La incorporació d'un o més municipis a un altre o altres limítrofs solament podrà acordar-se quan es donen notoris motius de necessitat o conveniència econòmica o administrativa (art: 4 TRRL) o quan "ho impose la millora de la capacitat de gestió dels assumptes públics locals "(art. 4.1 RPDT).

La fusió de municipis pot realitzar-se, segons l'art. 5 TRRL, en els següents casos:

- a) Quan separatament no tingueren recursos suficients per atendre els servicis mínims exigits per la Llei.
- b) Quan es confongueren els seus nuclis urbans com a conseqüència del desenvolupament urbanístic.
- c) Quan existeixen notoris motius de necessitat o conveniència econòmica o administrativa.

L'últim motiu, igual com el d'abans per a la incorporació, és molt imprecís. Ara bé, es permet que la CCAA inici el procediment de fusió, en el qual és necessari el tràmit d'audiència dels municipis afectats, i per

Decret del seu Consell de Govern es realitze, inclús, en contra de la voluntat dels afectats.

Els ajuntaments interessats també poden iniciar el procediment de fusió encara que esta opció ha quedat com una “possibilitat teòrica” que no s’ha dut a terme.

Les lleis autonòmiques continuen amb la línia marcada per la legislació bàsica de l'Estat respecte als tipus d'alteració municipal i, per tant, de les possibilitats de supressió de municipis per la incorporació o fusió.

La legislació referida als supòsits de fet perquè es produïska la fusió o incorporació de municipis podem agrupar-la en tres classes:

- a) aquells referits a la desaparició dels elements bàsics que conformen el municipi.
- b) aquells referits a la incapacitat econòmica o de gestió.
- c) aquells motius no definits que es justifiquen per l'existència de motius fonamentats d'interès general.

Entre els supòsits que inclouen les noves legislacions autonòmiques per a la incorporació de municipis es troben per a la primera classe el descens acusat i progressiu de la seua població, el de disminució substancial del seu territori com a conseqüència d'obres públiques, però sense haver establert criteris quantitius. Per a la segona classe s'han matisats els supòsits, per exemple “la falta de recursos per a prestar, cadascun d'ells, per sí o associats, els serveis mínims” (o que “la majoria dels serveis mínims han sigut objecte de dispensa o són prestats per ens supramunicipals per via supletòria” (art. 8.3 del Reglament de Demarcació Territorial i Població del Ens Locals de Catalunya).

Però, igual que a la legislació estatal supletòria, en el cas que es donen els supòsits per a les alteracions corresponents no existeix l'obligació per part de la CCAA d'acordar la supressió de municipis per fusió o incorporació. Però, açò no significa que les CCAA no puguem començar els procediments de fusió o incorporació d'ofici per decisió de

l'Administració autonòmica i, que es decrete la fusió i incorporació encara que siga en contra de la voluntat del municipi.

L'art. 71 LRBRL admet el "referèndum municipal" (els alcaldes, previ acords per majoria absoluta del Plenari i autorització del Govern de la Nació, podran sotmetre a consulta popular aquells assumptes de la competència pròpia municipal i de caràcter local que siguen de especial rellevància per als interessos dels veïns. Ara bé, encara que la supressió i creació de municipis s'escapa a l'esfera local per ser decisió de la CCAA, seguint la STS de 3 de maig de 2004, F.J. 5., amb una interpretació més flexible, la consulta popular es podria connectar amb la competència del plenari per a pronunciar-se i amb l'interès local, qüestió derivada d'una interpretació diferent de l'art. 5 CEAL: "les entitats locals seran consultades...".

El principal problema radica en el fet que la consulta no resulta ser vinculant, ni pot substituir a les decisions dels òrgans ordinaris, i a més, el plenari podrà apartar-se de la voluntat popular

L'art. 13.3 del RPDT permet que l'Estat establisca mesures per fomentar la fusió de municipis atenent a criteris geogràfics, socials, econòmics i culturals amb la finalitat de millorar la gestió dels assumptes públics locals. També les CCAA han legislat mesures de foment de les fusions i incorporacions. A la Comunitat Valenciana, l'art. 17 de la LRLCV, ens diu que la Generalitat incentivarà les fusions i incorporacions de municipis en què concórreguen les següents circumstàncies:

- Població inferior a 500 habitants o que sent superior es trobe en situació de descens continu i acusat.
- Insuficiència de recursos econòmics, tècnics i administratius per a prestar els servicis mínims obligatoris establits per la llei.
- Falta reiterada de candidats en les eleccions dels seus òrgans de govern o la falta de funcionament d'estos.

- Concurrencia de condicions econòmiques, administratives o de qualsevol altre caràcter que pogueren fer-la necessària o convenient.

Amb aquesta finalitat podrà crear un fons o dotació destinada a accions directes de foment i a la concessió d'ajudes per a una millor prestació de servicis dels municipis resultants.

La integració i la prestació eficaç dels servicis municipals es converteix en un objectiu prioritari per a les diputacions provincials, dóna suport als municipis resultants en forma d'assistència i assessorament adequat, establint en favor seu prioritats i preferències en els Plans Provincials de Cooperació.

Totes les AAPP hauran de coordinar-se eficaçment per tal que aquestes mesures de foment es puguin aplicar. Alguns autors critiquen aquestes mesures de foment, pel fet de considerar-les inútils, entre ells Orduña Rebollo ens diu que: "probablement... no servisquen per a portar a cap municipi a optar voluntariament per la seua extinció, encara que se li anuncie que passarà a millor vida després de la seua mort"³⁴.

Una de les altres opcions que s'arreplega, és el fet de poder convertir el municipi extingit en una de les entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi. L'art 41 RPTD ens diu que "els nuclis de població separats... amb característiques peculiars dins d'un municipi, podran constituir entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipi: a) Quan es suprimisca el municipi al que pertanyen... ; c) Quan per l'alteració dels termes municipals passen eixos nuclis a formar part d'altres municipis. En la Comunitat Valenciana l'art. 61 de LRLCV explicita les condicions per a la creació d'entitats locals menors i, a més, preveu, per adequar-se al caràcter multiforme del mapa local, el règim especial de gestió compartida, que dispensa als xicotets municipis acollits a aquest, la prestació de determinats servicis públics i configura un model simplificat

³⁴ REBOLLO PUIG, M. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 308, p. 169.

d'organització i funcionament; a més del consell obert i també inclou la possibilitat que per decret del consell es creen de nous règims especials, atenent a diverses "circumstàncies vinculades a l'activitat econòmica, a la seua història, al patrimoni artístic o cultural, a recursos o conflictes medioambientals o de naturalesa sectorial de la magnitud suficient com per a condicionar i interferir el funcionament normal de l'organització municipal o de la prestació dels servicis municipals" (art. 39 LRLCV).

Les CCAA també han aplicat sobre les seues característiques pròpies altres figures que intenten augmentar l'eficàcia de la gestió municipal, com al cas de Castella i Lleó amb la creació del *municipis capçalera* i, permetent que es trameta al mateix expedient i amb una única resolució.

Per al professor Rebollo caldria que existira una fórmula no prevista que "consistiria en demorar l'efectivitat de la incorporació o la fusió a un moment posterior a aquell en el que s'acordés; posposar-la, com a mínim, a les següents eleccions municipals... evitar la missió de crear comissions gestores i la difícil gestió d'aquestes, així com el dèficit transitori de representativitat que es genera".

També cal esmentar com a innovador allò previst al art. 34 del Reglament Aragonès de Territori i Població, en el qual es permet la possibilitat de crear mancomunitats com a pas previ per a la definitiva fusió, i ho estableix en els objectius estatutaris, transcorregut un període de col·laboració.

Des de la meua opinió crec que cal buscar alternatives que no porten a la supressió dels municipis per decret. Històricament, la uniformitat es veia com una forma de simplificar i racionalitzar la diversitat per poder garantir la igualtat entre els ciutadans. Aquesta concepció nascuda a Espanya a la Constitució de 1812 va tindre com a uns dels seus objectius acabar amb la diversitat d'estructures territorials de l'edat mitjana i de l'Antic Règim.

A més, aquestes crítiques han esdevingut més fortes amb el procés de reformes que s'han emprés amb l'aparició de la crisi, amb la

necessitat de contenció de la despesa pública i han tornat a l'agenda política, com una nova *oportunitat*. Com a exemple, la reforma *Kallikratis* a Grècia, que ha reduït el nombre de municipis de 1.034 a 325. El fet de la supressió de municipis deriva de la idea que es reduiria la despesa pública, fet que suposaria una millora dels avantatges de la ciutadania i racionalitzaria el sistema donant-li una major eficàcia i eficiència.

Però, es podem preguntar si aquesta és la millor solució entre les possibles, si és l'única que queda. Ara bé, caldrà estudiar, en primer lloc quins són els problemes dels municipis xicotets i analitzar un ventall de respostes per al problema i en quines hipòtesis es fonamenten.

3.3. LA PROBLEMÀTICA DELS XICOTETS MUNICIPIS.

2.2.1 ELS PROBLEMES DELS XICOTETS MUNICIPIS

Per poder analitzar els problemes dels municipis xicotets cal fer una sèrie d'apreciacions.

El canvi produït a la nostra societat ha fet que els municipis hagen esdevingut xicotets a causa que els interessos locals han evolucionat cap a d'altres supralocals (allò que ha sigut vàlid durant molts anys ...) i que la dotació de serveis públics necessita de economies d'escala, de grans inversions i d'alta capacitat tècnica i aquest problema comprén tots els municipis.

El problema dels municipis menuts té unes altres circumstàncies derivades no tan sols de la seua magnitud, com són la realitat geogràfica i sociològica de la dispersió de la població. També l'existència d'un municipi no condiona a les administracions estatal i autonòmica per a l'organització dels seus serveis, ja que aquestos s'implanten on les administracions consideren convenientes, per. exemple no tindre escola o institut, centre de salut, transport públic, etc.

Alguns autors opinen que l'autonomia local cal concebre-la amb moderació, en el sentit que defensar-la als extrems juga en contra dels petits municipis. En primer lloc existeixen matèries que afecten als interessos supralocals, com són l'urbanisme, la planificació del territori, etc., que limita eixa autonomia i en segon lloc, cal que els controls d'altres administracions existeixen per evitar els abusos excessius (crec que no fa falta ni posar exemples). Per altra banda, no tots els pobles tenen les mateixes característiques per poder portar endavant les mateixes competències. Com ens diu el professor Rebollo³⁵:

Es pot partir de la base que els pobles, autèntica unitat social de convivència bàsica, han de tindre una Administració, que és la municipal; i, partint d'eixos pobles reals, de les seues necessitats i de les seues possibilitats d'auto administració, es configura a la seua mesura als municipis i a la seua autonomia.[...] El que cal fer és distints vestits i ajudar a tots,-

³⁵ Ib., p. 181

a que són municipis i, encara que xicotets, mereixen seguir sent-ho- a portar-los amb dignitat.

Generalitzant, podem trobar en els xicotets municipis una sèrie de característiques que els defineixen i que a la vegada es presenten com a problemàtiques, en la mesura que exigeixen dels recursos de les AAPP per a poder afrontar-los.

L'estructura de la població sol presentar un alt grau d'envelliment, amb escassetat de xiquets i joves i un reduït percentatge de població en edat activa. L'activitat agrària ha disminuït com a activitat principal i ha esdevingut, en part, en activitat a temps parcial. La dificultat augmenta per ser societats vinculades als sectors tradicionals com l'agroalimentari o, en crisi, com l'immobiliari i la construcció. També el sector servicis es troba vinculat a àrees com la salut, l'oci i la naturalesa. Estos lligams, a més, van units a la dificultat de promoure i trobar nous jaciments d'ocupacions.

Per un altre costat, el procés descentralitzador no ha arribat als pobles, en el sentit que la participació en la despesa pública, que se situa al voltant d'un 13% del total del les AAPP no ha crescut. I, a més, necessiten unes majors transferències d'altres Administracions per poder fer front a l'obligatorietat de la prestació dels servicis bàsics, fet que es tradueix en una mancança de recursos, una escassa capacitat de finançament i, en definitiva, una major vulnerabilitat.

3.4. EL DEBAT SOBRE LA REFORMA DE LA PLANTA LOCAL.

3.4.1. LA RACIONALITZACIÓ DE LA PLANTA LOCAL

La crisi econòmicofinancera va tindre un impacte immediat qüestionant la viabilitat de l'actual sistema políticoinstitucional dels governs locals per part dels distints actors (institucionals, econòmics, socials i acadèmics) i es proposaven certes reformes (moltes voltes sense pensar profundament el que es deia) en la planta territorial de l'Estat. Exemples d'eixes idees van ser la reducció dràstica de municipis de la manera que s'havia executat a altres països de la Unió Europea, l'eliminació de certs escalons, eliminació dels ens locals entremitjos, alguns enfocats cap a les diputacions provincials, altres cap a d'altres com són les comarques, àrees metropolitanes o mancomunitats. Per al professor Velasco el debat s'obri en termes de sostenibilitat pressupostària, limitant el problema sols a una vessant, i on es torna precís parlar de cohesió social i territorial, del principi democràtic i de les identitats. Font i Galan pensen que ha entrat en l'agenda política, amb major intensitat, el criteri d'eficàcia i eficiència, deixant de costat d'altres criteris de valoració que cal tindre en compte, responent a la reducció de la despesa pública en un context de greu crisi econòmica i, per tant, responent a una raó de tipus conjuntural.

El professor Embid Irujo³⁶ afirma que és poc adequat vincular la reforma del règim local a la crisi, "vinculació que és possible trobar en múltiples intervencions, discursos, programes i proclames". No deu ser una forma de reaccionar contra la crisi perquè els problemes del règim local són independents a la crisi econòmica, "són intemporals", i la reforma deu ser operativa per a temps de "no crisi"; (com sabem les crisis econòmiques en el sistema capitalista son cícliques, per tant no podem pensar en solucions sols al curt termini). Pensa que "seria, a més,

³⁶ EMBID IRUJO, A. (2011). Crisis económica y reforma local. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 3, p. 449 i ss.

altament aventurat i, per descomptat, equivocat imputar a les actuals estructures del règim local qualsevol responsabilitat en el sorgiment de la crisi econòmica”.

L'UE ha impulsat una política de sanejament dels comptes públics, liderada per França i Alemanya, que han aconseguit modificacions de la CE, concretament en el art.135, per introduir el principi de estabilitat pressupostària. I aquest article diferencia entre entitats locals ,a les que exigeix equilibri pressupostari, front a l'Administració d'àmbit estatal i autonòmic, que poden incórrer en una quantitat de dèficit sempre que no supere els màrgens establert per la Unió Europea.

D'entrada cal dir el que molts autors opinen sobre com el procés autonòmic ha deixat de banda a les entitats locals no produint-se mai la que anomenen *la segona descentralització* (referida a les entitats locals, siguent la primera la de les CCAA), ja que aquestes, ni han participat del repartiment del poder territorial ni tampoc,des de l'any 1981, no han augmentat la seua participació de la despesa pública sobre el PIB, situant-se sempre al voltant del 13-14%. Cal citar alguns propostes per distints actors sobre la reforma, com van ser:

- *El Pacte Local*, impulsat al 1996 per la FEMP, va intentar encaminar-se cap a eixa “segona descentralització”, sense arribar a una bona resposta.
- *L'Informe Roca* (1999), referit a la planta territorial de Catalunya, on es proposava la reducció del nombre de municipis i una”reordenació municipal”.
- La reforma de la LRBRL al 2003 va incidir sobretot en l'organització institucional.
- El Llibre Blanc per a la reforma del Govern local; on s'analitzava el sistema de competències, la gestió dels serveis públics i el paper de les Diputacions com a impulsores de la intermunicipalitat.

- Informe del Cercle d'empresaris (2007)³⁷, on es demanava un nou sistema d'assignació de competències per evitar duplicitats, desenvolupant l'autonomia local que optimitzarà els principis de subsidiarietat i eficiència.

Aquest debat sobre la reforma de la planta local no ha fet més que créixer estos últims anys afectant a les duplicitats i solapaments en l'exercici de les seues competències del nivells de govern, a les CCAA i als nivells de governs locals intermedis com són les Diputacions Provincials; demanant per a les últimes des de la seua supressió a una nova redefinició allunyada del paper tradicional que han jugat fins ara. I aquest debat "hauria de servir per a introduir elements de racionalitat en un procés molt complex com és el de la *reordenació municipal*"³⁸, és a dir, quin paper han de jugar els distints nivells de Govern local.

L'actual govern del Partit Popular, al Consell de Ministres del 27 d'abril de 2012 aprovà el *Plan Nacional de Reformas de España 2012*³⁹ que tenia com a objectius entre d'altres, la Modernització i Racionalització de les AAPP. Aquest objectiu es fonamentava en mesures, respecte a les EELL, en la delimitació de competències i en l'agrupació de municipis en funció de la seua població.

Al 26 d'octubre de 2012 es crea la Comissió per a la reforma de les AAPP, amb la finalitat de racionalitzar les seues estructures, procediments i recursos.

El 15 de febrer de 2013 el Consell de Ministres rep un informe del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques sobre l'Avantprojecte de Llei per a la racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (ALRASOAL, d'ara en avant), que implanta un model de gestió per

³⁷ Círculo de Empresarios. (2007). Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles. Madrid.

³⁸ JIMENEZ ASENSIO, R.(2012).Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta. *Colección Documentos e Informes (D+I.)*. Fundación Democracia y Gobierno Local,p.29.

³⁹ Plan Nacional de Reformas.

<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/FDFE992C-10EF-403C-B34C-6F9BE1753F5B/201830/ECONOMIAProgramaEstabilidad.pdf>

resultats, d'avaluació de la gestió i amb la màxima transparència tenint com a principals objectius:

1. “Una Administració, una competència”.
2. Racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració. Local.
3. Control econòmic-pressupostari rigorós.
4. Professionalitat i transparència en la gestió pública local

El 21 de maig de 2013 la Comissió Nacional de l'Administració Local (CNAL) ratifica el text de l'avantprojecte de Llei de Reforma de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local, que serà remès a les Corts Generals al juliol de 2013.

El principi d'estabilitat pressupostària és configurat, després de la reforma en 2011 de l'article 135 CE, com un principi rector de les actuacions de totes les Administracions Públiques

Per aconseguir els objectius principals l'avantprojecte ha especificat, a grans trets el següent:

1. “Una Administració, una competència”.
 - Assegurar la prestació dels serveis mínims i el seu finançament.
 - Eliminar duplicitats amb l'Estat i CCAA.
 - Eliminar competències impròpies.
 - Assumpció per les CCAA de les competències en educació, sanitat i servicis socials.
2. Racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració Local.
 - Fixació d'un cost estàndard i avaluació, que pot dur a suprimir el servici o, que la Diputació corresponent l'assumeisca.
 - Impediment de crear nous ens, fins i tot caldrà suprimir-ne.
 - Supressió de monopolis locals (lloges i mercats).

3. Control econòmic-pressupostari rigorós.

- Enfortir la figura de l'interventor.
- Supressió de mancomunitats i entitats locals menors si incompleixen el rendir comptes.
- Introduir mecanismes de compliment de l'estabilitat pressupostaria.

4. Professionalitat i transparència en la gestió pública local

- Fixació del nombre d'assessors segons població.
- Fixació de límits de retribucions als càrrecs elegits.

**3.4.2. PER QUÈ NO S'HA REDUÏT EL NOMBRE DE
MUNICIPIS?**

El professor Rebollo es pregunta per què si partint de la legislació vigent es pot abordar el problema que suposa els minifundisme municipal mai s'ha fet, ni per part de l'Estat ni per les CCAA; i ell mateix diu el que contesten altres autors: “per desídia, per perversió, per corrupció, per covardia dels polítics acomodaticis que volen evitar els conflictes que inexorablement arrastren aquest tipus de mesures necessàries però impopulars”⁴⁰. Però la seua opinió és que no deu ser tan greu el problema ni que la solució passe per suprimir els municipis sinó que pot ser que altres solucions menys extremades resulten prudentes, sensates i suficients, ja que es parteix d'una situació consolidada jurídicament i arrelada socialment.

Parada Vázquez és molt crític amb l'*estatus quo* municipal. Per a ell, el fet que les autonomies siguem les encarregades de donar les solucions a la inframunicipalitat, ha suposat una major dificultat a l'hora d'imposar solucions. També el règim electoral que impedeix les llistes obertes ha donat suport als militants dels partits polítics, que tenen en els municipis una font d'ocupació retribuïda i, que afegit a la creació d'una

⁴⁰REBOLLO, op. cit. p. 175

xarxa d'entitats, fundacions, etc., que fugen del dret administratiu creixent “sobre els espais sostrets de la burocràcia funcional”⁴¹, permet la col·locació de parents, amics i simpatitzants...

3.4.3. EL SISTEMA D'ASSIGNACIÓ DE COMPETÈNCIES EN L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE RACIONALITACIÓ I SOSTENIBILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

La reforma de l'art. 25 de la LBRL habilita per a promoure qualsevol classe de serveis que contribuïska a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal, però sempre dins de l'àmbit de les seues competències i en els termes que dicta la legislació de l'Estat i de les CCAA sobre aquelles matèries que enuncia el nou art. 25.2, “havent d'avaluar la conveniència de la implantació de servicis locals, d'acord amb els principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera. Aquest article sols permetrà exercir *competències impròpies* (aquelles distintes a les pròpies i a les atribuïdes per delegació), si no es posa en perill financer l'exercici de les pròpies, no existeixen duplicitats amb les CCAA i estiga garantida la sostenibilitat financera, previ informe de la CCAA i de la intervenció respectivament.

L'art. 25.2 de la LBRL enumera un llistat d'àmbits materials, atribucions o competències pròpies, on podrà actuar el municipi dins dels límits en què el legislador estatal i autonòmic definisca. Per tant, podem dir que aquest article arreplega una sèrie de principis competencials, ja que al relacionar-lo amb l'art. 2 de la LBRL, veiem que no assigna cap competència, perquè serà el legislador sectorial qui assigne el grau de competència en les matèries establertes. El legislador, per fer efectiva l'autonomia garantida constitucionalment, “haurà d'assegurar als Municipis (...) el dret a intervindre en aquells assumptes que afecten directament al cercle dels seus interessos” atribuïnt-los per a la referida finalitat, les competències que procedisca en relació amb l'activitat pública

⁴¹ PARADA VAZQUEZ, op. cit. p 37.

de què es tracte i la capacitat de gestió de l'entitat local, de conformitat amb els principis de descentralització, proximitat, eficàcia i eficiència i amb estricta subjecció a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera". En aquest nou article s'introdueixen nous principis que hauran de complir obligatòriament els municipis.

L'art. 26 de la LRBRL estableix un llistat variable, en relació al nivell de població dels municipis, de serveis obligatoris o mínims. Per alguns autors, no s'hauria de confondre aquests serveis obligatoris amb competències municipals ja que es tracta de *serveis públics* que han de prestar-se als ciutadans. El cost estàndard d'aquests servicis s'establirà per RD, i quan un municipi inferior a 20.000 habitants no pugui complir amb eixe cost, o siga ineficient atenent a les economies d'escala, assumirà l'exercici de la competència la Diputació, Cabildo, Consell Insular o l'Administració autonòmica en el cas de CCAA uniprovincials. En el cas de municipis de més de 20.000, podran sol·licitar l'assistència de la Diputació o equivalent. Aquest article introdueix la preferència en la prestació obligatòria de certs servicis bàsics, per exemple residus sòlids urbans, abastiment d'aigües potables, infraestructura viària...

Respecte a les competències delegades, s'elimina la possibilitat de que una entitat local delegue en una altra, permetent-se sols a l'Estat i les CCAA amb els requisits de millorar l'eficiència de la gestió pública, contribuir a eliminar duplicitats administratives i estar d'acord amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, justificats en una memòria econòmica que valore l'impacte en la despesa de les AAPP afectades. A més, es reserva sols per als municipis de més de 20.000 habitants la possibilitat d'assumir competències delegades en certes matèries, si es genera un estalvi net per a les AAPP

L'ALRASOAL suprimirà l'art. 28 LRBRL, pel qual, els ajuntaments podrien realitzar una sèrie d'activitats complementàries de les que siguen pròpies d'altres Administracions Públiques.

La nova redacció de l'art. 86 LRBRL reconeix als municipis la facultat d'exercir la iniciativa pública per al desenvolupament d'activitats

econòmiques, sempre que estiga garantit el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de la sostenibilitat financera de l'exercici de les seues competències amb els requisits d'elaborar un expedient acreditatiu de la conveniència i oportunitat, on conste que presta tots els servicis mínims, d'acord amb el cost estàndard (si estan establits), que no s'afecta el principi de sostenibilitat financera per al municipi en tot cas, així com la incorporació d'una anàlisi del mercat, relatiu a l'oferta i a la demanda existent, a la rendibilitat i als possibles efectes de l'activitat local sobre la concurrència empresarial. Les activitats reservades per a les EELL seran l'abastiment domiciliari i depuració d'aigües; arreplega, tractament i aprofitament de residus, i transport públic de viatgers, de conformitat amb el que preveu la legislació sectorial.

ANÀLISI, ESTUDI I DIAGNÒSTIC DE LA PLANTA
LOCAL A ESPANYA EN REFERÈNCIA ALS XICOTETS MUNICIPIS.

Taula 11. Comparativa de la redacció de l'art.26 entre la LRBRL i l'ALRASOAL *.

SERVICIS QUE HAN DE PRESTAR TOTS ELS MUNICIPIS	<ul style="list-style-type: none"> • Enllumenat públic • Cementiri • Recollida de residus • Neteja viària • Abastiment domiciliari d'aigua potable • Clavegueram • Accés nuclis de població • Pavimentació de las vies públiques • Control de aliments i begudes
SERVICIS QUE HAN DE PRESTAR ELS MUNICIPIS DE MÉS DE 5000 HABITANTS	<p>A MÉS DELS SERVICIS CITATS ANTERIORMENT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parcs públics • Biblioteca pública • Mercats • Tractament de residus
SERVICIS QUE HAN DE PRESTAR ELS MUNICIPIS DE MÉS DE 20.000 HABITANTS	<p>A MÉS DELS SERVICIS CITATS ANTERIORMENT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protecció civil • Avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social. Prestació de servicis socials • Prevenció i extinció d'incendis • Instal·lacions esportives d'ús públic • Escorxador
SERVICIS QUE HAN DE PRESTAR ELS MUNICIPIS DE MÉS DE 50.000 HABITANTS	<p>A MÉS DELS SERVICIS CITATS ANTERIORMENT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transport urbà de viatgers. • Medi ambient urbà .Protecció del medi ambient

* En color verd, la nova redacció; en roig, allò que desapareix i en negreta tot el que es queda igual.

