




Funcionalidad del espacio comarcal y efecto de los instrumentos sectoriales de planificación formativa y de la ocupación. Aplicación a La Marina Baixa (Comunitat Valenciana)

The functionality of the Comarcal Space and the Impact of Sectoral Training and Employment Planning Instruments: Application to the Marina Baixa (Valencian Community)

AUTORÍA

Àngels Domènech
García 

Programa de Doctorado Interuniversitario en
Turismo, Universidad de Alicante.

J. Fernando
Vera-Rebollo 

Instituto Universitario de Investigaciones
Turísticas, Universidad de Alicante.

DOI

<https://doi.org/10.14198/INGEO.30544>

CITACIÓN

Domènech García, A., & Vera-Rebollo, J. F. (2025). Funcionalidad del espacio comarcal y efecto de los instrumentos sectoriales de planificación formativa y de la ocupación. Aplicación a La Marina Baixa (Comunitat Valenciana). *Investigaciones Geográficas*. Advance online publication. <https://doi.org/10.14198/INGEO.30544>

CORRESPONDENCIA


Àngels Domènech García
(angels.domenechgarcia@gmail.com)

HISTORIA

Recibido: 25 julio 2025
Aceptado: 26 septiembre 2025
Publicación anticipada: 23 diciembre 2025

TÉRMINOS

© Àngels Domènech García, J. Fernando
Vera-Rebollo

 Este trabajo se publica bajo una
licencia Creative Commons de Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Resumen

El presente trabajo se centra en el análisis de los procesos de reorganización territorial en una comarca litoral de la Comunitat Valenciana, La Marina Baixa, entendidos como las dinámicas de transformación funcional, institucional y socioeconómica que afectan a la articulación del espacio comarcal, así como en valorar la funcionalidad territorial de dos instrumentos de planificación sectorial —empleo y formación— de reciente aplicación. Desde la dimensión del desarrollo territorial, se examinan estos procesos de cambio y la capacidad de dichos instrumentos para articular políticas públicas supramunicipales y responder a los desafíos de cohesión y planificación territorial a escala intermedia. La investigación adopta una metodología cualitativa que combina el análisis documental y normativo, el tratamiento de indicadores socio-demográficos y territoriales, y la elaboración de cartografía temática mediante SIG. El estudio de caso se aplica a La Marina Baixa por su carácter representativo de las tensiones entre fragmentación administrativa, concentración litoral y desequilibrio territorial en contextos de especialización turística. Los resultados muestran el potencial de la escala comarcal como ámbito operativo para la formulación de estrategias territoriales adaptadas, así como el interés de los instrumentos sectoriales analizados —los Pactos Territoriales por el Empleo y los Consejos Territoriales de la Formación Profesional— como mecanismos de concertación y planificación compartida. Estos permiten avanzar hacia una gobernanza territorial más integrada y coherente, si bien sus limitaciones organizativas e institucionales evidencian la necesidad de consolidar marcos de actuación más estables, coordinados y dotados de apoyo político y recursos.

Palabras clave: Comarca; gobernanza territorial; desarrollo socioeconómico; Marina Baixa; cooperación supramunicipal; políticas públicas; formación; ocupación.

Abstract

This paper focuses on the analysis of territorial reorganization processes in a coastal “comarca” (subregional district) of the Region of Valencia, the Marina Baixa, understood as functional, institutional, and socio-economic transformations that affect the articulation of *comarcal* spaces. It also assesses the territorial functionality of two recently implemented sectoral planning instruments related to employment and training. From

the perspective of territorial development, the study examines these processes of change and the capacity of such instruments to articulate supra-municipal public policies and respond to the challenges of territorial cohesion and spatial planning on an intermediate scale. The research adopts a qualitative methodology that combines documentary and regulatory analysis, the treatment of socio-demographic and territorial indicators, and the production of thematic cartography using GIS tools. The case study focuses on the Marina Baixa, due to its representativeness of the tensions between administrative fragmentation, coastal concentration, and territorial imbalance in contexts of tourism-led specialization. The results highlight the potential of the *comarcal* scale as an operational framework for designing adapted territorial strategies, as well as the relevance of the sectoral instruments analyzed—the Territorial Pacts for Employment and the Territorial Councils for Vocational Training—as mechanisms of coordination and shared planning. These instruments foster more integrated and coherent territorial governance, although their organizational and institutional limitations reveal the need to consolidate more stable, coordinated frameworks with stronger political backing and resource allocation.

Keywords: *Comarca*; territorial governance; socioeconomic development; Marina Baixa; supra-municipal cooperation; public policies; training; employment.

1. Introducción

El debate sobre la organización del territorio y el papel de la planificación, a escala intermedia, y su desarrollo desde la administración autonómica, tiene especial interés en el caso de la Comunitat Valenciana ya que, aunque existe un reconocimiento normativo del ámbito comarcal como principio organizativo, persiste la ausencia de una institucionalización efectiva de la escala comarcal (Salom Carrasco, 1993). La comarca, por tanto, se configura aquí no como una entidad administrativa consolidada, sino como un espacio de planificación funcional, empleado por la administración autonómica como marco operativo en determinadas políticas sectoriales (Membrado-Tena, 2016). Con esta finalidad, el presente artículo centra su análisis en la comarca de La Marina Baixa, unidad espacial sometida a profundas transformaciones desde mediados del siglo XX como consecuencia de la irrupción del turismo y el auge de la función residencial no permanente, con efectos sobre la estructura demográfica, la organización funcional del espacio y la gobernanza territorial.

En este contexto, se analiza el efecto de dos instrumentos sectoriales promovidos por la Generalitat Valenciana: el Consell Territorial de la Formació Professional (CTFP) y el Pacte Territorial per l'Ocupació de La Marina Baixa (POMB). Ambos se conciben como dispositivos de cooperación territorial para el diseño y gestión de políticas públicas a escala comarcal, centradas en la empleabilidad, la cualificación profesional y el desarrollo económico sostenible.

El estudio aborda estos instrumentos como mecanismos operativos de planificación sectorial, insertos en una lógica de gobernanza supramunicipal, que podrían contribuir a estructurar políticas de empleo y formación más coherentes con las especificidades del territorio comarcal.

En este sentido, el balance de las políticas públicas de planificación territorial en la Comunitat Valenciana presenta avances normativos y estratégicos, pero también limitaciones en la consolidación de escalas intermedias de gobernanza, especialmente en lo relativo al desarrollo efectivo de la planificación supramunicipal y comarcal (Olcina Cantos & Vera Rebollo, 2023).

En cuanto al marco de análisis, centrado en las divisiones del espacio y comarcalización, la organización territorial ha constituido tradicionalmente uno de los ejes centrales de estudio en la disciplina geográfica, al analizar el modo en que se manifiestan y articulan las estructuras políticas, sociales y económicas sobre un territorio.

En este sentido, las regiones histórico-administrativas constituyen una de las formas primigenias de división del espacio, sirviendo como base elemental para entender la articulación territorial a lo largo del tiempo. Como señala Espejo Marín (2003, p. 67), “la división del espacio en unidades distintas y precisas responde a una necesidad política y antigua”, sustentándose en criterios de índole administrativa, entre otros, y con referencia al pasado de las comunidades que habitan un territorio determinado.

Más allá de la diversidad de enfoques existentes en los estudios regionales y de los debates conceptuales en torno a la noción misma de región (Gómez Mendoza, 2001), en este trabajo se adopta una aproximación funcional y relacional, en consonancia con los planteamientos contemporáneos del desarrollo territorial (Olcina Cantos & Baños Castiñeira, 2004). Desde esta perspectiva, la región se concibe como una construcción

espacial dinámica, estructurada por procesos sociales, institucionales y económicos. Tal y como argumenta Molina Ibáñez (1986, p. 81), una región constituye “una individualización del espacio que guarda un orden y está gobernado por unos principios que derivan de un proceso y, por tanto, están sometidos a temporalidad”. Esta visión permite subrayar el carácter funcional y estratégico de las divisiones territoriales, en tanto que responden a fines concretos y se adaptan a contextos cambiantes.

Desde visiones renovadas del análisis regional, es evidente que la creciente importancia de una nueva cultura del territorio abre nuevos campos de trabajo, siempre que se supere la dedicación a las clasificaciones regionales rígidas y excluyentes y se apueste por métodos flexibles. De hecho, como indica Gómez Mendoza (2001), las regiones de los niveles o escalas medias están convocadas a un cada vez mayor protagonismo en la política y en el desarrollo.

Ya hace décadas, Vilà Valentí (1980) sostenía que la visión geográfica es la que más se aproxima al concepto de región como una realidad percibida por sus habitantes, articulada mediante una historia común y rasgos sociopolíticos compartidos que generan vínculos de pertenencia. En este marco, la comarca puede entenderse como un ámbito político-territorial idóneo para analizar los procesos de organización espacial y su efecto en la configuración de realidades funcionales en el territorio, además de su identificación como ámbito de referencia histórico y sociocultural.

Durante el siglo XIX, el concepto de comarca se asoció al Antiguo Régimen, ya que la definición territorial de la misma se relacionaba con el área de influencia del municipio que ejercía la capitalidad. Esta concepción impidió su reconocimiento como entidad territorial en la Constitución de 1812 y que no se incluyera en los debates de organización territorial hasta mucho tiempo después.

La cuestión es que el hecho comarcal ha sido un tema recurrente en el pensamiento político del siglo XX en distintas comunidades autónomas, como Cataluña¹, Aragón o en el País Vasco y la comarca del Bierzo en Castilla y León (Burgueño Rivero, 2001; Membrado-Tena, 2016), introduciéndose de nuevo en el debate con la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local (Orduña Rebollo, 2003; Ventura Fernández & Fernández-Latorre, 2011).

