

## **La dimensión institucional de las relaciones autonómico-locales en un contexto de gobierno multinivel.**

Juan A. Ramos Gallarín (URJC) y Ruth Cicuéndez Santamaría (URJC).

### **Resumen**

La ponencia explora algunos de los aspectos más institucionalizados del sistema de relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Gobiernos Locales. La diversidad socioeconómica y política local se traduce en la existencia de diferentes combinaciones de mecanismos institucionales de relación, que se analizan en el contexto de la evolución del Estado Autonómico entendido como sistema multinivel.

### **Notas biográficas**

Juan A. Ramos Gallarín.

Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (URJC) y colaborador habitual del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Sus áreas de trabajo incluyen las relaciones intergubernamentales, la organización administrativa, el análisis de políticas públicas y la evaluación de programas.

Ruth Cicuéndez Santamaría.

Profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (URJC). Sus áreas de trabajo incluyen gobierno y administración local, finanzas locales, relaciones intergubernamentales y teoría organizativa.

### **Palabras clave**

Relaciones intergubernamentales, gobierno multinivel, Estado Autonómico, comunidades autónomas, gobiernos locales

### **Presentación203**

El proceso de descentralización política y administrativa que hemos vivido en España a lo largo de los últimos veintiocho años ha tenido como protagonistas a las comunidades autónomas (CCAA), que se han convertido en actores político-administrativos clave tanto por la importancia de los papeles que han asumido como por el volumen de recursos que manejan. No resulta extraño, por tanto, que los investigadores les hayan prestado una atención preferente. Mucha menos atención ha dedicado la Ciencia Política al estudio de las transformaciones experimentadas por los gobiernos locales (GGLL) a raíz de la implantación del Estado Autonómico. Sin embargo, éstos son actores fundamentales en el contexto político autonómico y, en el caso de las grandes ciudades, tienen una proyección relevante en la política nacional. En la actualidad no se puede comprender el funcionamiento del sistema político español en sus niveles subnacionales sin atender al papel de los GGLL y a sus relaciones con otros niveles de gobierno, especialmente el constituido por las CCAA.

La ponencia pretende hacer una aportación al análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) (Wright, 1988; Krane y Wright, 1998) que se desarrollan entre las CCAA y los GGLL en el Estado Autonómico, concebido éste como un sistema político-administrativo de corte federal con ciertos rasgos asimétricos (Agranoff, 1996; Moreno, 1997; Linz, 1999; Aja, 1999). En este sentido, entendemos que en un sistema como el español, con varios niveles territoriales de gobierno que operan en el marco de unas estructuras político-administrativas de carácter supranacional y en un contexto económico

---

203 Deseamos agradecer los comentarios y sugerencias recibidos de distintos colegas, en particular los aportados por los miembros del equipo de investigación que desarrolla el proyecto SEC2002-02675, financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, del que es investigadora principal la profesora Lourdes López Nieto. Lógicamente sólo nosotros somos responsables de los eventuales errores contenidos en este trabajo.

progresivamente globalizado, la distribución de responsabilidades y recursos en las distintas políticas públicas genera situaciones de interdependencia que afectan a los diversos actores implicados y que tienen como consecuencia inevitable el surgimiento de relaciones multinivel (Rose, 1984; Peters y Pierre, 2001). La configuración concreta de las RIG depende de una combinación de factores demográficos, geográficos, sociales, culturales, históricos, políticos, constitucionales e institucionales (Cameron, 2001) y se plasma en la utilización de una amplia gama de mecanismos formales e informales (Agranoff, 1989; Opeskin, 2001).

Como hemos señalado, las RIG tienen una dimensión no formal, pero también están sometidas a fuerzas que favorecen su rutinización y que contribuyen a que se canalicen parcialmente a través de mecanismos institucionalizados. A lo largo de la presente ponencia, que tiene un carácter fundamentalmente descriptivo, concentraremos nuestra atención en cinco elementos institucionalizados del sistema autonómico-local de RIG: los órganos de cooperación con los GLL creados por las CCAA, los mecanismos para la transferencia de recursos financieros a las entidades locales (EELL), los consorcios en que participan EELL, las comarcas y las mancomunidades de municipios. Estos elementos serán contemplados en el marco del proceso de construcción y consolidación del Estado Autonómico.

El análisis, realizado a partir de la información contenida en una selección de fuentes secundarias, se lleva a cabo en dos niveles: uno básico, en el que se contemplan las diecisiete CCAA, y otro más detallado en el que se describen los casos de cuatro de ellas (Andalucía, Cataluña, Extremadura y la Comunidad Valenciana) y que ilustran la variedad de situaciones que se dan en nuestro país.

La ponencia comienza con la descripción del espacio local español en sus aspectos institucionales, socioeconómicos y políticos. A continuación se describen los papeles asumidos por los GLL y se identifican los espacios de interdependencia autonómico-local generados a raíz de la construcción del Estado Autonómico. En tercer lugar, se realiza el análisis de los elementos del sistema de RIG mencionados en el párrafo anterior. El cuarto epígrafe se dedica a la exposición sucinta de las RIG en el caso de las cuatro CCAA citadas. La ponencia finaliza con unas breves reflexiones a modo de conclusión.

## **I. La diversidad local en el Estado Autonómico.**

### *Tipos de actores político-administrativos a nivel local en España*

Uno de los rasgos característicos del gobierno local español es el elevado número y la variedad de EELL existentes. Esta situación tiene implicaciones significativas para nuestro objeto de estudio: hay múltiples actores político-administrativos superpuestos actuando en el territorio autonómico y realizando funciones que entran dentro de la esfera de actuación de las CCAA, lo que crea un complejo contexto de interdependencia.

Desde los primeros años de implantación del Estado Autonómico, se ha producido una proliferación de EELL, aunque el número total varía considerablemente de un territorio a otro (*Tabla 1*). Por un lado, se observa la multiplicación de estructuras supramunicipales de diverso tipo. Por otro lado, se ha mantenido casi intacta una planta municipal integrada por un altísimo número de ayuntamientos, la mayoría de ellos con escasa población y reducido territorio (Carrillo, 1998). Esa fragmentación aumenta debido a la desproporcionada cantidad de entes locales menores, concentrados en determinadas CCAA, en las que llegan a superar en número a los municipios.

El incremento de administraciones locales se ha producido por dos procesos que, en ocasiones, han sido paralelos. En algunas CCAA, se trata de una elección local, los propios municipios han optado por crear alguna entidad asociativa como mecanismo de cooperación. En otros casos, el gobierno autonómico ha decidido crear estructuras supramunicipales, comarcas o áreas metropolitanas, para dar respuesta a cuestiones territoriales o a problemas locales de organización y gestión (Font i Llovet, 2001).

En esta descripción del mundo local debe incluirse a las provincias e islas como actores político-administrativos relevantes. La articulación de las relaciones entre el nivel autonómico y local será diferente en autonomías pluriprovinciales y uniprovinciales, ya que estas últimas han asumido las funciones de colaboración y cooperación con los municipios que le corresponderían a la Diputación. En Canarias y Baleares, además, las administraciones insulares se han convertido en actores privilegiados de las RIG.