3.4.4. EL DEBAT SOBRE LA PLANTA LOCAL

El debat sobre les possibles reformes del govern local a Espanya intenta buscar quin és el nivell més adequat per a donar resposta als nous reptes als que s'enfronta la societat i el ciutadà com a partícip d'aquesta. I, aquesta pregunta, en un context com l'actual, afecta també a qualsevol escala de govern. En un Estat democràtic estes respostes han de ser analitzades i resoltes a nivell polític respectant que aquesta transformació siga eficaç (que aconseguisca els objectius prèviament fixats), que la societat accepte i recolze el canvi (*legitimitat*) i que done als recursos el millor ús possible (*eficiència*). Però, abans caldrà preguntar-se quin es el nivell polític que ha de donar les respostes a aquestes reformes, qüestió relacionada amb el significat de la legitimitat democràtica.

El *principi de subsidiarietat*, segons la definició de la UE, “ té com a funció general garantir un cert grau d'independència a una autoritat inferior respecte a una instància superior o a un poder local respecte d'un poder central. Es referix, per tant, al repartiment de les competències entre diversos nivells de poder, principi que constitueix la base institucional dels Estats federals”. Existeix hui una tendència a considerar que la majoria dels serveis que presten les AA.PP. haurien de ser prestats pel nivell local de govern. Aquesta tendència està basada en el fet que les polítiques públiques han d'informar-se, a partir de tres principis fonamentals:

- **Principi de subsidiarietat**, per ser l'administració més pròxima a la ciutadania.
- **Principi de legitimitat democràtica**: permet una major participació dels ciutadans en les decisions que els afecten, “el sistema polític es fa permeable i receptiu al ciutadà”⁴².

⁴² HEINEL HURBERT. (2012). Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del “Estado de las Autonomías. *Colección documentos e Informes (D+I)*. Fundación Democracia y Gobierno Local.,p. 70.

- **Principi d'eficàcia.** Les actuacions públiques que no tenen en compte els desitjos dels destinataris i als diversos actors afectats solen acabar en fracassos

Podem afirmar que la reforma de la planta local ha sigut evitada pels partits polítics ja que han considerat des de sempre que els podia afectar molt negativament en els seus resultats electorals. L'Estat ha argumentat que són les CCAA les que es resisteixen a alterar el mapa local, per les dificultats que trobarien, en termes de resultats polítics.

La debilitat de l'estructura de la planta local ha intentat ser corregida per mig de les mancomunitats, la cooperació entre distintes administracions, la dispensa en els servicis mínims, etc., no s'obtenen sempre els resultats abellidors i, perquè els mateixos presenten carències.

La crisi econòmica i la necessitat de reduir la despesa pública ha obligat a repensar l'administració pública i a intentar redimensionar-la, afecta tots els nivells de l'administració i, per la qual cosa, el nivell local també es veu influït.

L'actual govern del Partit Popular va presentar al seu "Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012" com a mesura racionalitzadora l'agrupació de municipis (P. 95). Per tant, es pot afirmar que es preveuen mesures legislatives i administratives, a mig termini, que afectaran a una de les institucions bàsiques del disseny institucional de l'Estat. Eixa reforma que afectaria el municipi necessita de tres consideracions fonamentals ja que:

- És la primera instància de participació política que es responsabilitza dels servicis bàsics que necessiten els ciutadans.
- És un àmbit de convivència social i política instaurat en la consciència col·lectiva al llarg del temps.
- El fet d'esta important transcendència del municipi com a institució no pot ser abordada de pressa, sense una bona reflexió, tant des de el punt de vista institucional, com el

social, l'econòmic, el polític i d'altres, perquè podem arribar a tindre greus problemes de percepció, o d'altres ideològics marcats per viure una situació excepcional. A més, que caldria valorar el punt d'equilibri entre eficiència i participació.

Bayona creu que el punt de partida de la reforma de la planta municipal ha de basar-se en l'existència d'uns municipis, que siguen capaços de complir adequadament dos vessants (la participativa i la funcional), per a equilibrar la idea del municipi com a instància bàsica de participació i com a estructura administrativa que gestiona responsabilitats públiques per a poder satisfer les necessitats bàsiques dels ciutadans.

La "capacitat institucional" és la condició necessària que ha de tindre tota administració per prestar els servicis i les activitats que el legislador li atribueix i que s'ha de materialitzar en quatre dimensions: capacitat financera, capacitat professional, capacitat per prestar els servicis amb un nivell de qualitat i eficiència i la capacitat d'implementació i desenvolupament de les funcions exercint les potestats que té com a Administració Pública.

Partint de la capacitat institucional, podem observar que els municipis xicotets, o bé , no tenen eixa capacitat, i per tant caldria que reduïren les expectatives administratives, o bé foren auxiliats per altres ens intermedis. D'altres opinions més dràstiques postulen la supressió de municipis que no aconsegueixen una frontera mínima de població, o mantenint una institució merament política i deixant en mans d'altres la capacitat d'administració.

3.4.4.1. ALTERNATIVES I PROPOSTES

L'agrupació o fusió de municipis es veu com una alternativa per a la reducció i millora de l'eficiència de la despesa pública. Esta alternativa es dirigiria, en paraules de Heinelt, a aplicar "l'estratègia del nord d'Europa", és a dir , aquella que han aplicat els països escandinaus, Regne Unit i a alguns Länders alemanys. També Grècia, forçada per a obtenir el "rescat"

del BCE, han introduït mesures semblants, que han disminuït el nombre de municipis des de 1000 a 325.

Des de la perspectiva dels “avantatges” Bayona en destaca dos:

- I. La reorganització administrativa suposaria una teòrica reducció de la despesa pública pel fet de superar els problemes de la capacitat i eficiència dels xicotets municipis.
- II. L'augment de grandària dels municipis redundaria en una major autonomia local ja que aquestos serien capaços, sempre que el legislador ho permetés, d'assumir majors responsabilitats, servicis i competències. A més, el principi de descentralització es veuria afavorit en el sentit que deixaria que les administracions superiors motivaren la seua no cessió de competències en la incapacitat dels municipis i permetria que pogueren assumir decisions que hui no s'atribueixen als municipis o, que es reserven per a municipis de major grandària.

L'Informe de l'Institut d'Economia de Barcelona (d'ara en avant IEB) sobre el Federalisme Fiscal en 2012 ens concreta els avantatges de tipus econòmic que tindria la fusió de municipis. Estos serien⁴³:

-Reduiria costos d'administració, garantint al mateix temps una millor capacitat administrativa dels municipis.

-Facilitaria la realització d'una reforma del sistema de finançament local, reduint la dependència dels municipis respecte de nivells superiors i millorant la responsabilitat fiscal de cada municipi respecte dels ciutadans.

-Milloraria l'eficiència de les polítiques d'inversió municipals, reduint la dependència dels xicotets municipis respecte de nivells superiors de govern i evitant duplicitats en la provisió d'equipaments.

-Facilitaria el control financer dels municipis (ara impossible per grandària i número) i **el disseny de polítiques** adaptades a les

⁴³ Informe IEB, en línea:.

<http://www.ieb.ub.edu/2012022056/federalisme-fiscal/federalisme-fiscal>

necessitats (ex: estímul fiscal; assistència en situacions financeres extremes, etc.).

La fusió també presenta una sèrie d'inconvenients que cal analitzar des de les següents perspectives:

a) El model municipal espanyol.

La fusió suposaria la ruptura del model tradicional de municipi que hem tingut durant molt de temps, trencant els paràmetres culturals i socials d'eixa noció del municipi com a àmbit de la participació i proximitat de la ciutadania i, amb la possibilitat d'una reacció social enfrontada.

b) Els efectes econòmics.

La realitat municipal espanyola està caracteritzada per la seua diversitat i heterogeneïtat, en la distribució i l'assentament territorial de la població. El fet que la fusió de municipis xicotets done com a resultat uns municipis nous més forts econòmicament i capaços no es pot afirmar amb tota seguretat. Caldria que l'estudi i la reflexió al voltant dels efectes econòmic fóra pausat per tal d'evitar precipitacions.

c) El principi participatiu.

La fusió suposaria un allunyament del ciutadà respecte del centre de presa de les decisions i, per tant, reduiria el seu poder d'influència respecte les polítiques municipals, sobretot, en el cas que es crearen municipis molt grans o que els nuclis de població estigueren allunyats del nou centre.

d) El desconeixement de l' impacte econòmic real de la mesura.

La falta d'estudis previs, rigorosos i fiables sobre com procedir i quins efectes sobre la despesa pública es produirien és un altre inconvenient, ja que no es pot afirmar que l'eliminació d'un nivell de govern implica necessàriament un estalvi igual al seu pressupost, a causa que els funcionaris i servicis passen a un altre nivell de l'administració. L'estalvi pot vindre per la consecució d'economies d'escala, però també

caldrà analitzar si es produiran més avantatges econòmics i si arribaria a compensar els costos i inconvenients que causaria.

El procés típic que han seguit quasi tots els països ha començat per incentivar la fusió a través de propostes tècniques i polítiques prèvies a la reforma territorial i que suposaren una sèrie d'avantatges i beneficis per als ens que participaren, deixant. l'obligatorietat de fusionar-se per a l'última etapa del procés.

Per a Bayona “seria convenient en tot cas que el resultat final donara lloc a un doble nivell de Govern municipal”, formant una nova unitat que adquireix la condició de municipi i les unitats poblacionals es converteixen bé, en entitats municipals descentralitzades o bé, en òrgans territorials de participació. Al mateix temps, eviten els inconvenients de la recentralització total dels servicis, es poden gestionar part d'ells. Una solució que va més enllà és l'adoptada per algun Land alemany, al convertir els antics municipis en circumscripcions electorals per assegurar que tots ells elegisquen representants.

El sud d'Europa ha adoptat una estratègia diferent, basada en el manteniment de l'estructura municipal i, a partir d'aquesta, articular fórmules intermunicipals de gestió conjunta de servicis, o de cooperació i assistència als municipis, que evita la imposició coactiva de la fusió i els problemes que se'n deriven, i assegura el manteniment de l'estructura local tradicional.

Ara bé, la “estratègia del sud d'Europa” no dona solució als problemes de feblesa i dependència dels municipis i, també, no elimina les duplicitats, solapaments i ineficiències. L'IEB l'anomena el “substitut imperfecte” de la fusió.

En el cas de les institucions supramunicipals (sobretot diputacions i comarques) és el dèficit democràtic el principal inconvenient. També, perquè d'una manera o una altra, decideixen en àmbits que, segons el principi d'autonomia local, corresponen al municipi.

Les alternatives de reforma que proposa Bayona en el context supramunicipal són:

1. Modificar el sistema d'elecció, perquè siguin els ciutadans els que trien als seus representants. La CE permet elegir un altre sistema d'elecció dels representants de les diputacions i comarques, encara que és el legislador el que ha optat pel sistema actual d'elecció indirecta. També l'autor és crític amb FEMP, ja que opina que no es pot "dissociar" entre unitat política i estructura administrativa a causa que és una forma d'artifici que buida el concepte institucional del municipi, suposant "una suplantació i desnaturalització de la institució municipal"⁴⁴. L'assumpció de competències dels municipis per part de les diputacions té com a inconvenient fonamental que es produiria un procés centralitzador agreujat per la falta de legitimitat democràtica directa.
2. L'opció de la intervenció d'entitats intermèdies situades entre el municipi i la província té com a avantatge la proximitat i permetria una reforma indirecta de la planta local. En aquest cas es deu plantejar els problemes de si l'ens de nova creació ha de ser imposat als municipis, com també, els relatius a la configuració dels òrgans de govern i com encaixa la representació dels municipis en aquest ens. Però els límits legals sobre les competències que poden assumir, així també com el finançament d'aquest tipus d'ens dificulten aquesta opció.

La via de les mancomunitats, encara que resol problemes de gestió de servicis dels xicotets municipis, es troba amb les limitacions abans referides.
3. La creació d'un nou tipus d'ens intermedi, basat en el principi de voluntarietat d'integració municipal, seguint el model de cooperació intermunicipal. Les característiques del procés serien les següents:
 - Establiment d'una tipologia d'ens intermedis, amb distints règims d'integració.

⁴⁴ BAYONA ROCAMORA, A. (2012). La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico. *Colección documentos e Informes (D+I)*. Fundación Democracia y Gobierno Local., p 242.

- Atribució gradual de competències obligatòries o mínimes, acompanyades d'un finançament assignat per llei.
- Creació d'una sèrie de fórmules d'incentivació econòmica.
- Possibilitat d'elecció directa dels representants quan el municipi adquireix el nivell màxim d'integració.
- La direcció política de la CCAA, que deurà establir un programa d'implementació ens, incloent una proposta de territorialització de les distintes agrupacions de municipis que convinguen.
- La inclusió de propostes coactives per a finalitzar el procés. Reforma estil "nord d'europa".

Altres autors consideren que existeixen altres solucions a la reducció del nombre dels municipis, per tant s'han de seguir altres línies d'actuació. Izu Beloso creu que la solució a la paradoxa de la inframunicipalitat i la seua capacitat de gestió cal solventar-la amb la transferència de competències a ens supramunicipals, amb capacitat, més eficients i democràtics⁴⁵.

Com a exemples d'altres solucions tenim la defensada pel prof. Morell qui desitjava l'establiment d'una ampla diversitat de la legislació que s'adaptava al xicotet municipi.

El prof. Fanlo donava com a solució el foment de l'associacionisme municipal. El prof. Tornos defensava el municipi xicotet com a garantia de la representació política de la seua col·lectivitat, encara que no fóra una administració prestadora de serveis. També al *Libro Blanco del Gobierno Local* se'ns diu:

En tant que el municipi és el primer nivell de representació democràtica en el territori i tenint en compte que Espanya és un país extens i relativament poc poblat, caldria considerar positiva la existència d'ajuntaments i d'altres entitats locals, inclús en comunitats molt reduïdes. És a dir, tampoc devem perdre de vista els aspectes avantatjosos de l'existència d'un elevat número de municipis; eixa circumstància aporta valors

⁴⁵ IZU BELLOSO, M. J.(2007). El mapa local de Navarra. En *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*. Editorial Aranzadi. p. 427-452.

*ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA:
UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.*

positius de diversa naturalesa, i que van des de l'existència de més institucions amb representació democràtica fins la preservació del medi ambient o del patrimoni històric o cultural en el medi rural.

Per concloure aquest capítol s'ha elegit allò que ens diu la professora Carbonell Porrás. Ella realitza una reflexió front a la nova reforma, ja que centra el problema no en l'excessiu nombre de municipis i entitats, sinó en la falta de control, en la gestió i responsabilitat dels polítics i en la falta d'aplicació de les sancions pertinents.

No cal deduir que no són necessàries les mancomunitats de municipis o els ens instrumentals ni que haja que limitar la intervenció dels municipis en benefici dels seus veïns. Del que es tracta és de lloar i estimular una adequada gestió i responsabilitat pels nostres governants locals i, conseqüentment, qüestionar les decisions de política organitzativa que no responen a uns criteris mínims de raonabilitat i eficiència. El problema és que, inclús existint límits, no resulta senzill exigir el seu compliment ni la seua violació troba un adequat reprotxe en l'ordenament jurídic. El Dret no pot solucionar allò que no es vol solucionar pels que tenen la responsabilitat de fer-ho⁴⁶

⁴⁶ CARBONELL PORRAS, E. (2013). La planta del Gobierno Local. *VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013*, p. 40.

4. LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS

El 24 de abril de 1975 s'enceta l'expedient de constitució de la Mancomunitat de les Valls amb una exposició dels motius que porten a la seua creació, així com demanant als cinc ajuntaments de Les Valls que designen dos representants per a constituir la Comissió Gestora que serà l'encarregada de portar a terme tot el procés de constitució i, una vegada constituïda serà l'òrgan suprem de govern i administració de la Mancomunitat.

Cadascun dels ajuntaments designaren com a representants en la Comissió Gestora a dos membres per a tot el procés de constitució de la Mancomunitat.

Taula 12. Membres de la Comissió Gestora encarregada de la Constitució de la Mancomunitat de les Valls

MUNICIPI	CÀRREC	REPRESENTANTS
BENAVITES	Tinent d'Alcalde	José Navarro Villanova
	Regidor	Miguel Sales Bañon
BENIFAIRO DE LES VALLS	Tinent d'Alcalde	Enrique Chordà Pérez.
	Regidor	José Sales Fuller.
FAURA	Tinent d'Alcalde	Angel Redón Palomar
	Regidor	Feliciano Pérez Recatalà
QUART DE LES VALLS	Tinent d'Alcalde	José Ramon Pérez Julian
	Regidor	Rafael Faulí Corell.
QUARTELL	Tinent d'Alcalde	Joaquín Campos Queralt.
	Regidor	Pasqual Queralt Barelles.

Font: Mancomunitat de les Valls. Elaboració pròpia.

L'acta de constitució de la Mancomunitat de les Valls es firmà a Faura, el 3 de gener de 1977.

Il·lustració 4. Imatge de la publicació al BOE nº 282, de 24 de novembre de 1976, en el que s'aprova pel Ministeri de la Governació la constitució de la Mancomunitat de les Valls.

23838

REAL DECRETO 2645/1976, de 16 de octubre, por el que se aprueba la constitución de una Mancomunidad formada por el Municipio de Benavites y cuatro más, de la provincia de Valencia, para la prestación del servicio de recogida y tratamiento de basuras y otros.

Los Ayuntamientos de Benavites, Benifairó de les Valls, Quart de les Valls, Cuartell y Faura, de la provincia de Valencia, adoptaron acuerdos con quórum legal de constituir entre sus municipios una Mancomunidad para la prestación conjunta del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de basuras, construcción de un colector, estación depuradora y otros.

El expediente se sustanció con arreglo a los trámites prevenidos en la Ley de Régimen Local y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, y los Estatutos formados para su régimen establecen que la nueva Entidad se denominará Mancomunidad de les Valls y estará domiciliada en la Casa Consistorial de Faura. Recogen asimismo dichos Estatutos cuantas otras previsiones exige el artículo treinta y siete de la vigente ley de Régimen Local, necesarias para el desenvolvimiento de la Mancomunidad en sus aspectos orgánico, funcional y económico, y no contienen exorbitación, ni contradicen las normas de interés general que procedería tener en cuenta, según lo dispuesto en el número tres del artículo cincuenta y nueve del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, habiendo sido favorable el informe preceptivo de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

En su virtud, de conformidad con los dictámenes emitidos por la Dirección General de Administración Local y Comisión Permanente del Consejo de Estado, a propuesta del Ministro de la Gobernación y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día quince de octubre de mil novecientos setenta y seis,

DISPONGO:

Artículo único.—Se aprueba la constitución de una Mancomunidad integrada por los municipios de Benavites, Benifairó de les Valls, Quart de les Valls, Cuartell y Faura, de la provincia de Valencia, para la prestación de servicio de recogida y tratamiento de basuras y otros, con sujeción a los Estatutos formados para su régimen.

Dado en Madrid a dieciséis de octubre de mil novecientos setenta y seis.

JUAN CARLOS

El Ministro de la Gobernación,
RODOLFO MARTÍN VILLA

Els estatuts han sigut modificats tres vegades: el 10 de desembre de 1981, el 20 de maig de 1991 i el 22 de desembre de 2010 per adaptar-los a les distintes modificacions legislatives.

4.1. CONTEXT

4.1.1. SITUACIÓ GEOGRÀFICA

La Mancomunitat de les Valls es localitza a l'extrem nord de la comarca del Camp de Morvedre a la província de València i té com a socis els següents municipis:

- ✓ Benavites
- ✓ Benifairó de les Valls
- ✓ Faura
- ✓ Quart de les Valls
- ✓ Quartell.

Tots aquest municipis, junt a Almenara, que pertany a la província de Castelló, formen part d'una subcomarca anomenada La Vall de Segó, amb una orografia que li dona forma de ferradura, orientada cap a la mar.

La Mancomunitat de les Valls, d'ara en avant, la Mancomunitat, limita al nord, amb el terme d'Almenara i Sagunt; a l'est, amb el terme de Sagunt i la mar Mediterrània i, al sud i oest també al terme de Sagunt, que quasi envolta als cinc municipis.

Geomorfològicament, els nuclis de població es troben a una superfície plana, amb una lleugera inclinació d'oest cap a est, envoltada pels estreps de la Serra Calderona i de la Serra d'Espadà.

Taula 13. Extensió i altitud dels municipis

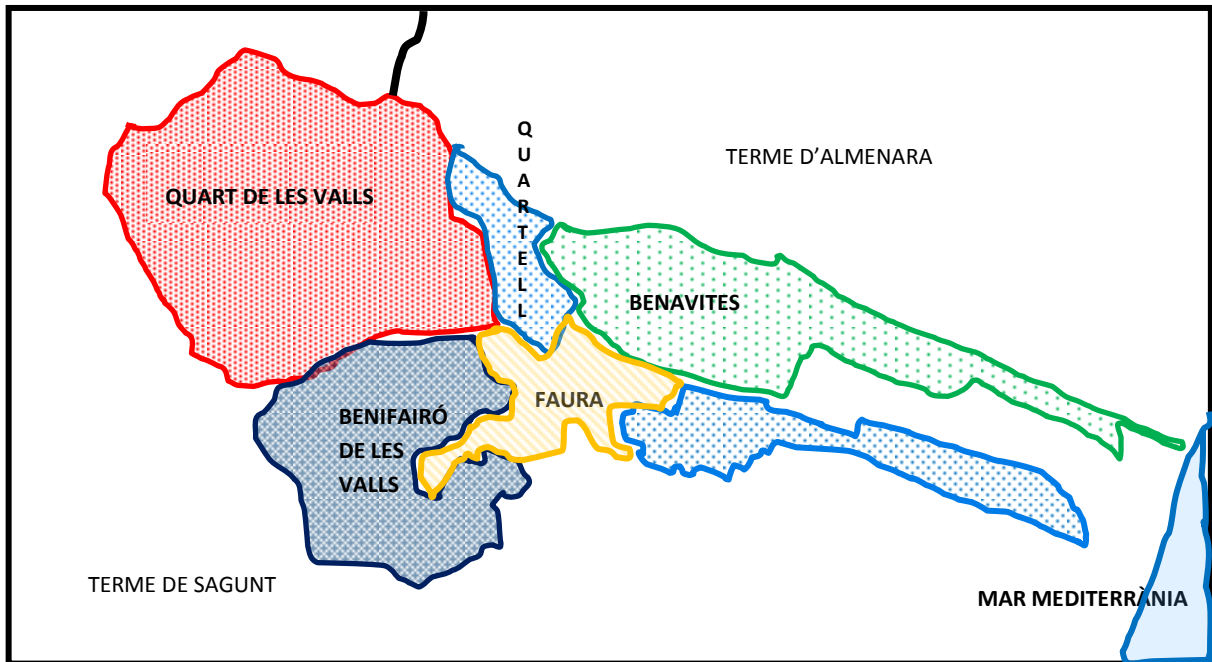
	SUPERFÍCIE(KM²)	ALTITUD (m.)
Benavites	4,3	40
Benifairó de les Valls	4,4	34
Faura	1,7	27
Quart de les Valls	8,4	54
Quartell	3,26	42
Mancomunitat de les Valls	22,06	34,5

Font: Ajuntament de Benavites, Benifairó, Faura, Quart i Quartell. Elaboració pròpia.

ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA: UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.

Il·lustració 5. Localització geogràfica





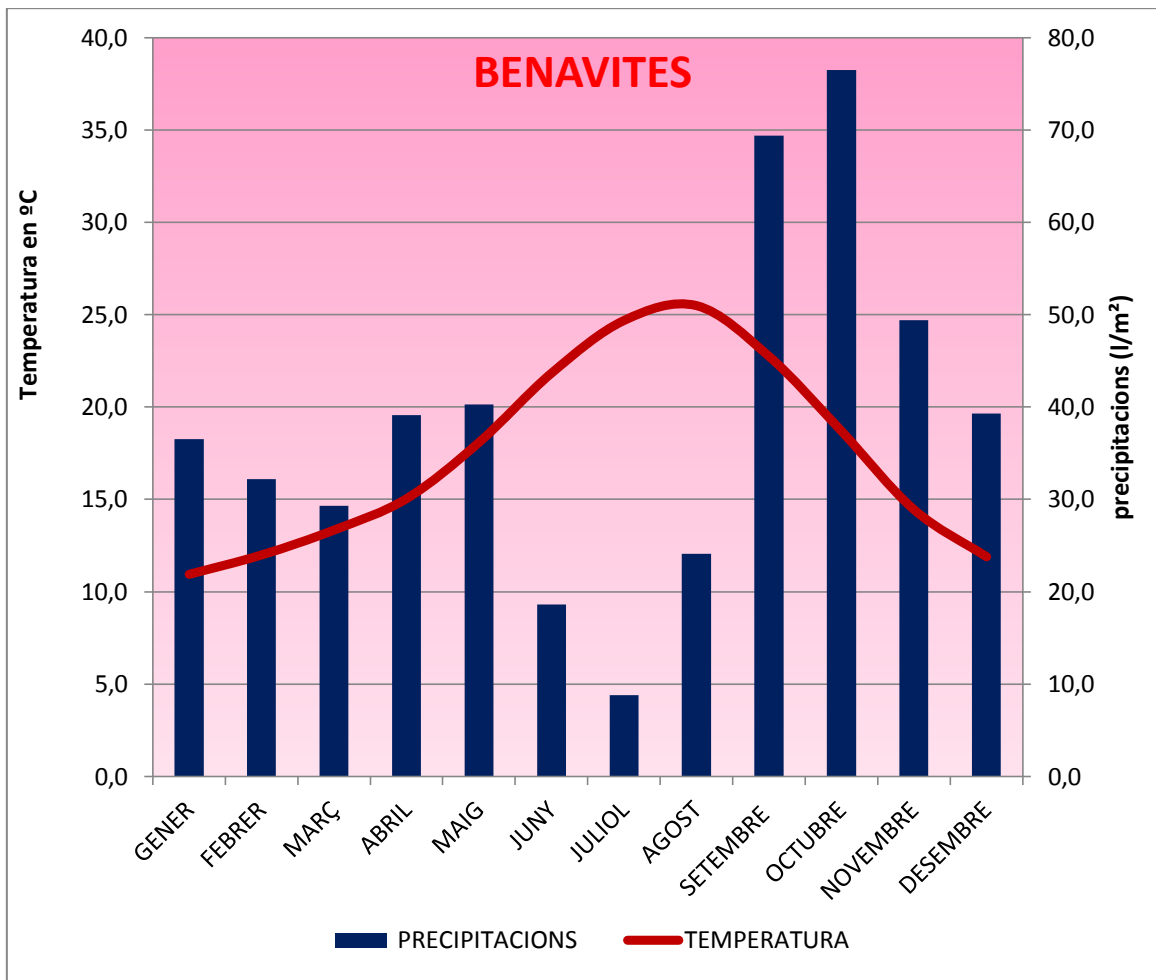
Font: Institut Geogràfic Nacional. Elaboració pròpia

4.1.2. ENTORN NATURAL

La climatologia de la zona té les característiques del clima mediterrani. (dèficit hídric a l'estiu, irregularitat de les pluges al llarg de l'any, més concentrades als mesos de setembre i octubre, els hiverns son curts i suaus mentre que l'estiu és llarg i calorós, amb temperatures mitges, que no solen baixar de 10° C a l'hivern, mentre que a l'estiu es situen sobre 25°C.