La Constitución de 1978, aunque no reconoce explícitamente a la comarca como entidad administrativa, permite su institucionalización en el Título VIII. El artículo 141.3 establece que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”, y el artículo 152.3 permite que los Estatutos de Autonomía configuren circunscripciones territoriales propias con personalidad jurídica. Por tanto, como concluye Entrena Cuesta (1984), la Constitución establece entes locales obligatorios (municipio y provincia) y otros optativos, entre los que podría incluirse la comarca si la comunidad autónoma así lo establece.

Desde el ordenamiento estatal, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local reconoce en su artículo 3.2.a) la posibilidad de crear comarcas como entidades locales, y en sus artículos 42 a 44 establece los requisitos para su constitución por parte de las comunidades autónomas. No obstante, la posterior Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) refuerza el papel de las diputaciones provinciales frente a las entidades supramunicipales, debilitando de facto la posibilidad de consolidar la escala comarcal en muchas regiones (Membrado-Tena, 2016).

En el caso de la Comunitat Valenciana, la referencia a comarca como entidad supramunicipal aparece citada, por ejemplo, en el anteproyecto de Constitución para el Estatuto Valenciano de 1906 y, durante la Segunda República, en diversos proyectos estatutarios (Ferreira Fernández, 2000; Juan i Fenollar, 1981).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, promulgado en 1982 y reformado en 2006, señala en su artículo 65 que “las comarcas son circunscripciones administrativas de la Generalitat y Entidades Locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes” y que “una ley de Les Corts, en el marco de la legislación del Estado, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios, podrá determinar la división comarcal, después de ser consultadas las entidades locales afectadas”. Pero no ha habido una clara apuesta política por la división comarcal como herramienta de organización territorial y administrativa valenciana (Membrado-Tena, 2016; Tormo i Santonja, 2008).

1 En Cataluña, desde hace años se plantea el debate de la reorganización territorial (Gómez Mendoza, 2001), atendiendo a que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006) establece las veguerías como entidades territoriales, superiores a la comarca, tal y como indica la Ley de Veguerías (2010). No obstante, las reclamaciones sobre la creación de nuevas veguerías y de las disputas sobre la capitalidad y la nomenclatura, junto con una sentencia del Tribunal Constitucional, hace complicado que esta medida se lleve a cabo.

De este modo, el mapa político-administrativo valenciano, como comunidad autónoma, se estructura mediante tres provincias y 542 municipios, con un papel aún marginal de las estructuras supramunicipales. Este modelo presenta limitaciones evidentes para el desarrollo endógeno, tal y como señala Boisier (2016), al requerir la descentralización efectiva la integración de dimensiones funcionales, territoriales y políticas, que en el caso valenciano se reducen principalmente a la funcional, donde la división comarcal opera como base para la prestación de servicios sectoriales, como sanidad o educación. Esta configuración territorial, centrada en la funcionalidad de la comarca para la prestación de servicios, contrasta con la ausencia de una verdadera gobernanza comarcal, lo que plantea retos significativos para la coordinación y la cooperación supramunicipal.

En la historia reciente de la administración autonómica valenciana, siguiendo a Membrado-Tena (2013, 2016), se pueden distinguir cuatro momentos o visiones políticas sobre la cuestión comarcal:

- *Periodo de 1982 a 1986.* Etapa inicial con impulso comarcal. Se crea la Conselleria de Administración Pública y el Consell Metropolità de l'Horta, único ente supramunicipal de carácter territorial (Burriel de Orueta, 2009).
- *Periodo de 1987 a 1989.* Se aprueban las Demarcaciones Territoriales Homologadas (DTH), que pasaron a estructurar funcionalmente la gestión sectorial: sanidad, educación, Servicio de Proximidad (PROP), justicia, entre otras (Membrado-Tena, 2016).
- *Periodo de 1990 a 2006.* Periodo caracterizado por el desinterés por la reforma de la ordenación territorial por parte del gobierno autonómico valenciano. Las DTH siguen usándose, pero sin voluntad de desarrollo político.
- *Periodo de 2006 hasta la actualidad.* Con la reforma estatutaria y la aprobación de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, se refuerza el encaje jurídico de la comarca como entidad local.

En el momento actual, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, y modificada por el Decreto 116/2011, es el instrumento marco de la ordenación del territorio, tal y como recoge la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), y sus modificaciones posteriores, de tal modo que se constituye como el instrumento rector del modelo territorial valenciano para los próximos años.

Atendiendo a criterios funcionales, urbanísticos y estratégicos, en la ETCV se establecen, 15 ámbitos supramunicipales² que se definen como áreas funcionales y cuya finalidad es la descentralización de los servicios de la Generalitat y facilitar la gestión territorial. No obstante, se sigue hablando de las 34 comarcas equivalentes al primer nivel de las Demarcaciones Territoriales Homologadas (DTH) de 1988, pero solo por temas estadísticos (Muñoz Criado & Doménech Gegori, 2012).

Las áreas funcionales del territorio, según la directriz 89 de la ETCV, son ámbitos territoriales intermunicipales entre el espacio regional y el municipal, como se definen en la LOTUP, y se delimitan a partir de criterios como los desplazamientos de personas, la expansión urbana, la prestación de servicios supramunicipales y los corredores de transporte público, lo que permite articular el territorio de manera más eficiente y ordenada (Membrado-Tena, 2016).

La ETCV contempla la cooperación entre municipios para desarrollar fórmulas mancomunadas o consorcios para reducir costes de prestación de servicios básicos y facilitar la implantación de usos económicos de escala supramunicipal. Un enfoque pragmático y necesario pero que dificulta la consolidación de la escala comarcal como ámbito de planificación operativa.

En resumen, la comarcalización ha sido reconocida en el discurso académico y político, pero su consolidación como nivel de gobierno efectivo ha quedado fragmentada y relegada a una funcionalidad parcial. Si bien queda patente la gran ventaja de este nivel subautonómico a la hora de definir unidades espaciales desde distintas perspectivas e incluso se ha demostrado hasta qué punto muchas de las políticas y sobre todo la gestión se han de plantear a este nivel (Gómez Mendoza, 2001).

En este contexto, el papel de la Generalitat Valenciana ha sido ambivalente: por un lado, utiliza la escala comarcal como referencia operativa en la prestación de servicios (DTH), pero, ha evitado su institucionalización plena como nivel intermedio de gobierno. Esta situación lleva a revisar la aparición de instrumentos —como los consejos territoriales o los pactos por el empleo— que, aunque carecen de un respaldo jurídico como

² Els Ports-Baix Maestrat, Castellón, El Valle del Palancia, Valencia, Requena-Utiel, La Ribera del Xúquer, Xàtiva, La Safor, La Vall d'Albaida, La Marina Alta, Alcoi, La Marina Baixa, El Vinalopó, Alicante-Elx y La Vega Baja.

entes comarcales plenamente institucionalizados, operan en esta escala y son impulsados por la propia comunidad autónoma valenciana.

2. Metodología

La metodología desarrollada requiere la presentación del área de estudio, en este caso la comarca de La Marina Baixa, con especial atención a su delimitación geográfica y evolución como entidad territorial, así como los procesos de reorganización espacial que tienen lugar desde la década de 1960 y que explican los desequilibrios internos de este territorio. La metodología se ha centrado en el análisis de las fuentes de datos demográficos y socioeconómicos, para valorar el efecto de dos instrumentos sectoriales cuya aplicación permite alcanzar resultados concretos.

2.1. Área de estudio y su relevancia. La reorganización del espacio comarcal desde los años 60 del siglo XX

La comarca de La Marina Baixa³, situada en el litoral noreste de la provincia de Alicante, abarca una superficie de 578,7 km², lo que equivale a un 2,5 % del territorio regional, integrada por 18 municipios. A fecha 1 de enero de 2024, el conjunto comarcal contaba con una población total de 202.817 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, INE), lo que supone una densidad de 350,5 habitantes por km², por encima de la media de la comunidad autónoma, que se sitúa en 228,5 habitantes/km². Este dato, no obstante, debe matizarse por el fuerte desequilibrio interno que caracteriza a la comarca.

La delimitación actual de La Marina Baixa fue definida funcionalmente en la *Propuesta de demarcaciones territoriales homologadas* (Generalitat Valenciana, Decreto 170/1985, de 28 de octubre), sin reconocimiento político-administrativo formal, aunque asumida de facto en diversas áreas de planificación sectorial, como sanidad o educación.

Desde el punto de vista de la zonificación territorial autonómica, La Marina Baixa ha sido identificada como “área funcional” particular por la ETCV, reconociendo su carácter estructurado y su capacidad para desarrollar dinámicas de planificación supramunicipal (Muñoz Criado & Doménech Gregori, 2012). En este sentido, en el año 2018, la Generalitat Valenciana propone la elaboración de un Plan de Acción Territorial de carácter integral para el territorio conocido como Comarcas Centrales Valencianas, en el que La Marina Baixa se integra como ámbito geográfico sujeto a planificación. Es de notar que este instrumento no ha visto finalmente la luz en su aprobación definitiva⁴.

El territorio comarcal de La Marina Baixa está articulado por la red viaria del corredor mediterráneo, y se ve complementado por la infraestructura ferroviaria (Transporte Metropolitano de Alicante, TRAM, Línea 9), que conecta la ciudad de Alicante con Benidorm y Dénia, a lo largo del eje costero. Esta línea no solo refuerza la integración funcional de los municipios del litoral de La Marina Baixa, sino que también facilita la conectividad turística y laboral con otras áreas del sur valenciano.

En cuanto a la conectividad comarcal interior-litoral, se realiza mediante una red de carreteras autonómicas y provinciales, que cumple un papel fundamental en la cohesión territorial.

La articulación funcional de La Marina Baixa como comarca se ha configurado a lo largo de un proceso condicionado por factores históricos, geográficos, institucionales y socioeconómicos. Como ámbito territorial, esta comarca ha experimentado una profunda transformación territorial y socioeconómica desde la década de 1960. Esta década marca un punto de inflexión significativo en su dinámica poblacional, asociada al proceso de terciarización y a la urbanización, impulsado por la eclosión y desarrollo de la actividad turística y los procesos inmobiliarios (Doménech García & Vera-Rebollo, 2018; Navalón García, 1999).