En definitiva, por motivos históricos, territoriales y políticos las variaciones en cuanto al número y tipos de entidades que componen el sector público local en cada comunidad son notables. Estos contrastes contribuyen a generar distintas formas de articular las relaciones autonómico-locales. Los mecanismos de relación y su nivel de institucionalización dependerán en parte medida del número, tipo y poder de los interlocutores locales, así como de las estrategias de cooperación horizontal establecidas por las EELL.

#### *La diversidad socioeconómica y política de los gobiernos locales*

Otro rasgo del sistema local español es la diversidad socioeconómica y política de los entes que lo componen (Tabla 2.) Entre las características sociodemográficas cabe destacar las distintas tipologías municipales de cada comunidad. Aunque en España predominan los municipios de carácter rural, que representan más del 50 por ciento del total en 13 comunidades, la situación es dispar. Por ejemplo, en La Rioja el porcentaje de municipios rurales ronda el 90 % mientras que en otra de las autonomías uniprovinciales, Murcia, no llega al 16 %. En cualquier caso, el alto número de municipios rurales, con escasa capacidad organizativa y financiera, obliga a las autoridades locales a establecer sistemas de colaboración, bien con otros entes locales, bien con el nivel autonómico de gobierno (Font el al., 1999).

También se aprecian fuertes contrastes al analizar la distribución territorial de los municipios urbanos. Sólo en tres CCAA (Asturias, Madrid y Murcia) el número de ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes supera el 5 %; por el contrario, en Aragón, Castilla-La Mancha o La Rioja su peso porcentual no alcanza el 1 %. Esta distribución de municipios urbanos y rurales hace que el tamaño medio de los ayuntamientos fluctúe desde los 1.000 habitantes de media en Castilla y León, a los más de 28.000 habitantes en Madrid.

La disparidad en el nivel de riqueza municipal de los distintos territorios constituye otro aspecto a estudiar. Comparando el nivel medio de la renta familiar disponible por habitante se observa que los contrastes por CCAA oscilan entre los niveles 2 y 3 que corresponden a Extremadura y Andalucía respectivamente, y el nivel 9 de Navarra y País Vasco (Tabla 2).

Finalmente, el sistema local de partidos y el grado de fragmentación política de los ayuntamientos<sup>204</sup> es otro factor que puede afectar a las RIG. En las CCAA donde hay una elevada fragmentación del voto – entre partidos políticos de ámbito estatal, partidos nacionalistas e, incluso, candidaturas locales- es probable que la complejidad de las relaciones intergubernamentales aumente. Es el caso de País Vasco, Cataluña y Canarias, comunidades en las que existen mayores posibilidades de que se establezcan gobiernos de coalición en los ayuntamientos y de que no gobierne el mismo partido en el nivel autonómico y en el nivel local. Por el contrario, en nueve CCAA los votos se distribuyen, básicamente, entre las dos principales fuerzas políticas estatales y, por lo general, gobierna el mismo partido en la comunidad y en la mayoría de los ayuntamientos (Tabla 2).

## **II. Papeles de los niveles subnacionales de gobierno e interdependencia político-administrativa**

Las pautas de asunción de competencias en materia de administración local por parte de las Comunidades Autónomas

Las CCAA han ido configurando, junto con el Estado, el “espacio político-administrativo local” puesto que recibieron muy pronto competencias sustantivas en materia de administración local, articulando políticas locales y territoriales propias a través de distintas regulaciones.

La Constitución de 1978 estableció la posibilidad de que las CCAA asumieran amplias competencias en materia de administración local y determinaran su organización territorial. El reparto de estas competencias entre el Estado y las Autonomías se realizó antes de que se aprobaran los Estatutos de Autonomía. En 1980 se crea la *Comisión Mixta de Transferencias de Administración Territorial* y se regula el traspaso de servicios de la Administración del Estado a los Entes Preautonómicos<sup>205</sup> con el objetivo de homogeneizar los procesos de transferencia. De esta manera, se hacía patente la voluntad

---

204 Para un análisis en profundidad del comportamiento electoral de los municipios, véase Delgado (1997) y VVAA (1998).

205 RD 2968/1980 y 2970/1980, respectivamente.

política del gobierno central por descentralizar inmediatamente algunas de las responsabilidades referidas a administración local.

El proceso se organiza mediante los denominados *reales decretos de transferencias*. El primero se aprueba en 1978 a favor de los entes preautonómicos del País Vasco y Cataluña. Entre 1979 y 1981 se redactan otros diez decretos hasta generalizar los traspasos a todas las entidades preautonómicas. Una vez se constituyen las CCAA, entre julio de 1982 y agosto de 1983, el Estado procede a concretar y completar las transferencias de funciones y recursos, teniendo en cuenta las previsiones al respecto que incluía cada Estatuto.

Por tanto, desde 1983 todas las comunidades disfrutaban de plena capacidad para desarrollar el marco normativo de las EELL de su territorio<sup>206</sup>. Los gobiernos autonómicos comienzan a elaborar normas en materia local a mediados de los ochenta y, desde entonces, diez de las diecisiete comunidades han aprobado una ley de administración local que regula aspectos esenciales de la organización, funcionamiento y régimen jurídico local (*Tabla 3*).

Las CCAA apenas esperaron a que el Estado aprobara la legislación local básica para proceder a su desarrollo. Canarias y Baleares se centraron en la regulación de sus administraciones insulares (en 1986 y 1989 respectivamente) y después Cataluña, en 1987, y Murcia, en 1988, elaboraron las primeras leyes de administración local. Ya en la década de los noventa, otras seis CCAA aprobaron normativa de este tipo; las dos últimas han sido La Rioja y Madrid en 2003. Un aspecto que llama la atención es que muchas de estas leyes se aprueban, probablemente por cuestiones de oportunidad política, en el año inmediatamente anterior a las elecciones locales o incluso en el mismo año.

En materia de financiación local, la intervención normativa de las CCAA ha sido notablemente inferior. Navarra y País Vasco cuentan con leyes de haciendas locales desde los años noventa. Canarias y La Rioja aprobaron en esas mismas fechas leyes de saneamiento para mejorar la grave situación financiera municipal, mientras que Baleares ha diseñado un sistema específico de financiación para los *Consells*.

Asimismo, las CCAA han elaborado legislación sectorial que regula pormenorizadamente algunas de las áreas de actuación en que confluyen los gobiernos autonómicos y locales. Todo ello afecta al marco normativo y competencial de los municipios y contribuye a crear una situación de interdependencia para ambos.

#### *Los gobiernos locales y la evolución del Estado Autonómico*

Como señalábamos al inicio de la ponencia, el desarrollo del Estado Autonómico ha supuesto la evolución hacia un sistema de carácter federal en el que las CCAA han sido las auténticas protagonistas, lo que ha supuesto la relegación de las administraciones locales a una posición secundaria (Carrillo, 1997).

