

LAS REDES DE ESTRUCTURACIÓN DE LA COOPERACIÓN ENTRE LA GENERALITAT Y LOS GOBIERNOS LOCALES

X CONGRESO DE AECPA
La política en la red
Murcia, del 7 al 9 de Septiembre de 2011

Jose Luis Martínez-Alonso Camps
Profesor Asociado de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona
Director de los Servicios de Secretaría, Diputación de Barcelona

Esther Pano Puey
Profesora Asociada de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona
Coordinadora del Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer,
epano@pisunyer.org

Grup de Recerca en Estudis Locals (GREL-2009 SGR 357)
Universitat de Barcelona (UB)

Proyecto de investigación financiado por:



Resumen

El objetivo de este trabajo es estudiar empíricamente cómo funciona la cooperación entre la Generalitat de Catalunya y los municipios en términos de herramientas y funciones. La interacción entre los gobiernos locales y la Generalitat de Cataluña se ha convertido en un mecanismo importante en la prestación de servicios y en la aplicación de las políticas públicas. A pesar de la falta de investigaciones empíricas sobre la dinámica y evolución de estos vínculos, existen elementos que nos indican que el número de herramientas ha aumentado sensiblemente en el último período. Nuestro principal objetivo se centra en el estudio de la morfología y la estructura formal, así como también en el de sus principales funciones.

En conclusión, esta comunicación tiene por objeto el estudio de la forma en que el gobierno de la Generalitat y los municipios usan los instrumentos de cooperación multinivel para, de este modo, poder analizar la existencia de un sistema institucional plural destinado a la implementación de políticas públicas y a la prestación de servicios. A partir del análisis de los datos empíricos, planteamos una propuesta de modelización que podría ser generalizable a otros espacios geográficos. Este artículo es parte de un estudio financiado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC).

1. Introducción

El objeto de este estudio lo constituyen los mecanismos que articulan la cooperación entre la Generalidad de Cataluña y los entes locales. La interacción entre los municipios y la Generalitat para la aplicación de políticas y la prestación de servicios públicos constituye un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo y de cooperación local. El trabajo que presentamos identifica las fórmulas utilizadas, su funcionamiento, alcance y características de su uso. Aunque el estudio tiene un carácter esencialmente analítico y empírico, no hemos querido renunciar a proponer modelizaciones que puedan aportar elementos al debate y la reflexión sobre esta materia.

El estudio de las redes de estructuración de la cooperación multinivel se ha llevado a cabo de formas muy diversas, partiendo de enfoques metodológicos y conceptuales muy diferentes. Siempre ligado a los estudios de las relaciones intergubernamentales, básicamente nos enfrentamos con dos grandes corrientes: una perspectiva eminentemente jurídico-administrativa preocupada por la aproximación legal del fenómeno, por un lado, y una perspectiva de origen anglosajón mucho más cualitativa y básicamente focalizada en actores, instituciones y sus interrelaciones, por el otro lado. Desde el punto de vista del método, planteamos una visión que concilie estas dos corrientes.

Este trabajo incluye la incorporación de varios enfoques. En primer lugar, el estudio de las estructuras y de las manifestaciones desde la perspectiva formal, que nos permite identificar las fórmulas jurídicas que pueden dar cabida a las relaciones entre Generalitat y entes locales. En segundo lugar, nos detenemos a analizar el despliegue efectivo de la red de cooperación multinivel a partir de la observación de la realidad. El estudio cuantitativo de tipo inicialmente descriptivo se convierte en la base para el desarrollo de los modelos analíticos posteriores. En tercer lugar, revisamos la literatura comparada en la materia y aportamos una propuesta de modelización propia. Se trata de una propuesta que parte de varios modelos anteriores y los conjuga con el fin de diseñar una estructura de examen de la realidad que no sólo permita el análisis académico sino que pueda también ser una aportación al debate y a la reflexión.

En definitiva, nuestra aspiración es investigar el modelo de articulación de redes cooperativas en Cataluña, a partir de una concepción de sistema institucional plural que supera la idea de redes de relaciones interadministrativas.

2. Análisis de las redes de estructuración de la cooperación multinivel

Para analizar las relaciones entre gobiernos locales y Generalitat, hemos partido de una noción amplia, tanto de "gobierno local", como de "Generalitat". Con ello hemos querido tener presente todo el sistema institucional que agrupa a ambos niveles de gobierno (ayuntamientos, consejos comarcales y diputaciones representando el nivel local, y los diferentes departamentos, entes dependientes y

órganos, representando la Generalitat). Nuestro análisis pretende unir ambas visiones metodológicas, aportando una cuantificación casi censal de los instrumentos de colaboración presentes en territorio catalán.

La gobernanza multinivel, más allá de un término de moda, representa una realidad de dispersión del poder entre diferentes niveles de gobierno y la posterior creación de redes (entendidas primariamente como relaciones intergubernamentales) colaborativas de actores, diversas y plurales que, sin embargo, no ha sido analizada específica y profusamente desde el punto de vista de los efectos sobre los gobiernos locales.

La necesidad de estudiar las relaciones cooperativas entre Generalitat y gobiernos locales se justifica, primariamente, por una necesidad de diseño institucional. Creemos que es necesario este estudio, básicamente, para comprender y trazar un modelo que nos explique por qué y cómo Cataluña interpreta su realidad colaborativa desde la perspectiva institucional.

Existen dificultades y características intrínsecas al análisis de la realidad local que en el caso del estudio de las redes de cooperación multinivel toman una dimensión particular. Así, es necesario conocer el detalle del desarrollo de estas relaciones, las características jurídicas de las figuras y su alcance cuantitativo, pero a la vez, es necesario también distanciarse del objeto de estudio para enfocar un plano más general. El análisis de las redes de cooperación multinivel debe permitir conocer el funcionamiento del conjunto del sistema institucional sin olvidar la visión del detalle. La dinámica del sistema en su conjunto irá más allá de ser meramente una suma de sus elementos internos que, además, pueden tener características disímiles.

Dada la naturaleza de nuestro estudio, era necesario hacer un análisis preliminar de todas las fuentes disponibles. En primer lugar, se consultó las bases de datos recopilados por el proyecto "Observatorio de Gobierno Local", desarrollado por la Fundación Carles Pi i Sunyer desde el año 2003. También se utilizó la información recogida en la "Base de Datos General de Entes Locales", creada y mantenida por el Ministerio de Economía y Hacienda y la información disponible en la base de datos "Municat" dependiente del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya. En todos los casos procedió a un proceso de depuración, validación, cruce y triangulación de las fuentes con el fin de asegurar su compatibilidad.

El proceso de recopilación de datos relativos a los convenios ha sido, sin embargo, más complejo. El análisis empírico es complicado, debido principalmente al gran número de acuerdos firmados y a la dispersión de la información. No existe una base de datos centralizada y la pluralidad y el número de actores involucrados, de hecho todos los departamentos del gobierno, dificultaba enormemente acceder y reunir toda la información. Se evaluó la posibilidad de crear una muestra, pero se consideró que este sistema podría introducir sesgos difícilmente detectables. Finalmente, se decidió trabajar con los convenios depositados en el Departament de Governació de la Generalitat que conserva copias de

los convenios formalizados. Dado el volumen de convenios fue necesario acotar temporalmente la búsqueda a aquellos firmados a lo largo del año 2009, último ejercicio completo en el momento de realización del estudio.

Somos conscientes de que la metodología utilizada para recoger los convenios implica algunas limitaciones. En primer lugar, nos centramos en un solo período de un año, y por lo tanto no podemos evaluar el volumen total y la evolución en el tiempo de todas las relaciones establecidas a través de este instrumento. En segundo lugar, se analizan sólo los acuerdos en manos del Departamento de Administración Pública. Aunque, el propio convenio debería prever su comunicación al Departament es posible que esto no siempre se lleve a cabo de forma sistemática. A pesar de este último matiz, el tratamiento de los datos se ha efectuado de forma casi censal.