De este modo, es significativo que, en la primera mitad del siglo XX, la comarca experimenta una pérdida acumulada del 14,63 % de su población. Esta dinámica regresiva se explica por la falta de industrialización, el envejecimiento de la población, la emigración y las limitaciones de las actividades económicas tradicionales (Quereda Sala, 1986). A partir de 1950, se inicia el cambio de tendencia: el decrecimiento se detiene y comienza un notable aumento poblacional, especialmente a partir de los años 60 del siglo XX.

3 En su ensayo de división comarcal, Rosselló Verger (1964) diferencia La Marina, abarcando hasta Benissa, y el Marquesat de Dénia.

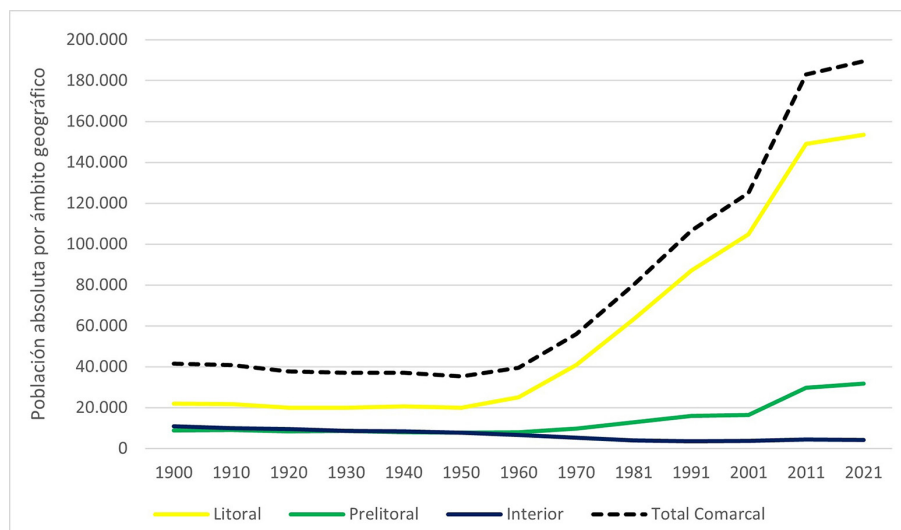
4 RESOLUCIÓN de 20 de diciembre de 2018, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se inicia el Plan de acción territorial de las comarcas centrales de la Comunitat Valenciana.

Figura 1. Localización de la comarca de La Marina Baixa en el contexto autonómico y estatal



Fuente: Instituto Cartográfico Valenciano (ICV) (s. f.) e Instituto Geográfico Nacional (IGN) (s. f.). Elaboración propia

Como se observa en la Figura 2, la población comarcal inicia un ciclo expansivo sostenido a partir de la década de 1960, tras décadas de estancamiento y pérdida demográfica, pasando la población de 35.319 habitantes en 1950 a 202.817 en 2024 (INE), lo que supone un incremento acumulado del 474 %. Sin embargo, este crecimiento presenta fuertes contrastes internos cuando se analiza por ámbitos geográficos. Mientras los municipios del litoral registran un crecimiento exponencial, impulsado por el turismo y la urbanización, los del prelitoral experimentan una expansión más sostenida vinculada a procesos de urbanización y transformación residencial derivados en buena parte desde la vecina costa. Pero, en claro contraste, el interior mantiene una tendencia regresiva, con pérdida demográfica continuada en la mayoría de los municipios.

Figura 2. Evolución de la población en La Marina Baixa por ámbitos geográficos (1900–2021)⁵

Fuente: Censos de Población 1900–2021. Instituto Nacional de Estadística (s. f.). Elaboración propia

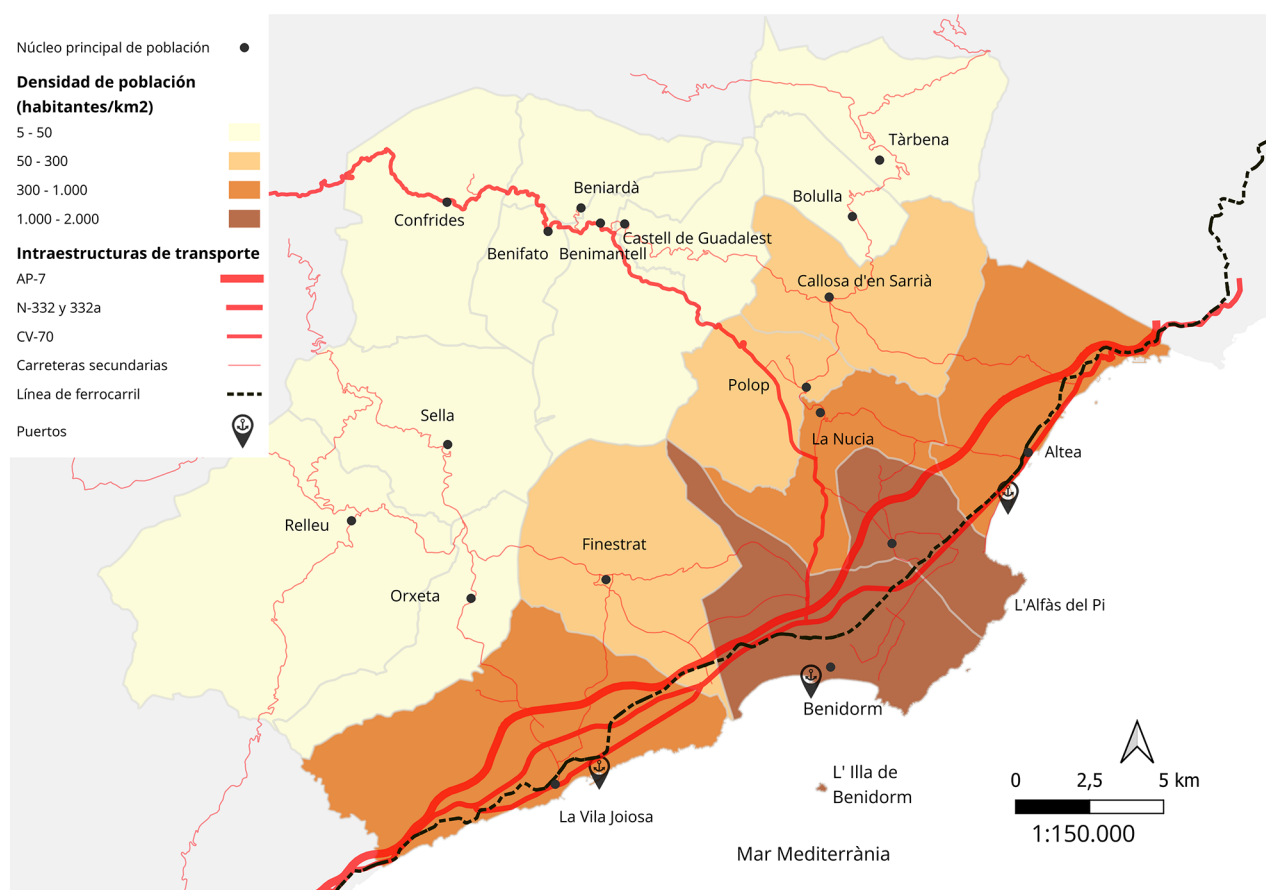
⁵ Se representa la población absoluta de los tres ámbitos diferenciados de la comarca: litoral, prelitoral e interior, junto con la evolución total comarcal. La clasificación de municipios responde a criterios geográficos y demográficos. Los municipios litorales incluyen Altea, L'Alfàs del Pi, Benidorm, Finestrat y La Vila Joiosa; los prelitorales: Callosa d'en Sarrià, La Nucia, Orxeta y Polop; y los interiores: Beniardà, Benifato, Benimantell, Bolulla, Castell de Guadalest, Confrides, Relieu, Sella y Tàrbena.

El dinamismo demográfico observado entre 1970 y 1991 resulta especialmente relevante para comprender la evolución y la actual distribución funcional de la población comarcal. En este periodo emergen dinámicas que trascienden el turismo de sol y playa, con procesos económicos y sociales que inciden particularmente en el prelitoral y el interior. Un ejemplo destacado es el auge del cultivo del níspero en la cuenca del río Algar, sobre todo en el municipio de Callosa d'en Sarrià, a partir de los años ochenta, que culminó con la Denominación de Origen Protegida "Nísperos Callosa d'en Sarrià", en 1991. Esta actividad agroindustrial permitió fijar población en áreas tradicionalmente rurales, generar rentas complementarias y reforzar los vínculos funcionales entre interior y litoral, mediante cadenas de valor que combinan agricultura, comercio y turismo.

Además, al observar los datos del periodo intercensal de 2011 a 2021, comparable al registrado entre 1991 y 2001, aunque sigue habiendo un crecimiento positivo 6.289 personas (3,43 %), se evidencia un crecimiento más moderado en comparación con los periodos de mayor aceleración.

En suma, este patrón de crecimiento demográfico ha generado una notable concentración poblacional en el eje litoral y prelitoral de la comarca. De tal modo que Benidorm ejerce la función de cabecera comarcal y centraliza gran parte de los flujos y servicios, con sus 74.663 habitantes en el año 2024, articulando una red de municipios medianos como La Vila Joiosa, Altea y L'Alfàs del Pi — todos ellos por encima de 20.000 habitantes —, así como La Nucia, próximo a esa cifra. En contraste, los municipios del interior montañoso, de carácter rural, registran una fuerte despoblación y nueve de ellos no alcanzan el millar de habitantes, evidenciando los desequilibrios territoriales que caracterizan la estructura demográfica de la comarca (véase Figura 3).