La flora i fauna d'aquesta zona és típica de la zona mediterrània. La zona de muntanya té com a arbre característics el pi blanc (*pinus halepensis*), que s'ha estés entre els cultius abandonats de garroferes i oliveres. Com a arbusts característics en aquesta zona podem trobar el romer, el llentiscle, el coscoll, el ginebre, el baladre, etc. Entre la fauna cal destacar els fardatxos, colobra bastarda i l'escurçó ibèric que pertanyen a la família dels rèptils. Com aus rapinyaires ens trobem el duc, el xoriguer i el mussol comú i , entre els mamífers el porc senglar , les rabosses i les genetes.

Il·lustració 6. Climograma dels valors normals de precipitació i temperatura mensual 1981-2010 a Benavites.



Font: Dades de l'Agència Estatal de Meteorologia (AEMET). Elaboració pròpia

La Marjal d'El Quadro i la Font de Quart destaquen com a espais singulars que podem visitar a Les Valls.

La **Marjal d'El Quadro**, en el terme municipal de Quartell, forma part del conjunt de la Marjal d'Almenara, territori inclòs en el Catàleg de Zones Humides de la Comunitat Valenciana i territori LIC (Lloc d'interès comunitari) dins de la Normativa Europea, i més concretament per a l'especial protecció d'aus aquàtiques, i espècies vegetals endèmiques de la zona d'esta marjal.

Il·lustració 7: La Marjal d'El Quadro



Font: Josep Queralt Diana

És un reducte que ha sobreviscut a la gran extensió de zones humides que ocupaven tota la franja litoral des de València fins al sud de Castelló.

La superfície d'esta Marjal és d'aproximadament 35 hectàrees i l'aportació que produïx l'aigua estancada prové dels corrents subterranis que s'alimenten en el llit mitjà del Palència, els retorns de reg i les aigües residuals de l'explotació de les de la Font de Quart.

La descàrrega es realitza de forma natural per mitjà de les Goles (hui en dia regulades artificialment) i de forma subterrània a l'interior del mar.

La **Font de Quart** és un brollador artesià, les aigües del qual sorgixen en el fons de la Vall de Segó i, provenen d'aqüífers subterranis alimentats sobretot pel vessant est de la Serra de Javalambre i vessant Sud de la Serra Espadà.

El seu cabal és de l'ordre de 25000 litres per minut, sotmès al règim de pluges anual, i amb oscil·lacions molt acusades depenent de cada estació.

De les seues aigües es beneficien els termes municipals de les poblacions de la Vall de Segó i Almenara i, estes han sigut l'origen de la implantació dels cultius de regadiu en la Vall.

Il·lustració 8. La Font de Quart de les Valls.



Font: Josep Queralt Diana

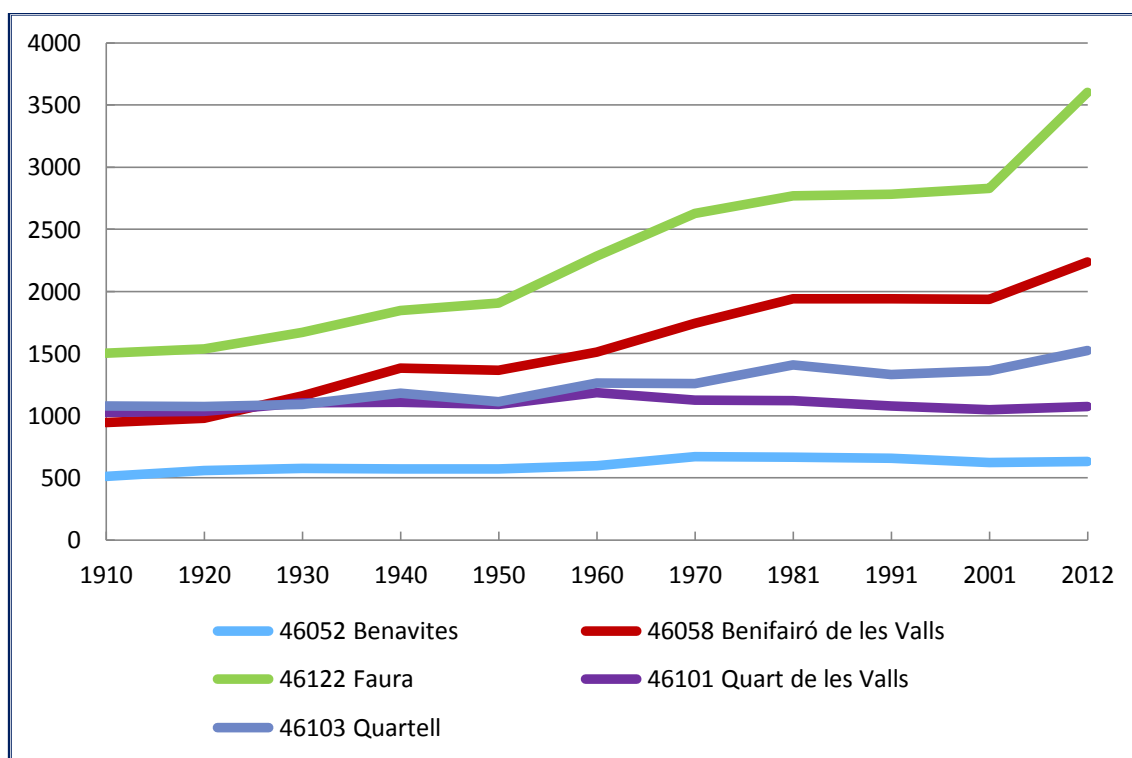
Taula 14. Distribució de l'aigua de La Font que correspon a cadascun dels municipis.

Quart de les Valls	8,884%
Quartell.	15,557%
Benifairó de les Valls	20,794%
Faura	19,576%
Benavites	15,491%
Almenara.	19,698%

Font: Ajuntament de Quartell.

4.1.3. DEMOGRAFIA

Il·lustració 9 Evolució als cinc municipis de la Mancomunitat de les Valls des de 1910



Font: INE. Elaboració pròpia

Al llarg del segle XX, la població dels pobles de la Mancomunitat de les Valls han evolucionat de distinta forma. En general, a la primera meitat del segle, la població creixia suaument, mentre que a partir de la dècada del 50, s'accelerà el creixement fins als anys 80 (dècades del *baby boom* i de creixement econòmic), on s'estabilitza, fins a principis del segle XXI.

La Mancomunitat de les Valls té 9.071 habitants. En el període 1996-2003 la seua població havia disminuït quasi un 2%, produint-se els increments més forts de la població a partir de 2003, al voltant d'un 7% de mitjana als períodes 2003-2006 (6,21%) i 2006-2009 (7,47%), i creixent un 2,38% al període 2009-2012. Com observem a la taula este increment poblacional ha sigut desigual als pobles de la Mancomunitat de les Valls, ja que ha la població amb major creixement al període 2003-2012 ha sigut Faura (17%), Benifairó de les Valls (13%) i Quartell (10%). Per contra Quart de les Valls i Benavites han perdut una mínima població.

ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA:
UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.

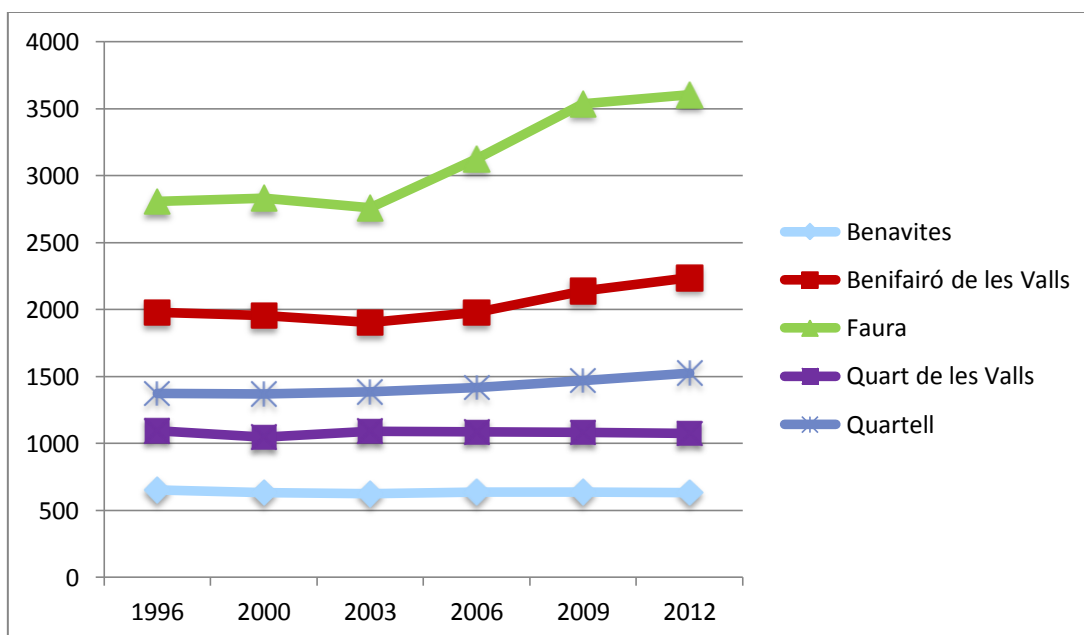
Taula 15. Evolució de la població des de 1996-2012 i densitat de població

	1996	2000	2003	2006	VARIACIÓ PERIODE 2003-2006	2009	VARIACIÓ PERIODE 2006-2009	2012	VARIACIÓ PERIODE 2009-2012	DENSITAT DE POBLACIÓ (habitants / Km²)
Benavites	651	634	623	636	2,09%	637	0,16%	634	-0,47%	147
Benifairó de les Valls	1.978	1.954	1.904	1.977	3,83%	2.137	8,09%	2.236	4,63%	508
Faura	2.809	2.830	2.759	3.127	13,34%	3.535	13,05%	3.602	1,90%	2.119
Quart de les Valls	1.093	1.048	1.091	1.087	-0,37%	1.083	-0,37%	1.076	-0,65%	128
Quartell	1.374	1.369	1.385	1.417	2,31%	1.468	3,60%	1.523	3,75%	467
Total Mancomunitat	7.905	7.835	7.762	8.244	6,21%	8.860	7,47%	9.071	2,38%	411

Font: INE. Elaboració pròpia

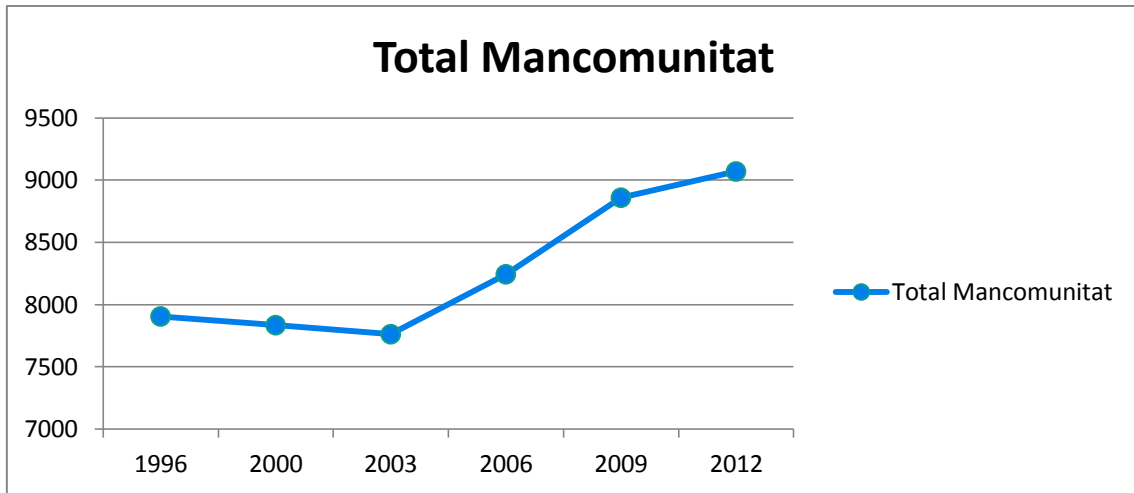
Com observem al següent gràfic els increments de la població produïts a partir de 2003 són a causa de l'augment de l'oferta immobiliària i dels menors preus de les vivendes respecte de Sagunt que ha portat a nous residents de la zona a instal·lar-se ací.

Il·lustració 10: Evolució de la població als cinc pobles de la Mancomunitat de les Valls des de 1996-2012



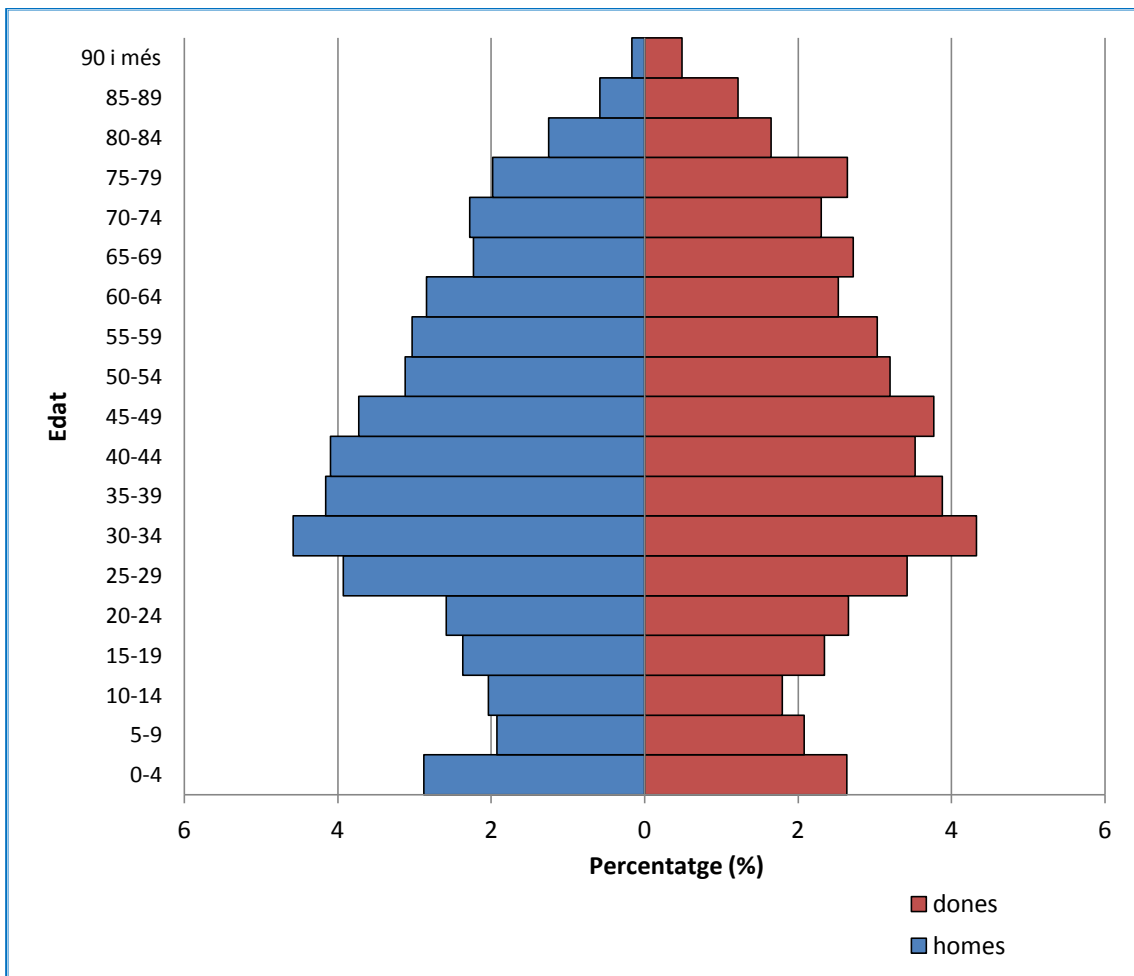
Font: INE. Elaboració pròpia

Il·lustració 11: Evolució de la població a la Mancomunitat de les Valls des de 1996-2012



Font: INE. Elaboració pròpia

Il·lustració 12: Distribució per edat i sexe de la població de la Mancomunitat de les Valls. Any 2011



Font: INE. Elaboració pròpia

A la piràmide de població podem observar que l'estructura, en comparació als models del RD 752/2010, de 4 de juny , d'aprovació del programa 2010-2014 , en aplicació de la, Llei 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural, és d'una zona urbana pel fet que comença a invertir-se la tendència a la soca, segurament per la influència dels immigrants en la taxa de natalitat i, tampoc presenta una tendència a la masculinització en les franges de 20 a 50 anys. Cal tindre en compte que, la Llei 45/2007 no inclou a les Valls com a zona rural, degut a que no s'acomplix l'establert en la llei per a declarar als pobles que la formen com a pobles rurals.

4.1.4. SITUACIÓ ECONÒMICA

Actualment i també durant molts anys la principal activitat econòmica ha sigut l'agricultura. El cultiu de cítrics i la manipulació per a la seua comercialització i exportació han tingut una gran importància durant tot el segle XX fins avui. També el cultiu d'hortalisses a les zones de la marjal, on abans es cultivava arròs, ha ajudat a les economies domèstiques a l'estiu quan minva la feina relacionada amb la citricultura. Relacionades amb l'agricultura, han sorgit noves empreses de servicis de jardineria i de muntatge d'instal·lacions de reg per goteig.

Com ha passat a la resta d'Espanya els últims anys, la construcció ha sigut un motor econòmic per a moltes empreses i persones en aquesta zona, ja que al voltant d'ella s'ha construït moltíssim a zones turístiques de platja pròximes a Les Valls, com a Almenara i Canet d'en Berenguer.

Cal afegir que estos últims anys ha tingut una importància prou elevada el fet de desenvolupar un polígon industrial (La Foia, a Quartell) on s'han

assentat diverses indústries (Prosidmed, Profiltek,..), un altre a Benifairó de les Valls i, un altre en procés de creació al municipi de Faura⁴⁷.

⁴⁷ Es poden punxar els enllaços per accedir a una major informació estadística sobre els pobles a les pàgines web de l'Institut València d'Estadística i a l'Anuari Econòmic de la Caixa:

- Benavites:
http://www.ive.es/portal/page/portal/IVE_PEGV/CONTENTS/infomun/fichas/cas/Fichas/46052.pdf
- Benifairó de les Valls
http://www.ive.es/portal/page/portal/IVE_PEGV/CONTENTS/infomun/fichas/cas/Fichas/46052.pdf
http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?_ev.1.TARGET=DAE_SMU.VIEW&_ev.1.METHOD=SETPARAMSONLY&_ev.1.PROVID=2195
- Faura
http://www.ive.es/portal/page/portal/IVE_PEGV/CONTENTS/infomun/fichas/cas/Fichas/46122.pdf
http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?_ev.1.TARGET=DAE_SMU.VIEW&_ev.1.METHOD=SETPARAMSONLY&_ev.1.PROVID=2229
- Quart de les Valls
http://www.ive.es/portal/page/portal/IVE_PEGV/CONTENTS/infomun/fichas/cas/Fichas/46101.pdf
http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?_ev.1.TARGET=DAE_SMU.VIEW&_ev.1.METHOD=SETPARAMSONLY&_ev.1.PROVID=2290
- Quartell
http://www.ive.es/portal/page/portal/IVE_PEGV/CONTENTS/infomun/fichas/cas/Fichas/46103.pdf
http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?_ev.1.TARGET=DAE_SMU.VIEW&_ev.1.METHOD=SETPARAMSONLY&_ev.1.PROVID=2292

4.2. ESTATUTS I ÒRGANS DE GOVERN

Seguint la disposició transitòria sexta de la LRLCV que disposa que les mancomunitats de la Comunitat Valenciana adaptaran els seus estatuts a la nova regulació continguda en el dit text legal, s'ha produït l'adaptació dels Estatuts de la Mancomunitat de les Valls que han sigut publicats al 2 de maig de 2012 al DOCV n° 6765.

Els estatuts, després de l'última adaptació a la nova regulació, consta de 30 articles i una disposició final. Segons l'art. 1 la **Mancomunitat de les Valls** està constituïda pels municipis de **Benavites, Benifairó de les Valls, Faura, Quart de les Valls i Quartell** per a l'organització i prestació en forma mancomunada d'obres, servicis o activitats de la seua competència, arreglades en els seus estatuts.

La Mancomunitat de les Valls, com a entitat local, té plena personalitat i capacitat jurídica, independent de la dels municipis que la integren, per al compliment dels seus fins específics.

Els fins de la Mancomunitat de les Valls són la prestació i l'execució de les obres necessàries per a eixa prestació en les següents matèries:

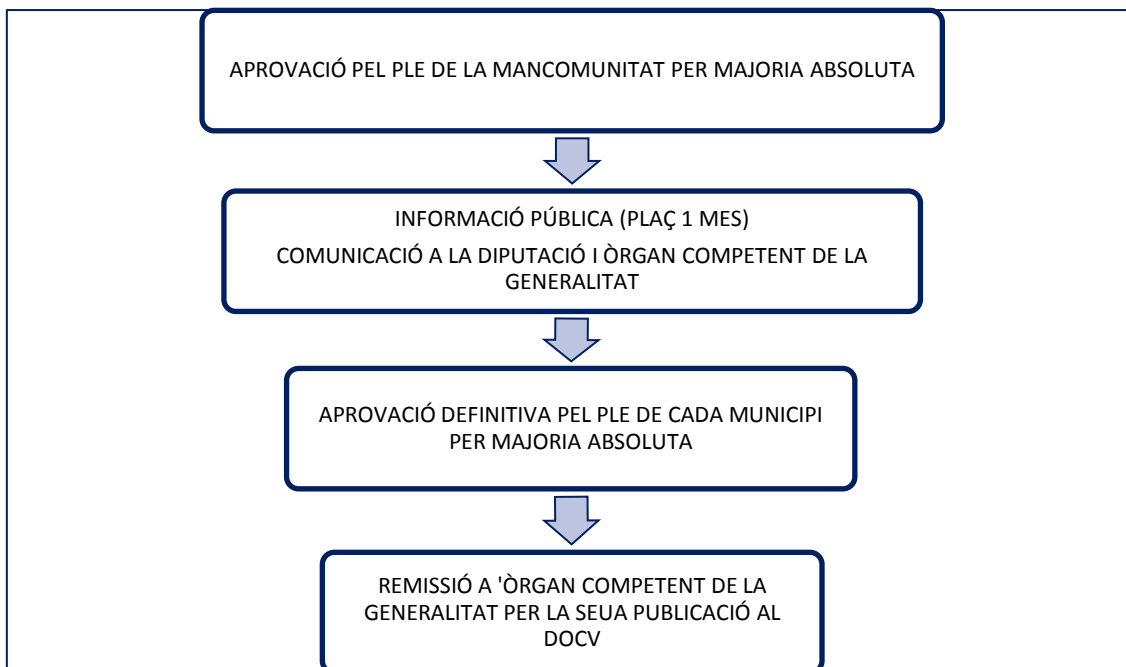
- a) Protecció civil.
- b) Prestació de servicis socials.
- c) Recollida i tractament de residus.
- d) Prestació d'utensilis, ferramentes i maquinària la titularitat dels quals tinga la mancomunitat.
- e) Prestació de servicis de certificació electrònica.
- f) Recollida d'animals.
- g) Promoció turística.
- h) Finestreta única.

També entre els seus objectius, sempre que afecte als interessos dels cinc municipis, es col·laborarà en la protecció del medi ambient i de la salubritat pública, en la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut, en activitats culturals i esportives, ocupació del temps lliure i joventut, així com en

la participació en la gestió dels centres educatius comuns als municipis que la integren.

En el cas de voler ampliar la prestació de nous servicis, el procediment serà el següent:

Il·lustració 13: Procediment d'ampliació dels objectius mancomunats.



Font: Elaboració pròpia

Els òrgans de govern seran representatius dels ajuntament mancomunats i són:

- El president
- El vicepresident o vicepresidents, si és el cas
- A més ,podran crear-se comissions informatives.
- La Comissió Especial de Comptes.