3. Perspectiva jurídica de los instrumentos de cooperación

El desarrollo del modelo diseñado por la Constitución de 1978 ha dado lugar a la estructuración de tres niveles o subsistemas político-administrativos: el local, el autonómico y el central o general del Estado; niveles con dimensiones y entidades diferentes, pero todos ellos dotados de autonomía (CE, 2 y 137).

El resultado del desarrollo de este modelo es un Estado muy descentralizado y complejo, con una distribución articulada en clave de concurrencia de competencias (de ordinario, todos los niveles tienen algún tipo en las diferentes materias), y un número elevado de actores: a la cifra ya alta de Administraciones territoriales (Administración General del Estado - AGE, de las 17 CCAA, 8100 municipios; 41 provincias, forales, de régimen común y veguerías, comarcas en Cataluña y Aragón, etc.), han venido a sumarse las respectivas personificaciones instrumentales creadas por las diferentes Administraciones, por sí mismas o por acuerdo entre ellas (organismos autónomos, sociedades y fundaciones públicas, mancomunidades, consorcios y demás entidades públicas).

Un desarrollo adecuado de este Estado descentralizado, complejo y plural necesita de un conjunto de principios que ordene las múltiples relaciones entre las diversas partes, de un modelo, en definitiva, de relaciones intergubernamentales e interadministrativas.

Formalmente, este modelo se describe en dos leyes estatales: la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (10 y 55 a 62), y la L 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (3.2 y 4 a 10), y sus principios y sus exigencias pueden resumirse en tres máximas:

- Que se establecen unos deberes de cooperación, colaboración y coordinación para todas las administraciones;
- Que la articulación del modelo debe descansar en la observancia de los principios de lealtad institucional, solidaridad y subsidiariedad.

- Que este modelo es aplicable a todas las relaciones interadministrativas: entre sujetos de un subsistema diferente (AGE-CCAA, AGE-municipio o CA-municipio) y entre sujetos de un mismo subsistema (municipio-provincia, municipio, comarca o comarca -provincia).

La vinculación jurídica de estos mandatos y principios no obsta para reconocer que su cumplimiento requiere, en la mayoría de los casos, del impulso político de los gobiernos que rigen las administraciones respectivas, de modo que, en el fondo, lo que se deriva del modelo formalizado es la exigencia de una serie de comportamientos que deben observarse en el flujo de las relaciones intergubernamentales.

En todo el conjunto de relaciones intergubernamentales que pueden darse, fácilmente pueden diferenciarse dos tipos de situaciones: las de consenso y las de conflicto. Las situaciones de conflicto entre gobiernos serán expresivas de la existencia de divisiones o discrepancias, y en este sentido resultarán disfuncionales para el conjunto del sistema político. En cambio, los acuerdos y las situaciones de consenso denotarán tendencias funcionales y el ajuste de los comportamientos de los gobiernos al modelo de relaciones intergubernamentales que prescriben las normas.

En Cataluña, el EAC/2006 contiene numerosas referencias a las relaciones entre las Administraciones y los poderes públicos y la aplicación de los principios de lealtad institucional (3.1, 201.2 y 209), y coordinación (71.3, 121, 134, 138.2, 171. c), 2º párrafo, 201.2 y 210.2.c), el derecho de los municipios a "cooperar entre ellos y con otros entes públicos" (87.2), y a la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye, entre otras, "las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y Administración de la Generalidad, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales "(160.1.a).

En desarrollo de las previsiones estatutarias, la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (LRJPCat/2010), incorpora un Título IX, sobre Relaciones interadministrativas. Aparte de regulaciones concretas sobre los convenios de colaboración (art. 108 a 112), los consorcios (113 a 115) y otros instrumentos de colaboración interadministrativa (116 y 117), interesa destacar que el art. 107.3 prescribe que "las administraciones públicas actúan y se relacionan con las otras administraciones de acuerdo con el principio de lealtad institucional".

La colaboración y la coordinación entre los diferentes gobiernos constituyen sendos exponentes de dos tendencias funcionales e integradoras: el consenso y la adecuación de los comportamientos en el diseño normativo antes analizado. Las manifestaciones de estas tendencias cooperativas son muy variadas, y de sus modalidades, hemos seleccionado un primer tipo para profundizar en su análisis: **la cooperación en términos de igualdad**. La cooperación entre los gobiernos se articula en términos de igualdad si ninguno de ellos mantiene una posición de dirección o dominio en la configuración de la relación que los vincula, ya sea en su inicio o su finalización. No necesariamente implica un equilibrio absoluto entre los

actores, imposible de establecer por otra parte, sino que son suficientes la fijación de unos fines comunes, un reparto de funciones significativo entre las partes intervinientes, y una distribución de representantes de cada una de ellas, no meramente testimonial, en el seno de los órganos de gestión y de gobierno creados en el marco de este tipo de relación de cooperación.

Las figuras analizadas son las siguientes:

- 1) Los consorcios.
- 2) Las fundaciones públicas plurales.
- 3) Las sociedades mercantiles mixtas y de carácter plural.
- 4) Los convenios de colaboración.

De todas formas, las relaciones de cooperación no se agotan en la modalidad anterior. También se desarrollan en otros foros o escenarios, en los que, no obstante el hecho de que corresponda a uno de los gobiernos el papel preeminente, la incorporación de representantes de otras administraciones sirve, al mismo tiempo, para la consecución de objetivos compartidos y para hacer más fluidas las relaciones que mantienen.

Los supuestos tratados pueden identificarse como **otras figuras y fórmulas de cooperación, no articuladas en términos de igualdad**, y son las siguientes:

- 1 Entidades autónomas de la Generalidad de Cataluña con representación de los entes locales.
- 2 Entidades de derecho público sometidas a derecho privado de la Generalidad de Cataluña con representación de los entes locales.
- 3 Órganos de la Generalidad de Cataluña con representación de los entes locales.

4. Figuras de cooperación en términos de igualdad

Los consorcios, en términos generales, pueden definirse como aquellas personas jurídicas creadas por dos o más entidades públicas, sometidas de ordinario al Derecho público, y en las que, eventualmente, pueden incorporarse entidades privadas sin ánimo de lucro (por acrónimo, ESAL). La regulación esencial de los consorcios viene constituida por:

- El art. 55.1 de la LCAT 13/1989, de organización, procedimiento y régimen de la Administración de la Generalidad de Cataluña.
- Los art. 113 a 115 de la LCAT 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.
- El art. 87 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- El TRLCat/2003 (269 a 272) y el ROAS/1995 (312 a 324).

El hecho de que los consorcios sean una entidad abierta a todo tipo de administraciones e incluso a las ESAL les otorga mucha flexibilidad, característica que constituye el principal

factor de su auge, hasta el punto que se convierte en la figura más utilizada para articular, bajo personificación jurídica, las relaciones entre la Generalitat y los entes locales.

Con carácter general, podemos definir las fundaciones como organizaciones constituidas, sin ánimo de lucro y al amparo del Derecho civil, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que por voluntad de sus creadores tienen afectado su patrimonio, de forma duradera, a la realización de fines de interés general (L estatal 50/2002, 12/26, de Fundaciones, art. 2.1 y 8.1 y .4).

A diferencia de sociedades y consorcios, la utilización de las fundaciones con una pretensión instrumental por las Administraciones públicas es relativamente reciente. Inicialmente, el papel de las Administraciones respecto de las fundaciones sólo era el de la tutela, a partir de la función del protectorado que ejercían, primero la AGE y, después de las transferencia de competencias, las CCAA. La normativa esencial de las fundaciones viene constituida por:

- La Ley estatal 50/2002, que ha tenido un papel muy relevante en relación con las fundaciones del sector público estatal (art. 44-46).
- La regulación de las fundaciones públicas en Cataluña, que se encuentra contenida en la L 4/2008, del Libro 3º del Código civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, cuyo art. 331-2.2 establece lo siguiente:

“Son fundaciones públicas del sector público de la Administración de la Generalitat o de la Administración local de Cataluña las fundaciones que cumplen alguna de las condiciones siguientes:

- a) Que se hayan constituido con una aportación mayoritaria de la Administración de la Generalitat, de los entes locales de Cataluña o de organismos públicos u otros entes de que dependan, tanto si la aportación se hace de manera directa como indirecta.*
- b) Que más del 50% de su patrimonio fundacional esté formado, con carácter permanente, por bienes o derechos aportados o cedidos por las entidades a que hace referencia la letra a.*
- c) Que más de la mitad de los miembros del órgano de gobierno sean nombrados por la Administración de la Generalitat, por los entes locales de Cataluña o por organismos públicos u otros entes de que dependan.”*

El resto de preceptos de la L 4/2008 aplicables a las fundaciones son los comprendidos entre el 331-1 y 336-4, ambos inclusive, así como las disposiciones adicionales segunda y tercera y las cuatro transitorias. Aunque es una tendencia incipiente, la Generalitat y los entes locales empiezan a utilizar las fundaciones como figura personificada para articular sus relaciones permanentes.