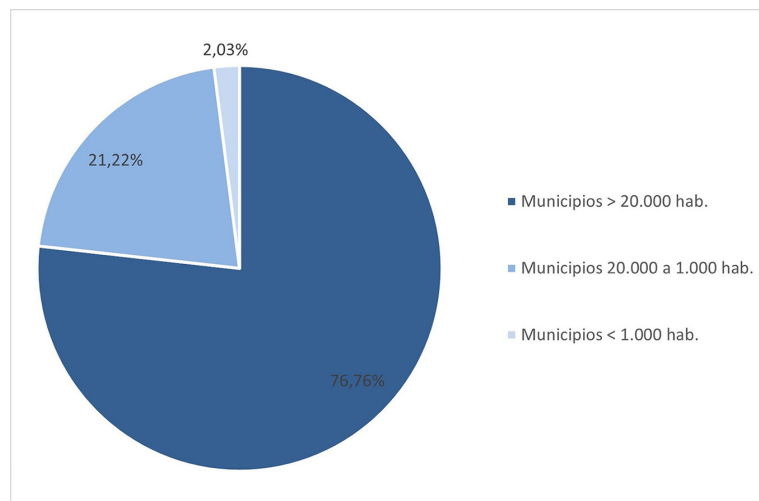
Figura 3. Densidad de población por municipio en la comarca de La Marina Baixa (2024)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024), Instituto Cartográfico Valenciano (ICV) (s. f.). Elaboración propia

De esta manera, y como se puede observar en la Figura 4, los cuatro municipios con mayor volumen poblacional, representan el 26 % del territorio comarcal y concentran el 77 % de la población, con una densidad media de 1.028 hab./km². Por el contrario, los nueve municipios con menos de 1.000 habitantes, que abarcan el 40 % del territorio, apenas concentran el 2 % de la población comarcal, con una densidad media de 18 hab./km². Por su parte, los municipios de tamaño intermedio (entre 1.000 y 20.000 habitantes), que ocupan el 34 % del territorio, agrupan el 21 % de la población, con una densidad media de 218 hab./km².

Figura 4. Representación de los municipios por volumen de población según el Padrón 2024



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2024). Elaboración propia

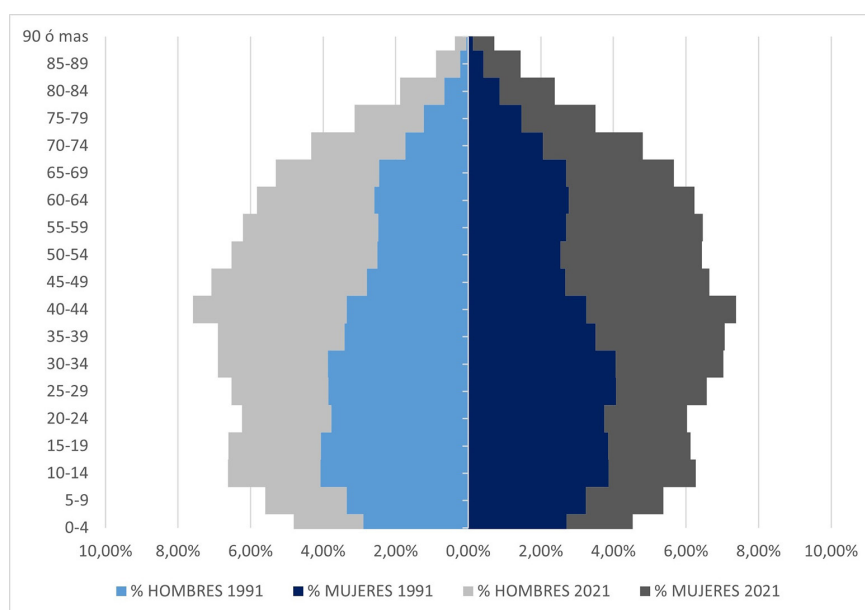
El crecimiento poblacional de La Marina Baixa ha configurado una estructura demográfica compleja y profundamente desigual desde el punto de vista territorial. Se observa una creciente polarización entre, por un lado, una población envejecida y en retroceso en los municipios del interior, y por otro, una población más joven, activa y con mayor diversidad sociocultural en los núcleos costeros de mayor dinamismo turístico. Esta dualidad plantea importantes desafíos para la planificación territorial: desde la inserción laboral y la adecuación de la oferta educativa y de formación profesional, hasta la necesidad de políticas específicas de cohesión territorial.

Desde esta perspectiva, el análisis de la estructura poblacional adquiere un valor estratégico para fundamentar la necesidad de instrumentos territoriales integrados.

Esta inversión estructural (Figura 5) refleja el impacto combinado de varios procesos: la baja natalidad, el aumento de la esperanza de vida, la concentración de población joven en municipios turísticos y la pérdida sostenida de residentes en las zonas del interior. Asimismo, la pirámide de 2021 también muestra una feminización creciente en los tramos de edad avanzada, particularmente visible a partir de los 75 años, lo que añade una dimensión de género a las desigualdades territoriales.

Este cambio demográfico tiene implicaciones directas para la planificación territorial y la acción pública, ya que exige respuestas diferenciadas por segmentos de edad y localización geográfica.

Figura 5. Pirámide de población de La Marina Baixa (1991 y 2021)



Fuente: Censo de Población (1991 y 2021). Instituto Nacional de Estadística (s. f.). Elaboración propia

La transformación socioeconómica de La Marina Baixa desde los años sesenta ha tenido un reflejo directo en la estructura del mercado laboral comarcal. Según los datos del Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA (junio de 2025), el sector servicios concentra el 94,64 % de los contratos registrados en la comarca, lo que evidencia una economía fuertemente orientada a actividades turísticas, comerciales y de atención a la persona, con escaso peso de sectores productivos como la industria o la agricultura. La construcción representa el 3,23 % de las contrataciones, mientras que la industria y la agricultura suponen apenas el 1,61 % y el 0,52 %, respectivamente.

Cabe destacar que, del total de 7.315 contratos registrados en la comarca durante ese mes, el 50,6 % fueron de carácter indefinido y el 48,9 % temporales, lo que, pese al aparente equilibrio, refleja la concentración en sectores de elevada rotación y fuerte estacionalidad, condicionando la calidad del empleo comarcal.

En paralelo, el análisis de los datos de desempleo revela un mercado laboral caracterizado por fuertes desigualdades demográficas. El desempleo en La Marina Baixa presenta una estructura marcadamente desequilibrada por edad y género. En junio de 2025, según los datos de LABORA, se contabilizaban 8.181 personas desempleadas, de las cuales 4.880 eran mujeres (59,7 %) y 3.301 hombres (40,3 %), lo que pone de manifiesto una significativa brecha de género en el acceso al empleo. En este escenario, la adecuación de la oferta formativa y de las políticas activas de empleo a las necesidades de un mercado dinámico y desigual representa uno de los principales retos del desarrollo comarcal.

En suma, como recoge la Tabla 1, la estructura del empleo en La Marina Baixa muestra una alta concentración en el sector servicios, especialmente en hostelería y comercio, acompañada de una marcada temporalidad contractual y una elevada presencia de población extranjera entre los colectivos desempleados.

Tabla 1. Estructura del empleo, temporalidad y perfil de la población demandante de empleo en La Marina Baixa (2025)

Categoría	Indicador / Sector	Porcentaje (%)
Estructura del empleo por sectores	Servicios (total)	94,6
	Hostelería (incluido en Servicios)	35,6
	Comercio (incluido en Servicios)	15,1
	Construcción	3,2
	Industria	1,6
	Agricultura	0,5
Temporalidad y contratación	Contratación temporal	48,9
	Contratación indefinida	50,6
Población demandante de empleo	Personas extranjeras en situación de desempleo	52,2
Indicadores del mercado de trabajo	Tasa de actividad	52,9
	Tasa de ocupación	45,6
	Tasa de paro	13,8

Fuente: Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA. Instituto Valenciano de Estadística (IVE) (s. f.). Elaboración propia

A la luz de los procesos descritos, la evolución demográfica, la concentración funcional en el litoral, la especialización económica en el sector terciario y las crecientes desigualdades entre litoral e interior, han configurado un escenario comarcal donde las escalas administrativas tradicionales resultan insuficientes para una planificación integrada y sostenible. Ante este contexto, se hace imprescindible explorar fórmulas de gobernanza supramunicipal capaces de articular respuestas transversales desde el conocimiento del territorio.

2.2. Método y fuentes

La presente investigación se basa en una metodología de carácter cualitativo, interpretativo e inductivo, al centrarse en un ámbito territorial de referencia. Este enfoque se fundamenta en la necesidad de comprender en profundidad los procesos de transformación territorial y de gobernanza supramunicipal en un contexto en el que la escala comarcal carece de institucionalización formalizada, como ocurre en el caso valenciano.

El análisis se fundamenta en una metodología basada en la combinación de fuentes y aplicación de técnicas de investigación, de carácter geográfico y orientación hacia la práctica del desarrollo territorial. De este modo, se han empleado fuentes documentales, estadísticas y normativas, integradas mediante un análisis cualitativo y contextualizado de las dinámicas territoriales y de las experiencias institucionales recientes. De forma específica, la metodología aplicada se basa en:

- Revisión crítica de literatura académica especializada en materia de organización territorial, gobernanza supramunicipal y desarrollo comarcal, con especial atención a los enfoques funcionales y relacionales de la región en la tradición geográfica. Esta base conceptual ha permitido enmarcar el análisis de La Marina Baixa en el contexto de los debates sobre la comarcalización y la planificación socioeconómica y territorial.
- Análisis documental y normativo, con la revisión de legislación autonómica, documentos estratégicos y diagnósticos territoriales elaborados por LABORA y la Generalitat Valenciana, así como los informes técnicos y memorias de actividad del Consell Territorial de la Formació Professional y del Pacte Territorial per l'Ocupació de La Marina Baixa. Este corpus documental ha sido clave para identificar la génesis, estructura y ámbito competencial de los instrumentos supramunicipales analizados.
- Incorporación de datos estadísticos recientes relativos a la estructura demográfica, el mercado laboral y la movilidad comarcal, procedentes de fuentes oficiales como el INE, LABORA y la ETCV. La elaboración de tablas y gráficos ha permitido visualizar los principales patrones y desequilibrios territoriales, facilitando la interpretación de los resultados desde una perspectiva aplicada.
- Análisis comparativo de los instrumentos de planificación supramunicipal en La Marina Baixa, evaluando su capacidad para articular políticas públicas integradas y responder a los desafíos del desarrollo territorial. Este análisis se realiza desde una perspectiva geográfica crítica, considerando tanto los condicionantes históricos y normativos como las dinámicas socioeconómicas y funcionales que caracterizan a la comarca.
- Complementariamente, se ha elaborado cartografía temática mediante el software QGIS (versión 3.40.1), a partir de capas vectoriales del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y del Institut Cartogràfic Valencià (ICV). Se han generado tres mapas: uno de localización regional y comarcal; otro de densidad de población municipal (INE, 2024); y un tercero sobre equipamientos educativos y sanitarios.