4.2.1. EL PLE DE LA MANCOMUNITAT

El Ple de la Mancomunitat està integrat pels vocals representatius de les entitats mancomunades, les quals estaran representades pel seu alcalde o alcaldessa i un altre regidor o regidora triat pel Ple del seu respectiu ajuntament per majoria absoluta, dins del termini dels 30 dies següents a la sessió constitutiva de cada un dels ajuntaments. El mandat dels vocals coincideix amb

els seus respectius ajuntaments i, cessaran per la pèrdua de la condició de regidor o per acord del ple de l'ajuntament al qual representen.

El President en funcions efectuarà la convocatòria per constituir el Ple dins dels 10 dies hàbils següents a la conclusió del termini per a designar els representants.

L'art 8.del Estatuts atribueix les competències i atribucions del Ple que són les següents:

- a) *Aprovació i modificació dels pressupostos.*
- b) *Aprovació de la plantilla de personal i relació de llocs de treball.*
- c) *L'exercici d'accions judicials i administratives i la defensa de la corporació en matèries de competència plenària.*
- d) *Proposar la modificació o reforma dels Estatuts.*
- e) *L'adquisició de béns immobles i drets subjectes a la legislació patrimonial quan el seu valor supere el 10% dels recursos ordinaris del pressupost i l'import de tres milions d'euros, així com l'alienació del patrimoni, quan el seu valor supere el percentatge o la quantia indicats.*
- f) *Aprovació d'ordenances.*
- g) *Determinació dels recursos propis de caràcter tributari.*
- h) *L'aprovació dels projectes d'obres i servicis quan siga competent per a la contractació o concessió, i quan encara no estiguen previstos en els pressupostos.*
- i) *Admissió i separació de membres de la Mancomunitat.*
- j) *Concertació d'operacions de crèdits.*
- k) *Aprovació de les formes de gestió dels servicis.*
- l) *Elegir i destituir el president.*
- m) *Fixar anualment les aportacions econòmiques dels municipis integrants de la Mancomunitat establides en l'article 18 d'aquest estatut.*
- n) *Les altres atribucions que per la legislació vigent es confereixen al Ple de l'Ajuntament.*

El Ple funciona en règim de sessions ordinàries, com a mínim una vegada cada dos mesos, i extraordinàries. La periodicitat de les sessions ordinàries l'establirà el Ple mitjançant un acord adoptat en sessió extraordinària convocada en els 30 dies següents a la sessió constitutiva. Les sessions extraordinàries es realitzaran per decisió del president o per sol·licitud d'almenys una quarta part del nombre legal de vots, en els 15 dies hàbils següents des de la sol·licitud.

La convocatòria de les sessions es remetrà als vocals amb l'antelació mínima de dos dies hàbils i es podrà realitzar per mitjans telemàtics en el cas que l'interessat l' haja assenyalat com a preferent.

El ple es constituïx vàlidament amb l'assistència d'un terç del nombre legal de membres, que mai podrà ser inferior a tres. El quòrum s'ha de mantindre durant tota la sessió. Es requereix l'assistència del President i el secretari de la Mancomunitat o de qui legalment els substituïsquen.

Les votacions al Ple utilitzaran el sistema de vot ponderat, prenent com a referència el nombre de regidors que corresponen a la Mancomunitat (art.179 LOREG) i s'atribuirà un nombre de vots proporcional al nombre d'habitants de cada municipi que s'haja pres com a referència en les eleccions municipals precedents a la constitució.

4.2.2.EL PRESIDENT

El president de la Mancomunitat serà elegit, per majoria absoluta del nombre legal de vots en primera votació i, si és el cas, 24 hores després, en segona votació, per majoria simple i, en cas d'empat, es designarà el de major edat, entre els vocals alcaldes membres de la Mancomunitat. El president pot ser destituït per les mateixes causes que un alcalde.

Al president de la Mancomunitat li corresponen les competències següents(art.11 EMV):

- a) *Dirigir el govern i administració de la Mancomunitat.*
- b) *Convocar i presidir les sessions del Ple i de qualsevol altre òrgan municipal.*
- c) *Decidir els empats amb vot de qualitat.*
- d) *Dirigir, inspeccionar i impulsar els servicis, obres i activitats de la Mancomunitat.*
- e) *Ordenar pagaments, retre comptes i administrar els fons i béns de la Mancomunitat.*
- f) *Disposar gastos dins dels límits de la seua competència.*
- g) *Exercir la direcció superior del personal de la Mancomunitat.*
- h) *Contractar obres, servicis i subministraments, dins dels límits establits per la legislació vigent per a l'alcaldia.*
- i) *Representar la Mancomunitat.*
- j) *Exercir accions judicials i administratives en cas d'urgència.*
- k) *Aprovació de les bases que regiran les proves d'accés a la funció pública de la Mancomunitat.*

l) Totes les que la normativa de règim local atribuïx a l'alcalde per al compliment de les competències que té atribuïdes, així com les no atribuïdes específicament a un altre òrgan. El president pot delegar l'exercici de les seues atribucions, exceptuant la de convocar i presidir les sessions del Ple, decidir els empats amb el vot de qualitat, la direcció superior de tot el personal i les enumerades en els apartats a) i j).

4.2.3. EL VICEPRESIDENT O VICEPRESIDENTS.

El president designarà un vicepresident o, com a màxim, dos, que el substituiran per l'orde de nomenament en cas d'absència, vacant o malaltia.

4.3. RECURSOS FINANCERS

L'art. 16 EMV ens diu que la "Hisenda de la Mancomunitat està constituïda pels recursos previstos en la legislació vigent de règim local i per les aportacions dels municipis mancomunats". A partir del RD Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, els recursos de la Hisenda de la Mancomunitat són:

- Aportacions dels municipis membres.
- Ingressos de dret privat: Rendiments derivats del seu patrimoni així com les adquisicions a títol d'herència, legat o donació.
- Taxes, contribucions especials i altres recàrrecs
- Preus públics
- Operacions de crèdit. Cobrament d'interessos.
- Altres ingressos de dret públic, on s'inclouen , multes i sancions.
- Recursos proporcionats per l'Estat, per la Comunitat Autònoma Valenciana, per la Diputació de València i per la UE, en forma de transferències corrents i de capital.

Cal tindre en compte, que des de l'any 2002, s'ha establert per als xicotets municipis una participació en els ingressos de l'estat , que es deriva dels criteris de població, esforç fiscal i capacitat tributaria de cadascun.

Taula 16. Pressupost de la Mancomunitat de les Valls. Estat de despeses i d'ingressos. Exercici 2013

PRESSUPOST DE LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS		
EXERCICI 2013		
ESTAT DE DESPESES		
Cap.	Denominació	Euros
1	Retribucions de personal	143.403,89
2	Despeses corrents en bens i serveis	336.860,34
3	Despeses financeres	500,00
4	Transferències corrents	60.725,00
6	Inversions reals	25.006,85
7	Transferències de capital	0,00
8	Actius financers	0,00
9	Passius financers	0,00
	TOTAL PRESSUPOST DESPESES	572.496,08

PRESSUPOST DE LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS		
EXERCICI 2013		
ESTAT D'INGRESSOS		
Cap.	Denominació	Euros
1	Impostos directes	0,00
2	Impostos indirectes	0,00
3	Taxes, preus públics i altres ingressos	315.004,97
4	Transferències corrents	242.879,11
5	Ingressos patrimonials	50,00
6	Alienació inversions reals	0,00
7	Transferències de capital	14.562,00
8	Actius financers	0,00
9	Passius financers	0,00
	TOTAL PRESSUPOST INGRESSOS	572.496,08

Font: Butlletí Oficial de la província de València. Elaboració pròpia

4.4. ANÀLISI DELS SERVICIS PRESTATS

4.4.1. SERVICIS SOCIALS GENERALS

Els Serveis Socials Generals constitueixen l'estructura bàsica del Sistema Públic dels Serveis Socials, per mitjà de la prestació d'una atenció integrada i polivalent dirigida a tota la població, amb actuacions preventives, assistencials i rehabilitadores, a nivell primari, amb caràcter universal i gratuït. Tenen caràcter polivalent i són el primer escaló per a l'accés al sistema de protecció social.

Es consideren àrees d'intervenció prioritària:

- L'atenció a problemes i necessitats familiars.
- La protecció i defensa social en les problemàtiques sorgides per raó de sexe.
- La protecció i defensa del menor.
- L'atenció a la joventut en situació de risc.
- L'atenció a la vellesa.
- L'atenció persones amb minusvalideses.
- L'atenció als problemes específics de les minories ètniques.
- La prevenció sobre la delinqüència, així com l'atenció a determinats grups de risc i exreclusos.
- L'atenció a immigrants, transeünts i refugiats.
- L'atenció a situacions greus de pobresa i emergència social.

Els Serveis Socials de la Mancomunitat dels Valls estan integrats per una treballadora social, una educadora i tres auxiliars d'ajuda domiciliària, totes elles presten els serveis en els cinc pobles de les Valls.

Els principals serveis que es presten són:

- **Servei d'informació, orientació i assessorament:** dirigit a tots els ciutadans per informar-los, orientar-los i assessorar-los sobre els drets i recursos adequats per a resoldre les seues necessitats.
- **Prestacions econòmiques individuals:** són ajudes econòmiques de caràcter extraordinari, destinades a pal·liar aquelles situacions en què puguem trobar-se les persones

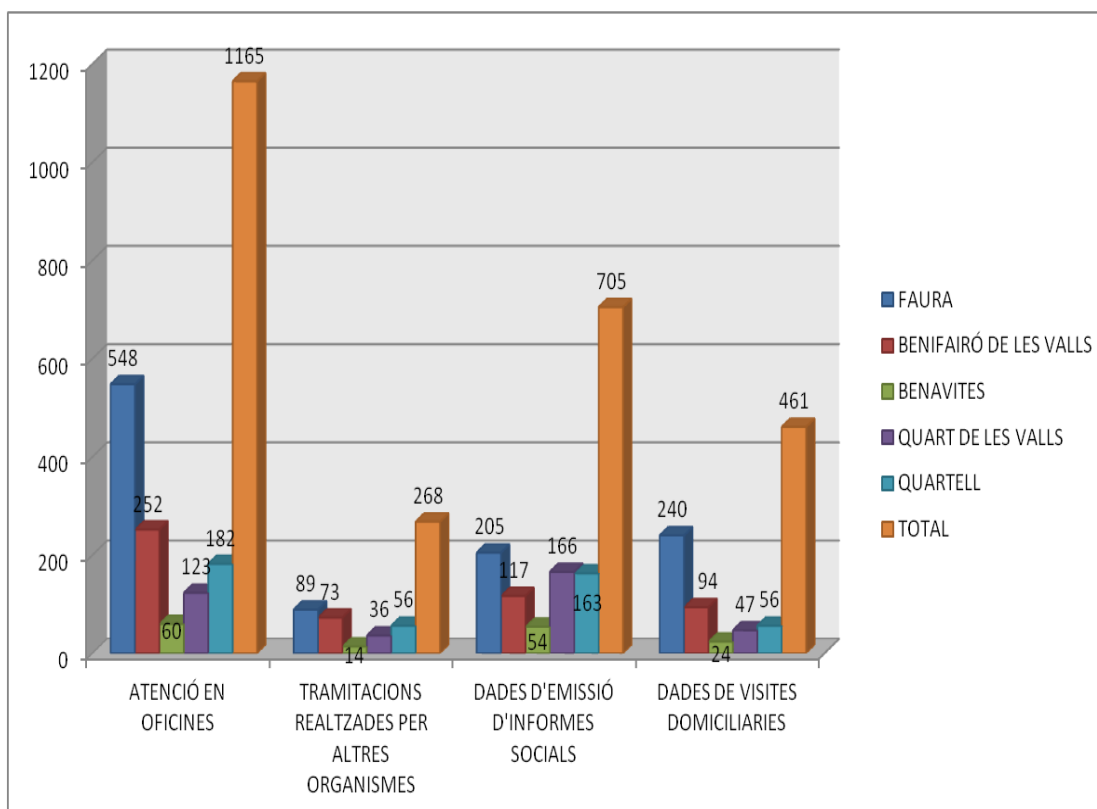
sanitària. Aquest servei funciona les 24 hores del dia, els 365 dies de l'any. A 31 de desembre de 2012 hi ha instal·lats 108 terminals.

- També hi ha la possibilitat de tenir un recurs semblant dirigit a dones que són víctimes de violència de gènere a través d'un telèfon mòbil.

El servei prestat per la treballadora social és en part itinerant, ja que té assignades dues hores a cada municipi i la resta a la seu a l'Edifici AMICS a Faura.

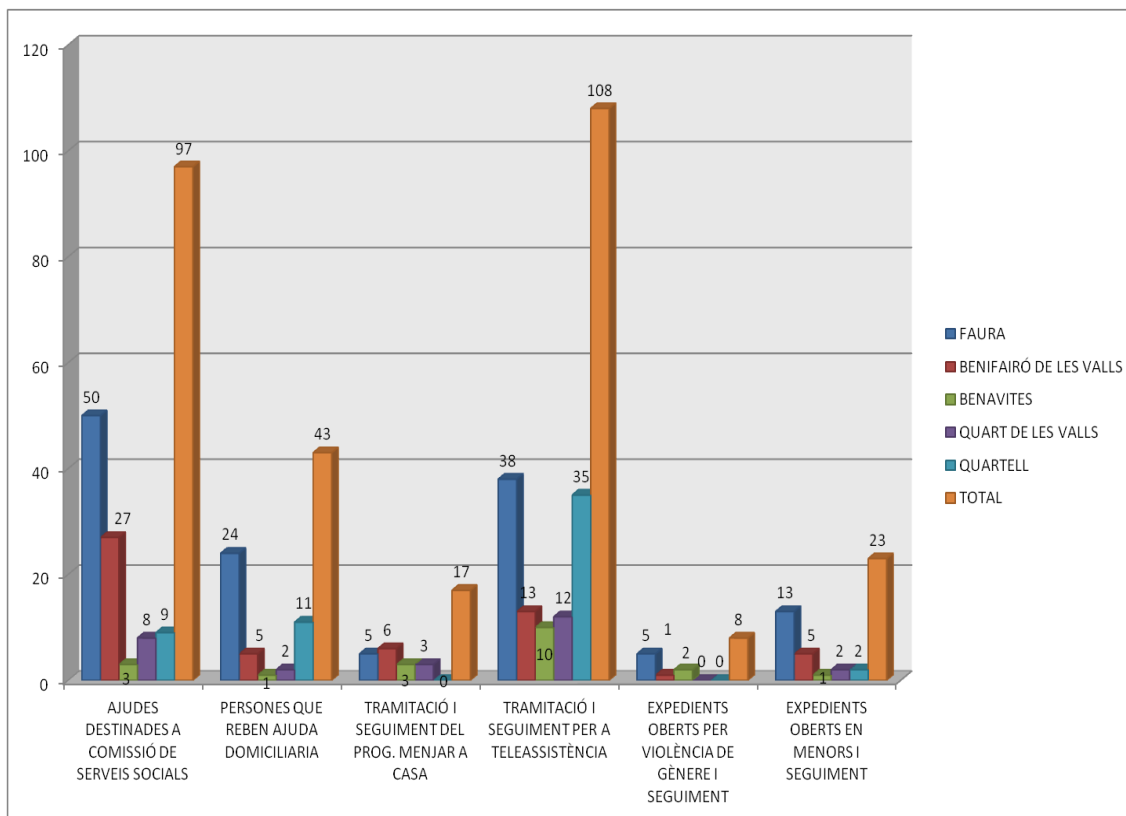
Als següents gràfics es pot analitzar les dades dels serveis prestats pel Serveis Socials Generals de la Mancomunitat al 2012, així com la seua distribució a cadascun dels municipis.

Gràfic 7. Dades dels serveis socials generals corresponents a 2012.



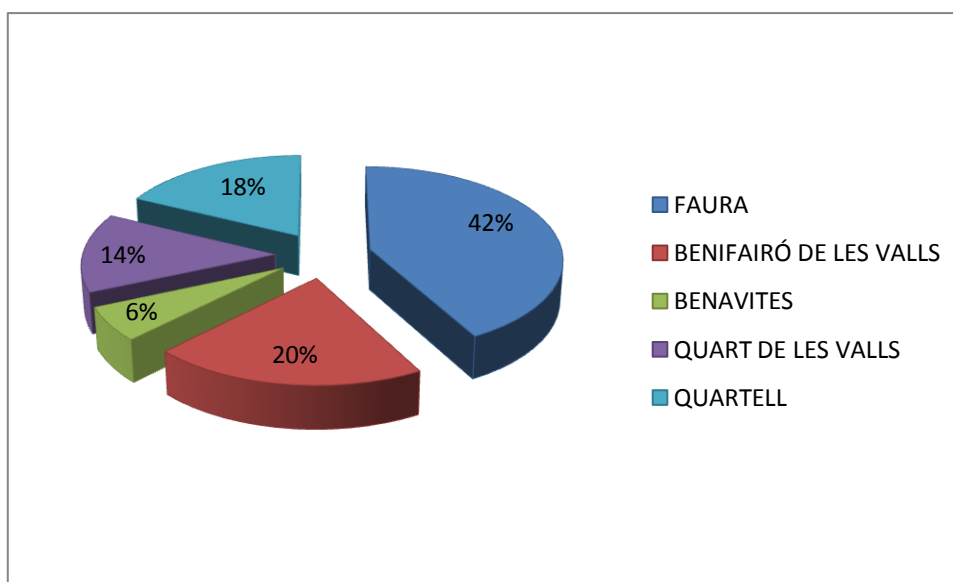
Font: Mancomunitat de les Valls. Elaboració pròpia.

Gràfic 8. Dades dels serveis socials generals corresponents a 2012



Font: Mancomunitat de les Valls. Elaboració pròpia.

Gràfic 9. Dades d'atenció dels Serveis Socials generals al 2012 distribuïdes per municipis.



Font: Mancomunitat de les Valls. Elaboració pròpia.

4.4.2 SERVICI DE RESIDUS

Des de la posada en marxa del servei de residus la Mancomunitat de les Valls ha millorat progressivament els serveis que presta en matèria de residus. Aquest servei va ser el que canvià la manera d'arrecplegar el fem; passant de recollir-lo a la porta, amb tractors amb remolc, a dipositar-lo en contenidors i que foren camions especials de fem qui el recolliren.

Els cinc municipis disposen de contenidors de residus orgànics, per al paper i cartó i per als envasos lleugers. La Mancomunitat ha permès que tots els municipis disposen d'una infraestructura adequada per a la recollida de residus ja que també gestiona l'Àrea d'aportació per dipositar tot allò que no és possible tirar al fem (enderrocs, mobles, roba...).

Actualment, la Mancomunitat gestiona el manteniment i la recollida d'un total de 326 contenidors, distribuïts pels cinc municipis; d'estos, 189 són per als residus orgànics (fem); 42 són per al paper i cartró; 41 són per a envasos lleugers i 54 es destinen a la recollida del vidre.

La recollida del fem és realitza tots els dies i, la dels selectius (vidre, cartó i envasos) és quinzenal. Així mateix, es presta el servei de recollida de voluminosos; el tercer dijous de cada mes es poden dipositar al costat dels contenidors i l'empresa encarregada ho recollirà el divendres al matí.

També existeix uns contenidors mòbils, que s'instal·len els dies de mercat, al mateix, rotant cada dia per un poble.

L'Àrea d'Aportació ha suposat un gran avanç ja que ha ajudat a cuidar l'entorn i ha evitat l'aparició d'abocadors incontrolats. Aquesta Àrea d'aportació es troba situada al terme municipal de Quart de les Valls. Allí es poden dipositar, a nivell particular, els següents tipus de residus:

- Voluminosos.
- Residus de la construcció i demolició.
- Ferro.
- Jardineria.
- Paper i cartó.
- Envasos lleugers.
- Vidre.

- Residus d'aparells elèctrics i electrònics.
- Residus de mercuri (tubs fluorescents)

Il·lustració 14. Fotografia dels contenidors mòbils.



Font: Mancomunitat de les Valls

L'1 de juliol de 2010 es posa en marxa el servei de recollida d'oli vegetal, piles i tubs fluorescents pels municipis, amb la col·locació d'un contenidor mòbil un dia a la setmana en cada municipi. Aquesta iniciativa pretén valoritzar un residu contaminant de les aigües com és l'oli d'ús domèstic en bio combustíble.

La Mancomunitat és l'encarregada del manteniment i control dels contenidors ubicats als cinc municipis per mig d'un operari.

També l'empresa que gestiona el servei s'encarrega de la neteja viària en cada municipi una vegada a la setmana, per mig d'una màquina agradora, així com quan es requerix pels ajuntaments amb motiu de festes i actes en la via pública.

4.4.3 RECOLLIDA DE GOSSOS ABANDONATS

Des de l'1 de gener de 2009, la Mancomunitat de les Valls s'encarrega de fer front a les despeses de la recollida de gossos abandonats, a través d'un conveni firmat amb l'empresa Can-Kabul, S.L.(Servican), radicada a Almassora i especialitzada en este tipus de servici.

4.4.4 PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La participació ciutadana o participació pública l'anem a definir seguint la *Guia de participació ciutadana* elaborada per la Generalitat com "la intervenció de la ciutadania, ja siga de manera individual o col·lectiva en les polítiques públiques. En este sentit, la participació ciutadana constituïx la base i el mode legítim d'actuar en democràcia. La participació ciutadana representa un mecanisme de socialització, açò és, un mitjà d'integració, d'educació cívica, de canalització de les relacions interpersonals i d'exercici de la solidaritat a l'hora de compartir amb l'Estat la responsabilitat en la gestió dels assumptes públics".

Es convenient citar aquells instruments específics que afavoreixen la participació ciutadana a la Mancomunitat, hagen estat creats per iniciativa pròpia o per altres institucions, i s' hagen adherit.

La **Bústia ciutadana** és una iniciativa de la Generalitat que pretén que els ciutadans i les associacions, a través d'un punt de trobada virtual cooperen activament en la política municipal, creant una línia de diàleg entre les entitats locals i els ciutadans. A partir d'un enllaç a la pàgina web de la Mancomunitat és pot accedir per fer propostes suggeriments, queixes... A més, cal assenyalar que tot els municipis de la Mancomunitat també s'han adherit, encara que no ha tingut quasi utilització en cap d'ells.

Des de principis del anys 80, a poc a poc, s'han creat una sèrie d'associacions i entitats sense finalitat de lucre a l'àmbit mancomunat que s'han consolidat. I des de la Mancomunitat es dona suport a través de subvencions que estan regulades en un reglament⁴⁹ específic aprovat pel plenari de la Mancomunitat el 27 d'octubre de 2008. Aquestes entitats han de incloure al seu

⁴⁹ Reglament pel qual es regula la concessió de subvencions a associacions i entitats sense finalitat de lucre de la Mancomunitat de les Valls.

http://www.lesvalls.es/es/sites/lesvalls.portalesmunicipales.es/files/Reglament_Concessi%C3%B3_Subvencions.pdf

nom obligatòriament *la Vall de Segó* o *Les Valls*, o ha de demostrar fefaentment que el seu àmbit d'actuació és mancomunat.. Actualment existeixen les següents associacions:

- Club d'atletisme La Vall de Segó.
- Club cicloturisme La Vall de Segó.
- Centre Cultural excursionista La Vall de Segó.
- Coral polifònica Benicalaf de Les Valls

Cal afegir que es troba en procés de creació l'Agrupació de protecció civil de Les Valls.

4.4.5 PROMOCIÓ TURÍSTICA

Des de la Mancomunitat de les Valls s'ha promocionat la zona de les Valls con a indret turístic d'interior a diverses fires. A febrer de 2011 es va presentar un DVD a la *Fira Internacional de Turisme de la Comunitat Valenciana* pressupostat amb 9.500 €.

Actualment la Mancomunitat de les Valls ha elaborat un Pla Estratègic de Turisme anomenat *Estudi de la viabilitat per a la creació de rutes i productes turístics en l'àmbit de la Mancomunitat de les Valls*, que anirà implementant-se a poc a poc i que té com a principal objectiu el desenvolupament i dinamització de l'activitat econòmica en aquest sector amb un compromís amb la ciutadania i amb el desenvolupament sostenible. El Pla Estratègic de Turisme vol incidir en els reptes del Pla de Turisme 2020 i, que són:

- Promoció i desenvolupament de productes i experiències innovadors.
- Impuls de la cultura del detall i atenció al client.
- Fort compromís amb la sostenibilitat, revaloritzant recursos que fomenten l'equilibri socioterritorial del turisme.
- Aprofundir en la gestió del coneixement, promovent la innovació i atraient i millorant el talent.

4.4.6 AGENT D'OCUPACIÓ I DESENROTLLAMENT LOCAL

L'agent d'ocupació i desenrotllament local (d'ara en avant, AODL) és configura, segons l'art. 12 de la ORDE 26/2013, de 12 de juliol de la Conselleria d'Economia, Indústria, Turisme i ocupació, "com a personal treballador de les

corporacions locals o entitats dependents o vinculades a una administració local, que tenen com a missió principal col·laborar en la promoció i la implantació de polítiques actives d'ocupació orientades a la generació d'ocupació i activitat empresarial, amb atenció especial a aquelles que contemplen processos d'I+D+i. Esta col·laboració es desenrotllarà en el marc d'actuació conjunta i acordada entre l'entitat beneficiària i el SERVEF”.

A l'art. 13 de l'Orde citada anteriorment es citen les funcions de l'AODL, que són les següents:

- a. Prospecció de recursos ociosos o infrautilitzats i d'iniciatives innovadores que identifiquen noves activitats econòmiques o detecten nous jaciments d'ocupació.
- b. Difusió i estímul de les potencialitats per a la creació d'ocupació entre aturats, promotors, emprenedors i institucions col·laboradores.
- c. Assessorar, informar i acompanyar les iniciatives de projectes empresarials.
- d. Acompanyar en les primeres etapes de funcionament del projectes, aplicant tècniques de consultoria, gestió empresarial i assistència en processos formatius.
- e. Accions de difusió i informació sobre els servicis i polítiques actives del SERVEF, assessorament i suport sobre els programes de subvencions i en matèria de formació, inserció i ocupació.
- f. Establir relacions de coordinació amb el SERVEF, atenent les seues instruccions i prioritats, així com la col·laboració amb altres AODL. També ha de participar en cursos, jornades, fòrums, esdeveniments que estiguen relacionats en les seues funcions.