Entre las sociedades mercantiles, ya sean anónimas (SA) o de responsabilidad limitada (SRL), podemos distinguir las íntegramente públicas, cuando su capital social pertenece a una entidad pública, de las

llamadas sociedades de economía mixta (LCSP, 253.d) o simplemente mixtas, cuando el capital social, las acciones (si hablamos de las SA), o las participaciones (si lo hacemos de las SRL), es compartido con un socio privado.

Hecha esta distinción, en el marco de nuestro trabajo, analizaremos un subtipo, que distinguiremos con el calificativo de plural, para identificar aquellas sociedades mixtas en las que son dos o más entidades públicas las que comparten el capital con el socio privado. Centrándonos en el ámbito público de Cataluña, la regulación esencial de este tipo de sociedad viene constituida por:

- Texto Refundido del Estatuto de la empresa pública catalana, aprobado por DLEG 2 / 2002, de 24.12 (art. 1, 2, y 35 a 42).
- Texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, aprobada por DLEG. 3 / 2002, de 24.12.
- Sociedades de economía mixta: LCSP (253.di 254.a); RGLCAP (182); TRLMCat (264-266) y ROAS (282-296).
- Sociedades mixtas que ejercen actividades económicas: TRLMCat, 243 a 245 y ROAS: 136 a 149.

Sobre la base de las consideraciones efectuadas en los apartados precedentes, interesa destacar dos aspectos:

a) En cuanto a las modalidades de sociedades públicas podemos distinguir dos subtipos:

a.1) Si participan socios privados, por lo que se denominan sociedades mixtas o público-privadas, o en su totalidad públicas, si no se da esa participación.

a.2) Si la propiedad del capital social pertenece a dos o más entidades públicas, supuesto que identificamos como de sociedades públicas plurales, o a una sola entidad, caso que denominamos sociedad pública, sin más calificativos, y que quedaría fuera de nuestro trabajo al no darse ningún tipo de cooperación entre la Generalitat y los gobiernos locales.

Recapitulando, por tanto, las modalidades relevantes a los efectos de nuestro trabajo son:

- Sociedades plurales íntegramente públicas o, para simplificar, sociedades públicas plurales (integradas por dos o más entidades públicas).
- Sociedades mixtas de carácter plural, o, también, sociedades mixtas-plurales (integradas por dos o más entidades públicas y uno o más socios privados).

b) Sobre la regulación de los procesos de constitución de las sociedades debe tenerse en cuenta que la normativa aplicable será el resultado acumulado de las respectivas legislaciones de cada una de las Administraciones que intervienen, legislaciones que, en un primer momento, disciplinan los correspondientes procesos de formación de voluntad que concurren para la

constitución de las sociedades plurales, pero que no excluye que se proyecten o continúen resultando de aplicación lo largo de la vida de estas nuevas sociedades.

La utilización de las diversas modalidades de sociedades como medio personificado para articular las relaciones establecidas entre la Generalitat y los entes locales es relativamente reducida, aunque mantiene un espacio vinculado con los ámbitos de gestión de infraestructuras y económico.

En las relaciones o negocios jurídicos bilaterales que se establezcan entre el consorcio, la fundación o sociedad mercantil con los entes públicos que los han creado, particularmente, en nuestro trabajo, con la Generalitat de Cataluña o los entes locales, se plantea si la entidad participada puede ser considerada medio propio y servicio técnico de las Administraciones que lo han constituido (LCSP, 24.6 en relación con el 4.1.n). Al respecto, entendemos que esta consideración de medio propio y servicio técnico:

- Podrá admitirse siempre que el consorcio, la fundación o la sociedad sean íntegramente públicos, y siempre sobre la base del cumplimiento del resto de exigencias detalladas en el cuerpo del trabajo;
- Deberá descartarse si se da una participación privada.

Los convenios de colaboración son también objeto de reflexión y análisis en el trabajo, dada su importancia como instrumento de relación entre Administraciones y entidades públicas, sujeto al derecho público y alternativo a las figuras que conllevan el nacimiento de una nueva persona jurídica. La regulación de los convenios la encontramos en:

- a) **Ámbito local:** L 7/1985 (art. 57), TRLCat/2003 (150 i 191) y ROAS/1995 (303 a 311).
- b) **Ámbito general:**
 - b.1) **Legislación básica**
 - La L 30/1992 (6 a 9)
 - LCSP/2007 (que los excluye de su ámbito: 4.c).
 - b.2) **Legislación de la Generalitat de Cataluña.**
 - L 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña (108 a 112).

En el marco de nuestro trabajo, sobre la base de que se formalicen entre entidades dotadas de autonomía (por un lado, la Generalitat, y, por otro, municipios, provincias y comarcas), que desarrollan su potestad de autoorganización, los convenios de colaboración pueden tener por objeto:

- La prestación de servicios públicos;
- El ejercicio de actividades de interés común;
- El desarrollo de las competencias atribuidas legalmente, que incluye posibilidades muy diversas (gestión de un servicio por cuenta de la administración titular, delegación, asignación y transferencia de funciones o actividades).

El análisis de la figura de los convenios muestra que su aprobación y formalización no se encuentran sujetos a la serie de trámites formales previstos en relación con los consorcios, las fundaciones y las sociedades mercantiles (aprobaciones iniciales y definitivas, publicaciones, etc.), lo que consideramos que puede ayudar a crear el clima de distensión que propicia el consenso y los acuerdos.

Obviamente hará falta una detallada especificación de los objetivos y compromisos alcanzados por las entidades que formalizan el convenio. Pero esta negociación es inherente al proceso de interrelación entre dos o más organizaciones públicas. Lo que no se produce, si se opta por la alternativa del convenio, es añadir uno o más foros, sujetos a normas rígidas de funcionamiento, como sucede con los órganos colegiados de consorcios, fundaciones y sociedades. Finalmente, una distribución entre las entidades de las actividades a desarrollar y las aportaciones de medios personales y materiales permite internalizar las vías de actuación en relación con dichas actividades y medios.

Es por todo ello que consideramos los convenios como unos instrumentos muy idóneos para el establecimiento y mejora de las relaciones entre la Generalitat y los entes locales, tanto si tienen un carácter contingente, como si se prevén de vigencia indefinida o de carácter permanente.

5. Otras figuras y fórmulas de cooperación

Tal como anticipábamos, las relaciones de cooperación no se agotan en la modalidad articulada en términos de igualdad, sino que también se desarrollan en otros foros o escenarios, en los que, no obstante el hecho de que corresponda a uno de los gobiernos el papel preeminente (la Generalitat), la incorporación de representantes de otras administraciones (las locales) sirve, al mismo tiempo, para la consecución de objetivos compartidos y para hacer más fluidas las relaciones que mantienen.

Los supuestos tratados son las siguientes:

- 1 Entidades autónomas de la Generalidad de Cataluña con representación de los entes locales.
- 2 Entidades de derecho público sometidas a derecho privado de la Generalidad de Cataluña con representación de los entes locales.
- 3 Órganos de la Generalidad de Cataluña con representación de los entes locales.