En conjunto, la combinación de estas técnicas metodológicas permite abordar el objeto de estudio de manera holística, integrando el análisis normativo, institucional y territorial, y aportando una visión aplicada sobre el papel de los nuevos mecanismos de gobernanza supramunicipal en el contexto valenciano.

3. Resultados

Es relevante el efecto de los procesos de reestructuración territorial y socioeconómica que justifican la actual configuración del territorio comarcal, al tiempo que explican las condiciones que han propiciado la aplicación de nuevos instrumentos de planificación supramunicipal. En este marco, cobran relevancia dos figuras promovidas recientemente por la Generalitat Valenciana: el Consell Territorial de la Formació Professional (CTFP) y el Pacte Territorial per l'Ocupació de La Marina Baixa (POMB), concebidas como mecanismos operativos para afrontar los retos comarcales mediante estrategias de cooperación y articulación funcional.

Los dos instrumentos analizados no emanan de una estructura político-administrativa comarcal formalmente reconocida, pero ambos operan desde una lógica territorial supramunicipal y constituyen mecanismos emergentes de gobernanza funcional.

Estos órganos, concebidos para superar la fragmentación sectorial y las limitaciones de la escala municipal, ofrecen un marco de cooperación adaptado a las singularidades geográficas, socioeconómicas y demográficas de la comarca. En los apartados siguientes se analiza su configuración institucional, su alcance competencial y su contribución al desarrollo territorial desde una perspectiva aplicada, evaluando en qué medida representan avances hacia una planificación integrada a escala comarcal.

3.1. El Pacte Territorial per l'Ocupació de La Marina Baixa (POMB): una respuesta funcional a los desafíos territoriales de una comarca compleja

El análisis del POMB debe contextualizarse dentro de la trayectoria general de los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE) en España, surgidos como instrumentos de concertación local en el marco de las estrategias europeas de desarrollo territorial. Estos pactos se configuraron como espacios flexibles de cooperación entre

administraciones públicas, agentes sociales y económicos, con el objetivo de diseñar respuestas adaptadas a las especificidades socioeconómicas de cada territorio (Lois González et al., 2025). Su implementación ha variado según los marcos normativos y políticos autonómicos, mostrando en algunos casos dificultades para institucionalizar estructuras estables y consolidar dinámicas funcionales de gobernanza supramunicipal.

En el caso valenciano, este modelo ha sido actualizado y reforzado mediante el Decreto 235/2022, de 30 de diciembre, del Consell, por el cual se regulan la adopción y el reconocimiento de los Pactos Territoriales por la Ocupación y Desarrollo Local Participativo y Sostenible de la Comunitat Valenciana, y se crea su registro (Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, 2023a). Este marco normativo reconoce su valor estratégico en la planificación en materia de empleo y configura estos pactos como instrumentos de cooperación territorial promovidos por los principales actores del territorio —administraciones locales, sindicatos y asociaciones empresariales—.

En este sentido, diversos trabajos sobre la experiencia valenciana en el desarrollo de Pactos Territoriales por el Empleo han subrayado tanto su potencial como sus limitaciones. Gallego Bono y Pitxer i Campos (2009) destacan el papel clave de las políticas locales participativas en la dinamización de la cooperación territorial y en el impulso del desarrollo socioeconómico desde enfoques endógenos. Más recientemente, Hermosilla Pla et al. (2023) examina el papel del Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano como espacio de innovación institucional y *bottom-up*, pero subraya igualmente su fragilidad organizativa y la necesidad de consolidarlo en estructuras estables y permanentes. Estas aportaciones permiten contextualizar críticamente el funcionamiento actual del POMB en La Marina Baixa, evidenciando que muchas de las debilidades observadas responden a patrones estructurales comunes en el despliegue de estas iniciativas supramunicipales en el ámbito autonómico.

Así, conviene situar el proceso de configuración del POMB dentro del marco de la iniciativa *Avaletm Territori* y del Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano, promovidos por LABORA y coordinados académicamente por las universidades públicas valencianas (Martínez Puche & Sanchiz Castaño, 2020). Estos espacios de conocimiento aplicado y cooperación interinstitucional han permitido dotar a los Pactos Territoriales por el Empleo de una base metodológica sólida y de herramientas analíticas orientadas a la toma de decisiones estratégicas desde el territorio. Tal y como señalan Hermosilla Pla et al. (2023), estos pactos se consolidaron en Europa durante la década de 1990 como parte de las estrategias de desarrollo local impulsadas por la Comisión Europea, con el objetivo de diseñar políticas de empleo adaptadas a las especificidades territoriales mediante la participación de los actores públicos, sociales y económicos. En su desarrollo valenciano, muchos de estos pactos han evolucionado hacia verdaderos instrumentos de gobernanza, orientados a la concertación multinivel, la planificación estratégica participada y la integración funcional entre formación, empleo y desarrollo económico.

No obstante, el actual proceso de constitución del POMB no constituye el primer intento de articular una estructura supramunicipal en el ámbito del empleo en la comarca. Ya en 2016 se impulsó una iniciativa preliminar que no logró consolidarse, debido fundamentalmente a divergencias institucionales, diferencias en las prioridades estratégicas de los municipios implicados y a la ausencia de mecanismos eficaces de concertación. Este precedente ilustra algunos de los condicionantes estructurales de la gobernanza territorial en contextos fragmentados, tal como subrayan diversos estudios que advierten sobre la fragilidad de la cooperación intermunicipal cuando no existen marcos institucionales estables que la sostengan (Burriel de Orueta, 2009; Membrado-Tena, 2016).

Frente a las dificultades del intento anterior, el proceso iniciado en 2022 ha supuesto un avance significativo, gracias a la implicación activa de los 18 municipios de La Marina Baixa y al esfuerzo concertado de los agentes sociales y económicos, con el apoyo técnico de LABORA, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP) y el Laboratorio Territorial para el Empleo, en este caso representado por la Universidad de Alicante. Esta confluencia institucional ha permitido consolidar una base organizativa y operativa para la acción supramunicipal en materia de empleo y desarrollo local.

En cuanto a su estructura organizativa, el POMB se articula en tres órganos funcionales: el Consejo Rector, como instancia de decisión política; la Comisión Técnica, encargada de diseñar y coordinar los proyectos y propuestas comarcales; y la Secretaría Técnica, responsable de la ejecución operativa, el seguimiento de las acciones y la interlocución institucional. La Comisión Técnica, constituida en mayo de 2023 en Benidorm, integra representantes de todas las entidades firmantes y colaboradoras, asegurando una participación representativa y un equilibrio territorial en la toma de decisiones.

El diagnóstico territorial que sustenta el POMB identifica a La Marina Baixa como área funcional incluye los 18 municipios de la comarca y presenta una estructura espacial polarizada: Benidorm ejerce como centro funcional principal, La Vila Joiosa actúa como núcleo complementario y Callosa d'en Sarrià como referente del interior rural.

El análisis DAFO incluido en el Acuerdo para la Constitución del Pacto Territorial por el Empleo de la Marina Baixa (POMB) (2023) permite identificar los vectores estratégicos que inciden en el desarrollo comarcal. Entre las fortalezas destacan la especialización turística consolidada y la existencia de una cultura previa de cooperación público-privada. En el apartado de debilidades se subrayan la escasa articulación institucional en ámbitos clave del desarrollo y la marcada estacionalidad del empleo. Como oportunidades, se identifican el acceso a financiación europea para proyectos territoriales integrados y el potencial de innovación vinculada a la revalorización de recursos endógenos. Finalmente, entre las amenazas estructurales se señalan la despoblación progresiva del interior y la limitada conectividad transversal, que dificultan la cohesión territorial y el reequilibrio funcional.

Aunque el Acuerdo de Constitución del POMB establece un marco estratégico ambicioso con diez líneas de acción prioritarias, la realidad operativa inicial ha sido más limitada. Tal como recoge el Acta de la primera Comisión Técnica (Acta 1, 2023), las actuaciones desarrolladas hasta el momento se han focalizado en dos ejes clave: la orientación laboral y la formación profesional. Esta focalización responde tanto a la urgencia de generar resultados visibles en el corto plazo —especialmente en el ámbito de la empleabilidad— como a la necesidad de consolidar la cooperación intermunicipal y operativizar una estructura comarcal aún incipiente. Asimismo, esta estrategia inicial permite una alineación efectiva con el Consell Territorial de la Formació Professional de La Marina Baixa, con el que el POMB comparte representación técnica, lo que refuerza la complementariedad funcional y evita solapamientos competenciales. La distancia entre el alcance estratégico previsto y la acción operativa inicial no constituye una anomalía, sino una característica frecuente en los procesos de construcción de gobernanza territorial en contextos institucionalmente fragmentados.