L'AODL de la Mancomunitat ha sigut l'impulsor i el tècnic que ha donat suport al pla estratègic de turisme.

4.4.7 PROMOCIÓ DE LA CULTURA, L'EDUCACIÓ I L'ESPORT.

Entre les diferents activitats de promoció de la cultura, l'educació i l'esport cal destacar l'adhesió al projecte del CSIC i de l'Obra social “La Caixa” anomenat *Les VallsCiència*, dins del programa Ciutat-Ciència, que pretén donar a conèixer l'actualitat científica i tecnològica als habitants de poblacions

allunyades dels grans nuclis urbans. El programa d'activitats de divulgació científica consta de conferències, exposicions, visites a centres d'investigació, tallers *online*, etc.

Il·lustració 15. Imatge de la pàgina web del projecte *CiudadCiencia*.



Font: Pàgina web Projecte *CiudadCiencia*

La Mancomunitat també dóna suport a l'ensenyament degut a que tant l'IES "La Vall de Segó", com l'Escola Infantil "El Tabalet" són d'àmbit mancomunat.

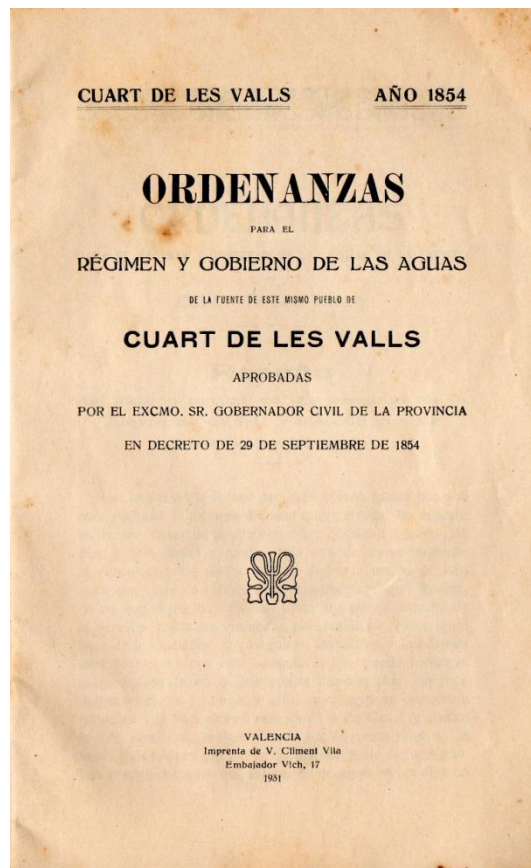
L'any 2011 la Mancomunitat firmà un conveni i es va convertir en la seu i domicili social de la Junta d'Aigües de la Font de Quart que data del 29 de setembre de 1854. Entre els problemes que presentava la Junta d'Aigües es trobaven la revisió i actualització de la concessió històrica d'aigües a la nova legislació. Així mateix, també es traspassà l'activitat administrativa i es pretén revitalitzar i salvaguardar aquest organisme històric que comença les seues activitats a la primera junta, el 18 de març de 1855.

La Mancomunitat sempre ha donat suport al Club d'atletisme La Vall de Segó des de l'inici de les seues activitats a l'any 1985 quan es va fundar. A partir d'eixe moment aquest club ha sigut l'encarregat d'organitzar les distintes voltes a peu als municipis de Les Valls, així com de la mitja maratón, que l'any 2013 ha celebrat la seua 25 edició i, que se celebra des de l'any 2012 el primer diumenge de febrer.

*ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA:
UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.*

La col·laboració amb l'empresa *Emeeme producciones* (Audiovisuales Morvedre, S.L.) ha conduit a la creació d'un projecte de *WebTV*, o plataforma de vídeos a la carta dedicats a la cultura, les tradicions, entrevistes etc. i que serveix per a promocionar i difondre el que ocorre a Les Valls. També aquesta col·laboració ha conduit a la creació del festival *Tu si que Valls*, com a un espectacle d'entreteniment on hi ha cabuda per a cantants, mags, grups de ball, humoristes i qualsevol actuació relacionada amb el món de l'espectacle que se celebra a les festes de Faura.

Il·lustració 16. Portada de les Ordenances del règim de govern de les aigües de la Font de Quart.



ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA: UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.

diversos caixons de bous per a utilitzar-los els cinc municipis. Aquestes compres compartides de materials estan en estudi per poder augmentar-les.

Il·lustració 17. Pàgina web de la Mancomunitat de les Valls

The screenshot shows the website for Mancomunitat de les Valls. At the top left is the logo with the text 'Mancomunitat de les Valls'. To the right is a search bar with 'Cerca' and flags for 'Espanol' and 'Valencià'. Below the header is a navigation menu under 'Ajuntament' with items like 'PERFIL DE CONTRACTANT', 'ATENCIÓ I HORARIS', 'DADES D'INTERÉS', 'TAULER D'ANUNCIS', 'ALTRES ADMINISTRACIONS', 'PLENS', 'REGLAMENTS I ORDENANCES', 'REPRESENTANTS DE LA MANCOMUNITAT', 'IMPRESSOS', 'GALERIA D'IMATGES', 'SERVEIS SOCIALS', 'SERVEI DE RESIDUS', and 'CALENDARI RECOLLIDA'. Below the menu is 'El Municipi' and 'BENAVITES'. The main content area features a 'Notícies' section with a highlighted article: 'OFERTA FORMATIVA PER A QUALIFICACIÓ PROFESSIONAL EN QUARTELL'. Below this is another article: 'BUSCANT VIDA EN L'UNIVERS' with a sub-header 'Laboratori mòbil del Centre d'Astrobiologia (CAB, CSIC-IMTA)'. To the right of the news is a calendar for October. Further down are banners for 'LES VALLS CIÈNCIA', 'Bústia Ciutadana', 'OFICINA VIRTUAL', and 'fes-te Voluntari'.

Font: Mancomunitat de les Valls.

4.5. PERSONAL AL SERVICI DE LA MANCOMUNITAT

Actualment i, segons els pressupostos de 2013, la plantilla de personal de la Mancomunitat de les Valls es compon de: funcionaris de carrera, personal laboral fixe i personal laboral amb contractes a temps parcial.

FUNCIONARIS DE CARRERA

DENOMINACIÓ DE PLACES	NÚM. DE PLACES	ESCALA	SUBESCALA	GRUP	OBSERVACIONS
SECRETARI INTERVENTOR	1	HABILITACIÓ ESTATAL	SECRETARIA	A1/A2	ACUMULACIÓ
ADMINISTRATIU	1	ADMINISTRACIÓ GENERAL	ADMINISTRATIU	C1	

PERSONAL LABORAL FIXE

DENOMINACIÓ DE PLACES	NÚM. DE PLACES	DEDICACIÓ	OBSERVACIONS
TREBALLADOR/A SOCIAL	1	JORNADA COMPLETA	

PERSONAL LABORAL

DENOMINACIÓ DE PLACES	NÚM. DE PLACES	DEDICACIÓ	OBSERVACIONS
EDUCADOR/A SOCIAL	1	JORNADA PARCIAL	SUBVENCIO DIPUTACIÓ
AEDL	1	JORNADA COMPLETA	SUBVENCIO SERVEF
AUXILIAR AJUDA DOMICILIARIA	1	JORNADA COMPLETA	

*ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA:
UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.*

5. PROPOSTA D'ACTUACIONS I DE MILLORA

5.1 CONSIDERACIONS PRÈVIES

En aquest capítol, després de conèixer la situació actual de la Mancomunitat de les Valls, es vol presentar una sèrie de propostes d'actuacions i de millora, perquè aquesta mancomunitat pugui previndre el futur, que com a incert i, en un context econòmic de crisi, li ajude en la seua supervivència com a organització, incrementant la seua rendibilitat, tant als seus socis com als ciutadans i, augmentant en la seua eficàcia, eficiència i qualitat dels serveis que presta hui i, que en un futur pròxim pugueren prestar. A més, és important que la relació amb els seus administrats es caracteritze per ser proactiva, és a dir, que la Mancomunitat sàpiga allò que necessiten els seus ciutadans i instaure relacions d'intercanvi, descobrint noves necessitats i actuant per a satisfer-les si cap la possibilitat.

Com diu el President de la Mancomunitat Toni Gaspar, al núm. 1 del Butlletí d'Informació de la Mancomunitat de les Valls, INFOMANCO, de març de 2010: “ si bé és cert que fer coses en conjunt és molt important, també ho és marcar la diferència, que sens dubte ens ha enriquit en el passat i continuarà enriquint-nos en el futur”. Per tant, en aquest capítol, s'ha de partir de la pregunta què podem fer junts, fins on es pot arribar, quins són els avantatges d'aquesta relació, si existeixen solucions que puguin millorar la Mancomunitat com a organització i als seus partícips, els ciutadans de Les Valls. Ara bé, tampoc es pot obviar que, entre tots anem a ser responsables del que ens passe, del present i del futur, del nostre entorn i de l'herència a les generacions futures.

Cal afegir que tampoc, amb el context actual de crisi, de dificultats per a les administracions, així com per a la ciutadania en general, la solució no sols passa per un increment dels serveis que presta la mancomunitat. Però, si caldrà analitzar si existint alguns serveis que presten els municipis per separat, és possible que la prestació conjunta al si de la mancomunitat poguera millorar-los. També, s'ha de pensar que és necessari adquirir una visió global i

integradora del territori en el que exerceixen les seues competències els cinc municipis, atés que entre tots no sumen més de la meitat de la superfície mitjana dels municipis de la Comunitat Valenciana i, que com vorem posteriorment a l'anàlisi DAFO, els nuclis de població dels municipis estan molt pròxims, quan no junts.

La Mancomunitat és un ens supramunicipal i, per tant, podria també, gestionar un tipus de personal que donara suport als municipis associats en distints àmbits, semblant a la treballadora social que té una actuació als cinc municipis.

Així i tot, és imprescindible que totes les Administracions superiors fomentaren amb línees específiques de subvencions no finalistes que, qualsevol mancomunitat poguera afrontar nous reptes, sempre que es considerara que s'augmenta la seua eficàcia, eficiència i una major qualitat en la prestació d'eixos servicis i no suposaren un increment desmesurat en els costos, considerats en conjunt.

Per tant, es convenient l'elaboració d'un pla estratègic territorial que configure a la Mancomunitat, que anomenarem d'ara en avant PETEMA, com una organització que treballa al segle XXI per als seus ciutadans. En eixa direcció, alguns dels municipis, per exemple Faura i Quart de les Valls, han elaborat i s'han adherit a l'Agenda 21. El que es vol proposar en aquest treball és un model esquemàtic d'un pla estratègic territorial, una idea a seguir, ja que l'elaboració d'aquest correspon als diversos actors implicats en aquest procés participatiu i on els objectius que es marquen en l'agenda pogueren ser assumits i liderats per aquesta organització supramunicipal.

La importància de les propostes d'actuació i de millora de la Mancomunitat a través del PETEMA no és el pla en si mateix sinó de les conseqüències derivades de la implementació d'un pla estratègic, d'avançar cap a línies de col·laboració i cooperació entre els distints municipis, que s'articulen polítiques públiques entre ells, que es previnga i pronostique possibles situacions de risc i incertidumbre i en definitiva, que tot redunde en incrementar la satisfacció dels grups d'interès (*stakeholders*)⁵² i, sobretot, la

⁵² R.E Freedman va introduir aquest terme en la seua obra "Strategic Management: A Stakeholder Approach" (Pitman, 1984) per a referir-se, en un sentit ample, a qualsevol grup o

qualitat de vida i el benestar dels ciutadans fent d'aquestes organitzacions públiques models d'eficiència, eficàcia, innovació i qualitat.

5.2 MARC JURÍDIC

En aquest apartat ens hem de referir a les possibilitats de poder implementar el PETEMA d'acord a la legislació vigent a la Comunitat Valenciana. Per tant a la pregunta de si és possible realitzar aquest pla estratègic territorial s'ha de respondre d'acord en el marc jurídic.

El 19 de gener de 2011 es publicà al DOCV el Decret 1/2011, de 13 de gener, del Consell, pel qual s'aprova l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana, d'ara en avant ETCV. Aquesta Estratègia ve establida a la llei com a "l'instrument que defineix un model territorial de futur per a la Comunitat Valenciana amb el màxim consens entre els agents socials que operen al territori".

Entre els distints objectius d'aquesta ETCV que trobem a la Directriu 3 del Títol Preliminar, cal destacar els següents en relació al PETEMA:

- Gestió de forma integrada i creativa del patrimoni rural.
- Impuls d'un model turístic sostenible.
- Protecció i valoració del paisatge com a actiu cultural, econòmic i identitari.
- Creació d'un entorn favorable a la innovació i a les activitats creatives.
- Millora de la cohesió social.
- Definició de pautes racionals i sostenibles de l'ocupació del sòl.
- Creació de fórmules innovadores de governança territorial.

La Directriu 18 permet que sota la fórmula jurídica de mancomunitats o consorcis se gestione la planificació supramunicipal i, encara que recomana que aquests ens s'han d'adaptar als àmbits supramunicipals definits en l'ETCV, no és obligatori. També ens diu que "han d'estar integrats per tots els municipis que de forma voluntària s'hi incorporen, una representació de la Generalitat i

individu identificable que pugua afectar o que és afectat per l'èxit dels objectius d'una organització.

una altra de la diputació provincial o les diputacions provincials les quals han de prestar assistència tècnica a aquestes entitats”.

A la Directriu 92. 1 b), titulada “Principis directors de l’ocupació racional i sostenible del sòl per a activitats econòmiques”, se`ns diu que les AAPP han d’incorporar com a un dels principis directors la incentivació de la promoció i gestió mancomunada de polígons per a activitats econòmiques a fi de minimitzar l’ocupació del sòl i la fragmentació paisatgística.

La Directriu 114 ens diu que són “projectes territorials estratègics aquelles actuacions excepcionals d’iniciativa pública o privada que, malgrat no estar previstes en l’estratègia territorial, presenten un elevat interès per al desenvolupament del territori dins del marc dels objectius, principis directors i criteris de l’estratègia territorial”.

Per tant, ara podem afirmar que sí es possible l’elaboració del PETEMA, sempre que s’incorporen a ell una representació de la Generalitat i un altra de la Diputació de València.

5.3 MODEL PER A UN PLA ESTRATÈGIC DE LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS

5.3.1 *DEFINICIÓ DE PLA ESTRATÈGIC TERRITORIAL. AVANTATGES I INCONVENIENTS*

Segons Fernández Guell (1997) la **planificació estratègica de ciutats** “és un procés sistemàtic, creatiu i participatiu que assenta les bases d’una actuació integrada a llarg termini, que defineix el model futur de desenvolupament, que formula estratègies i cursos d’acció per aconseguir eixe model, que estableix un continu de presa de decisions que comporta risc, identifica curs d’accions específics, formula indicadors de seguiment sobre els resultats i involucra els agents socials i econòmics locals al llarg del procés”.

El Pla Estratègic es pot definir com el document que arreplega la visió de quin tipus de municipis volem, en un període d’uns huit anys i, a quin model dels nostres municipis aspirem. En altres paraules, és marcar un full de ruta per arribar a un destí, anant a poc a poc, amb la implicació dels diferents actors i, amb el major consens polític, social i econòmic de tots els afectats. I este pla es converteix en fonamental ja que permet sumar esforços i recursos, crea una cultura innovadora que fomenta la planificació a mig i llarg termini i, que millora la qualitat dels servicis prestats per separat dels cinc municipis de les Valls, augmentant la qualitat de vida i el benestar dels seus ciutadans.

Un pla estratègic és un procés, amb continuïtat en el temps, no sols una metodologia, que pretén donar a una ciutat o, en aquest cas a la Mancomunitat i als cinc municipis que la componen, notorietat i singularitat i que encamina el seu desenvolupament econòmic, social, cultural, territorial i mediambiental, comptant amb la participació ciutadana i amb els actors afectats, per mig d’actuacions a curt termini que condicionaran el futur pròxim (entre 4 i 8 anys).

Cal explicitar que no tot pla estratègic és un pla estratègic territorial, d’ara en avant, PETE. En primer lloc, el objectiu ha de ser la planificació territorial integral i a una escala, al menys, mancomunada, comarcal o subregional, on el principi de cooperació i el consens abasten tot el pla. En segon lloc, un PETE intenta transformar la realitat social, econòmica i territorial on s’insereix. Els conceptes de geografia regional evolucionen i es transformen

baix la lupa de nous paradigmes. En tercer lloc, no ha d'estar orientada a certs sectors, sinó que ha de tindre una dimensió global en eixe territori.

En el cas d'implementar el PETEMA es pot destacar els avantatges que citen diversos autors i, que serien per a la Mancomunitat, els següents:

- Primer. La política s'adapta al territori i no al revés. Es una *innovació conceptual*.
- Segon. Estableix prioritats.
- Tercer. Concentra *energies*. Afavoreix les sinergies.
- Quart. S'augmenta l'objectivitat.
- Cinquè. Sistematitza els objectius per al territori.
- Sisè. Fomenta la col·laboració entre el sector públic i privat.
- Setè. Genera consens. Crea cultura d'estratègia comuna, aprofundit en la cultura de col·laboració i cooperació.
- Vuitè. Fomenta la participació ciutadana.
- Novè. Reforça el lideratge de la Mancomunitat.
- Desè. Identifica la utilització dels recursos públics.
- Onzè. Facilita aconseguir majors recursos, tant públics com privats i incrementa la seua credibilitat com a organització.

Ara bé, també podem trobar una sèrie de inconvenients, perills i riscos al implementar el PETEMA en un ens supramunicipal com és la Mancomunitat i que són els següents:

- Primer. Es un *contracte polític* i no una norma jurídica.
- Segon. Falta de lideratge que conduísca a dissensos.
- Tercer. Idees poc clares que augmenten la confusió. Falta de cultura política territorial.
- Quart. Els polítics poden no tindre suficientment clar allò que se disposen a implantar o, pot aparèixer la falta de voluntat política o el canvi en la composició d'ells i acaba per no efectuar-se.
- Cinquè. Falta de legitimitat democràtica. És un dels problemes que consideren molts autors, al ser la Mancomunitat una entitat que té uns representants elegits als plenaries i no directament a les urnes.

- Sisè. Expectatives poc realistes. No és la *solució màgica* que acaba amb els problemes. Apareix com a conseqüència derivada dels processos de comunicació.
- Setè. Pot establir objectius massa genèrics o abundants i irrealitzables.
- Vuitè. Falta de rigor tècnic.
- Novè. La minimització de costos pot desenrotllar un pla precari.
- Desè. No comptar amb tots els grups d'interès o la dependència d'un grup, per exemple la financera.

5.3.2 METODOLOGIA PER A L'ELABORACIÓ DEL PETEMA.

Un pla estratègic ha de respondre a 4 preguntes bàsiques, que són:

- ¿On estem?
- ¿On volem arribar?
- ¿Com anem a arribar?
- ¿Com es mesura el progrés fins al destí?

Per a respondre a la primera pregunta s'ha de realitzar una avaluació interna i externa de l'organització. Al capítol anterior s'ha intentat una aproximació a la realitat actual de la Mancomunitat que analitza la situació geogràfica, l'entorn natural, l'estructura de la població i la situació econòmica com a àmbit d'actuació extern de l'organització. Des del punt de vista intern s'ha parlat de la seua configuració estatutària, de l'estructura organitzativa, dels recursos que disposa, dels servicis que presta i del personal de plantilla.

El President de la Mancomunitat ha de liderar el PETEMA. Actualment, com hem dit, la presideix Antoni F. Gaspar Ramos que és, a la vegada, alcalde de Faura. El treball del dia a dia pot ser encarregat a una persona de confiança, entre els representants polítics, de dins de la Mancomunitat. Ara bé, liderar no significa que ha de portar endavant el dia a dia.

A partir d'establir l'assumpció del lideratge del PETEMA, s'han de precisar explícitament els objectius generals. El primer pas del PETEMA és establir una direcció que, mitjançant la unificació d'esforços i el treball en equip i conjunt, millore la capacitat d'organització, gestió i execució de les polítiques públiques a la Mancomunitat i als cinc municipis que la conformen. A més, que promoga un major nivell de benestar i qualitat de vida dels ciutadans i que

afecte positivament als distints grups d'interès com a receptors, tots junts, dels seus productes i servicis.

Entre els objectius generals proposats del PETEMA caldria incloure com a mínim els següents:

- *Estratègia Territorial Mancomunada.* Una ordenació del territori consensuada. Un model de municipis que tinga en compte les seues arrels com a pobles xicotets.
- *Conservació del patrimoni històric.* Protecció i rehabilitació conjunta dels Palaus de Vives de Canyamàs a Benifairó de les Valls i el Palau de Quartell on es baralla la possibilitat de construir un hotel i una escola de cuina.
- *Conservar els recursos naturals i el medi ambient,* reduint els impactes sobre ells i crear una conscienciació de la població dirigida a la sostenibilitat ambiental.
- La *promoció socioeconòmica,* a través de la millora del teixit productiu i la creació d' un polígon industrial mancomunat, evitant la proliferació d'aquestos a cadascun dels municipis.
- L'augment de la *participació ciutadana* per a involucrar-la en la solució dels problemes de la Mancomunitat i dels cinc municipis.
- La *promoció de la cultura, l'esport i el foment de l'educació.*

El següent pas que s'ha de realitzar serà informar als principals participants del PETEMA. En primer lloc citaré als participants del pla, per a continuar amb el procés de comunicació d'aquest.

Els participants del pla o *actors* són tots aquells grups que puguen i tinguen interessos en el territori on es vol implementar un pla. En aquest cas, els **grups d'interès** afectats per la actuació de la Mancomunitat es podem dividir en els següents:

- **Ciutadans:** són els receptors últims de les actuacions de la Mancomunitat. En aquest apartat cal incloure també les associacions.
- **Usuaris dels servicis:** són els receptors directes dels servicis que presta la Mancomunitat

- **Ajuntaments de Benavites, Benifairó de les Valls, Faura , Quart de les Valls i Quartell:** són els propietaris dels servicis, els que tenen atribuïdes les competències que deleguen en la Mancomunitat de les Valls.
- **La Mancomunitat de les Valls.**
- **Personal de la Mancomunitat:** representen el element més imprescindible i rellevant per a l'exercici de les competències delegades i la consecució dels objectius de la Mancomunitat.
- **Agents econòmics:** són els empresaris, agricultors, ramaders, empreses agroalimentàries i artesans com a destinataris dels plans de dinamització socioeconòmics
- **Administracions Públiques supramunicipals:** poden ser les propietàries de certs servicis que presta la Mancomunitat, així com de la seua actuació depén el millor funcionament de la Mancomunitat. Per al cas de la Mancomunitat són la Diputació de València, la Generalitat i l'AGE. I per a implementar el PETEMA, tant la Generalitat com la Diputació de València son actors necessaris, a través de representants, per poder portar-lo endavant.
- **Altres AAPP:** cal afegir que els *veïns* també són afectats per allò que puga passar al territori on es vol implementar un pla estratègic territorial. Per tant, també caldria incloure'ls, per què pugueren participar en alguna línia estratègica. Aquestos serien el municipi d'Almenara i el de Sagunt. Però, des d'un altra perspectiva cal considerar-los com als principals competidors de la Mancomunitat.

Els Ajuntaments dels cinc municipis seran els primers que han d'estudiar la proposta, ja que sense la seua acceptació no es podrà dur endavant. Aquesta acceptació està fonamentada en el principi d'autonomia local i, que segons el plantejament que es vol proposar, arreplega una sèrie de matèries atribuïdes a la competència pròpia dels municipis en els termes de la legislació de l'Estat i de les CCAA. La voluntat dels municipis, a través dels plenaries dels

seus ajuntaments, és imprescindible ja que ells tenen les competències atribuïdes que deleguen en la Mancomunitat.

Una volta que la proposta del PETEMA fos aprovada pels cinc municipis, s'haurà d'informar als agents econòmics i socials per aconseguir que s'interessin i s'adherisquen inicialment. El treball conjunt i la cooperació anirà incrementant-se al llarg del desenvolupament del PETEMA.