Con remisión a las características respectivas de estas figuras detalladas en el cuerpo del trabajo, podemos concluir que el principal mecanismo de participación y presencia efectiva de los entes locales se articula a partir de la incorporación de sus representantes, en el seno de órganos colegiados de las entidades dependientes de la Generalitat o de los que ésta ha instituido sin dotarlos de personalidad jurídica diferenciada.

6. Prestación de servicios públicos en el marco de la gobernanza multinivel

Toda esta realidad cooperativa necesita superar la aproximación jurídica, y nos podemos acoger a lo que genéricamente se conoce como "gobernanza multinivel". Esta aproximación teórica se ha convertido en especialmente relevante a partir del impacto de la Unión Europea, permitiendo la evolución de los análisis intergubernamentales que, sin embargo, han dejado ligeramente de lado los estudios estrictamente focalizados en los gobiernos locales.

Del término gobernanza tenemos casi tantas definiciones como autores, pero por lo que nos interesa aquí nos podemos acoger a la caracterización clásica de Rhodes que incluye los conceptos de interdependencia entre organizaciones, interacciones entre los miembros, necesidad de negociar y acordar, así como nivel de autonomía respecto del gobierno central (Rhodes, 1997). De esta enumeración lo que nos interesa básicamente es la nueva forma de entender la manera de gobernar que está implícita, alejada de los enfoques clásicos del gobierno estrictamente jerárquico y burocratizado, pilotado y dirigido por un "centro" casi omnipresente y omnipotente. Además, el concepto incluye la pluralización de actores implicados en el gobierno, una interacción menos autoritaria y más cooperativa (AAVV, 1997), así como también el desplazamiento de los gobiernos centrales hacia un papel, muchas veces, de iniciador. Correlativamente, el papel de los gobiernos locales pasa a ser también de acompañamiento y de dirección del conjunto, además de prestador de servicios (M. Goldsmith, 2003).

De forma aplicada, el término "gobernanza multinivel" se utiliza para describir, en la mayoría de los casos, una multiplicidad de actores públicos y privados que intervienen en cualquier fase de creación de las políticas públicas, y que están más o menos integrados en redes que, caracterizadas por la ausencia de relaciones estrictamente jerárquicas, cooperan en diferentes niveles de gobierno. Así, las políticas son más el producto compuesto de estas relaciones, que una provisión establecida estrictamente de forma top-down entre niveles de gobierno estancos.

A efectos de este trabajo hemos considerado de forma particular dos de las aportaciones teóricas más relevantes en el ámbito del estudio de las relaciones entre niveles de gobierno. Ambas son aproximaciones nacidas en marcos de referencia anglosajones, pero que se han extendido mucho más allá de sus fronteras. Nos referimos a los modelos diseñados para Liesbet Hooghe y Gary Marks por un lado, y Martin Laffin por la otra. Estas aportaciones teóricas, a nuestro entender, se complementan perfectamente. Así, los estudios de Hooghe y Marks nos aportan la visión más clara de lo que podemos entender como "gobernanza multinivel". A pesar de que su modelo originario se focaliza básicamente en los efectos que produce la dispersión de los gobiernos (y de la decisión política) en espacios territoriales muy alejados del gobierno local (las relaciones entre la UE y los Estados miembros), representa una aproximación teórica de primer orden respecto de las variables claves para entender los nuevos modelos de relaciones entre territorios y gobiernos. En efecto, de sus análisis destacan poderosamente los cuatro elementos que dan sentido al diseño institucional. Así pues, este primer marco teórico nos permite explicar las instituciones y los instrumentos que se generan en un marco de "gobernanza multinivel".

Los trabajos de Laffin (así como los de Agranoff o Rhodes) también parten de la realidad anglosajona, para convertirse en modelos exportables. Complementariamente a las aportaciones de Hooghe y Marks, estos estudios se focalizan específicamente en las relaciones intergubernamentales. Esto significa que las variables explicativas se centran en las relaciones que se establecen entre los actores que participan en el "juego" que surge de estas relaciones. En este espacio compartido, estos autores estudian qué surge de estas relaciones, es decir, qué efectos se producen a raíz de las interrelaciones de los diferentes niveles de gobierno en el momento de prestar determinados servicios, o implementar determinadas políticas. En esta aproximación se privilegian los efectos del gobierno a múltiples niveles, más que cuestiones ligadas al diseño institucional. Si bien es cierto que estos autores (básicamente Laffin y Rhodes) privilegian las relaciones entre el gobierno británico y sus entes locales, que son de naturaleza completamente diferente respecto de las relaciones que puedan establecer nuestros gobiernos locales. Por eso ya hay tentativas para adaptar este modelo a otras realidades (Wollman 2004), y en este estudio no pretendemos nada más que hacerlo operativo también por la realidad catalana.

Por otra parte, el término multinivel se refiere a una nueva forma de expresar las relaciones institucionales basada fundamentalmente en la dispersión del gobierno, es decir, la distribución de la autoridad entre niveles de gobierno (L. Hooghe & Marks, 2001a) . Así pues, la variable dependiente de base es la forma de distribución del poder y su articulación sobre el territorio. Según Hooghe y Marks (2001b) la dispersión del gobierno central, en general, se caracteriza por tener una triple dirección:

1. Dispersión hacia niveles superiores de gobierno (niveles supraestatales)
2. Dispersión hacia niveles inferiores de gobierno (subestatales y locales)
3. Dispersión hacia las bandas (redes horizontales y partenariados público-privados)

Siguiendo todavía a Hooghe y Marks (2003) nos encontramos con que identifican dos grandes tipologías de gobernanza multinivel, que responden también a conceptos muy diferentes de cómo se ha de articular el poder sobre el territorio.

La primera tipología identificada se relaciona con una cierta idea federal de los sistemas de gobierno. Esta tipología denominada "Tipo I" se caracteriza por:

- 1) Los niveles de gobierno tienden a ser de ámbito general;
 - 2) las unidades de gobierno no comparten competencias;
 - 3) existe un número limitado de niveles de gobierno, y
 - 4) se tiende a configurar estructuras institucionales estables
- (L. Hooghe & Marks, 2003: 236-237).

En contraposición a esta, nos encontramos con una segunda tipología (Tipo II) que presenta los fundamentos intelectuales de los economistas neoclásicos y los teóricos de la "public choice". En esta tipología los elementos son:

- 1) los niveles de gobierno están especializados-son "industrias prestadoras de servicios" -;
 - 2) las unidades de gobierno comparten competencias en función de la mejor fórmula que internaliza los costes y beneficios;
 - 3) existe una gran diversidad de niveles de gobierno, y
 - 4) nos encontramos ante una arquitectura institucional flexible y maleable
- (L. Hooghe & Marks, 2003: 237-239).

Estos dos tipos de gobernanza multinivel nos llevan indefectiblemente hacia dos concepciones muy diferentes del gobierno-en sentido amplio-y de la prestación de servicios asociada. En función de cuál de los dos tipos de gobernanza multinivel esté estableciendo podremos encontrar patrones de estabilidad en las relaciones intergubernamentales (Tipo I), o bien patrones de diversidad y cambio (Tipo II).

Identificados dos grandes tipos ideales de gobernanza multinivel, podremos encontrar patrones de estabilidad en las relaciones intergubernamentales, o bien patrones de diversidad y cambio. Ambos modelos pretenden una distribución más eficiente de la decisión y la implementación de las prestaciones públicas, pero ambos modelos nos conducen a arquitecturas institucionales y patrones de relación entre gobiernos completamente diferentes. El estudio de esta realidad multinivel se ha efectuado mayoritariamente siguiendo tres enfoques: los estudios centrados en las relaciones intergubernamentales, las reformas emprendidas por la "New Public Management" y, finalmente, las "Central-Local relations", que se focaliza en las relaciones de control y autonomía que existen entre los gobiernos locales y otros niveles de gobierno con capacidad de influir los mismos.

En cualquier caso, una caracterización completa y detallada de la gobernanza multinivel debe: incluir la necesidad de contrarrestar las dinámicas centrífugas y de fragmentación de intereses causadas por diferencias territoriales; analizar las redes de actores públicos que representan diferentes niveles territoriales, diferentes niveles administrativos y diferentes intereses sectoriales; explicar los acuerdos y visiones comunes de los problemas y soluciones; y finalmente destacar los problemas del control-o accountability-que se generan (Papadopoulos, 2007).