Como instrumento de gobernanza supramunicipal, el POMB se configura como una herramienta de planificación socio-territorial operativa que trasciende la mera coordinación sectorial. Su principal valor añadido radica en la capacidad para articular procesos de diagnóstico compartido, definir estrategias consensuadas y canalizar recursos autonómicos y europeos hacia proyectos de impacto comarcal. El enfoque transversal que lo sustenta —centrado en la innovación, la empleabilidad y la cohesión territorial— lo posiciona como una pieza clave para avanzar hacia un modelo de desarrollo más equilibrado, funcionalmente integrado y territorialmente sostenible en La Marina Baixa.

No obstante, su eficacia dependerá de la consolidación de una visión estratégica compartida, la superación de la fragmentación institucional y la evaluación periódica de los resultados alcanzados. La experiencia fallida de 2016 evidencia la necesidad de dotar al POMB de una estructura de concertación estable, con liderazgo técnico definido, mecanismos de evaluación y una participación efectiva de los actores territoriales implicados. Solo bajo estas condiciones podrá consolidarse como un instrumento estable de gobernanza comarcal funcional y sostenible.

3.2. El Consell Territorial de la Formació Professional de La Marina Baixa (CTFP) como instrumento de articulación territorial

El CTFP de La Marina Baixa se configura como un instrumento consultivo, deliberativo y de planificación participada en el ámbito supramunicipal, orientado a mejorar la inserción laboral, la cualificación profesional y la adecuación territorial de la oferta formativa. Su creación se ampara en la Orden 1/2021, de 30 de julio, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte y de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de constitución de los consejos territoriales de la Formación profesional para la organización, planificación y diseño de la oferta de Formación Profesional integrada en las áreas funcionales de la Comunitat Valenciana (Orden 1/2021⁶, art. 1-2).

La Resolución de 12 de enero de 2023⁷, de la Secretaría Autonómica de Educación y Formación Profesional, redefine la zonificación funcional de los consells y sitúa a La Marina Baixa como Área Territorial 16, inte-

6 Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (2021). Orden 1/2021, de 30 de julio, de Constitución de Los Consejos Territoriales de la Formación Profesional para la organización, planificación y diseño de la oferta de Formación Profesional Integrada en las Áreas Funcionales de la Comunitat Valenciana.

7 Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (2023b). Resolución de 12 de enero de 2023, de la Secretaría Autonómica de Educación y Formación Profesional, por la que se modifican las áreas territoriales de los Consejos Territoriales de la Formación Profesional de la Comunitat Valenciana.

grada por sus 18 municipios. Esta delimitación, coherente con la identidad comarcal tradicional, confirma el reconocimiento del ámbito comarcal como espacio de articulación entre las políticas educativas y laborales, en línea con las dinámicas del desarrollo territorial.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, el Consell se configura como un instrumento estratégico para territorializar las políticas públicas educativas, articular la formación con el tejido productivo local y superar la fragmentación existente entre las distintas entidades oferentes de formación profesional (centros públicos y privados, LABORA y la Dirección General de Formación Profesional). Aunque carece de naturaleza jurídica comarcal, al igual que el Pacto Territorial por el Empleo, su escala de actuación refuerza la funcionalidad de la comarca como unidad de planificación en un contexto autonómico donde la comarcalización no ha sido institucionalizada formalmente.

En cuanto a su estructura organizativa, el Consell se articula en torno a un pleno, con funciones deliberativas, y una comisión técnica como órgano operativo, donde participan representantes de la administración educativa y laboral, los centros de Formación Profesional (FP), las entidades locales, los agentes sociales y el pacto territorial por el empleo (Orden 1/2021, art. 4-5). La presidencia y la secretaría, designadas conforme a la normativa, garantizan la coordinación y el seguimiento de los acuerdos. Asimismo, la comisión técnica puede proponer la creación de grupos de trabajo específicos para adaptar la oferta formativa a las necesidades sectoriales y territoriales detectadas.

Desde su puesta en marcha, el CTFP de La Marina Baixa ha asumido el reto de adaptar la oferta formativa a una estructura económica dominada por el sector terciario, especialmente el turismo, los servicios personales y el comercio, con alta estacionalidad y necesidades cambiantes de cualificación. En este contexto, el órgano se ha convertido en una plataforma de concertación entre los distintos actores territoriales implicados en la formación, el empleo y el desarrollo económico, con el objetivo de alinear la programación educativa ofertada con las dinámicas del mercado laboral.

Entre sus principales líneas de actuación destacan la identificación de perfiles profesionales emergentes, la detección de especialidades con déficit de oferta, la promoción de la formación dual, el fomento de la orientación profesional y el diseño de estrategias adaptadas a las especificidades del territorio.

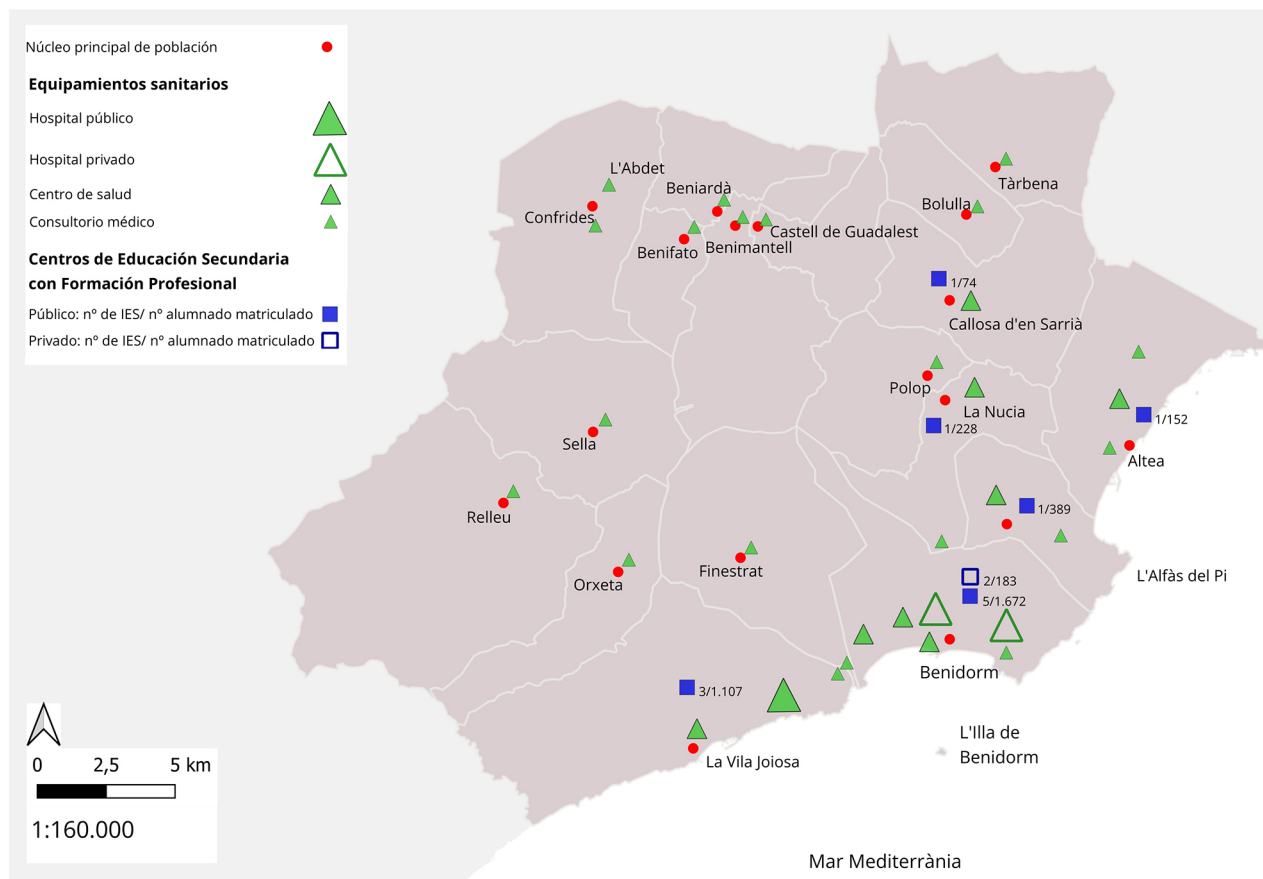
La Figura 6 ilustra la localización territorial de los equipamientos de formación profesional y permite visualizar las desigualdades en el acceso. Como se observa, la estructura de la oferta formativa en La Marina Baixa presenta una distribución territorial claramente desigual, en estrecha relación con las características del mercado laboral y la configuración del territorio comarcal. Actualmente, la comarca cuenta con 19 de las 26 familias profesionales de FP existentes en la Comunitat Valenciana, lo que refleja un grado notable de diversificación general, aunque concentrado territorialmente. Predominan los ciclos vinculados a los servicios personales, administrativos y sociales, con una presencia destacada de familias como Informática y Comunicaciones, Sanidad, Administración y Gestión, Servicios Socioculturales y a la Comunidad y Hostelería y Turismo, en coherencia con el perfil económico del territorio. No obstante, la oferta vinculada a ramas industriales o tecnológicas sigue siendo reducida —como en Fabricación Mecánica, Energía y Agua, o Instalación y Mantenimiento—, lo que limita las posibilidades de diversificación productiva y de adaptación a nuevos nichos emergentes, incluso dentro del propio sector turístico. A ello se suma una acusada concentración territorial de la oferta formativa en los municipios del litoral, lo que refuerza las desigualdades en el acceso a la cualificación profesional entre litoral e interior.

Los datos de matrícula en los centros de formación profesional de La Marina Baixa refuerzan esta lectura funcional. Se observa una fuerte concentración de alumnado en los municipios del litoral, especialmente en La Vila Joiosa y Benidorm, donde se ubican los cuatro centros con mayor volumen de estudiantes, que en conjunto suman 2.015 matriculados, lo que representa aproximadamente el 53 % del total de 3.805 estudiantes registrados en los centros de FP de la comarca durante el curso 2024/2025. Esta distribución evidencia desequilibrios territoriales significativos en el acceso a la formación profesional y subraya la necesidad de una planificación supramunicipal que garantice la equidad territorial, especialmente en los municipios del interior con menor cobertura directa y mayores barreras de accesibilidad física.