Aunque en términos absolutos los GLL han experimentado un aumento sustancial de funciones y recursos, éste resulta moderado en comparación con el espectacular crecimiento de las CCAA (Ruano, 2002) y con la expansión del sector público en los últimos tiempos (Ballart y Ramió, 2000). En 1992, las CCAA gestionaban alrededor del 27% del gasto público total y las EELL menos del 14%; en 2002, a las CCAA les correspondía más del 36% del gasto público y a los gobiernos locales en torno al 15%<sup>207</sup>. Una evolución similar se produce en la distribución del personal público por niveles de gobierno<sup>208</sup>: en 1996 el 35% de los empleados públicos trabajaban en el nivel autonómico y el 21% en el nivel local; en 2002, el 51% de efectivos públicos corresponde a las CCAA mientras que el porcentaje de empleo público local no ha variado.

---

<sup>206</sup> La competencia de las CCAA en materia de administración local es de carácter concurrente (Aja, 1999).

<sup>207</sup> Fuente: elaboración propia a partir de las Cuentas de las Administraciones Públicas.

<sup>208</sup> Fuente: Registro de personal del MAP.

La concentración de competencias y recursos en manos de las CCAA, la interrupción del proceso descentralizador en el nivel intermedio y la existencia de cierta competitividad entre gobiernos autonómicos y locales por asumir determinadas funciones, pueden ser indicadores de lo que se ha denominado “centralismo autonómico” (Ballart y Ramió, 2000). Otros autores consideran que las CCAA han reproducido en sus relaciones con las EELL el paternalismo propio del modelo napoleónico (Font et al., 1999). Sea como fuere, este contexto no puede dejar de influir en las relaciones autonómico-locales.

El nivel de protagonismo de las CCAA varía significativamente de una a otra, de forma que la asimetría del Estado Autonómico también se refleja en el ámbito local. Si atendemos a la distribución del gasto subnacional observaremos que el peso relativo del nivel local es diferente en cada comunidad. Galicia, Extremadura, Andalucía y Navarra son las autonomías donde las EELL tienen un peso menor, gestionan menos del 30% del gasto subnacional. Sin embargo, Baleares, Canarias, Madrid o Aragón el porcentaje de gasto local es sensiblemente superior (*Tabla 4*).

Los datos sobre efectivos públicos muestran una centralización del empleo en el nivel autonómico, a lo que sin duda contribuye el carácter intensivo en fuerza de trabajo de algunas de las políticas públicas autonómicas. Aún así, se aprecian divergencias entre CCAA similares: en Galicia casi el 74% de los efectivos trabajan en la administración autonómica mientras en Cataluña lo hace el 61%.

Otro factor que afecta a la necesidad de establecer mecanismos de relación más o menos institucionalizados es la existencia de competencias compartidas entre varios niveles de gobierno. Las principales materias que pueden gestionar los municipios según el Art. 25 LBRL –urbanismo y vivienda, protección civil, servicios sociales, turismo, cultura, etc.- se sitúan en el ámbito competencial de las comunidades, predominando las esferas de interés común<sup>209</sup>. Esta situación de interdependencia se ha puesto de manifiesto en el proceso de desarrollo del Pacto Local (Cicuéndez y Ramos, 2003). Prácticamente todas las materias que los GLL pretenden sean objeto de descentralización, se refieren a ámbitos de competencia autonómica (Cicuéndez, 2003).

Para determinar el nivel de intervención de cada nivel de gobierno en las distintas áreas de acción pública se ha analizado la distribución funcional del gasto público territorial (*Tabla 5*). Los datos corroboran lo señalado, entre otros, por Carrillo (2001), en el sentido de que prácticamente no existen áreas de actuación autonómica en las que no intervengan también, en mayor o menor medida, las administraciones locales.

Tanto CCAA como GLL intervienen preferentemente en políticas públicas sociales<sup>210</sup>. Las autonomías dedican a esta materia entre el 43% (Aragón) y el 70% (Canarias) de su presupuesto. Por su parte, las EELL invierten en políticas sociales entre un 52% (Andalucía) y un 79% (Navarra) de sus gastos totales. Sin embargo, dentro de las políticas de bienestar social, las áreas prioritarias cambian según el nivel de gobierno. Así, las CCAA destinan la mayor parte de su presupuesto social a sanidad y educación –por ese orden– mientras que el nivel local se centra –por orden de importancia– en las áreas de vivienda y urbanismo, cultura, protección y promoción social.

En segundo lugar, las CCAA concentran su actividad en las políticas de intervención en la economía, sobre todo en regulación económica e inversión en infraestructuras básicas y transportes. Los gobiernos locales también dedican una parte notable de su presupuesto a inversión en bienes económicos, al igual que las CCAA a infraestructuras básicas.

En definitiva, los gobiernos autonómicos y locales comparten los mismos ámbitos de intervención, y existe una situación de interdependencia que, tal como señaló Rose (1984), convierte en inevitable la existencia de relaciones multinivel. Este escenario es potencialmente congruente con un modelo superpuesto de RIG (Wright, 1988).

---

209 Un análisis en profundidad sobre las competencias locales y su articulación en el Estado Autonómico puede encontrarse en Font i Llovet (1992a), Sánchez Morón (1997) y Carrillo (1998), entre otros.

210 Se incluyen las partidas “Producción de bienes públicos de carácter social” y “Protección y promoción social”.

### III. Aspectos institucionales de las relaciones autonómico-locales en el Estado Autonómico

Como señalábamos al inicio de la ponencia, las RIG implican la existencia de contactos relativamente pautados que presentan un grado diverso de formalización y que se desarrollan a través de una notable variedad de mecanismos. Sin desconocer la importancia de los procesos de relación menos formalizados, vamos a analizar las RIG autonómico-locales en España a través de cinco elementos institucionalizados del sistema político-administrativo: las comarcas, las mancomunidades de municipios, los consorcios en los que participan entidades locales, los mecanismos intergubernamentales de financiación puestos en marcha por las CCAA y los órganos de consulta y cooperación con los GGLL que éstas han creado en el seno de sus propias estructuras administrativas<sup>211</sup>. En todos los casos procederemos a dar una visión general acerca de su presencia, configuración y grado de desarrollo.

#### *Comarcas*

Las comarcas tienen un indudable interés desde el punto de vista del estudio de las RIG. De acuerdo con la legislación vigente la comarca es una entidad local, un actor político-administrativo integrado en el espacio local. Sin embargo las comarcas, que vienen a situarse entre los niveles municipal y provincial, son creadas y reguladas por las CCAA. Por tanto, desde nuestra perspectiva, la comarca, en aquellos territorios en que se ha decidido su implantación, constituye un actor potencialmente muy importante en el desarrollo de las estrategias de relación de la CA respecto del conjunto de actores locales.