Nuestra perspectiva de análisis se focaliza básicamente en un estudio institucional, dejando de lado los enfoques más ligados a la Nueva Gestión Pública, centrada en sistemas e instrumentos de dirección de las redes y los elementos de dirección. Este trabajo se centra en las estructuras que crean y sedimentan las relaciones de colaboración entre Gobiernos Locales y Generalitat y en la concepción política y territorial que desarrollan. En este marco de relaciones cada vez más intensas, las políticas y procesos locales deben entenderse no sólo en términos estrictamente locales, sino condicionados, impulsados, dirigidos o relacionados por las condiciones políticas nacionales, o de los gobiernos superiores con capacidad decisoria. Así se refleja la expresión de un proceso de negociaciones que resulta de la

discusión entre los niveles superiores y los entes locales, sobre la disposición de recursos y el establecimiento de políticas públicas. La descentralización regional europea ha generado la emergencia de terceros actores fuertes (regiones y por nuestro caso CCAA), que no ha modificado en la práctica la vida local. Por el contrario, se dan nuevos patrones de control de las regiones sobre los gobiernos locales

A pesar de las herramientas jurídicas que estructuran la cooperación y la colaboración del sistema, en términos generales no se habilita ningún método de regulación y control completo, exhaustivo y omnicompreensivo, ni tampoco se establece un sistema global de articulación de mecanismos de colaboración. Así, podemos entender que no hay una "racionalidad institucional", además de la voluntad política y la lealtad institucional en la determinación final del conjunto.

En general, las relaciones intergubernamentales que afectan a los gobiernos locales se pueden clasificar con la dicotomía clásica de descentralización o delegación. Por descentralización entendemos la transferencia de la titularidad de funciones y competencias a niveles de gobierno electos y responsables políticamente. Por el contrario, delegación se refiere básicamente a la transferencia de funciones entre unidades administrativas, sin pérdida de la titularidad. Sin embargo, la mayor parte de las veces no es posible determinar de una forma empírica ni visible bajo qué supuesto estamos trabajando.

Hemos caracterizado brevemente las tres posibilidades de relación:

- A) La colaboración se da cuando los dos niveles de gobierno cooperan en el proceso político de creación o implementación de políticas.
- B) El impulso se manifiesta cuando el centro genera, a través de los mecanismos a su alcance, un movimiento de los gobiernos locales respecto unas metas y objetivos determinados en función de las orientaciones o necesidades fijadas por él mismo.
- C) La dirección se da cuando el centro es directamente quien pilota y conduce las relaciones con los gobiernos locales. Es el estadio de las relaciones menos respetuoso con la autonomía local, donde existe un mayor control por parte de los niveles superiores de gobierno.

La interdependencia gubernamental o administrativa, no es opcional, sino una consecuencia de la evolución de los sistemas políticos. Conceptos como jerarquía, tutela o control de oportunidad, han dejado también espacio a otros que cada vez se presentan igualmente relevantes y con alta capacidad explicativa del modelo, tales como coordinación o cooperación intergubernamental e interadministrativa.

7. Identificación y caracterización: análisis de las redes desde la perspectiva cuantitativa

La aportación de datos empíricos de alcance generalista es fundamental en el análisis de los fenómenos relacionales porque permite dimensionar el alcance de estos vínculos. Si bien la cooperación multinivel ha sido a menudo tratada desde acercamientos teóricos o jurídicos, los estudios de naturaleza empírica

son escasos pero necesarios para poder identificar con claridad su dinámica, extensión y estructura. La información sobre esta materia se encuentra muy fragmentada en fuentes de dispar origen y consistencia. Para garantizar la validez de la información se ha hecho un uso conjunto de varias bases de datos y se ha procedido a una depuración por parte del equipo de investigación del estudio. En algunos casos se ha optado por acceder a la información primaria directamente para diseñar adhoc las herramientas de análisis necesarias para garantizar la mejor explotación posible.

Entre las figuras de cooperación en términos de igualdad que generan personalidad jurídica propia, los consorcios son la fórmula jurídica más utilizada. Se trata de una figura de configuración interna flexible, que admite la participación de entidades de diferente naturaleza jurídica. Su proceso de constitución y su funcionamiento es complejo e implicará que la incorporación de modificaciones y, en último caso, su disolución será costosa en tiempo y en recursos. Se trata, pues, de una figura flexible internamente pero cuyo uso extensivo configura un sistema con vocación de estabilidad en el tiempo. Las sociedades mercantiles y las fundaciones, aunque también presentes, son figuras mucho menos extendidas y, por el momento, su uso es todavía muy reducido.

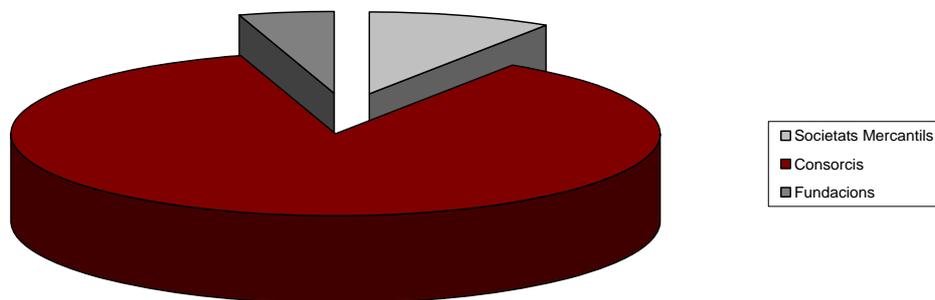
Cuadro 1: estructuras de cooperación multinivel

Estructura	Frecuencia	Porcentage
Sociedades Públicas	12	9,3
Consortios	111	86,0
Fundaciones	6	4,7
Total	129	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida para el estudio¹

Gráfico 1: estructuras de cooperación multinivel

¹ Todas las referencias a la base de datos utilizada se refieren al resultado de la combinación de las tres fuentes citadas en el apartado 2, en concreto: la base de datos del Observatorio de Gobierno Local de la Fundación Carles Pi i Sunyer, la Base de Datos General de Entes Locales del Ministerio de Economía y Hacienda, y “Municat”, herramienta dependiente del Departament de Governació de la Generalitat. En adelante, la referencia a “elaboración propia”, se entenderá siempre en relación con esta base de datos construida para el estudio.



En relación con los convenios, cabe destacar las dificultades para conseguir información para llevar a cabo su estudio, dado que no existen registros ni bases de datos que recojan los convenios que ha firmado la Generalitat. Sin embargo, de acuerdo con la información depositada en el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, podemos ver que se trata de un instrumento de uso muy habitual. El diseño interno de los convenios manifiesta una mayor variabilidad que en el caso de los instrumentos que generan personalidad jurídica. La mayor parte de ellos han sido aprobados para un período determinado, pero a menudo recogen cláusulas de renovación casi automáticas.

El análisis de la configuración interna de los organismos dependientes de la Generalitat y de sus órganos permite observar la percepción de la necesidad de incorporar la perspectiva local. En este sentido los datos muestran que si bien la incorporación de la sensibilidad de los entes locales está bastante extendida, en la mayor parte de los casos se ha optado por canalizar a través de las entidades municipalistas.

En cuanto al análisis funcional en relación con las figuras que dan lugar a la aparición de una nueva personalidad jurídica, la promoción y difusión de la cultura y la vivienda y urbanismo, son las más habituales aunque se observa una gran dispersión. Es decir, de acuerdo con los datos recogidos, las herramientas de cooperación que dan lugar a una nueva entidad se han utilizado para desarrollar un amplio abanico de servicios y actividades. De entre las funciones mencionadas, las primeras corresponden a funciones sobre las que las responsabilidades en su provisión y prestación son compartidas entre diferentes niveles de gobierno. La tercera función más habitual, la recogida selectiva de residuos y limpieza viaria, es una responsabilidad de carácter municipal.