El Consell se encuentra, por tanto, en una posición estratégica para favorecer la coordinación entre la política educativa y los planes comarcales de empleo, mediante la generación de sinergias con el Pacte Territorial de la Ocupació de La Marina Baixa. Aunque hasta la fecha la coincidencia temporal y operativa entre ambos instrumentos ha sido limitada, la reactivación del pacto, al acogerse a la Resolución de 27 de diciembre de 2024, de la Dirección General de LABORA Servicio Valenciano de Empleo y Formación, para la

contratación del personal técnico y administrativo, y la consolidación del Consell, con la incorporación de los prospectores comarcales, abren la oportunidad de avanzar hacia una colaboración más estrecha. Entre los retos inmediatos se encuentra el intercambio de diagnósticos, la participación conjunta en foros comarcales y la formulación de propuestas consensuadas desde la comisión técnica, con el objetivo de fortalecer un modelo de gobernanza territorial compartida y mejorar la alineación entre formación y empleo en la comarca.

Figura 6. Localización de equipamientos educativos y sanitarios en La Marina Baixa



Fuente: Instituto Cartográfico Valenciano (ICV). Conselleria de Educación. Cultura, Universidades y Empleo. Elaboración propia

En suma, el CTFP de La Marina Baixa representa un avance en la gobernanza supramunicipal y en la planificación funcional descentralizada, contribuyendo a consolidar la comarca como espacio operativo de desarrollo territorial y de innovación en las políticas públicas de formación y empleo.

4. Discusión de resultados

El análisis realizado en La Marina Baixa pone de manifiesto la profunda transformación territorial y socioeconómica que ha experimentado la comarca desde los años sesenta del siglo XX, marcada por la expansión urbanística, la terciarización de la economía y una creciente dependencia del turismo. Desde la perspectiva de la geografía y el desarrollo territorial, La Marina Baixa representa un caso paradigmático de territorio litoral funcionalmente complejo, donde convergen dinámicas de movilidad residencial y laboral, desigualdades intra-comarcales y retos derivados de la presión demográfica estacional. Tal como se ha analizado en los apartados 2 y 5, la fragmentación administrativa y la falta de instrumentos estables de planificación supramunicipal han dificultado una respuesta integrada a los desafíos del territorio, limitando la capacidad de generar políticas coordinadas en ámbitos clave como el empleo, la formación o la ordenación del territorio.

La comarca se inscribe dentro de un sistema de ciudades articulado a diferentes escalas políticas y administrativas —provincial, autonómica, estatal y europea— que condiciona su funcionalidad y sus relaciones de dependencia y complementariedad. En el caso valenciano, este sistema se caracteriza por una estructura jerárquica relativamente equilibrada, con una importante presencia de ciudades medias, junto a grandes áreas urbanas como València, Alacant-Elx o Castelló, como se expone en el apartado 2. Según Membrado Tena

(2013), las capitales provinciales ejercen un efecto centrípeto en términos de población, servicios y actividad económica. No obstante, este fenómeno se matiza en la provincia de Alicante por el dinamismo de comarcas industriales como las del Vinalopó y por el desarrollo turístico de la Marina Alta y Baixa, como se expone en el análisis del contexto territorial.

En este marco, La Marina Baixa destaca como una comarca funcional dentro del sistema de ciudades valenciano. Su estructura territorial se articula en torno a una red jerarquizada de centros urbanos (véase Figura 3, apartado 4.1), con Benidorm como núcleo principal, La Vila Joiosa como nodo complementario y Callosa d'en Sarrià como centro de articulación en el interior montañoso de la Vall de Guadalest y área Bolulla-Tàrbena. Esta configuración refuerza el papel de la comarca como unidad de planificación territorial, especialmente en el contexto del reconocimiento operativo de su delimitación como "área funcional" por parte de la Generalitat Valenciana, según se recoge en el apartado 2⁸.

La implantación reciente de instrumentos supramunicipales, como el CTFP y el Pacte Territorial per l'Ocupació, representa un avance hacia la articulación de políticas públicas desde una lógica comarcal. Estas figuras, promovidas por la administración autonómica, responden a una lectura territorial más afinada con las necesidades específicas del territorio. Desde un enfoque geográfico aplicado, pueden entenderse como mecanismos de gobernanza funcional: no poseen una naturaleza jurídica comarcal, pero operan de manera efectiva en ámbitos como la formación profesional, la inserción laboral y el desarrollo económico (véase apartado 5). Esta perspectiva permite interpretar el espacio comarcal no solo como un marco administrativo, sino como una construcción social derivada de procesos históricos, relaciones de poder y dinámicas productivas que condicionan tanto los problemas como las posibilidades del desarrollo. En el caso de La Marina Baixa, esta mirada ayuda a comprender cómo su especialización turística, la evolución de su estructura económica y la fragmentación institucional han configurado un territorio funcional con retos específicos en términos de cohesión y sostenibilidad.

No obstante, como se ha mostrado en el análisis empírico (apartado 5), ambos instrumentos presentan limitaciones estructurales que dificultan su consolidación como plataformas estables de gobernanza territorial. Entre las principales debilidades destacan la ausencia de competencias propias, la alta dependencia de convocatorias de subvenciones autonómicas —particularmente en el caso del POMB— y una participación territorial desigual que dificulta la articulación de estrategias verdaderamente compartidas. Estas condiciones reflejan la fragilidad de los actuales marcos de cooperación supramunicipal y subrayan la necesidad de avanzar hacia fórmulas institucionales más sólidas, con mayor capacidad operativa, continuidad en el tiempo y anclaje territorial efectivo.

Desde una perspectiva geográfica, resulta especialmente relevante subrayar cómo la concentración de población y actividad en el litoral —analizada en las Figuras 3 y 4 del apartado 4.1— ha intensificado la brecha litoral-interior. Este patrón demográfico y funcional evidencia la necesidad de políticas integradas que trasciendan la planificación sectorial y que aborden los desequilibrios territoriales desde una óptica relacional y multiescalar. Los resultados presentados se sustentan en un enfoque metodológico que combina el análisis de fuentes estadísticas, documentales y normativas, tal como se detalla en el apartado 3, lo que ha permitido captar con mayor precisión las dinámicas espaciales y las limitaciones institucionales que condicionan el desarrollo comarcal.

Finalmente, esta experiencia refuerza planteamientos teóricos defendidos por autores como Boisier (2016), quienes subrayan la necesidad de disponer de escalas intermedias de planificación territorial. La comarca, concebida como un espacio funcional y relacional, puede desempeñar un papel operativo relevante si cuenta con una estrategia institucional definida, recursos financieros estables y un marco de cooperación multinivel que facilite la articulación entre políticas sectoriales (formación, empleo, servicios) y objetivos territoriales compartidos, como la cohesión, la sostenibilidad o el desarrollo endógeno. Estos elementos han sido analizados en el apartado 5 y en la discusión metodológica (apartado 3).

Esta reflexión conduce, en última instancia, a la necesidad de valorar en qué medida estos instrumentos recientes están consolidando una escala comarcal de planificación efectiva. Este será el foco del apartado siguiente, en el que se presentan las principales conclusiones del estudio.

8 El proyecto CONCERCOST (1999), referido al ámbito de las Comarcas Centrales Valencianas, como espacio intermedio entre València y Alicante, no incluyó La Marina Baixa. Actualmente, esta comarca no participa en el consorcio del mismo nombre. Sobre áreas funcionales en la Comunitat Valenciana, destaca la aportación de Salom Carrasco y Delios España (2000).

5. Conclusiones

El estudio de la comarca de La Marina Baixa, desde la perspectiva de la geografía y el desarrollo territorial, permite extraer una serie de conclusiones relevantes para la planificación y la gobernanza, a escala intermedia, en el ámbito del litoral mediterráneo, ante las profundas transformaciones territoriales y funcionales que han experimentado.

En primer lugar, la comarca constituye un ámbito privilegiado para la implementación de políticas públicas y estrategias de planificación. Su capacidad para integrar dinámicas urbanas, económicas y sociales en un espacio funcional consolidado, pese a carecer de reconocimiento administrativo formal, pone de manifiesto la necesidad de superar la fragmentación municipal y de avanzar hacia modelos de gobernanza supramunicipales. Las experiencias analizadas de La Marina Baixa refuerzan la idea de que este ámbito territorial constituye un espacio de aplicación idóneo. Así, entendida como unidad de planificación, la comarca permite una lectura más precisa de las necesidades reales del territorio y facilita la coordinación entre políticas sectoriales y objetivos territoriales compartidos.

La implantación de instrumentos, como el CTFP y el Pacte Territorial per l'Ocupació, representa un avance significativo hacia la articulación de políticas públicas a escala comarcal. Estos mecanismos, promovidos por la administración autonómica, evidencian el potencial de la gobernanza funcional para abordar los retos del desarrollo sostenible y la cohesión territorial. No obstante, su consolidación exige superar importantes limitaciones estructurales: la ausencia de competencias propias, la dependencia de financiación autonómica y la desigual participación de los agentes del territorio limitan su alcance y continuidad.

Asimismo, la continuidad de estos instrumentos es fundamental no solo para garantizar su eficacia, sino también para la credibilidad de la propia administración autonómica. Cuando los ayuntamientos, los agentes sociales y económicos y otros actores locales se implican en procesos participativos y de planificación, esperan que su compromiso tenga resultados duraderos y no se vea truncado por decisiones coyunturales. Si estos instrumentos desaparecen o se interrumpen, por razones políticas o administrativas, resulta muy difícil recuperar la confianza y la participación de los agentes territoriales en futuras iniciativas de este tipo. Por tanto, mantener y fortalecer estos instrumentos es clave para consolidar una gobernanza territorial efectiva y para reforzar la legitimidad de las propias políticas públicas impulsadas desde la administración autonómica.