Resulta evidente que la estrategia desarrollada hasta el momento por la mayoría de las CCAA no ha incluido la utilización de la comarca (*Tabla 6*). A pesar de las previsiones contenidas tanto en los estatutos de autonomía como en la legislación sobre la materia aprobada por varias de ellas, el caso de Cataluña es el único ejemplo de comarcalización integral del territorio que podemos considerar plenamente implantado. Aragón ha optado también, aunque en fechas mucho más recientes, por un proceso de estructuración territorial comarcal. En el caso del País Vasco y de Castilla y León nos encontramos ante estrategias de comarcalización selectivas que se relacionan en el primer caso con la peculiar organización política de la CA y en el segundo con las características y necesidades singulares de la zona del Bierzo, única en la que se ha creado este tipo de entidad local. Más adelante nos ocuparemos del papel desempeñado por las comarcas catalanas en el sistema autonómico-local de RIG.

#### *Mancomunidades*

A diferencia de las comarcas, a las que podemos considerar en buena medida como “criaturas” de las CCAA, las mancomunidades han venido representando, en el contexto del sistema local español, el ejemplo más claro de instrumento basado en la cooperación voluntaria de los municipios. Las mancomunidades han sido entendidas tradicionalmente como un mecanismo autónomo a través del cual los pequeños municipios superaban las limitaciones impuestas por su escaso tamaño y llevaban a cabo la prestación de distintos servicios locales básicos. Sin negar esa dimensión de relación netamente horizontal, también es cierto que la consolidación de las CCAA como actores políticos fundamentales en sus propios territorios y como interlocutores naturales de los GGLL ha venido a alterar el panorama vigente con anterioridad. La aprobación por parte de algunas CCAA de legislación específica en materia de mancomunidades (*Tabla 3*), así como el desarrollo de estrategias dirigidas a fomentar su creación y a orientar sus actividades demuestran el interés que estos entes locales tienen para las CCAA.

En los últimos diez años, como continuación de una tendencia que se había iniciado con anterioridad (Font i Llovet, 1992b) hemos asistido al incremento del número de mancomunidades en catorce de las diecisiete CCAA, hasta alcanzar a principios de 2005 una cifra cercana al millar, si bien su ritmo de crecimiento ha sido muy desigual (*Tabla 6*). Este proceso ha ido acompañado de un crecimiento del número total de municipios que participan en al menos una mancomunidad y del volumen total de población que recibe servicios a través de esta fórmula de cooperación. Ahora bien, el fenómeno de las mancomunidades presenta rasgos diversos en las distintas CCAA. Existen diferencias muy notables tanto en lo relativo al porcentaje de municipios mancomunados como en lo que respecta a la proporción del total de la población que reside en ellos. La consideración conjunta de ambas magnitudes sugiere además la existencia de mancomunidades con perfiles diversos dependiendo de cuál sea el tamaño de los municipios que la integran (*Tabla 7*). Estos tres datos resultan sin duda relevantes para cualquier CA que

---

<sup>211</sup> Véanse a este respecto Argullol (1987) y Rosado (2002).

esté contemplando la posibilidad de apoyarse decididamente en las mancomunidades para el desarrollo de su propia estrategia en materia de prestación de servicios.

Dadas las características del mapa municipal español, no cabe duda de que las mancomunidades contribuyen de manera importante a asegurar la prestación de una amplia gama de servicios (*Tabla 8*). En el año 2000 uno de cada dos municipios recurría a la mancomunidad para la realización de actividades relativas a la recogida de basuras y la limpieza viaria; uno de cada tres hacía lo propio en materia de saneamiento, abastecimiento o distribución de agua; uno de cada cuatro mancomunaba servicios relacionados con el urbanismo, la protección civil y la acción social; por último, proporciones superiores al 20% de municipios desarrollaban de esta forma iniciativas turísticas y de difusión y promoción cultural.

### *Consortios*

A diferencia de las mancomunidades, los consorcios no tienen, en sentido estricto, el carácter de ente local. Desde la perspectiva que interesa a la ponencia los consorcios son un tipo de mecanismo institucional cuyo rasgo más destacable radica en que pueden dar cabida tanto a actores públicos como a actores privados cuyo ámbito de actuación se corresponda con cualquiera de los niveles territoriales existentes. Además, los consorcios no sólo pueden contribuir a la generación de redes nuevas sino que funcionan en ocasiones como elemento de enlace entre redes interorganizativas ya existentes que operan en distintos ámbitos territoriales. Así, por ejemplo, encontramos consorcios de los que forman parte mancomunidades o incluso otros consorcios. En este sentido estamos ante una técnica de gestión intergubernamental cooperativa (Agranoff, 1989) que responde a la perfección, en el terreno de la gestión y la prestación de servicios públicos, a la noción de gobierno multinivel (Peters y Pierre, 2001).

En la última década se ha producido un incremento muy notable del número total de consorcios en los que participan entidades locales, cuya cifra se ha triplicado holgadamente, pasando de cerca de 300 en 1995 a más de 900 en 2005 (*Tabla 6*). Ahora bien, tal como sucedía en el caso de las mancomunidades, es posible constatar la existencia de grandes diferencias entre las CCAA tanto en el número de consorcios existentes como en lo que respecta al ritmo de incremento de los mismos. Dos CCAA, Cataluña y Andalucía, suman más de la mitad del total de consorcios con participación de entidades locales, situación que se ha venido manteniendo en los últimos diez años.

Como se ha señalado, la composición de los consorcios puede ser muy variada. A los efectos de nuestro análisis resulta interesante distinguir tres tipos: los integrados únicamente por entidades locales (consorcios locales puros), los integrados por actores públicos pertenecientes a las administraciones de distintos niveles territoriales de gobierno (consorcios intergubernamentales) y, por último, aquellos que dan cabida a actores privados o a actores vinculados al sector público pero no pertenecientes a las administraciones entendidas en sentido estricto (consorcios mixtos)<sup>212</sup>. La diversidad es la nota característica también en este caso. En las tres CCAA en que existe un mayor número de consorcios se ha optado por diferentes estrategias de formación de los mismos: fuerte presencia de los consorcios locales puros en Andalucía, de los consorcios intergubernamentales en Baleares y, por último, de los de carácter mixto en Cataluña (*Tabla 9*).

La presencia del consorcio es sensiblemente menor que la de la mancomunidad, si bien la variedad de campos de actuación es similar en ambos casos (*Tabla 8*). En el año 2000 más de un 10% de los municipios participaban en consorcios dedicados a labores de protección civil, recogida de basuras y limpieza viaria y servicios de comunicaciones locales.

### *Transferencias intergubernamentales*

La consolidación de las CCAA como nivel intermedio de gobierno ha supuesto el incremento de la “zona de contacto” de éstas con los GGLL. En este contexto, la transferencia de recursos financieros a los GGLL es uno de los instrumentos con los que cuentan las CCAA para tratar de influir sobre las decisiones de aquéllos, especialmente en los ámbitos en que existe una situación de interdependencia.

---

212 A pesar de sus limitaciones creemos que esta distinción recogida en la fuente de información utilizada permite realizar un análisis exploratorio de las pautas de colaboración multinivel razonablemente satisfactorio. No obstante, somos conscientes de la conveniencia de elaborar una nueva clasificación de cara a futuras investigaciones.