Cuadro 2: entes de configuración plural por función

Asignación funcional	Frecuencia	Porcentaje
Promoción y difusión de la cultura	18	14,0
Vivienda y urbanismo	14	10,9
Infraestructuras básicas y transportes	13	10,1
Recogida de basuras y limpieza viaria	11	8,5
Sanidad	10	7,8
Medio ambiente	10	7,8
Turismo	8	6,2
Investigación científica, técnica y aplicada	6	4,7
Promoción social	5	3,9
Educación	5	3,9
Regulación económica (Tresorería)	5	3,9
Promoción del trabajo	4	3,1
Agricultura, ganadería y pesca	4	3,1
Arqueología y protección del patrimonio historicoartístico	3	2,3
Industria	3	2,3
Educación física, deportes	2	1,6
Comunicaciones	2	1,6
Energía	2	1,6
Promoción educativa	1	0,8
Infraestructura agraria	1	0,8
Información básica i estadística	1	0,8
Sin identificar	1	0,8
Total	129	100

Fuente: elaboración propia

La configuración de la estructura interna de las relaciones y los vínculos entre niveles de gobierno es importante desde varias perspectivas: por un lado, nos muestra la interrelación entre administraciones

públicas y otras entidades de naturaleza diversa y, por otro lado, nos muestra la aritmética interna de estas fórmulas. Para resumir las diferentes combinaciones posibles hemos considerado oportuno construir la tipología a partir de la bilateralidad o multilateralidad del vínculo. Así, algunas de las herramientas están pensadas para generar una relación entre la Generalitat y un único territorio y otras para hacerlo de forma plural usando una sola herramienta para incorporar diversos territorios. De acuerdo con los datos analizados la bilateralidad se muestra como tendencia mayoritaria. Es decir, los instrumentos se constituyen para generar un vínculo entre la Generalitat y un territorio determinado.

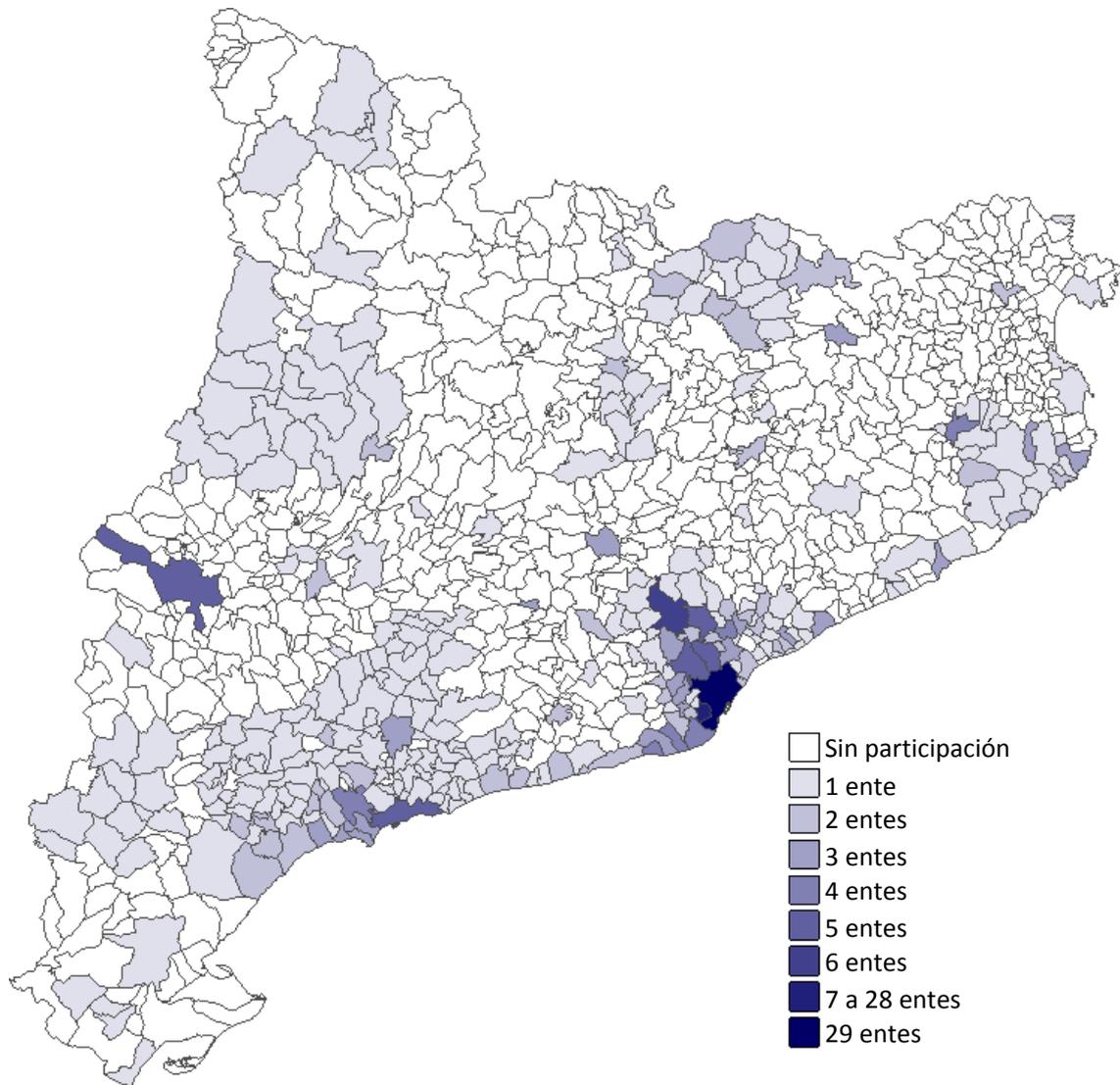
Resulta también interesante destacar que, aparte de incorporar administraciones que se corresponden a diferentes niveles de gobierno, estas herramientas incluyen también otros tipos de entidades de naturaleza diversa. Se confirma de esta manera, que se trata de mecanismos que articulan una gobernanza multinivel que supera las fronteras del sector público. La profusión en la creación de instituciones y organizaciones ha generado un mapa institucional complejo y saturado. En las entidades territoriales hay que sumarle los entes y organismos que han generado, tanto en el ámbito de las relaciones multinivel como con otros objetivos, y los convenios interadministrativos. Más allá de la geografía política que ya suma 947 municipios, 41 comarcas, 4 provincias y / o un número aún no determinado de entre 4 y 7 veguerías y el Área Metropolitana de Barcelona, existen otros mapas superpuestos de naturaleza y características diferentes. Se trata, pues, de un laberinto de vínculos y flujos de relación no siempre evidente.

La cooperación multinivel se articula como un fenómeno con arquitectura propia y definida de forma muy casuística. La creación de estas estructuras puede modificar la configuración original del sistema institucional y desplazar responsabilidades entre niveles de gobierno. Sin un ejercicio de profunda transparencia democrática, esta red puede generar efectos nocivos para el funcionamiento democrático ya que desarrolla consecuencias en aspectos tan sensibles como el rendimiento de cuentas con la ciudadanía y la dicotomía gobierno y oposición en el seno de las instituciones.

Estas entidades pueden, además, desarrollar una lógica de motivaciones propias y agenda diferenciada de aquella que establecen los entes matrices, que son los legitimados democráticamente para establecer las prioridades en la actuación. Establecer mecanismos de coordinación y seguimiento no se convierte en sencillo en un ecosistema tan complejo.

En cuanto a la distribución territorial Barcelona, su área de influencia y las zonas urbanas del país son las que se muestran más activas en el establecimiento de instrumentos de cooperación. Este hecho, nos lleva a refutar la hipótesis que justifica la existencia de entes de cooperación multinivel para compensar la fragmentación y heterogeneidad del mapa municipal catalán.