5.3.2.1.L'ESTRUCTURA ORGANITZATIVA

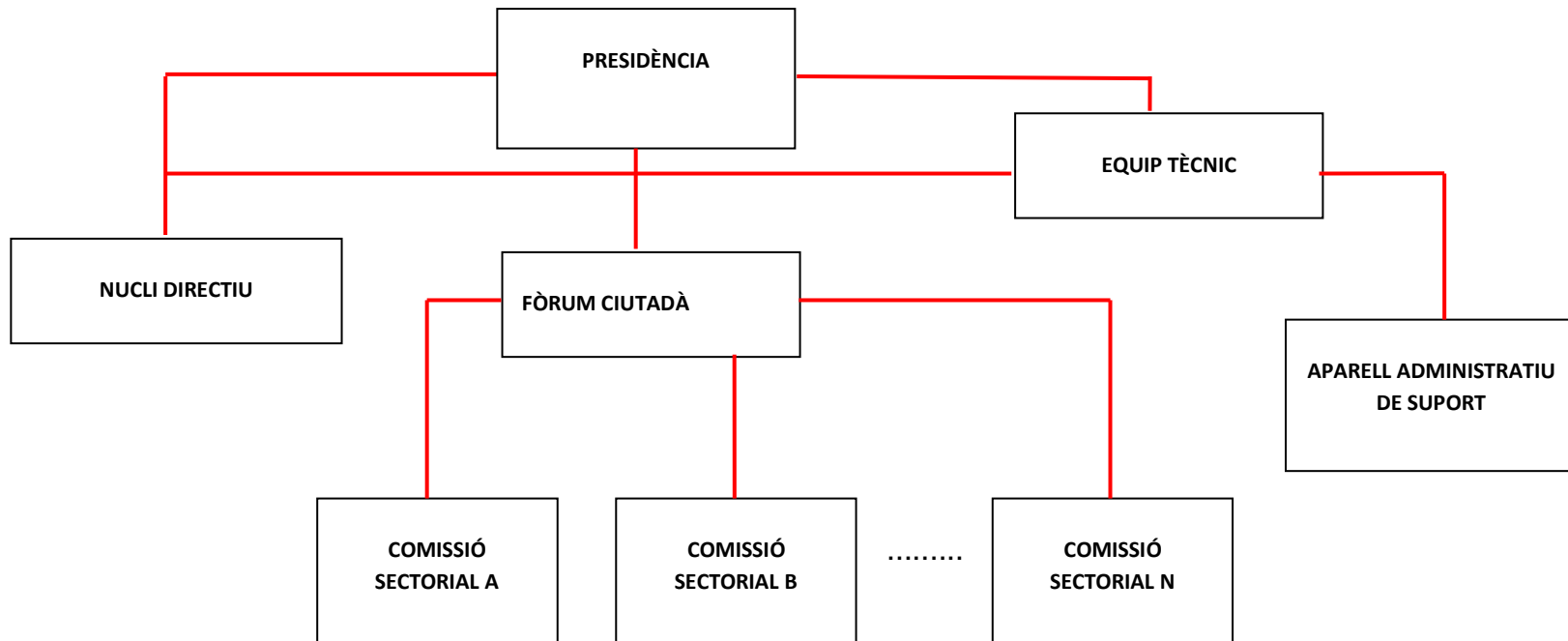
L'estructura organitzativa del PETEMA ha de tindre, al menys, dos òrgans bàsics per a portar-lo endavant i per a la seua elaboració i implementació. Aquestos òrgans definiran l'estructura fixa organitzativa del PETEMA i seran:

- **Nucli Directiu:** Tindrà com a principal funció la direcció del pla. Per a la seua operativitat estarà format per un màxim de 15 membres, que representaran a les principals organitzacions econòmiques, socials i culturals. La seua actuació serà solidària, ja que d'ells s'espera que puguen aportar recursos.
- **Fòrum Ciutadà:** Aquest òrgan ha de estar integrat pel màxim possible d'empreses, associacions i altres entitats que actuen i es relacionen al territori de les Valls. A més, seria convenient incorporar a persones d'especial rellevància i transcendència en l'àmbit laborar o social. El Fòrum estarà presidit pel President de la Mancomunitat.

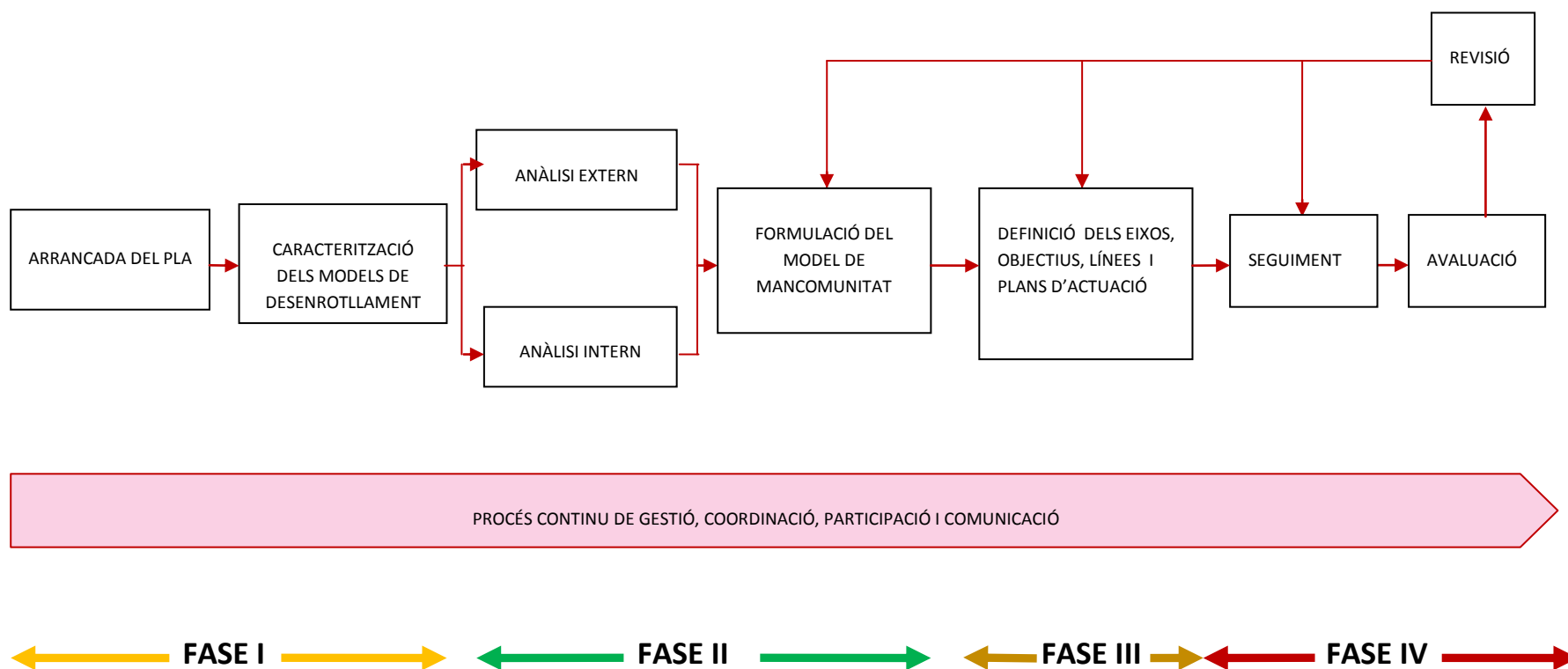
Per a una major operativitat del Fòrum Ciutadà es podran constituir, si escau, **Comissions Sectorials**, que actuaran en àmbits específics.

Aquesta estructura organitzativa necessita d'un **Equip tècnic** encarregat del disseny i normalització dels processos per a que s'arriben a acords i el consens necessari del nucli directiu. Aquest òrgan dependrà directament de la Presidència de la Mancomunitat i estarà constituït per tècnics de tots els Ajuntaments socis.

ESTRUCTURA ORGANITZATIVA DEL PEM



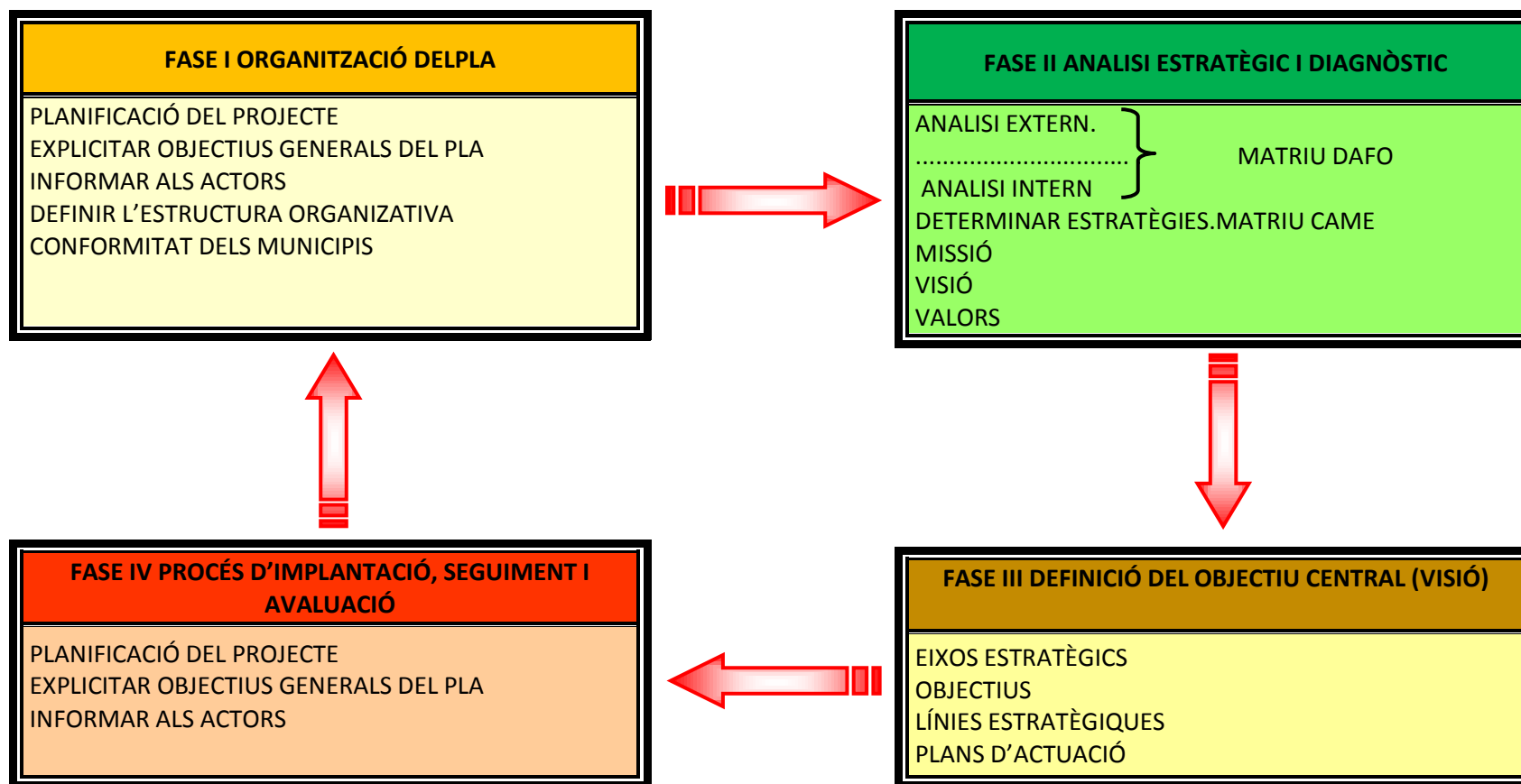
Il·lustració 18: Esquema de l'evolució del Pla Estratègic Territorial de la Mancomunitat de les Valls.



Font: Elaboració pròpia a partir de Fernàndez Guell (1997).

Il·lustració 19. Diagrama de fases per a l'elaboració del Pla Estratègic Territorial de la Mancomunitat de les Valls (PETVALLS).

DIAGRAMA DE FASES PER A L'ELABORACIÓ DEL PLA ESTRATÈGIC DE LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.



Font: Elaboració pròpia a partir del Pla Estratègic UPV

5.3.3 DIAGNÒSTIC

Per a l'elaboració del PETEMA es imprescindible realitzar un diagnòstic de la Mancomunitat, integrant també als municipis i dels factors de l'entorn, a través de l'anàlisi DAFO, que va a ajudar a decidir sobre el futur.

Per a una millor comprensió es podria realitzar aquest anàlisi DAFO , dividint la matriu en distintes variables que és consideren fonamentals i que tractaran sobre:

- Aspectes físics i recursos del medi natural.
- Aspectes econòmics.
- Aspectes socials.
- Servicis Públics (referits als cinc ajuntaments i a altres AA.PP., gestió i acció supramunicipal de la Mancomunitat.
- Infraestructures i ordenament del territori.

Un dels aspectes que s'ha de definir obligatòriament és que aquesta anàlisi DAFO té una perspectiva territorial, per tant , es va a considerar el punt de vista intern el territori i les AAPP radicades en ell, on desenvolupen les competències els ajuntaments dels cinc municipis i la Mancomunitat i tot el que hi existeix en ell, des de les infraestructures, les empreses , les associacions,...

També, cal afegir que una matriu DAFO ens permetrà l'anàlisi i l'estudi per adoptar les estratègies oportunes per corregir les debilitats, afrontar les amenaces, mantenir i millorar les fortaleses i explotar les oportunitats.

ASPECTES FÍSICS I RECURSOS DEL MEDI NATURAL

DEBILITATS	AMENACES
<ul style="list-style-type: none">• Contaminació d'aigües soterrànies (excés de nitrats).• Dependència dels recursos hídrics (metre cúbic).• Incipient augment del abandonament de cultius, sobretot de cítrics.• Falta d'inventaris dels recursos naturals.• Pèrdua de biodiversitat provocada per les noves formes de cultiu (canvi de reg a manta a reg per goteig).	<ul style="list-style-type: none">• Creixement desordenat i falta d'acord entre els municipis.• Risc d'incendi.• Increment de la contaminació.• Zones amb risc per eixida de barrancs.• Plaga del morrut roig.• Introducció d'espècies invasores.
FORTALESES	OPORTUNITATS
<ul style="list-style-type: none">• Bellesa paisatgística.• Experiència al mon rural.• Climatologia. Benignitat per a molt tipus de cultius.• La Font de Quart i la gestió de l'aigua que brolla en ella.• Projecte de recuperació de fauna piscícola.• La ruta de l'aigua impulsada per l'Ajuntament de Quartell.• La Marjal, per la seua riquesa en espècies aquàtiques.• Conservació de la zona de muntanya. Rehabilitació de sendes i Aljubs a Quart.• Actitud en defensa del patrimoni natural.• Participació ciutadana.• Les Valls és seu del projecte <i>Divulgació i Ciència</i> impulsat pel CSIC i l'Obra Social "La Caixa".	<ul style="list-style-type: none">• Consolidar la conscienciació ambiental i la participació ciutadana en els projectes de protecció del medi ambient.• Implementació de projectes per a l'aprofitament dels recursos naturals.• Moviment cap a la introducció de nous cultius (alvocat, magraner,...).• Pla d'aprofitament de recursos forestals.• Protecció d'arbres específics (oms, garroferes envoltades i ofegades pels pins, lledoners, zona de coscolles blanques...).• Replantació i repoblació d'altres espècies, no sols pins.• Foment de la sostenibilitat del territori.

ASPECTES ECONÒMICS

DEBILITATS	AMENACES
<ul style="list-style-type: none"> • Minifundisme agrícola. • Alta dependència de la població del sector primari, de l'agricultura en general i dels cítrics en particular. • Ingressos variables al llarg del any. Estacionalitat i temporalitat. • Falta d'experiències cooperatives. • Poca implantació dels sectors industrial i tecnològic. • Incipient augment del abandonament de cultius, sobretot de cítrics. • Tancament d'oficines bancàries als municipis de Benavites i Quart de les Valls, derivada de. • Alta taxa de dependència de la població. • Cobrament de pensions baixes, derivades del Règim Especial Agrari. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectes de la globalització econòmica. • Vulnerabilitat a la variació dels preus cítrics. • Cotització dels preus dels cítrics té una tendència estable o cap a la baixa front a costos de producció creixents. • Impactes de la crisi en el cas de la seua persistència. • Competència del polígon Parc Sagunt. • Forta dependència de les subvencions dels programes d'altres administracions com per exemple per a l'atur estival.
FORTALESES	OPORTUNITATS
<ul style="list-style-type: none"> • Bona situació geoeconòmica. A meitat camí entre les ciutats de Castelló i València. • Sector agrari actua com a <i>coixí</i> a èpoques de crisi, minvant els impactes d'aquesta. • Modernització dels sistemes de reg (reg per goteig). • Fira de Faura al primer diumenge de desembre. • Polígon de la Foia de Quartell. Procés d'assentament d'empreses. • Polígon a Benifairó de les Valls. • Incipient creació d'allotjaments rurals. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creació del polígon industrial mancomunat a la zona al voltant i a partir de l'ampliació del polígon de La Foia a Quartell i la millora del polígon de Benifairo. • Moviment cap a la introducció de nous cultius, especialment l'alvocater. Reducció de la dependència del monocultiu. • Evitar abandonament de terres. Possibilitat de creació d'un <i>Bancs de Terres</i>. Foment de l'associacionisme. • Incipient infraestructura turística dirigida al turisme rural. Visitants d'un dia. Guies turístics. • Impuls del Paratge natural La Font i el seu voltant. • Recerca per a la implantació d'indústries als polígons. • Impuls de les activitats artesanals. Creació d'un registre mancomunat. • Foment del turisme rural.

ASPECTES SOCIALS

DEBILITATS	AMENACES
<ul style="list-style-type: none">• Necessitat de formació en les TIC's..• Falta de programes educatius en les TIC's.• Alta taxa de dependència de la població.• Derivat de la situació econòmica pròpia de la zona, riscos de exclusió social.	<ul style="list-style-type: none">• Envel·liment de la població.• Exclusió de persones i fragmentació social per la crisi.• Disminució d'ajudes d'àmbit estatal per a beques, subvencions... que afecta a les capes més necessitades. Fractura social.• Fractura digital.• Tendència a la dualitat en la distribució de rendes. Classe mitja baixa castigada més per la crisi.
FORTALESES	OPORTUNITATS
<ul style="list-style-type: none">• Existeixen associacions de àmbit supramunicipal.• Cooperació amb ONG's.• Augment de població a l'última dècada.• Consciència participativa i de col·laboració (actes festius, clubs esportius, etc.)• Escola d'Adults a Faura.	<ul style="list-style-type: none">• Enfortiment de la participació ciutadana i del teixit social.• Foment de la consciència mancomunada.• Implementació de projectes per a la formació i ocupació.• Foment i millora de la comunicació entre Mancomunitat i municipis, per un costat i , ciutadania.

ASPECTES SERVICIS PÚBLICS, GESTIÓ I ACCIÓ SUPRAMUNICIPAL

DEBILITATS	AMENACES
<p>MUNICIPIS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alguns servicis públics reduïts a la mínima expressió. • Dificultat per al sosteniment de servicis públics <p>MANCOMUNITAT:.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necessitat de personal per enfortir la gestió i acció d'aquesta. • No existeix personal directiu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Llei de reforma del règim local. • Disponibilitat de menors recursos, de transferències d'altres administracions i de subvencions. • Conflictes d'interés entre els distints municipis
FORTALESES	OPORTUNITATS
<ul style="list-style-type: none"> • Experiència en la prestació i gestió de servicis en forma mancomunada. • Servicis socials gestionats mancomunadament. • Servicis prestats pels municipis, la Mancomunitat i altres administracions. Per exemple: escoles als cinc municipis , IES <i>La Vall de Segó</i>, Escola infantil <i>El Tabalet</i>, Formació permanent d'adult, Escola Oficial d'Idiomes i UNEd a Sagunt, Oficina <i>Prop</i> a Sagunt. • Proximitat a l'Hospital de Sagunt i Centre d'Especialitats. Centre de Salut de Faura atèn urgències a la vesprada. Centres d'atenció primària als cinc municipis. • Distància de +/- 35 km. de les Universitats públiques. • 	<ul style="list-style-type: none"> • Millora en la prestació dels servicis públics. • Incorporació de servicis prestats per cada municipi a la gestió mancomunada. • Creació de nous servicis mancomunats. • Incrementar la satisfacció de la ciutadania. • Economies d'escala en la prestació de servicis públics.. • Creació de llocs de treball especialitzats per atendre als ajuntaments. • L'existència de personal directiu i a la Mancomunitat podria suposar aconseguir majors fons d'altres administracions com la UE. • Introducció i adopció de polítiques innovadores: <i>benchmarking, marketing públic, gestió de la qualitat, etc.</i>

ASPECTES INFRAESTRUCTURES I ORDENAMENT DEL TERRITORI

DEBILITATS	AMENACES
<ul style="list-style-type: none">• Falta d'una política conjunta mancomunada i de col·laboració en matèria territorial.• Encara que pròxima, l'estació del tren de rodalies queda llunyana per a la població sense vehicle.• Deficient connexió amb transport públic.	<ul style="list-style-type: none">• Creixement desordenat o inexistència d'acord entre els municipis.• Conflictes d'interés entre els distint municipis.• El territori pot veure's afectat pel projecte de l'AVE.• Creixent insatisfacció dels ciutadans per la falta de transport públic.
FORTALESES	OPORTUNITATS
<ul style="list-style-type: none">• Existència de zones urbanitzades per a un possible creixement demogràfic.• Bones comunicacions per utilitzar transport particular.• Proximitat i accés a l'A7.• Infraestructures bàsiques per l'abastiment d'aigua, així com de reg per degoteig ja realitzades.• Equidistant de ciutats com València i Castelló. Les vies de comunicacions més importants estan pròximes.	<ul style="list-style-type: none">• Planificació territorial estratègica. Estratègia conjunta dels cinc municipis.• Millora de les comunicacions viaries entre els nuclis de població de Quart i Benifairó (carril bici o voreres per als vianants).• Tornar a sol·licitar l'entrada de l'AP7 a la zona de l'Estació de rodalies al terme de Sagunt.• Existència de fons per al desenvolupament d'infraestructures.

5.3.4 FORMULACIÓ DEL MODEL DE MANCOMUNITAT

En aquest punt es vol proposar un model per al PETEMA, fonamentat en l'anàlisi DAFO. Aquesta ferramenta ens ha permès fer una anàlisi de l'entorn i de les fortaleeses i debilitats del territori on desenvolupa les seues activitats la Mancomunitat i, a continuació, imaginant diversos escenaris possibles, definir una sèrie d'objectius generals i específics, per enfrontar-se al futur, trobant aquelles potencialitats de desenvolupament per realitzar una intervenció sobre elles. Per tant, el que es pretén, seguint la metodologia d'una anàlisi DAFO-CAME per a la Mancomunitat i els cinc municipis, realitzar les actuacions encaminades per:

- **Corregir les debilitats**
- **Afrontar les amenaces**
- **Millorar les fortaleeses**
- **Explotar les oportunitats.**

A la pregunta ¿on volem estar? s'ha de contestar a través de definir quina es la missió, la visió, els valors i les línees estratègiques de la Mancomunitat de les Valls.

5.2.4.1. ESCENARIS

Aquell model desitjat de ciutat n'és un, però si ens projectem cap al futur podem obtindre diversos models realistes de Mancomunitat als que anomenarem *escenaris*. Aquestos escenaris consideraran les diferents variables més importants que van a determinar el futur. Ara bé, cal definir en tot PETE aquella variable que és considera més fonamental i, per al PETEMA, s'ha de considerar que serà la pròpia actuació de la Mancomunitat de les Valls i dels seus socis el que produiran una major influència en l'estat futur. I com es vora definint els escenaris, la actuació positiva de la Mancomunitat de les Valls justificarà l'adopció del PETEMA.

ESCENARI TIPUS I (DESITJAT)

Els municipis de les Valls, a través de la Mancomunitat, són un model a seguir, ja que s'han aconseguit unes millores generals partint de la seua

organització del territori. La implementació del PETEMA ha sigut un gran avanç en la manera de gestionar els assumptes locals als municipis de les Valls i , tot açò, ha aconseguit millorar el benestar dels seus ciutadans. Les Valls s'ha convertit en un lloc molt atractiu per a viure, sostenible, amb servicis públic de qualitat.

ESCENARI TIPUS II (TENDENCIAL)

Els municipis de les Valls optaren ja fa temps per mancomunar una sèrie de servicis. Encara que, des de 2010, no s'han assumit nous servicis mancomunats, aquest establiment ha permés que aquestos servicis es puguen prestar amb eficàcia, eficiència i qualitat. Possiblement, els municipis no hagueren pogut per ells a soles prestar-los amb el nivell de qualitat de la Mancomunitat. A més, s'hagués pogut millorar la dotació i prestació d'alguns servicis però, s'ha mantingut en una etapa caracteritzada per l'estabilitat i l'acomodament. Tampoc es preveuen gran canvis en un futur immediat.

ESCENARI TIPUS III (PESIMISTE)

Els municipis de les Valls estan satisfets d'ells mateixos. La Mancomunitat dona alguns servicis bàsics, encara que fa un temps n'assumia més. Veus crítiques ja replantegen la seua utilitat. Cada poble ha anat a la seua, repetint infraestructures infrautilitzades i realitzant inversions poc competitives de cara a l'exterior. Cada poble té el seu micropolígon industrial, encara que quasi tots estan buits. Ha hagut un descens de la població perquè altres municipis com Sagunt s'han convertits en més atractius per a viure ja que contenen amb una major qualitat en els servicis.

5.2.4.2. MISSIÓ, VISIÓ I VALORS

Abans s'ha definit el *objectiu general* com un estat a aconseguir en la Fase I d'organització del PETEMA. Aquest objectiu general es caracteritza per ser la justificació a l'hora d'elaborar un PETE. Ara bé, s'han de definir el *objectiu central* d'allò que pensem pot ser el model de la Mancomunitat i que és la idealització del nou concepte que d'ella volem tindre una vegada realitzat l'anàlisi DAFO i tenint en compte entre els distints escenaris, aquell ideal.

La missió consisteix en definir, en poques paraules, el propòsit de l'organització. Al cas de la Mancomunitat de les Valls podríem definir la missió com:

Agrupació de municipis per a la prestació de servicis i la promoció socioeconòmica que incrementa la qualitat de vida dels seus ciutadans, respectant els criteris del desenvolupament sostenible.

La visió es defineix com la imatge conceptual d'aquesta organització en el futur que es desitja. Per tant i com exemple, podem definir eixa visió com:

Entitat local pròxima al ciutadà, que respecta l'entorn natural, transparent, flexible i innovadora que permet als ciutadans obtenir uns servicis de qualitat millorant els aspectes socioeconòmics que els afecten.

Els valors representen “conviccions bàsiques de que determinades maneres de comportar-se o estat final” de l'organització “és preferible a una manera oposada i contraria de conducta o estat final”⁵³. Per exemple , per a la Mancomunitat podríem destacar els següents valors com a la conducta desitjable que s'espera estiga a prop del ciutadà.

➤ MOTIVACIÓ:

Procés que explica la intensitat, direcció i persistència de l'esforç de l'organització per aconseguir els seus objectius

➤ RESPECTE:

Valorar l'opinió de la ciutadania i del personal al servici de la Mancomunitat.

➤ TRANSPARÈNCIA:

Es l'atribut de la Mancomunitat per actuar basant-se en criteris objectius i que permet al ciutadà conèixer a aquesta ja que dóna informació clara i precisa.

➤ RENDICIÓ DE COMPTES:

El ciutadà necessita conèixer a què es dediquen els tributs que exigeixen les Administracions, per tant, la Mancomunitat disposarà d'informació assequible i detallada de com s'han gestionat els seus diners.