Todas las CCAA, con las excepciones de Asturias y la Comunidad Valenciana, han regulado de manera formal distintos mecanismos de carácter general para el trasvase de recursos a los GGLL, optando en algunos casos por transferencias incondicionadas, por transferencias condicionadas en otros, o por distintas combinaciones de ambos tipos en ciertos casos (*Tabla 12*).

El monto total de las transferencias destinadas por el conjunto de las CCAA a la financiación de las actividades de los GGLL ha crecido en términos reales a lo largo del periodo comprendido entre los años 1993 y 2002. Sin embargo, una vez más observamos que su cuantía y su ritmo de crecimiento varían de manera muy importante entre las CCAA. Andalucía, Canarias y Cataluña son las tres comunidades que, por este orden y en términos absolutos, transfieren una mayor cantidad de recursos a sus respectivas EELL (*Tabla 10*).

Para valorar adecuadamente el significado que tienen las transferencias tanto para las CCAA como para los GGLL conviene considerar, entre otras, dos cuestiones: en qué medida son las EELL las destinatarias principales de los fondos, y qué importancia tienen estos recursos dentro del conjunto de sus fuentes de ingresos. En relación con la primera cuestión, el porcentaje que sobre el total de transferencias se dedica a los GGLL oscila entre un 16% por ciento en el caso de Galicia y cerca del 75% en el de Canarias. Por lo que atañe a la segunda, se observa que sólo en Navarra (CA uniprovincial de régimen foral) las transferencias autonómicas representan más del 20% por ciento de los ingresos locales (*Tabla 11*).

#### *Órganos de cooperación*

Entre los mecanismos institucionalizados de relación autonómico-local se encuentran los órganos de cooperación en los que están representados ambos niveles de gobierno. El análisis de su regulación, competencias y funcionamiento nos ayuda a entender cómo se estructuran las RIG en cada comunidad y qué nivel de institucionalización han alcanzado.

En la actualidad, quince de las diecisiete CCAA disponen, al menos, de un órgano de este tipo<sup>213</sup>. Varias comunidades pluriprovinciales han creado dos tipos de órganos, uno para articular la relación con las provincias y otro para la colaboración con los municipios. El tiempo que llevan en funcionamiento en cada CA es diferente. Algunos acaban de implantarse y prácticamente no han empezado a operar –el Consejo Riojano (2003) o la Comisión Local de Cantabria (2004)–. En cambio, Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Galicia pusieron en marcha instrumentos de este tipo ya a mediados de los años ochenta (*Tabla 13*).

Por lo que respecta a la regulación de estos órganos, existen variaciones tanto en el rango de la norma de creación como en su grado de detalle. No obstante, todos ellos comparten una serie de características comunes: se trata de órganos deliberantes y consultivos, su composición es paritaria, suelen estar presididos por el consejero competente en temas de administración local y los representantes locales son nombrados por las federaciones municipales con mayor representatividad en la comunidad. Entre sus funciones más habituales destacan: informar los anteproyectos de Ley y Decretos que afecten al ámbito de competencias de la administración local; elevar propuestas e informar sobre coordinación en materias de actuación común; efectuar propuestas al gobierno autonómico sobre atribución y delegación de competencias a las EELL y sobre lo relativo a las relaciones económico-financieras, así como realizar propuestas para la elaboración de los planes provinciales de cooperación.

#### **IV. Las RIG a nivel subnacional: los casos de Andalucía, Cataluña, Extremadura y la Comunidad Valenciana.**

Una vez presentados algunos de los componentes que consideramos básicos en la configuración del sistema de relaciones autonómico-locales, vamos a analizarlos en el caso de cuatro CCAA (Andalucía, Cataluña, Extremadura y la C. Valenciana). Las comunidades seleccionadas son un buen reflejo tanto de la diversidad local como de la propia diversidad autonómica presente en el sistema político-administrativo

---

213 La Comunidad Balear que ha creado dos órganos de colaboración donde únicamente participan los Consells Insulares, pero no municipios ni otros entes. En el País Vasco existe un consejo municipal a nivel autonómico y un consejo de finanzas locales en cada Diputación.



español y nos ayudan a describir el modo en que se pueden combinar los distintos componentes del sistema intergubernamental.

### *Andalucía*

La CA de Andalucía se ha mostrado considerablemente en la regulación del ámbito local. Ha elaborado legislación específica tanto en materia de organización territorial como en lo que respecta a la relación con las Diputaciones. Es la primera comunidad que estableció, en 1982, un organismo mixto de colaboración con las provincias, diferenciando los sistemas de relación con éstas de los utilizados en el caso de los municipios, a fin de tratar por separado los problemas singulares de cada tipo de administración local<sup>214</sup>. En 1988 se crea por Ley el *Consejo Andaluz de Municipios*, cuya estructura y funciones están definidas pormenorizadamente. Caracteriza a este Consejo el hecho de que está compuesto por representantes políticos del máximo nivel y está presidido por el presidente de la Junta (*Tablas 3 y 13*).

Desde un punto de vista cuantitativo las mancomunidades andaluzas han seguido una pauta de crecimiento bastante similar a la del conjunto de mancomunidades españolas a lo largo de la última década, con porcentajes de municipios y de población mancomunada no muy alejados de la media del Estado (*Tablas 6 y 7*). Están integradas por un número de municipios ligeramente superior al correspondiente en el caso de las otras tres CCAA analizadas. También tienen un carácter mayoritariamente multifuncional (un 56% de ellas realiza tres o más actividades diferentes). Aunque desarrollan actividades en una amplia variedad de funciones, las desempeñadas por un mayor número de mancomunidades tienden a concentrarse en los campos de actividad más habituales en este tipo de fórmula de colaboración (recogida de basuras y limpieza viaria junto con el saneamiento, abastecimiento y distribución de agua) (*Tablas 14, 15 y 16*). Las mancomunidades andaluzas se muestran particularmente activas a la hora de participar en redes interorganizativas más amplias. Más de la tercera parte del total participa en uno o varios consorcios, de tal manera que uno de cada seis de ellos cuenta con la presencia de alguna mancomunidad.

Los consorcios son los grandes protagonistas dentro de la estrategia seguida para la prestación de servicios locales en Andalucía. En los últimos diez años el número de consorcios en los que participan entidades locales se ha triplicado holgadamente, situándose a principios de 2005 por encima de los 250, un 27% del total de los existentes en España. En este mismo periodo se ha producido además un cambio en el perfil de los mismos, incrementándose en términos relativos la presencia de los consorcios intergubernamentales en detrimento de los de carácter estrictamente local. Los consorcios andaluces cuentan con un número de participantes mayor que el de las otras CCAA analizadas y desarrollan un mayor número de actividades. Proporciones de entre el 33% y el 44% de ellos desarrollan actuaciones relacionadas con comunicación social y participación, estadística, promoción del empleo y fomento de la actividad industrial local (*Tablas 6, 17, 18, 19 y 20*).