Mapa 1: mapa de intensidad según la participación en entes de configuración plural entre cada Ayuntamiento y la Generalitat ²



8. Redes multinivel, un elemento configurador de nuestro sistema institucional

Las estructuras de red, y específicamente las de naturaleza institucional, representan en todos los casos una determinada concepción del territorio, además de una forma más adecuada de prestar servicios públicos. El establecimiento de estructuras colaborativas es también el reconocimiento de que las estructuras territoriales existentes no son efectivas (o no responden exactamente a las necesidades específicas a satisfacer en cada caso concreto).

² Somos conscientes de que el diseño de los intervalos no resulta demasiado convencional. El diseño responde a la voluntad de que el mapa muestre con claridad zonas donde la actividad es especialmente intensa teniendo presente la amplia dispersión en la participación en figuras de estas naturaleza por parte de áreas diferentes del territorio.

La aparición de estas redes a menudo se justifica por la necesidad de responder a problemas técnicamente complejos, que no encajan en modelos preexistentes de organización competencial y territorial entre niveles de gobierno. Paradójicamente es también éste uno de los métodos clásicos de reformar la base territorial de los gobiernos locales sin afectar los límites legales o administrativos. En la discrecionalidad del impulso cooperativo, y el hecho de necesitar un cierto acuerdo de los actores implicados, es donde encontramos la máxima expresión de la naturaleza política de estos instrumentos. Sin voluntad política, no se establece ninguno de estos mecanismos de coordinación y colaboración. Por lo tanto, representan claramente una territorialización de afinidades políticas y de visión conjunta en relación a los problemas públicos.

El acuerdo político se manifiesta en forma de creación de una estructura institucional de cooperación, que pone en marcha una determinada política con objetivos, medios y fines todos ellos específicos. Precisamente esta naturaleza política muestra que la distribución en el territorio se concentra en determinadas áreas, pero deja otros sin presencia. Asimismo, las áreas que presentan una mayor actividad son también las más pobladas. En definitiva, son los municipios de mayor tamaño los que participan de forma más habitual en mecanismos de cooperación.

Salvo el caso de las grandes ciudades, los políticos locales actúan en el marco de las relaciones intergubernamentales en función de su capital político. A medida que los electos municipales adquieren conocimientos y habilidades durante los mandatos, mejor se manejan en el juego multinivel. En este sentido, la personalidad y el conocimiento de "la puerta donde llamar" son claves para hacer funcionar el sistema intergubernamental, con los desequilibrios e iniquidades que esto puede suponer (Agranoff, 2010). Esta forma de gobernar implica relaciones cooperativas, que se yuxtaponen sobre relaciones, a veces, de carácter jerárquico. Sin embargo, si la lógica de actuación del sistema evoluciona hacia la cooperación y es menos jerárquica, uno de los principales elementos que son más difíciles de garantizar, en defecto de la jerarquía, es precisamente el control. Si el control no está garantizado, la principal disfunción que se puede generar es una falta de legitimidad en las decisiones.

En las colaboraciones estudiadas, gran parte del control que se ejerce es de carácter "ex ante", perdiéndose casi hasta desaparecer en las fases de generación de efectos implementación de servicios públicos (si bien es cierto, que un cierto control renace en la fase final, pero de naturaleza básicamente administrativa, en cuanto a la gestión del dinero público). El análisis de las cuestiones de transparencia y control se puede dividir en dos categorías: internas (consustanciales a la propia herramienta) y sistémica (o de los efectos que despliega el instrumento).

En la vertiente interna, y respecto de las personas que deben conformar los instrumentos colaborativos, la mayoría de figuras no existen mecanismos de control y / o supervisión, más allá de una subordinación genérica a los procedimientos y principios administrativos. Las decisiones de proveer de personal directivo, gestores o implementadores, a menudo se toman muy alejadas de las instituciones que sí

tienen legitimidad democrática directa, y que por tanto pueden ejercer / garantizar un control más directo.

Externamente, podemos destacar que opera una lógica de difusión de la responsabilidad tanto de la gestión como de la decisión. Enmascarada en la dinámica multinivel, podemos encontrar una diversidad de atribución competencial que dificulte la determinación de qué nivel de gobierno es efectiva y política responsable. Si no podemos establecer correctamente el nexo entre lo que hacen los gobiernos / administraciones y el cambio social y la producción de valor público, el vínculo entre representados y representantes se irá debilitando.

9. Una propuesta de modelo de relaciones cooperativas

Ante la necesidad de un modelo de análisis con aspiración generalizable optamos por seguir la estructura del modelo "MOE" (Modelos de Orientación Estratégica) (Ramió & Salvador, 1999)³. Esta propuesta parte de la idea de conceptualizar una estructura de doble eje que sitúe una variable en un hipotético eje de abscisas y otra en ordenadas. De esta manera aparece una figura de cuatro cuadrantes cada uno de ellos caracterizado por una determinada combinación de las dos variables. A pesar de que este modelo fue originalmente planteado por sus autores como un modelo de análisis organizacional y de planificación estratégica del cambio, pensamos que es perfectamente aplicable a la materia que nos ocupa.

En este caso, la elección de ambas variables parte de la idea de intentar conjugar dos de las grandes visiones teóricas ya comentadas con anterioridad: en concreto Hooghe & Marks y Entwistle & Laffin. De los primeros (Hooghe & Marks, 2001, 2003) tomaremos la característica principal utilizada para distinguir entre la gobernanza multinivel de Tipo I y la de Tipo II que se podría sintetizar como la flexibilidad del sistema o su posible resistencia al cambio. Así, tomando los conceptos de flexibilidad y adaptación de las instituciones en el medio y la cuestión de la proliferación y caracterización de los vínculos entre la Generalitat y los entes locales, podremos situar el caso catalán en un modelo teórico propio. La elección política de los instrumentos nunca es "neutral", y puede tener algunas intenciones ocultas o efectos no previstos o no deseados. Esta constituirá una de las variables para la construcción del modelo.

Como segunda variable, tomaremos un elemento clásico en la discusión teórica sobre la materia: la dicotomía entre autonomía y dependencia del centro, trabajándola en forma de continuum; un eje que pueda ordenar diferentes grados de autonomía o dependencia.

³ Concretamente: "Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las Administraciones Públicas", en: Gestión y análisis de políticas públicas, 1999, 16, 89-106.

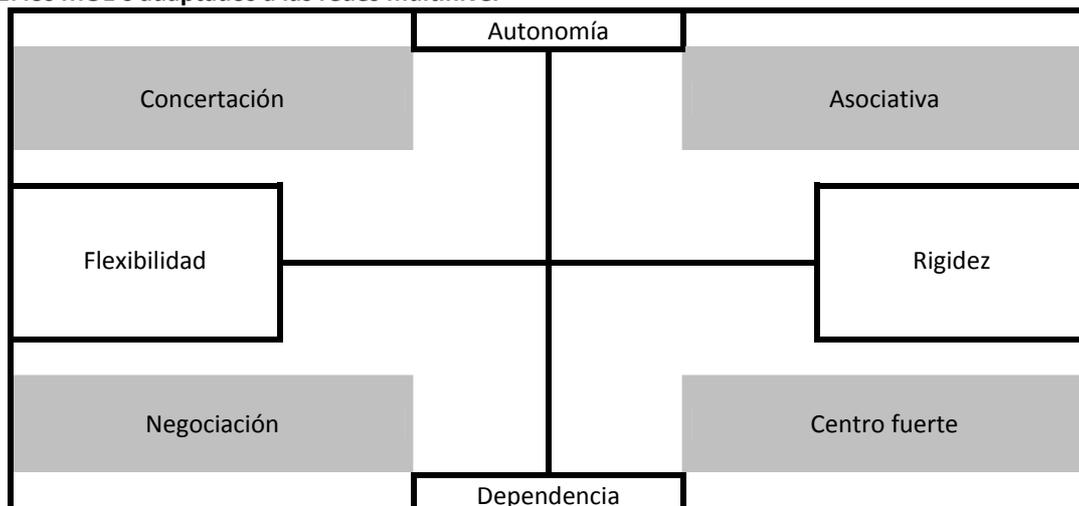
A su vez tomaremos como referencia para la estructuración de los cuatro cuadrantes la propuesta de Entwistle y Laffin (Entwistle & Laffin, 2003), que aunque inicialmente aplicada a las relaciones entre las entidades municipalistas en el Reino Unido y el gobierno, definen tres modelos de vínculo que resultan perfectamente aplicables a la realidad española y catalana e incluso generalizables como modelos ideales de relación. En concreto nos referimos a los modelos de "Partner", traducido a efectos de este trabajo como "Asociativa", el modelo de "Strong centre", trasladado literalmente como "Centro fuerte" y el modelo llamado "Bargaining" adaptado como "Negociación".