⁵³ ROBBINS, S. P. Y JUDGE, T. (2010). *Introducción al comportamiento organizativo*. Madrid: Pearson, p. 26.

➤ TREBALL EN EQUIP:

Entre tots els actors s'aconseguirà la visió de la Mancomunitat

➤ PARTICIPACIÓ:

La ciutadania es escoltada i, a la vegada, ajuda a la Mancomunitat per aconseguir els seus objectius.

➤ COOPERACIÓ EXTERNA:

Treballar junt amb altres agents públics i privats ajuda a aconseguir els objectius de la mancomunitat i, permet millorar la qualitat de vida dels seus ciutadans.

➤ PROXIMITAT:

El ciutadà reconeix la Mancomunitat com una administració que li resol els problemes i ajuda a incrementar el seu benestar. Rep d'ella productes, servicis, informació, rendició de comptes..

5.3.5 DEFINICIÓ DELS EIXOS, OBJECTIUS, LÍNEES ESTRATÈGIQUES I PLANS D'ACTUACIÓ.

En aquest epígraf anem a contestar a la segona i tercera pregunta que ens hem fet al principi del capítol: ¿on volem arribar? i ¿com anem a arribar?. I, per tant, serà necessari marcar-nos el camí que volem seguir per arribar al destí, definint els distints àmbits on s'actuarà i de quina manera.

Una vegada definit l'*objectiu central*, és a dir, quin tipus de Mancomunitat es desitja per al futur, que espera la ciutadania d'ella i quin va ser el seu comportament organitzatiu respecte als seus *clients*, els ciutadans; caldrà perfilar l'assumpció de l'estratègia a seguir per aconseguir l'estat final desitjat.

Els eixos estratègics delimitaran les gran àrees d'actuació de la Mancomunitat per aconseguir l'objectiu central. Aquestos eixos estratègics s'especifiquen a través dels objectius estratègics que es definiran per a cadascun d'ells i que és caracteritzaran per ser orientatius. En aquest cas proposarem una sèrie d'objectius com a exemple amb la creença de que són imprescindibles per a aconseguir l'objectiu central del PETEMA.

Taula 17. Proposta d'eixos estratègics i objectius per a la Mancomunitat de les Valls.

<u>EIXOS ESTRATÈGICS</u>	
E1.	TERRITORI
E2.	PERSONES.COHESIÓ SOCIAL
E3.	GOVERN DE LA MANCOMUNITAT
E4.	ACTIVITATS ECONÒMIQUES
E1. TERRITORI	
E1.01	Promoure una ocupació del territori consensuada.
E1.02	Promoure un creixement sostenible.
E1.03	Promoure la inversió i la utilització conjunta de les infraestructures.
E1.04	Millora de les comunicacions viaries entre els municipis.
E2. PERSONES.COHESIÓ SOCIAL	
E2.01	Incrementar la qualitat de vida i el benestar dels ciutadans.
E2.02	Potenciar la participació ciutadana.
E2.03	Enfortir la consciència mancomunada.
E2.04	Foment de la cultura, l'esport i l'educació.
E3. GOVERN DE LA MANCOMUNITAT	
E3.01	Potenciar a la Mancomunitat com entitat supramunicipal.
E3.02	Disposar de personal format al màxim nivell, que permeti assessorar als municipis.
E3.03	Aconseguir nivells de recursos i, una qualitat i eficiència en la prestació dels servicis que proporcionen la plena satisfacció de les expectatives dels usuaris.
E4. ACTIVITATS ECONÒMIQUES	
E4.01	Millora de les condicions econòmiques de la població.
E4.02	Promoció turística.
E4.03	Recerca de jaciments d'ocupació en el sector servicis, referits especialment als servicis de la vida quotidiana, de millora de la qualitat de vida, d'oci i mediambientals.
E4.04	Suport a la innovació agrària i aprofitament dels recursos.

Font: Elaboració pròpia

Fins ara s'ha aconseguit definir els possibles eixos i objectius estratègics d'un model de PETEMA. Aquestos eixos i objectius es poden realitzar elegint diversos camins, per tant, ara caldria concretar aquestos per assolir la visió que es desitja, aquell estat final a través de definir, a partir dels eixos i objectius estratègics, les línies estratègiques, els programes d'actuació per a cada línia i les accions concretes de cada programa d'actuació.

LÍNIES ESTRATÈGIQUES

- E1.** *Cinc municipis, un Espai de qualitat per a viure.*
- E2.** *Dinamització de l'activitat econòmica.*
- E3.** *Cohesió ciutadana i consciència col·lectiva.*
- E4.** *Una Mancomunitat del segle XXI: Servicis i equipaments per al futur.*

PROGRAMES D'ACTUACIÓ

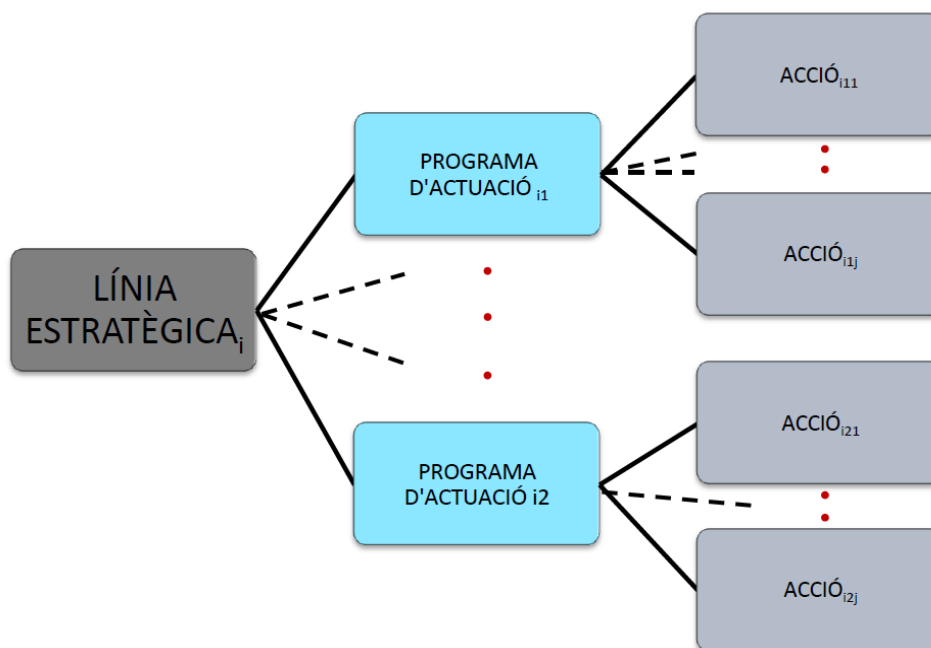
Els programes d'actuació responen a cadascun dels objectius dels eixos estratègics que s'han plasmat en cinc línies estratègiques pretenen obtenir.

ACCIONS

Són les actuacions concretes, establides per a un termini, és a dir temporalitzades, dirigides per un grup de persones, amb un pressupost donat.

El PETEMA s'ha d'elaborar pels actors implicats. Ara bé, el que vull dir que existeixen algunes línies d'actuació, que, personalment s'haurien de valorar a la Mancomunitat i als ajuntaments dels cinc municipis per millorar la qualitat de vida dels seus ciutadans. Per això, als següents quadres ens trobarem amb algunes idees sobre àmbits d'actuació, que si hui no són possibles, algun dia ho podran ser. I d'altres àmbits que servien per evitar que les actuacions en solitari afectaren a tots generant externalitats i efectes negatius.

Il·lustració 20. Esquema per al desenvolupament de les accions.



Font: Elaboració pròpia

LINEA ESTRATÈGICA 1. CINQ MUNIPIS, UN ESPAI DE QUALITAT PER A VIURE..

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 1.1

REORDENACIÓ DEL TERRITORI DE LA MANCOMUNITAT

ACCIÓ 1.1.1.	DEFINICIÓ D'UNA POLÍTICA CONJUNTA APLICABLE EN MATERIA D'URBANISME.
ACCIÓ 1.1.2.	HOMOGENITZACIÓ DEL ICIO
ACCIÓ 1.1.3.	ADHESSIÓ AL PROGRAMA DE GOBIERNOS LOCALES+BIODIVERSIDAD.
ACCIÓ 1.1.4.	ESTUDI PER A LA INTEGRACIÓ DELS PGOU.

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 1.2

REDEFINICIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES MANCOMUNADES.

ACCIÓ 1.2.1.	CREACIÓ D'UN POLÍGON INDUSTRIAL MANCOMUNAT A PARTIR DE L'EXISTENT A QUARTELL
ACCIÓ 1.2.2.	INTEGRACIÓ DEL POLÍGON DE BENIFAIRO DE LES VALLS A LA GESTIÓ MANCOMUNADA.
ACCIÓ 1.2.3.	CONSOLIDACIÓ DE LA ZONA DEL'IES COM A ESPAI PER A NOVES INFRAESTRUCTURES I SERVICIS MANCOMUNATS
ACCIÓ 1.2.4.	REVISIÓ DE LA UTILITAT DE LES INFRAESTRUCTURES ESPORTIVES. DEFINICIÓ D'UN PLA MANCOMUNAT PER EVITAR DUPLICITATS I INFRAUTILITZACIÓ.OPTIMITZACIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES.
ACCIÓ 1.2.5.	CONSTRUCCIÓ DE CARRIL BICI I CARRIL DE PEATONS O VORERES ALS EIXOS VIARIS ENTRE ELS NUCLIS DELS CINC MUNICIPIS.

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 1.3

VALORITZACIÓ DELS ESPAIS NATURALS I DIFUSIÓ.

ACCIÓ 1.3.1.	IMPLEMENTACIÓ DE L'AGENDA 21 A NIVELL MANCOMUNAT.
ACCIÓ 1.3.2.	CONVENI DE COL·LABORACIÓ AMB LA CÀTEDRA DE MUNICIPIS SOSTENIBLES DE LA UPV.
ACCIÓ 1.3.3.	CREACIÓ D'UN CATÀLEG D'ESPÈCIES DE FLORA I FAUNA. REFERÈNCIA A ARBRES MONUMENTALS O D'INTERÈS ESPECIAL I PROTECCIÓ D'AQUESTOS.
ACCIÓ 1.3.4.	RECUPERACIÓ, PROTECCIÓ I VALORITZACIÓ DEL PATRIMONI HÍDRIC.
ACCIÓ 1.3.5.	CREACIÓ D'AULA DE LA NATURA.
ACCIÓ 1.3.6.	CREACIÓ DE UNA RESERVA D'ANFIBIS (GRUP DE FAUNA MÉS AMENAÇAT DEL PLANETA). MICROPROJECTE "RANA BUSCA CHARCA" DE WWF ESPANYA.
ACCIÓ 1.3.7.	MANTENIMENT I NETEJA ZONES DE MUNTANYA.
ACCIÓ 1.3.8.	PROGRAMA PER A SALVAR GARROFERES CENTENÀRIES.

LINEA ESTRATÈGICA 2. DINAMITZACIÓ DE L'ACTIVITAT ECONÒMICA.

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 2.1

DINAMITZACIÓ DEL MERCAT DE TREBALL.

ACCIÓ 2.1.1.	ESTUDI SOBRE NOUS JACIMENTS D'OCUPACIÓ
ACCIÓ 2.1.2.	PROMOURE INSTAL·LACIÓ D'EMPRESES ALS POLÍGONS INDUSTRIALS EXISTENS.
ACCIÓ 2.1.3.	FOMENT DE L'ASSOCIACIONISME EMPRESARIAL. ASSESSORAMENT I FORMACIÓ.
ACCIÓ 2.1.4.	CREACIÓ DEL REGISTRE D'EMPRESES, COMERÇOS I ARTESANS DE LA MANCOMUNITAT.
ACCIÓ 2.1.5.	FOMENT DE L'ACTIVITAT TURÍSTICA.
ACCIÓ 2.1.6.	DESENVOLUPAMENT DE L'AGRICULTURA ECOLÒGICA
ACCIÓ 2.1.7.	CONVOCATORIA ANUAL D'AJUDA A NOUS PROJECTES D'EMPRENEDORS.

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 2.2.

FOMENT DE LA INSERCIÓ LABORAL I FORMACIÓ DELS TREBALLADORS.

ACCIÓ 2.2.1.	CREACIÓ D'UN TALLER OCUPACIONAL. FORMACIÓ PROFESSIONAL RELACIONADA AMB ELS NOUS JACIMENTS D'OCUPACIÓ.
ACCIÓ 2.2.2.	PROGRAMA INTERANUAL MANCOMUNAT QUE AJUDA A COL·LECTIUS DESAFAVORITS.
ACCIÓ 2.2.3.	CURSOS DE FORMACIÓ EN AGRICULTURA.
ACCIÓ 2.2.4.	APLICAR PROGRAMES DE SUBVENCIONS DELS DISTINTS MUNICIPIS PER A TREBALLS DIRIGITS PER LA MANCOMUNITAT.

LINEA ESTRATÈGICA 3.COHESIÓ CIUTADANA I CONSCIÈNCIA COLECTIVA.

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 3.1

FOMENT DE L'ASSOCIACIONISME I LA PARTICIPACIÓ CIUTADAN A L'AMBIT MANCOMUNAT.

ACCIÓ 3.1.1.	IMPULS DE L'ASSOCIACIONISME A NIVELL MANCOMUNAT.
ACCIÓ 3.1.2.	AJUDA I CREACIÓ DE GRUPS DE VOLUNTARIAT EN DIVERSES MATÈRIES.
ACCIÓ 3.1.3.	INFORMACIÓ ACTUALITZADA DE TOT ALLÒ RELACIONAT AMB LES ACTIVITATS CULTURALS QUE ES DESENROTLEN ALS DIFERENTS MUNICIPIS A TRAVÉS DE LA PÀGINA <i>WEB</i> DE LA MANCOMUNITAT, AIXÍ COM L'EXISTÈNCIA DE LLISTES DE DISTRIBUCIÓ DES DE LA MANCOMUNITAT.
ACCIÓ 3.1.4	IMPULS DE L'AGRUPACIÓ DEVOLUNTARIS DE PROTECCIÓ CIVIL.

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 3.2

FOMENT DE LA CULTURA, L'ESPORT I L'EDUCACIÓ.

ACCIÓ 3.2.1.	PROGRAMACIÓ CONJUNTA D'ACTIVITATS CULTURALS, CONFERÈNCIES, TALLERS PER A JOVES, TERCERA EDAT I PÚBLIC EN GENERAL.
ACCIÓ 3.2.2.	AFAVORIR LA CREACIÓ DE CLUBS ESPORTIUS I PROJECTES CULTURALS A NIVELL MANCOMUNAT.
ACCIÓ 3.2.3.	INFORMACIÓ ACTUALITZADA DE TOT ALLÒ RELACIONAT AMB LES ACTIVITATS CULTURALS QUE ES DESENROTLEN ALS DIFERENTS MUNICIPIS A TRAVÉS DE LA PÀGINA <i>WEB</i> DE LA MANCOMUNITAT ,AIXÍ COM L'EXISTÈNCIA DE LLISTES DE DISTRIBUCIÓ DES DE LA MANCOMUNITAT.
ACCIÓ 3.2.4.	CREACIÓ D'UNA BIBLIOTECA PÚBLICA MANCOMUNADA.
ACCIÓ 3.2.5	CONCESSIONS DE BEQUES I AJUDES PER A PROJECTES D'ESTUDIS SOBRE LA MANCOMUNITAT I ELS CINC MUNICIPIS.
ACCIÓ 3.2.6	CONCESSIONS D'AJUDES PER ALS ESTUDIS SUPERIORS.

**LINEA ESTRATÈGICA 4. UNA MANCOMUNITAT DEL SEGLE XXI:
SERVICIS I EQUIPAMENTS DE FUTUR.**

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 4.1.

SERVICIS I EQUIPAMENTS MANCOMUNATS

ACCIÓ 4.1.1.	GESTIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES ESPORTIVES A CÀRREC DE LA MANCOMUNITAT..
ACCIÓ 4.1.2.	CREACIÓ D'UN CENTRE DE DIA PER A PERSONES MAJORS.
ACCIÓ 4.1.3.	IMPULS D'UN PROGRAMA DE MÀRQUETING TERRITORIAL. DESENROTLLAMENT DE LA IMATGE CORPORATIVA
ACCIÓ 4.1.4.	ESTUDI DELS DISTINTS TRIBUTS PER HOMOGENEITZAR ALGUNS D'ELLS AMB LA FINALITAT D'INCREMENTAR LES APORTACIONS DE CADA MUNICIPI AL FONS MANCOMUNAT.
ACCIÓ 4.1.5.	ESTUDI DELS SERVICIS DELS AJUNTAMENTS I POSSIBILITAT PER INCORPORAR-LOS A L'ÀMBIT MANCOMUNAT.

PROGRAMA D'ACTUACIÓ 4.2.

PERSONAL AL SERVICI DE LA MANCOMUNITAT.

ACCIÓ 4.2.1.	PLANS DE FORMACIÓ PER ALS TREBALLADORS DELS CINQ MUNICIPIES I DE LA MANCOMUNITAT..
ACCIÓ 4.2.2.	L'AGENT D'OCUPACIÓ I DESENVOLUPAMENT LOCAL COM A DIRECTIU PÚBLIC, PER L'IMPULS DE LA MANCOMUNITAT A TOTS ELS NIVELLS.
ACCIÓ 4.2.3.	ESTABLIR CONVENIS AMB UNIVERSITATS PÚBLIQUES PER A LA REALITZACIÓ DE PRÀCTIQUES UNIVERSITÀRIES DELS ALUMNES.
ACCIÓ 4.2.4.	ESTABLIR CONVENIS ALS INSTITUTS DE FORMACIÓ PROFESSIONAL PER A PRÀCTIQUES ALS DISTINTS ÀMBITS DE LA MANCOMUNITAT I DELS AJUNTAMENTS.
ACCIÓ 4.2.5.	CREACIÓ D'UN LLOC DE TREBALL PER A UN ESPECIALISTE EN LES TIC'S QUE DONE SUPORT ALS DISTINTS AJUNTAMENTS.

5.3.6 LA IMPLANTACIÓ, EL SEGUIMENT I L'AVALUACIÓ DEL PETEMA

L'última fase del PETEMA com a procés de planificació estratègica serà la posada en marxa dels plans d'actuació o programes, a través de l'execució de les accions concretes. Molt dels autors opinen que la fase d'implementació o execució queda fora de la planificació estratègica en el sentit que ara s'ha d'aplicar els recursos materials, tècnics i humans per aconseguir els objectius. Però també els mateixos autors ens diuen que és imprescindible aquesta fase per a que s'aconsegueixca el major èxit d'aquesta planificació estratègica, ja que l'objectiu d'aquesta es transformar la ciutat, el territori on s'insereix i no sols redactar un document tècnic ben elaborat.

En aquest apartat es van a realitzar una sèrie de recomanacions per a que el PETEMA assolisca l'objectiu central, així com del procés d'implementació, seguiment i avaluació, per a fer que, a poc a poc, s'augmente la credibilitat en ell.

La implementació d'aquest pla necessitarà d'actuacions anteriors que prioritzen els programes d'actuació de les línees estratègiques. Cal afegir que eixes prioritats hauran de dirigir-se a aconseguir els principals objectius. Es pot abandonar programes que encara que importants, perden la seua condició de prioritaris, degut a la seua dificultat tècnica per posar-los en marxa o bé, perquè necessiten d'un gran finançament i l'Anàlisi Cost-Benefici ho desaconselle o també, en el cas de que no existisca un acord profund en eixa acció o programa, etc.

La fase d'implantació del PETEMA és pot dividir en les següents subfases:

➤ PRESENTACIÓ, COMUNICACIÓ I DIFUSIÓ DEL PLA-

Des del principi del PETEMA s'haurà seguit un procés per a comunicar a tots els actors i a la ciutadania en general. En aquest moment encara adquirir més importància la comunicació a tots els interessats per explicar la visió de la Mancomunitat, el procés de desenvolupament del pla al llarg dels anys, els

objectius desitjats, les estratègies per aconseguir-los, així com la mobilització de recursos humans, financers i els acords aconseguits entre tots els participants.

El mateix PETEMA haurà inclòs un calendari de comunicació, que al menys ha de tindre una periodicitat anual per informar dels avanços, de les dificultats i dels canvis, si hi ha, del pla, a la ciutadania i així mantindre el seu interès. A més, la comunicació del PETEMA pot utilitzar una diversitat d'instruments, que caldrà fixar-los al mateix , com són, entre d'altres:

- Creació d'una imatge corporativa.
- Publicacions de documents tècnics, divulgatius, que es puguen accedir des de la pàgina web.
- Campanya publicitària.
- Exposició itinerant.
- Xerrades informatives.
- ...

➤ **ELABORACIÓ DEL PROGRAMA D'AVALUACIÓ.**

El programa d'avaluació té com a objectius valorar i fer un seguiment i control de tot el procés de planificació estratègica, des del començament del PETE fins a la seua finalització, incloent la gestió efectuada pels agents implicats i la consecució dels objectius estratègics. L'avaluació és converteix en un element de millora continua, identifica noves necessitats i actualitza el propi PETE, redirigint els programes i les accions i mantenint l'interès dels partícips.

Aquesta avaluació es realitza a partir d'un sistema de variables-indicadors caracteritzats per la seua validesa, fiabilitat, globalitat, control sobre ells i el cost de recollida d'informació⁵⁴ . També han de permetre comparacions amb altres sistemes d'indicadors i donar informació als ciutadans i als mitjans de comunicació i s'han d'incorporar indicadors subjectius, de percepció dels distints actors respecte de com afecta l'evolució del pla als seus propis interessos i necessitats. Per exemple, podem citar alguns indicadors de

⁵⁴DE MIGUEL MOLINA, M., et al. (2012). *Fundamentos de dirección estratégica para organizaciones públicas*. València: Editorial UPV, p. 74

l'Agenda 21 de Faura com són la taxa d'atur, la superfície destinada a cultius ecològics, el consum d'energia en instal·lacions municipals, etc.

El sistema d'indicadors que s'utilitza ha de caracteritzar-se per "valorar globalment el grau de realització de l'estratègia, prestant atenció a tres aspectes fonamentals: els possibles canvis de l'entorn, el grau d'execució dels projectes estratègics i l'evolució del territori"⁵⁵.

Entre les recomanacions dels distints *Encontres de Directors de Plans Estratègics Territorials* organitzats per *Ebrópolis* a Saragossa ens trobem les següents:

- Els indicadors han de ser comuns i *estandarditzats* (Agenda 21) per als distints territoris, basats en normes de certificació i amb flexibilitat per adaptar-se a les peculiaritats de cada territori.
- Els indicadors han de permetre conèixer els impactes en la transformació de la realitat i la rendibilitat social real de les actuacions.
- Els indicadors són la ferramenta perfecta per a l'èxit del PETE, perquè ajuden al seguiment i actualització d'aquells i, avisen de la necessitat de la seua adaptació a les noves circumstàncies, és a dir , a l'evolució del territori.

Güell realitza les següents recomanacions l'hora d'avaluar el PETE:

1. Cal diferenciar entre l'avaluació dels projectes concrets i l'avaluació de l'evolució de la ciutat aconseguint una visió global.
2. S'ha d'estar alerta dels factors externs que afecten l'evolució de la ciutat. Aquestos factors poden deixar obsolet el PETE.
3. L'avaluació s'ha de dirigir a uns factors claus prèviament definits.

Els resultats de l'avaluació permetran redirigir el pla si s'han produït canvis que hagen modificat la situació inicial.

⁵⁵ MARTÍN MESA, A. Y MERINERO RODRIGUEZ (Dir.) (2010): *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, Sevilla, p. 121.

➤ **ORGANITZACIÓ DE L'EXECUCIÓ**

Segons Güell “la implantació del pla precisa un equip directiu i tècnic permanent que siga capaç de materialitzar els acords previs en projectes i realitzacions tangibles”⁵⁶.

L'equip tècnic i l'aparell administratiu seran els encarregats d'implantar el PETEMA i el nucli directiu ha de liderar-lo, amb la supervisió i impuls.

La necessitat de finançament del Pla ha de respondre als següents criteris:

- Estabilitat:
- Diversificació.
- Equilibri
- Adaptabilitat

➤ **AVALUACIÓ DEL PLA I REPROGRAMACIÓ**

S'ha de tenir en compte que el pla ha de desenvolupar-se en un futur i, per tant, allò que s'ha pensat que era vàlid i correcte quan s'havia elaborat ja no ho siga, per exigir més recursos, perquè l'entorn ha canviat, perquè es necessita més temps, etc. Per tant el PETEMA ha de ser controlat i avaluat durant tot el progrés (avaluació *in itinere*), per revisar-lo si existeixen desviacions respecte als objectius i adaptar-lo a noves situacions i condicions.

⁵⁶ FERNANDEZ GÜELL, J. M.(2006). *Planificación Estratégica de ciudades*. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Editorial Reverté, P. 257.

6. CONCLUSIONS

En aquest treball s'ha intentat aproximar-se, en general, a l'estructura de la planta local d'Espanya i, en particular, al concepte de municipi com a entitat bàsica de l'organització territorial de l'Estat, incidint en la seua evolució històrica a Espanya des dels romans fins als nostres dies.

Aquesta planta local ha sigut criticada per l'existència d'un nombre de municipis que és considerat excessiu i perquè molts d'ells tenen poca població que impossibilita la prestació d'uns servicis públics de qualitat.

La necessitat de reformar la LRBRL ha sigut examinada des de distints punt de vista de la doctrina, incidint en els aspectes que afecten a aquells municipis de menys de 5.000 habitants, aquells que anomenen xicotets o *inframunicipis*. També s'ha volgut realitzar una anàlisi de les possibles solucions que ajudarien a resoldre el problema que presenten aquella classe de municipis.

És clar que existeixen diverses solucions als problemes de la inframunicipalitat i una d'elles passa per potenciar les Mancomunitats, tan per part dels seus socis com per les Administracions de nivell superior amb instruments *ad hoc*.