Como se señaló anteriormente, Andalucía es la CA que, en términos absolutos, trasvasa un monto más elevado de recursos para apoyar la acción de los GGLL. Las transferencias corrientes y de capital correspondientes al año 2002 ascendieron a cerca de 570 millones de euros, lo que representa en torno al 15% del total dedicado por las CCAA a tal fin. No obstante, el peso relativo de las transferencias a los GGLL sobre el total de transferencias corrientes y de capital, un 25%, es relativamente pequeño si lo comparamos con el que éstas tienen en otras CCAA. Tampoco tienen un impacto particularmente importante sobre el conjunto de los ingresos locales ya que suponen poco más del 8% de los mismos (*Tablas 10 y 11*). En la actualidad, además de las subvenciones más puntuales que puedan otorgarse para distintos fines, existe un mecanismo general para la transferencia condicionada de recursos financieros que opera a través del Plan de Cooperación Municipal, cuya regulación inicial data de 1989 (*Tabla 12*).

### *Cataluña*

---

<sup>214</sup> Exposición de motivos de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

La Generalitat ha desarrollado una labor de regulación del ámbito político-administrativo local que es, en términos comparativos, amplia e intensa, con legislación específica en materia de administración local general, organización territorial y relaciones con las EELL. Cuenta con dos órganos autonómico-locales de cooperación, la *Comisión de Cooperación Local* y la *Comisión de Gobierno Local*, ambos creados en 1987 por la Ley de Administración Local y sometidos posteriormente a varias reformas (*Tablas 3 y 13*). La primera comisión es un órgano específico para formular y gestionar el Plan Director de Inversiones Locales y otros planes similares. La Comisión de Gobierno Local es el órgano permanente de colaboración entre la Generalitat y los GLL. Está presidida por el consejero del ramo y se trata de un órgano fuertemente institucionalizado en lo referente a sus competencias, funcionamiento, régimen de reuniones y adopción de acuerdos.

De las cuatro CCAA seleccionadas, Cataluña es la que presenta una configuración local más original, caracterizada por la comarcalización integral del territorio. Estos entes locales constituyen un elemento básico del entramado institucional tanto a nivel estrictamente local como en el plano de las relaciones autonómico-locales, y contribuyen a dotar de una configuración singular al espacio político-administrativo subnacional catalán.

Las comarcas despliegan su actividad tanto de manera directa (a través de OOAA administrativos, OOAA comerciales o empresas de titularidad pública) como de manera indirecta (participando en consorcios, empresas de titularidad pública o privada, asociaciones o fundaciones). Cuarenta de las cuarenta y una comarcas forman parte de uno o más consorcios, once participan en empresas con varios accionistas públicos, otras nueve forman parte de asociaciones y seis están integradas en fundaciones<sup>215</sup>. A través de sus entes dependientes o en el seno de redes más amplias las comarcas están implicadas en el desarrollo de una amplia variedad de actividades entre las que podemos destacar las relacionadas con la promoción de la actividad económica local, la enseñanza (muy especialmente la del catalán), la promoción y difusión de la cultura, la gestión de residuos y el cuidado del medio ambiente o la atención sanitaria (*Tabla 21*).

Por lo que respecta a las mancomunidades de municipios, merece la pena destacar tres notas distintivas: en primer lugar, el mero mantenimiento del número de mancomunidades a lo largo del periodo 1995-2005, que contrasta con la tendencia general de crecimiento presente en el conjunto del Estado; en segundo lugar, la existencia de una proporción relativamente baja de municipios que forman parte de alguna mancomunidad, sensiblemente inferior a la media; en tercer lugar, la elevada proporción de población mancomunada, que en el año 2000 se situaba por encima del 80% (*Tablas 6 y 7*). En este sentido, las mancomunidades catalanas parecen desbordar el carácter de fórmula de cooperación especialmente indicada para el caso de los municipios más pequeños. Si las comparamos con las andaluzas, valencianas o extremeñas, las mancomunidades catalanas presentan también ciertas peculiaridades en cuanto a su composición y actividades. Así, tienden a agrupar un menor número de municipios y a desarrollar un menor número de actividades diferentes dentro de una variedad de campos de actuación también menor, que se circunscriben de manera más estricta a la recogida de basuras y el abastecimiento de agua (*Tablas 14, 15 y 16*). La presencia de las mancomunidades catalanas en los consorcios es relativamente baja.

El despliegue de las comarcas y su papel como elemento articulador de la acción pública local en Cataluña parece haber favorecido la utilización del consorcio como mecanismo para la prestación de servicios. Entre 1995 y 2005 casi se ha triplicado la cifra de consorcios existentes, situándose en los 244, un 26,9% del total para el conjunto del Estado. De ellos, más de la mitad son de tipo mixto, lo cual constituye el rasgo más característico del fenómeno consorcial en Cataluña (*Tablas 6, 17, 18, 19 y 20*).

La labor reguladora de la Generalitat también alcanza a los instrumentos para la transferencia de fondos a las EELL. En este sentido, funcionan actualmente dos mecanismos de carácter general: el Plan Único Obras y Servicios, que data de 1987 y canaliza transferencias condicionadas, y del Fondo de Cooperación Local, regulado en 1988, de carácter incondicionado (*Tabla 12*). Una parte del mencionado Fondo está dedicado específicamente a la financiación de las Comarcas. Un 25,1% del total de transferencias corrientes y de capital son destinadas por la Generalitat a las EELL catalanas, lo cual representa el 5,1% del total de los ingresos locales, porcentaje inferior al promedio de las CCAA de régimen común (*Tablas 10 y 11*).

---

215 Elaboración propia a partir del Inventario del Sector Público Local (2005)

### *Extremadura*

La CA de Extremadura no se ha mostrado muy activa en la regulación del espacio político-administrativo local, especialmente en lo que se refiere al ámbito municipal, si bien ha aprobado una ley específica de relación con las Diputaciones y ha puesto en marcha una Comisión de Coordinación con las Provincias, en la que no tienen representación los municipios (*Tablas 3 y 13*).

La ausencia de iniciativas reguladoras autonómicas claramente visibles coexiste con un fuerte dinamismo en el terreno de las relaciones locales horizontales. El número de mancomunidades casi se ha doblado en el periodo 1995-2005, mientras que el porcentaje de municipios mancomunados se situaba por encima del 90% en el año 2000 y el de población mancomunada superaba el 76%, cifras claramente por encima de la media para el conjunto del Estado (*Tablas 6 y 7*). Por lo que respecta al número de actividades y la variedad de campos de actuación, las mancomunidades extremeñas presenta semejanzas con las de la comunidad andaluza (*Tablas 14, 15 y 16*). Las mancomunidades extremeñas están presentes en una quinta parte de los consorcios.

Aunque el número de consorcios ha crecido en Extremadura en los últimos diez años, esta no es una fórmula a la que se ha recurrido de manera especialmente intensa. A principios de 2005 existían veinticinco consorcios con participación de EELL, un 60% de los cuales era de carácter mixto. Cuatro de cada cinco consorcios extremeños desarrolla una o dos actividades. Un 40% del total trabaja en el terreno de la promoción y difusión de la cultura y un 28% en el de diversos servicios de bienestar comunitario (*Tablas 6, 17, 18, 19 y 20*).