Desde la geografía, es esencial una visión territorial integrada y multiescalar, orientada a la equidad y la sostenibilidad. La concentración de población y actividad en el litoral, junto con la persistencia de desequilibrios respecto al interior rural, subraya la necesidad de políticas adaptadas a las dinámicas funcionales del territorio. La escala comarcal, por su carácter intermedio y su capacidad para captar las relaciones funcionales entre núcleos urbanos y rurales, se erige como el ámbito más adecuado para la planificación estratégica y la implementación de políticas de desarrollo territorial, en este caso para el ámbito de la Comunitat Valenciana.

En definitiva, la experiencia analizada no solo confirma la utilidad de la comarca⁹ como espacio operativo para la planificación territorial y la acción pública, sino que señala con claridad las condiciones necesarias para su fortalecimiento: dotación competencial, recursos técnicos estables, implicación política a medio y largo plazo y un marco de gobernanza multinivel. Únicamente a través de una cooperación constante y una visión común del territorio, será posible consolidar estos mecanismos como pilares de una política territorial moderna, eficaz y coherente con los desafíos del siglo XXI en los territorios mediterráneos.

Contribución de la autoría

- Àngels Doménech García: Conceptualización, metodología, instrumentos sectoriales de formación y empleo, figuras, redacción del borrador original.
- J. Fernando Vera Rebollo: Conceptualización, análisis de la reorganización comarcal, reelaboración del documento original, aportación bibliográfica.

⁹ El desarrollo de la presente investigación manifiesta algunas limitaciones ya que la reflexión comarcal está centrada en dos instrumentos de los que aún no hay demasiados resultados. En todo caso, el marco teórico debe ser contrastado con nuevas investigaciones, referidas a otras comarcas.

Referencias

- Boisier, S. (2016). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? In J. Noguera Tur (Ed.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local. (Una perspectiva multidisciplinar)* (Vol. 1, pp. 23–46). Universitat de València.
- Burgueño Rivero, J. (2001). Geografía y Administración: proyectar territorios en el Siglo XXI. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (32), 191–207. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/106847>
- Burriel de Orueta, E. L. (2009). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales [En Línea]*, 13(0). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1612>
- Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (2021). *Orden 1/2021, de 30 de Julio, de constitución de los consejos territoriales de la formación profesional para la organización, planificación y diseño de la oferta de formación profesional integrada en las áreas funcionales de la Comunitat Valenciana*, núm. 9170. <https://dogv.gva.es/es/sumari?data=2021-09-09>
- Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (2023a). *Decreto 235/2022, de 30 de diciembre, del Consell, por el cual se regulan la adopción y el reconocimiento de los pactos territoriales por la ocupación y desarrollo local participativo y sostenible de la Comunitat Valenciana, y se crea su registro*. Pub. L. núm. 9509, <https://dogv.gva.es/es/resultat-dogv?signatura=2022/13156>
- Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (2023b). *Resolución de 12 de enero de 2023, de la Secretaría Autonómica de Educación y Formación Profesional, por la que se modifican las áreas territoriales de los consejos territoriales de la formación profesional de la Comunitat Valenciana*. Pub. L. núm. 9513. <https://dogv.gva.es/es/resultat-dogv?signatura=2023/331&L=1>
- Doménech García, À., & Vera-Rebollo, J. F. (2018). Cambios territoriales y procesos de difusión del residencialismo extranjero en la Marina Baixa (País Valencià). In T. Mazón Martínez (Ed.), *Turismo residencial: nuevos estilos de vida: de turistas a residentes* (pp. 467–480). Universidad de Alicante. Servicio de Publicaciones.
- Entrena Cuesta, R. (1984). El marco constitucional para la ordenación de la comarca. In Generalitat de Catalunya (Ed.), *La Comarca como ente territorial* (pp. 19–38). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Espejo Marín, C. (2003). Anotaciones en torno al concepto de región. *Nimbus: Revista de Climatología, Meteorología y Paisaje*, (11-12), 67–87. <http://hdl.handle.net/10835/1569>
- Ferreira Fernández, A. J. (2000). *La comarca en la historia: una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca*. Universidade de Santiago de Compostela, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico.
- Gallego Bono, J. R., & Pitxer Campos, J. V. (2009). Políticas locales participativas y desarrollo territorial: los pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano. *Arxius de Ciències Socials*, (21), 21–36.
- Gómez Mendoza, J. (2001). Un mundo de regiones. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (32), 15–33. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/400/371>
- Hermosilla Pla, J., Fansa Saleh, G., Mayordomo Maya, S., Aparicio Vayà, J. V., & Fernández Villarejo, M. (2023). Gobernanza territorial y planificación estratégica participada en el mercado laboral: el Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano. *Cuadernos de Geografía*, (110), 263–288. <https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25366>
- Instituto Cartográfico Valenciano. (s. f.). *Cartografía base de la Comunitat Valenciana*. <https://www.icv.gva.es>
- Instituto Geográfico Nacional. (s. f.). *Cartografía oficial del Estado*. <https://www.ign.es>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.). *Censos de población, 1900–2021*. <https://www.ine.es>
- Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal*. <https://www.ine.es>
- Instituto Valenciano de Estadística (IVE). (s. f.). Datos comarcales de empleo. <https://pegv.gva.es>
- Juan i Fenollar, R. (1981). *La qüestió comarcal*. Institució Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de València.
- Lois González, R., Miramontes Carballada, Á., Piñeiro Antelo, Á., & Rodríguez González, R. (2025). Los pactos territoriales a favor del empleo en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 335–360. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/508>

- Martínez Puche, A., & Sanchiz Castaño, D. (2020). Los diagnósticos territoriales participativos como herramienta para planificar políticas activas de empleo y formación en la Comunidad Valenciana: el caso del Vinalopó. In J.-D. Sempere-Souvannavong, C. Cortés Samper, E. Cutillas Orgilés & J. R. Valero Escandell (Eds.), *Población y territorio. España tras la crisis de 2008* (pp. 627–643). Comares.
- Membrado-Tena, J. C. (2013). La división territorial valenciana: antecedentes, problemas y política de la Generalitat. *Investigaciones Geográficas*, (59), 5–24. <https://doi.org/10.14198/INGEO2013.59.01>
- Membrado-Tena, J. C. (2016). Ens territorials d'escala comarcal en l'Administració local espanyola. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 62(2), 347–371. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.300>
- Molina Ibáñez, M. (1986). Paisaje y región: una aproximación conceptual y metodológica. In A. García Ballesteros, *Teoría y Práctica de la Geografía* (pp. 63–87). Alhambra Universidad.
- Muñoz Criado, A., & Doménech Gregori, V. (2012). *Comunitat Valenciana 2030: Síntesis de la estrategia territorial*. Generalitat Valenciana. <http://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/91101391/ETCV+libro+sint/ba5f8cc9-72ce-4de6-b9f0-7a6a9b440273?version=1.0>
- Navalón García, R. (1999). Caracterización del espacio turístico residencial del litoral valenciano. *BAGE: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (28), 161–178.
- Olcina Cantos, J., & Baños Castiñeira, C. J. (2004). Los fines de la geografía. *Investigaciones Geográficas*, (33), pp. 39-62. <https://doi.org/10.14198/INGEO2004.33>
- Olcina Cantos, J., & Vera Rebollo, J. F. (2023). Políticas públicas de planificación territorial en la Comunidad Valenciana. Luces y sombras. *Cuadernos de Geografía*, (110), 129–158. <https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25183>
- Orduña Rebollo, E. (2003). *Municipios y provincia: historia de la organización territorial española*. Federación Española de Municipios y Provincias – Instituto Nacional de Administración Pública – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pacte Territorial per l'Ocupació de la Marina Baixa (POMB). (2023). *Acuerdo para la constitución del Pacto Territorial por el Empleo de la Marina Baixa*. <https://pomb.es/que-es-pacto/>
- Quereda Sala, J. J. (1986). Transformaciones demográficas y paisajísticas en la Marina Baixa. *Cuadernos de Geografía*, (39–40), 345–352.
- Rosselló Verger, V.M. (1964). Ensayo de una división comarcal de la provincia de Alicante. *Cuadernos de Geografía*, (1), 157–177.
- Salom Carrasco, J. (1993). Divisiones territoriales y comarcalización en el País Valenciano. In *Nuevos Procesos Territoriales* (pp. 303–308). XIII Congreso Nacional de Geografía. Universidad de Sevilla. <https://www.age-geografia.es/site/publicaciones-no-periodicas/#>
- Salom Carrasco, J., & Delios España, E. (2000). *Movilidad laboral como criterio de delimitación territorial: su aplicación en la Comunidad Valenciana, en Áreas urbanas y movilidad laboral en España*. Girona, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona.
- Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA (n.d.). Avalem Territori. Generalitat Valenciana. <https://labora.gva.es/es/avalem-territori>
- Tormo i Santonja, J. (2008). Las mancomunidades de municipios como instrumento para la participación y el desarrollo local: el caso de la Comarca de El Comtat. In A. Martínez Puche, A., J.P. Salas Arqueros, J. Sánchez Navas, & C. Cortés Samper (coords.), *Sostenibilidad en los espacios rurales: proyectos europeos, herramientas participativas, experiencias municipales y territoriales en España* (pp.281-290). Alicante, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Ventura Fernández, J., & Fernández-Latorre, F. M. (2011). Escalas intermedias y el papel de los servicios en la ordenación del territorio andaluz. In *Servicios, globalización y territorio: V Congreso Geografía de los servicios* (pp. 373–392). Asociación de Geógrafos Españoles. <https://www.researchgate.net/publication/270050582>
- Vilà Valentí, J. (1980). El concepto de región. In *La Región y La Geografía Española* (pp. 13-30). AGE.