Com a ciutadà que viu en un poble dels considerats xicotets i aquest pertany a una mancomunitat, la Mancomunitat de les Valls, he volgut conèixer la realitat d'aquesta i fer una sèrie de propostes que crec que conduiran a millorar aquesta com a organització pública.

Els nuclis de població arriben a formar-se en un procés complex, a partir de les necessitats de les persones que s'uneixen en un espai geogràfic comú. Des de l'època romana aquests nuclis adquireixen, a través del dret, una caracterització com a institució jurídica.

El concepte de municipi evoluciona en el temps, rebent diferents influències a la península, fins a arribar a conformar-se tal com s'entén hui, en la Constitució de Cadis. La Constitució Espanyola de 1978 atribueix al municipi autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos i categoritza al municipi com a element bàsic de l'organització territorial de l'Estat. Ara bé,

aquesta realitat municipal a Espanya es caracteritzarà per un nombrós nombre de municipis com a herència de l'Antic Règim i, encara que s'han produït diverses reduccions d'aquest nombre, en part, perdurarà fins als nostres dies.

L'estructura de la planta local a Espanya ve conformada a través dels municipis, províncies i illes com a ens territorials. També al seu costat apareixen altres entitats, que parteixen de la voluntat de la seua creació per part de les CC.AA., cas de les comarques, o dels municipis, cas de les mancomunitats, entre d'altres. Tota aquesta tipologia d'ens locals, així com aquells altres ens i organitzacions que depenen d'ells sumen a Espanya més de setze mil. Aquesta multiplicitat d'ens ha sigut sempre un tema de debat entre distintes posicions doctrinals; des de demanar la reducció de municipis a la força, a d'altres que consideren l'autonomia municipal en la seua concepció més ampla, passant per tota mena de posicions intermèdies (fusions voluntàries, conversió en entitats locals menors descentralitzades, etc.).

Actualment a Espanya existeixen 8.117 municipis i d'ells, quasi el 84% són municipis de menys de 5.000 habitants (aquest tipus de municipi és el que la doctrina sol considerar com a xicotet municipi). Encara més, el 47% dels municipis espanyols tenen menys de 500 habitants. Ara bé, en eixos xicotets municipis tan sols viu un poc més del 12% del total de la població a Espanya.

Al cas de la Comunitat Valenciana, esta inframunicipalitat és inferior a la mitjana estatal ja que la població que viu als municipis xicotets representa el 9,20% del total (tres punts inferior respecte al total espanyol). D'altra banda, el 68% del municipis de la Comunitat pertanyen a la categoria de xicotets, siguent aquesta xifra un 14% inferior a la mitjana espanyola.

Els xicotets municipis presenten, a grans trets, una sèrie de característiques semblants, dins de la seua variada i heterogènia tipologia, ja que en ells incloem des de aquells que no superen els 100 habitants fins als que no sobrepassen els 5.000. Entre d'altres, solen presentar un envelliment de la població, una alta taxa de dependència i l'economia té com a activitat principal el sector primari. Respecte al terciari l'activitat es concentra en activitats relacionades amb la salut, l'oci i la naturalesa.

Esta tipus de municipis, com s'ha vist, tenen una sèrie d'inconvenients i desavantatges per realitzar les funcions assignades per la legislació vigent. Els distints autors consideren les següents:

- Suposen una greu fragmentació territorial.
- No presten els servicis adequats.
- Obstaculitzen l'existència d'una vertadera autonomia local.
- Són nocius per al sistema.
- Impedeixen la planificació.
- Els falten recursos, població i servicis.
- Els interessos locals s'han convertit en supralocals.
- La necessitat d'economies d'escala i de grans inversions.
- Falta de controls d'altres administracions derivat de la seua quantitat.

La necessitat de reforma de l'Administració Local està completament acceptada des de qualsevol postura doctrinal així com que és un assumpte molt complex. Ara el que s'hem de preguntar es quin tipus de reforma i com ha de ser aquesta.

En primer lloc, mai podem vincular la reforma a la crisi ja que els problemes són independents a aquesta. Per tant, una reforma basada des de la mirada d'una situació com l'actual, de crisi, no seria adequada.

En segon lloc, una reforma de l'Administració Local no és, tan sols , una reordenació del mapa municipal. El procés és molt més complex ja que s'han de tornar a assignar i clarificar les competències que assumeix cada nivell, tant l'autonòmic com els distints nivells locals. Les possibilitats que ens trobem i que defensen distints autors són diverses i variades. Entre d'altres, podem parlar d'una *segona descentralització* (de dalt cap a baix) fins a una *recentralització* (de baix cap a dalt), passant per postures situades entremig com seria l'assumpció d'un procés de comarcalització , la creació d'àrees administratives, la transformació dels xicotets municipis en entitats locals menors i la creació de municipis capçalera, el foment de la cooperació i col·laboració entre municipis així com l'impuls de les mancomunitats. Possiblement, és necessari un gran consens per donar-li una nova forma a l'organització del territori, definint nous

ens o millorant els existents amb unes característiques pròpies i noves, amb legitimitat democràtica i no derivada.

En tercer lloc, una reforma s'ha de caracteritzar per ser eficaç, legítima i eficient. Eficaç, perquè ha de aconseguir els objectius finals, que és la prestació dels servicis públics; legítima, perquè ha de ser acceptada i recolzada per la ciutadania; i, eficient, perquè ho ha d'aconseguir utilitzant de la millor manera possible els recursos de que disposen.

En quart lloc, ha de ser duradora i per tant, consensuada per tots els partits polítics. Una reforma que sols es suporta en una majoria absoluta d'un partit, acabarà en fracàs.

En cinqué lloc, s'hauria d'incrementar la participació en la despesa pública dels ens locals, ja que aquesta és situa entre un 13 i un 14%, alguns punts per davall del que disposen les entitats locals a molts països d'Europa. Aquest increment de participació en la despesa pública afavoriria el principi de subsidiarietat.

LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS

Els objectius que una mancomunitat pot assumir són la gestió d'obres públiques i servicis de competència municipal. Així, s'assegura la prestació de servicis mínims obligatoris i també la possibilitat d'ampliar el ventall de servicis que no tenen eixa obligatorietat. Els socis desitgen que aquestos servicis és presten mancomunadament per diverses causes, com són la millor prestació d'un servici públic incrementant la seua qualitat, la impossibilitat per prestar-lo separatament, o bé perquè suposa una reducció de la despesa i també perquè no existeix suficientment demanda per establir un servici públic per separat.

Des de molt prompte, a l'any 1975, els cinc municipis que conformen la Mancomunitat van assolir la necessitat de prestar conjuntament una sèrie de servicis. Una vegada constituïda al 1977, la Mancomunitat de les Valls ha anat, a poc a poc, augmentant els servicis que presta, la qual cosa significa que els socis creuen que la potenciació d'aquesta mancomunitat permet millorar la qualitat i la quantitat dels servicis públics i també incrementar la satisfacció dels

usuaris i dels ciutadans. Aquesta consolidació ha sigut possible perquè els cinc municipis han aconseguit millorar l'eficàcia i eficiència en la prestació dels servicis públics obligatoris i al mateix temps s'han adonat que es pot incrementar l'oferta de servicis que individualment considerat un ajuntament no hagués pogut prestar.

Com s'ha descrit al capítol específic sobre la Mancomunitat hi ha tota una gamma de servicis que presta ja la Mancomunitat i d'altres que pretén establir com és el de protecció civil per mig d'una agrupació de voluntaris a la que ella done suport. Ara bé, crec que és el moment d'adonar-se que la Mancomunitat necessita d'un impuls decisiu per part dels cinc ajuntaments perquè pugui convertir-se en una Mancomunitat que treballi en i per al segle XXI.

La proposta de millora de la Mancomunitat que s'ha contemplat en aquest treball és el d'incentivar als cinc municipis, a través dels seus ajuntaments per a implementar un pla estratègic territorial. Si es preguntem el perquè, la resposta és molt senzilla. Les condicions de proximitat dels nuclis de població, el sentit de pertinença a la subcomarca de les Valls, la pròpia experiència mancomunada possibiliten l'existència d'un PETE que ajudi a millorar i incrementar els servicis públics, millori la qualitat de vida i el benestar dels seus ciutadans i aconseguisca crear les bases per a un model de futur desitjat i consensuat per tots els actors implicats. La suma d'esforços i recursos per portar endavant aquest PETE junt a l'implicació de tots els agents possibilitarà definir quins tipus de municipis es desitgen per a un futur, i ajudarà a crear una cultura innovadora i consciència que estimule i promogui a la pròpia Mancomunitat i als cinc municipis, i a la fi, obtingui per als seus ciutadans millors servicis, de major qualitat, i una imatge pròpia i diferenciada per a la Mancomunitat i per al territori de les Valls.

La intenció ha sigut assenyalar un camí, donar una idea, a través d'un exhaustiu anàlisi DAFO, que es factible per a una Mancomunitat que no pot perdre el tren del futur, marcant unes línies d'actuació que ajudin al desenvolupament i la millora de la Mancomunitat com a prestadora de servicis a través d'un procés participatiu, sent els ciutadans, les administracions, les empreses i les distintes associacions qui assenyalen el full de ruta i el destí desitjat.

*ESTUDI I ANÀLISI DE L'ESTRUCTURA DE LA PLANTA LOCAL A ESPANYA. EL PROBLEMA DE LA INFRAMUNICIPALITAT I PROPOSTES PER A SUPERAR-LA:
UN MODEL DE PLA ESTRATÈGIC PER A LA MANCOMUNITAT DE LES VALLS.*

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. LLIBRES

- BAÑON, R. Y CARRILLO, E. (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- COLOMER VIADEL, A. (2006). *Constitución, Estado y Democracia en el siglo XXI*. València: Editorial UPV. 3ª edició corregida i augmentada
- COLOMER VIADEL, A. (2007). *Comunidades y Ciudades, Constituciones y solidaridades*. València: Editorial UPV.
- COSCULLUELA MONTANER, L. Y MEDINA ALCOZ (Directores); HERNANDO RYDINGS (Coord.); CARBONELL PORRAS, E. et al.(2012). *Crisis económica y reforma del régimen local*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters
- DE MIGUEL MOLINA, M., et al. (2012). *Fundamentos de dirección estratégica para organizaciones públicas*. València: Editorial UPV.
- FERNANDEZ GÜELL, J. M.(2008). *Estrategias de ciudades*. Innovaciones tecnológicas con aplicación en el ámbito local. Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, Madrid, España, 31- 54. ISBN 978-84-95336-83-5
- FERNANDEZ GÜELL, J. M.(2006). *Planificación Estratégica de ciudades*. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Editorial Reverté.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (coord.); PARADA VÁZQUEZ, R.... [et al.]. (2010). *Manual de Derecho Local*. Madrid: lustel.
- HERNÁNDEZ, A. M. (2003). *Derecho municipal: parte general*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- IZU BELLOSO, M. J.(2007). El mapa local de Navarra. En *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*. Editorial Aranzadi.
- OLTRA CLIMENT, F. y DE MIGUEL MOLINA, M. (2007). *Gestión Administrativa I*. València: Editorial UPV.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2003). *Municipios y provincias. Historia de la Organización Territorial Española*. Ed. FEMP-INAP-CEPC, Madrid.

- TOMÁS Y VALIENTE, F.(1983). *Manual de Historia del Derecho Español*. Madrid: Tecnos. 4ª ed.
- ROBBINS, S. P. Y JUDGE, T. (2010). *Introducción al comportamiento organizativo*. Madrid: Pearson.
- RIVERA VILAS, LUIS M. (2004) *Marketing para las Administraciones Públicas*. València: Editorial UPV.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, C.(1943). *Ruina y extinción del municipio a España e instituciones que lo reemplazan*, Buenos Aires 1943.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.(2012). *Derecho Administrativo, Parte general*. Madrid: Tecnos. Octava edició.
- VELASCO CABALLERO, F.(2013). Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario del Derecho Municipal nº 6, año 2012*. Pp 23-60. Madrid. Editorial Marcial Pons.

7.2. DOCUMENTS ELECTRÒNICS

- ACOSTA SÁNCHEZ, J. (2009). “Aproximación a la problemática del municipio: Historia, constituciones y crisis actual”. *Sociedad: boletín de la Sociedad de Amigos de la Cultura de Vélez-Málaga*, n. 8, p. 5-20. [Consulta: 8 de febrer de 2012]. Disponible en:
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2999285>
- AJUNTAMENT DE FAURA. (2009). *Auditoria ambiental Faura. Diagnosi global de l'auditoria ambiental*. Tomo VI. [Consulta: 4 de juliol de 2013]. Disponible en:
http://www.fauraweb.net/datos_web/ficheros/File/DIAGNOSIS%20GLOBAL.doc
- AJUNTAMENT DE FAURA. (2009). *Auditoria ambiental Faura. Pla d'acció ambiental*. Tomo VII. [Consulta: 4 de juliol de 2013]. Disponible en:
http://www.fauraweb.net/datos_web/ficheros/File/PLA%20ACCIO%20AMBIENT AL%202010.pdf
- ARENILLA SÁEZ, M. (2012). El pequeño municipio: núcleo democrático vs. Prestación de servicios, en AA.VV., *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autónomo*. Colección Documentos e Informes (D+I). Fundación Democracia y Gobierno Local. [Consulta: 25 d'octubre de 2012]. Disponible en:
http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf
- BANDRÉS, JOSÉ M. (2009). La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, n. 20, p. 7-22. [Consulta: 19 de noviembre de 2012]. Disponible en:
http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/449/qdl20_04_est01_bandres.pdf?sequence=1
- BAYONA ROCAMORA, A. (2012)., La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autónomo, en AA.VV., *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autónomo*. Colección Documentos e Informes (D+I). Fundación Democracia y Gobierno Local. [Consulta: 25 d'octubre de 2012]. Disponible en:
http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf
- BOSCH ROCA, N. y QUERALT ESPASA, M. (2008). *La Hacienda de los gobiernos locales supramunicipales en la Unión Europea (UE-15)*. Fundación Democracia y Gobierno Local. [Consulta: 29 d'abril de 2012]. Disponible en:
<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/883>

- BOSCH ROCA, N. y SOLÉ-OLLÉ, A. (2013). Una valoración preliminar de la reforma de la administración local en España. *Informe IEB sobre federalismo fiscal*, p 80-87. Institut d'Economia de Barcelona (IEB)/ Instituto de Estudios Fiscales (IEF). [Consulta: 30 de juny de 2013]. Disponible en:
http://www.ieb.ub.edu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=401&id=5&Itemid=131
- BOTEY, R. et. al. (2013). *Valores normales de precipitación mensual 1981-2010*. Madrid: AEMET. [Consulta: 23 d'abril de 2013]. Disponible en:
http://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/publicaciones/Valores_mensuales_1981_2010/Normales_mensuales_1981_2010.zip
- CARBONELL PORRAS, E. (2013). La planta del Gobierno Local. *VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013*. [Consulta: 3 de juny de 2013]. Disponible en:
<http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-368-VIII-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>
- CASTELLANO PRATS, J. L. (2010). Municipios rurales y estructura territorial: la Agencia Provincial de Planeamiento y Desarrollo Municipal de la Diputación de Zaragoza, como propuesta de concertación municipal. *Anuario aragonés del gobierno local*, n. 2, p. 243-285. [Consulta: 25 d'abril de 2012]. Disponible en:
<http://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/30/89/12castellano.pdf>
- CEBRIAN ABELLÁN, A. C. (2003). Génesis, método y territorio del desarrollo rural con enfoque local. *Papeles de geografía*, n. 38, p. 61-76. [Consulta: 26 d'abril de 2012]. Disponible en:
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=918901>
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS. (2007). *Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles*. Madrid. [Consulta: 26 de març de 2013]. Disponible en:
http://www.circulodeempresarios.org/sites/default/files/publicaciones/2007/09/1_3.pdf
- EMBID IRUJO, A. (2011). Informe general sobre el gobierno local en 2011". *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 3, p. 11-36. [Consulta: 28 de gener de 2013]. Disponible en:
<http://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/32/25/01embidirujo.pdf>

- EMBID IRUJO, A. (2011). Crisis económica y reforma local. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 3, p. 443-469. [Consulta: 28 de gener de 2013]. Disponible en:
<http://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/32/25/14embidirujo.pdf>
- FARINÓS DASÍ, J. , et al. (2005) Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. n. 39* . ISSN 0212-9426, p. 117-149. [Consulta: 1 de juny de 2012]. Disponible en:
<http://hdl.handle.net/10045/15500>
- FIDALGO PÉREZ, D. (2000). Las Entidades locales en la mundialización. *Revista española de control externo, vol. 2, no 6*, p. 113-151. [Consulta: 25 d'abril de 2012]. Disponible en:
<http://dialnet.unirioja.es/download/articulo/1069862.pdf>
- FONT, J.; PARRADO DÍEZ S. (2000) Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades. *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, nº 3, p. 124-138. [Consulta:10 d'abril de 2012]. Disponible en:
http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (2012). Gobierno local y reorganización territorial:¿ la reforma vendrá de Europa?.*Anuario del Gobierno Local 2011*, p. 11-39. [Consulta: 26 d'octubre de 2012]. Disponible en:
<http://hdl.handle.net/10873/1247>
- GARCÍA, NADIA. (2007). *Esquema del Plan Estratégico Territorial de la Mancomunidad del Centro de Intibucà, Honduras*. Tesina del Màster en Medi Ambient Urbà i Sostenibilitat. UPC. [Consulta: 19 de juny de 2013]. Disponible en:
http://www-cpsv.upc.es/tesines/resummaus_ngarcia.pdf
- GARCÍA INIESTA, R. (2003). La planificación estratégica en el medio rural y su aplicación en el Alto Almanzora (Almería). *Revista de Humanidades y ciencias sociales del IEA, n. 19*, pp. 95-116. [Consulta: 16 de agost de 2013]. Disponible en:
[http://www.dipalme.org/Servicios/Anexos/anexosiea.nsf/VAnexos/IEA-B19-C4/\\$File/B19-C4.pdf](http://www.dipalme.org/Servicios/Anexos/anexosiea.nsf/VAnexos/IEA-B19-C4/$File/B19-C4.pdf)

- HEINEL HURBERT. (2012). Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del “Estado de las Autonomías, en AA.VV., *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Colección Documentos e Informes (D+I). Fundación Democracia y Gobierno Local. [Consulta: 25 d’octubre de 2012]. Disponible en:
http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf
- JIMENEZ ASENSIO, R.(2012).Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta, en AA.VV., *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Colección Documentos e Informes (D+I). Fundación Democracia y Gobierno Local. [Consulta: 25 d’octubre de 2012]. Disponible en:
http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf
- LÓPEZ RAMÓN, F. Políticas ante la fragmentación del mapa municipal. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 313-314, pp. 67-104. [Consulta: 25 de febrer de 2013]. Disponible en:
<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9923>
- MANCOMUNITAT DE LES VALLS (2010). *Infomanco, n.1. Butlletí d’informació de la Mancomunitat de les Valls*. [Consulta: 3 de juny de 2013]. Disponible en:
http://www.lesvalls.es/es/sites/lesvalls.portalesmunicipales.es/files/INFOMANCO%201_0.pdf
- MANCOMUNIDAD INTEGRAL VALLE DE ALAGÓN.(2006). *Plan Estratégico figura jurídica Mancomunidad integral de San Marcos*. [Consulta: 31 de maig de 2013]. Disponible en:
http://www.mancomunidadvalledelalagon.es/pub/documentos/documentos_Plan_Estrategico_Mancomunidad_28c565e9.pdf
- MARCOU, GÉRARD. (2010). La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué? *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 313-314, p. 55-65. [Consulta: 25 de febrero de 2013]. Disponible en:
<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9922>
- MARTÍN MESA, A. Y MERINERO RODRIGUEZ (Dirs.) (2010): *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, Sevilla. [Consulta: 3 d’agost de 2013]. Disponible en:

<http://blogs.uaen.es/catpetdlg/wp-content/uploads/2012/09/Libro-Planificacion-Estrategica-Territorial.pdf>

- MERLONI, F. (2010). La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España. *Anuario del Gobierno Local 2010*, p. 489-519. [Consulta: 19 de noviembre de 2012]. Disponible en:

http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/745/MERLONI_p489_519_Anuario2010.pdf?sequence=1
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2007). *Base de datos general de entidades locales. Metodología*. [Consulta: 20 de noviembre de 2012]. Disponible en:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/MetodologiaBDGEL.pdf>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). *Reforma para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. [Consulta: 23 de febrero de 2013]. Disponible en:

<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/ronlyres/4D8C0C86-0895-4592-B65C-B4BAAADEBEE5/228275/AdministracinLocal1.pdf>
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2010) *Estudio sobre el Registro de las Entidades Locales*. [Consulta: 11 de maig de 2012]. Disponible en:

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/estudios/estudios_generales/parrafo/04/datos-graficos-2010.pdf
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2009) *Las Entidades Locales en la Comunidad Valenciana*. [Consulta: 11 de maig de 2012]. Disponible en:

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/estudios/estudios_ccaa/parrafo/011/LASENTIDADESLOCALESENLACOMUNITATVALENCIANA.pdf
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2003). La Administración Local en la Constitución de 1978. *Berceo*, n. 145, pp. 69-104. [Consulta: 5 de maig de 2012]. Disponible en:

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=106211>
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2003). Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 291, p. 779-826. [Consulta: 19 de maig de 2011]. Disponible en:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9198&path%5B%5D=9247>

- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.. (2010). Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y Sociedad*, vol. 47, n.3, p. 67-91. [Consulta: 5 de maig de 2012]. Disponible en:

<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/22663>
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2006). El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España. *Xeografía. Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente*, n. 6, p. 115-132. [Consulta: 9 de juny de 2012]. Disponible en:

https://dspace.usc.es/bitstream/10347/3751/1/P%C3%A1ginas%20desdeXEOGRAFICA_6_2006-6.pdf
- RODRÍGUEZ MÀRQUEZ, J.(2012). Notas para una racionalización competencial en el nivel local. *Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 4*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico.p 45-54. [Consulta: 17 de gener de 2013]. Disponible en:

http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/4_cuadernos_diciembre2012.pdf
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005). El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial. *Boletín de la AGE*, n. 39, p. 59-86. [Consulta: 13 de maig de 2012]. Disponible en:

<http://www.boletinage.com/39/03-EL%20GOBIERNO.pdf>
- SAN JOSÉ PÉREZ, M. A. (2012). *Planificación estratégica de los municipios pertenecientes a la Mancomunidad Campos de Peñafiel (Valladolid)*. Dirigida per García Fernández , R. Tesis final de màster. Universidad de Valladolid. [Consulta: 16 de juny de 2013]. Disponible en:

<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/1725>
- SORRIBES MONRABAL, J.(2011). La regió metropolitana de València: quin model de governació?. *Quaderns de l'Horta*, n. 7. *Suplement de la Revista Papers de l'Horta*, n. 31. p. 1-12. [Consulta: 2 de maig de 2012]. Disponible en:

<http://www.fhortasud.org/rs/870/d112d6ad-54ec-438b-9358-4483f9e98868/c58/filename/l-horta31.pdf>
- TORRES COBAS, F. (2003). La autonomia local en España en los albores del siglo XXI. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 2. [Consulta:r de 2012]

http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/41/qdl02_08_est04_torres.pdf?sequence=1

- TOSCANO GIL, F. (2011). *Los consorcios metropolitanos. Claves del gobierno Local, n. 13*. Fundación Democracia y Gobierno Local. [Consulta: 22 de noviembre de 2012]
<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/981>
- ULIED, A. ET. AL.(2012). La diagnosi del territori com a suport de les decisions estratègiques. *Guies metodològiques per a la planificació estratègica, n. 3*. Diputació de Barcelona.[Consulta: 31 de juliol de 2013]. Disponible en:
<http://www1.diba.cat/liblioteca/pdf/51168.pdf>
- UPV (2007). *Pla Estratègic de la UPV 2007/2014*. [Consulta: 18 de juny de 2013]. Disponible en:
<http://www.upv.es/entidades/SEPQ/infoweb/sepq/info/U0553827.pdf>
- VELASCO CABALLERO, F.(2011). La planta local en España: Criterios para la toma de decisiones. *Anuario de Derecho Municipal 2010, n. 4*. Madrid. Editorial Marcial Pons.[Consulta: 3 de juny de 2012]. Disponible en:
http://www.gobiernolocal.org/docs/noticias/Indice_y_estudio_introductorio_ADM_2012.pdf
- VELASCO CABALLERO, F. Y VIVER I PI-SUNYER, C. (2012). Competencias para la reforma de la planta local, en AA.VV., *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Colección Documentos e Informes (D+I). Fundación Democracia y Gobierno Local. [Consulta: 25 d'octubre de 2012]. Disponible en:
http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf
- VILALTA FERRER, MAITE. (2010). Los servicios prestados por los municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos. *Colección Documentos e Informes (D+I): Informe sobre Financiación Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. p. 97-128. [Consulta: 29 d'octubre de 2012]. Disponible en:
<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/603>

7.3. TREBALLS FINAL DE CARRERA DE GAP DE LA UPV.

- ALMENARA GIRONÉS, M. (2012). *Plan de saneamiento económico financiero: Entidades Locales*. Dirigida per M. L. Martí Selva. UPV, Facultat d'administració i direcció d'Empreses. [Consulta: 29 de gener de 2013]. Disponible en:
<http://hdl.handle.net/10251/18452>
- CARBONELL ROS, E.(2012). *Les Mancomunitats: La Mancomunitat de l'Horta Nord, estudi, diagnòstic i proposta de millores*. Dirigida per F. J. Company Carretero. UPV, Facultat d'Administració i Direcció d'Empreses. [Consulta: 4 d'octubre de 2012]. Disponible en:
<http://hdl.handle.net/10251/17351>
- ROIG BARROSO, L. (2013). *Análisis de la situación actual de la policía local en los pequeños municipios de la comunidad valenciana y propuesta de creación de un cuerpo de policía autonómico*. Dirigida per E. Guijarro Tarradellas y M. E. Babiloni Griñon. UPV, Facultat d'Administració i Direcció d'Empreses. [Consulta: 15 de juliol de 2013]. Disponible en:
<http://hdl.handle.net/10251/27214>