Las transferencias corrientes y de capital de la Junta de Extremadura a los GLL se situaron en torno a los 164 millones de euros en 2002, lo que representa prácticamente un 38% del total de las transferencias de la Junta a distintos entes y administraciones. Esta cifra, la más pequeña en términos absolutos de las correspondientes a las cuatro CCAA analizadas, refleja un ritmo de crecimiento sensiblemente mayor al de los casos de Andalucía, Cataluña o la C. Valenciana. El impacto de las transferencias sobre el total de ingresos locales es también relativamente elevado, casi un 19%, el mayor dentro de las CCAA de régimen común. En la actualidad existen dos fondos de cooperación a través de los que la Junta de Extremadura canaliza sus transferencias condicionadas e incondicionadas (*Tablas 10, 11 y 12*).

### *Comunidad Valenciana*<sup>216</sup>

Desde el punto de vista de las relaciones con los actores locales, el caso de la Comunidad Valenciana se caracteriza por la ausencia de una estrategia activa de regulación. En este sentido, únicamente nos consta la aprobación de la Ley 2/2001 de creación y gestión de áreas metropolitanas, modificada con posterioridad. Tampoco existen órganos consultivos autonómico-locales de carácter general (*Tablas 3 y 13*).

La cooperación intermunicipal a través de las mancomunidades muestra unas pautas bastante similares al promedio del conjunto de España, con un crecimiento moderado del número de las mismas, un porcentaje de municipios mancomunados cercano al 73% en el año 2000 y casi la mitad de la población cubierta en mayor o menor medida por ellas (*Tablas 6 y 7*). No hay nada particularmente reseñable por lo que respecta al tamaño de las mancomunidades, aunque sí en lo relativo a las actividades que desarrollan: casi un tercio de ellas desempeñan más de una decena de actividades, proporción que supera con mucho la presente en el resto de comunidades analizadas. También es mayor la variedad de funciones en las que esas actividades se agrupan, incluyendo porcentajes de mancomunidades superiores al 30% que desarrollan actividades en materias propias del área de bienestar social y la intervención económica, además de las tradicionales relacionadas con la gestión de residuos y el abastecimiento de agua (*Tablas 14, 15 y 16*).

También ha crecido el número de consorcios a lo largo de los últimos años, alcanzándose a principios de 2005 un número total de 54. Esta comunidad, como sucede en el caso de Andalucía, muestra un elevado porcentaje de consorcios de carácter intergubernamental, si bien difieren en el número de actividades desarrolladas, que en la práctica totalidad de los consorcios se limitan a una o dos (*Tablas 6, 17, 18, 19 y 20*). Uno de cada cinco consorcios cuenta con la participación de alguna mancomunidad

---

216 Entre los trabajos publicados acerca de los GLL en la Comunidad Valenciana resulta de especial interés, por su enfoque y contenido, el firmado por I. Bazaga, E. Carrillo y L. Delgado (1997), relativo a los mecanismos para la producción de servicios locales en los municipios valencianos.

Los fondos de cooperación local no parecen ser un instrumento fundamental en la estrategia de relación con los GLL desarrollada por la Generalitat Valenciana. No nos consta la existencia de ningún mecanismo general para la transferencia de recursos a las EELL, a quienes se destina únicamente el 12,3% del total de las transferencias corrientes y de capital, lo que representa el 4,6% por ciento del total de los ingresos locales, uno de los porcentajes más bajos dentro de las CCAA de régimen común (*Tablas 10, 11 y 12*).

## Conclusiones

Las RIG autonómico-locales son un aspecto del funcionamiento del Estado Autonómico al que hasta la fecha se le ha prestado una atención relativamente escasa por parte de la Ciencia Política. La presente ponencia explora algunos de los aspectos más institucionalizados de las relaciones entre las CCAA y los GLL, con la intención de poner de manifiesto cómo la diversidad socioeconómica y político-administrativa a nivel local se traduce en diferentes configuraciones del sistema de RIG.

En el espacio político-administrativo local conviven una diversidad de entes que no se distribuyen de manera uniforme en el territorio del Estado, como tampoco se despliegan ni obtienen sus apoyos de manera uniforme las fuerzas políticas que compiten a nivel local, ni operan ambos sobre una realidad socioeconómica homogénea. Por otra parte, la distribución de responsabilidades entre niveles territoriales de gobierno en el Estado Autonómico ha traído consigo la generación de un conjunto de espacios de interdependencia a nivel subnacional respecto de los cuales las CCAA tienen reconocida una cierta capacidad de regulación, que tampoco ha sido utilizada con la misma intensidad ni de la misma manera por todas ellas.

Las diversas configuraciones de los sistemas de relaciones autonómico-locales podrían ser el reflejo, en función de las condiciones vigentes en cada momento en cada uno de los territorios, de una serie de tendencias más profundas vinculadas a los procesos simultáneos de consolidación y acomodación de las propias CCAA, y de los GLL ubicados en ellas, en el marco más amplio de un Estado Autonómico en evolución permanente.

Aún con diferencias entre las distintas CCAA, se aprecia una tendencia general hacia la institucionalización de algunos aspectos de las RIG autonómico-locales, que se manifiesta tanto a través de la aprobación de legislación específica por parte de aquéllas como mediante la creación de órganos consultivos y de cooperación. Se observa asimismo la progresiva implantación de mecanismos para la transferencia reglada de fondos a las EELL, que en buen número de casos va acompañada de la creación de dispositivos de coordinación intergubernamental.

En el terreno de la cooperación intermunicipal se detecta una creciente utilización de la mancomunidad como mecanismo para la prestación de servicios locales, tal como demuestra el incremento del número de mancomunidades, el de municipios que participan en ellas y el crecimiento del porcentaje de población mancomunada. En ciertos casos las mancomunidades parecen responder casi en exclusiva a la iniciativa local; en otros, sin embargo, se aprecia una conexión entre la cooperación intermunicipal y el desarrollo de una determinada estrategia autonómica en la materia.

Por su parte, la utilización cada vez más frecuente del consorcio como fórmula para la prestación de servicios resulta un fenómeno particularmente interesante ya que pone de manifiesto la variedad de configuraciones que pueden adoptar las redes de cooperación interorganizativa e intergubernamental en el Estado Autonómico.

## Referencias

Agranoff, R. 1989. "Managing Intergovernmental Processes", en James L. Perry, ed. *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

---1996. "Federal Evolution in Spain", *International Political Science Review*, 17 (4): 385-401.

Aja, E. 1999. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.

Argullol, E. 1987. "La coordinació entre les Comunitats Autònomes i les Entitats locals" en la obra colectiva *Comunitats Autònomes y Guberns Locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Ballart, X. y Ramió, C. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Bazaga I., E. Carrillo y L. Delgado. 1997. "La organización de las economías públicas locales: el caso de la Comunidad Valenciana", en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J., comps., *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III-BOE.

Cameron, D. 2001. "The structures of intergovernmental relations", *International Social Science Journal*, 53 (1): 121-127.

Carrillo, E. 1997. Local government and strategies for decentralization in the "state of the autonomies", *Publius*, 27 (4): 39-64.

---1998. "El gobierno y la administración local en el Estado de las Autonomías", en Agranoff, R. y Bañón, R. (eds.), *el Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*. Bilbao: IVAP.

---2001. "Los gobiernos locales", en Román, Paloma (coord.), *El sistema político español*. 2ª edición. Madrid: McGraw-Hill.

Cicuéndez, R. 2003. "El Pacto Local: ¿medidas para el desarrollo del Gobierno Local?", *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 3-4: 101-131.

Cicuéndez, R. y Ramos, J.A. 2003. "Descentralización y relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: actores, procesos y resultados de los pactos locales autonómicos". Ponencia presentada en el VI Congreso de la AECPA. Barcelona, septiembre de 2003.

Delgado, I. 1997. *El comportamiento electoral municipal español, 1975-1995*. Madrid: CIS.

Font, J., Gutierrez, R. y Parrado, S. 1999. *Intergovernmental Partnerships at The Local Level In Spain: Mancomunidades and Consortia in a Comparative Perspective*. Document PUMA/RD(99)4/Final: OCDE.

Font i Llovet, T. 1992a. "Las competencias locales", en Tomás Font i Llovet, dir. *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Fundación Pi i Sunyer-MAP.

---1992b. "Aproximación a la estructura de la Administración Local en España", en Tomás Font i Llovet, dir. *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Fundación Pi i Sunyer-MAP

---2001. "La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local", *Anuario del Gobierno Local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Fundación La Caixa. 2004. *Anuario Económico de España 2004*. Barcelona: Fundación la Caixa.

---2004. *Anuario Social de España 2004*. Barcelona: Fundación la Caixa.

Krane, Dale y Deil S. Wright. 1998. "Intergovernmental relations", en J. M. Shafritz, ed. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder: Westview Press.

Linz, Juan J. 1999. "Democracia, multinacionalismo y federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1): 7-40.

MAP. 2003. *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales 2002*. Madrid: MAP.

--- 2005. *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Madrid: MAP.

MEH. 1995 y 2000. *Censo de Entes del Sector Público Local*. Madrid: Dir. Gral. Coordinación con las Haciendas Territoriales.

---Varios años. *Liquidaciones presupuestarias de las Entidades Locales (serie 1993-2002)*. Madrid: Dir. Gral. Coordinación con las Haciendas Territoriales y Dir. Gral. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

---Varios años. *Liquidaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas (serie 1993-2002)*. Madrid: Dir. Gral. Coordinación con las Haciendas Territoriales y Dir. Gral. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

---1996 y 2001. *Consortios en los que participan las Entidades Locales y las Ciudades Autónomas*. Madrid: Dir. Gral. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial

---(Dir. Gral. Financiación Territorial). 2005. *Inventario del sector público local*, en [www.meh.es](http://www.meh.es)

Moreno, L. 1997. *La federalización de España*. Madrid: Siglo XXI.

Opeskin, Brian R. 2001. "Mechanisms for intergovernmental relations in federations", *International Social Science Journal*, 53 (1): 129-138.

Peters, G. y J. Pierre. 2001. "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance" *Policy and Politics*, 29 (2): 131-135.

Rosado, E. 2002. *El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 Oct.

Rose, R. 1984. *Understanding Big Government*. Londres: SAGE.

Ruano, J.M. 2002. "La administración local", en Crespo, Jorge y Pastor, Gema (coord.), *Administraciones públicas españolas*. Madrid: McGraw-Hill.

Sánchez Morón, M., 1993. "Las relaciones de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas en España", *Reforma y Democracia*, 3 (noviembre).

---1997. "El Gobierno Local en el marco constitucional", *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer D' Estudis Autonomics i Locals-MAP.

VVAA. 1998. *Elecciones municipales*. Madrid: MAP

Wright, D.S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole.

Tabla 1. Entidades locales por CCAA (2005)

CCAA	Diput.	Cabil.	Ayts.	Mancom.	Comarca	Ent. Metrop.	Agupr. Mun.	E.L.M.	TOTAL
Andalucía	8	0	770	88	0	0	0	49	915
Aragón	3	0	730	68	32	0	15	43	891
Asturias	0	0	78	17	0	0	0	38	133
Baleares	0	3	67	7	0	0	0	1	78
Canarias	0	9	87	20	0	0	0	0	116
Cantabria	0	0	102	18	0	0	1	524	645
Castilla y León	9	0	2248	216	1	0	31	2229	4734
Castilla-Mancha	5	0	919	122	0	0	5	38	1089
Cataluña	4	0	946	75	41	2	1	57	1126
Extremadura	2	0	383	83	0	0	0	25	493
Galicia	4	0	315	43	0	0	0	9	371
La Rioja	0	0	174	25	0	0	7	4	210
Madrid	0	0	179	41	0	0	0	2	222
Murcia	0	0	45	10	0	0	0	0	55
Navarra	0	0	272	64	0	0	10	356	702
País Vasco	3	0	251	36	7	0	4	339	640
C. Valenciana	3	0	542	56	0	2	0	7	610
Ceuta	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Melilla	0	0	1	0	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>12</b>	<b>8110</b>	<b>989</b>	<b>81</b>	<b>4</b>	<b>74</b>	<b>3721</b>	<b>13032</b>

Fuente: Inventario del Sector Público Local, MEH (2005).

Tabla 2. El sistema local en el Estado Autonómico

CCAA	Nivel Renta Disponible	de Municipios rurales (%)	Municipios urbanos (%)	Población municipal media (habs)	Partido más votado*	% Votos a partidos minorit.**
Andalucía	3	46,8	2,7	9.408	PSOE	18,1
Aragón	7	88,7	0,3	1.627	PSOE	28,5
Asturias	5	60,3	6,4	13.947	PP	11,0
Baleares	8	34,3	1,5	11.349	PP	30,8
Canarias	5	42,5	4,6	18.466	CC	46,7
Cantabria	6	82,4	2,0	5.171	PP	27,3
Castilla y León	5	88,0	0,4	1.116	PP	14,3
Castilla-La Mancha	4	82,9	0,8	1.874	PSOE	6,1
Cataluña	8	74,1	2,2	6.445	PSOE	54,8
Extremadura	2	73,1	0,8	2.802	PSOE	9,1
Galicia	4	73,0	2,2	8.738	PP	30,3
La Rioja	7	89,7	0,6	1.533	PP	12,9
Madrid	8	52,5	7,3	28.057	PP	8,4
Murcia	4	15,6	6,7	24.383	PP	6,2
Navarra	9	82,0	0,4	1.914	PP	38,6
País Vasco	9	66,0	3,6	8.392	EAJ-PNV	51,2
C. Valenciana	5	63,0	2,0	7.412	PP	16,1

\* Partido que ha obtenido mayor porcentaje de votos en las elecciones locales del 25/5/2003.

\*\* Porcentaje de votos válidos obtenidos en las elecciones locales del 25/5/2003 por fuerzas políticas distintas del PSOE, PP e IU.

Fuente: Anuario Económico de España (2004), Anuario Social de España (2004), Carrillo (2001).