Las dos variables clave son, pues, el grado de autonomía que permite el sistema catalán de relaciones cooperativas y, como segunda variable, el grado de flexibilidad y rigidez de los instrumentos que la ponen en práctica. Dentro del eje "autonomía-dependencia" incluimos las siguientes variables: El papel del "centro" (modelo de acuerdo o de imposición de la Generalitat), las competencias desarrolladas (los entes locales o de la Generalitat), y la capacidad los entes locales para establecer criterios propios.

Incluimos las siguientes características en los conceptos "flexibilidad" y "rigidez": Temporalidad del instrumento (determinado o indeterminado), reglamentación y proceso de decisión, nivel de decisión (quién toma la decisión de crear el vínculo) y creación o no de una nueva personalidad jurídica.

En un extremo del eje horizontal encontraremos un diseño completamente flexible (creación e implementación de instrumentos que permiten el cambio y la adaptación al entorno) y, en el otro extremo, encontramos un modelo rígido donde los instrumentos toman una cierta " vida propia " y siguen su propia lógica. En el eje vertical encontramos, en su extremo superior, el máximo respeto a la autonomía municipal, en su extremo inferior fomenta la dependencia.

Figura 1: los MOE's adaptados a las redes multinivel



Fuente: elaboración pròpia a partir de Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): (Ramió & Salvador, 1999)

A partir de los elementos anteriores hemos construido un modo de análisis que da lugar a cuatro tipologías ideales:

- Concertación: implica relación en igualdad con el territorio y flexibilidad en el uso de instrumentos de cooperación.
- Asociativo: las relaciones se formalizan jurídicamente dando lugar a una red estable de entes e instituciones específicas y de funcionamiento autónomo. Es una tipología más estable pero menos susceptible de adaptarse a los cambios sobrevenidos.
- Negociado: parte de un funcionamiento del sistema en el que los entes locales negocian con la institución central tomando como punto de partida una oferta inicial. La situación recogerá las especificidad territoriales, pero a la vez generará desigualdades entre las nos dado que no todos estarán en las mismas condiciones para tomar parte de esta negociación.
- Centro fuerte: se trata de un modelo que parte de una idea uniformizadora en la que los entes locales no disponen de autonomía formal ni efectiva.

Este modelo permite identificar la situación del sistema institucional en un momento determinado así como trazar un tránsito hacia otro punto del cuadrante impulsando medidas de cambio coherentes. La aplicación del modelo para entender el funcionamiento del sistema catalán nos muestra un resultado multívoca dado el proceso de desarrollo que han experimentado los vínculos de relación multinivel en Cataluña. La realidad catalana se ha desarrollado de forma espontánea sin un criterio general ni un impulso homogéneo.

El modelo se muestra estable y con ciertos elementos de rigidez en cuanto a la constitución de entes con personalidad jurídica propia, poco sensibles a los cambios sobrevenidos. La tendencia a la bilateralidad en la relación con los territorios implicará la multiplicación del número de entes y de la garantía de una representación mínima proporcional de la Generalidad de Cataluña. En cambio, la profusión en el uso del convenio manifiesta la existencia de relaciones de naturaleza mucho más flexible. El contenido casi idéntico de algunos grupos de convenios nos sugiere la posibilidad de que el impulso provenga de la Generalidad dejando poco margen de maniobra a los entes locales. La falta de registros públicos de convenios imposibilita su estudio de forma gene hace inviable conocer el alcance general de estos vínculos. Este hecho genera una cierta opacidad en el uso de este mecanismo.

10. Conclusiones y elementos de reflexión

El uso extensivo e intensivo de mecanismos de cooperación multinivel hace necesaria la introducción de instrumentos que garanticen la transparencia y la internalización de las externalidades negativas. Hay que hacer compatible la emergencia de esta nueva gobernanza multinivel con el buen funcionamiento de elementos que afectan a la esencia del sistema institucional como la transparencia, el rendimiento de cuentas o la lógica gobierno-oposición. Para ello, es imprescindible desarrollar modelos teóricos que permitan el análisis y que promuevan la reflexión sobre esta materia que parece que cobrará aún mayor importancia con el tiempo.

En este trabajo hemos intentando por un lado analizar y caracterizar la realidad catalana de la gobernanza multinivel, incorporando la perspectiva jurídica y formal y un estudio de la bibliografía comparada en la materia. Así, en los primeros epígrafes identificamos los instrumentos utilizados y los caracterizamos, para después llevar a cabo un análisis exploratorio con voluntad esencialmente descriptiva.

Así, se ha podido constatar la abundancia y diversidad tanto en los instrumentos como en su aplicación. El tratamiento con aspiración censal de los datos nos permite caracterizar los principales rasgos entre los cuales podríamos destacar:

- Un uso intensivo del consorcio como instrumento de articulación de la cooperación multinivel.
- Una gran abundancia de convenios de perfil y temática diversa.
- Una participación más habitual en estos instrumentos de ayuntamientos de mediano y gran tamaño que nos lleva a pensar que estos instrumentos no actúan como elementos compensadores de la fragmentación municipal.

Desde la perspectiva teórica, pretendemos enmarcar este estudio en un modelo de análisis más amplio que permita comparaciones tanto temporales como territoriales. Para ello, hemos tomado conceptos tratados por la literatura con el objeto de construir un modelo que permita cuantificar y situar cada sistema. Esta segunda parte está todavía en una fase inicial, y es necesario trabajar en la propuesta para refinarla. En cualquier caso, se trata de un primer intento que debería permitir debatir sobre la posición de los sistemas y su evolución en el tiempo.

Como último elemento de reflexión, no podemos acabar nuestro estudio sin introducir una referencia a la crisis económica, y a su incidencia en las haciendas públicas autonómicas y locales, cuya característica común de déficit se acrecienta como consecuencia de la reducción de los ingresos (reflejo de la disminución de la actividad económica general, pero agravada por la crisis inmobiliaria en particular), y el aumento de la demanda de gasto social que se produce siempre en las situaciones de crisis económica y desempleo. Contextualizado pues el marco, habrá que seguir la evolución de esa cooperación multinivel, aunque algunos indicios apuntan a una cierta retracción, manifestada particularmente en la reducción de las transferencias a los consorcios por parte de las entidades matrices, e, incluso, a la extinción de alguno de los mismos.⁴ El tiempo dirá si esa tendencia se mantiene y si con ella se ve afectada la cooperación entre las Administraciones públicas. En todo caso, quizás ese escenario de restricción presupuestaria sea un acicate para, *haciendo de la necesidad virtud*, optimizar los instrumentos y que la cooperación multinivel alcance mayores cotas de eficiencia.

⁴ Citamos, como referencia de contraste, el caso del Consorcio de Turismo Paisajes del Ter d'Osona, constituido por 15 ayuntamientos de la provincia de Barcelona y por su Diputación, así como por diversas entidades sin ánimo de lucro (Estatutos publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB) nº 219, del 13.9.2006). En el BOPB del 10.5.2011 se publica el anuncio de la disolución y liquidación del referido Consorcio, acordada por todas las Administraciones que lo constituyeron, y motivada por la inviabilidad económica como consecuencia de la reducción de transferencias (véase también el diario local *EL 9 NOU.CAT*, del 30.1.2011)

Bibliografía

- AGRANOFF, R. (1993): Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. *Política y Sociedad*, 13, 87-103.
- Agranoff, R. (2007). Local governments in Spain's multilevel arrangements. In H. Lazar, & C. Leuprecht (Eds.), *Spheres of governance* (pp. 23-70) McGill-Queen's University Press.
- Agranoff, R. (2010). *Local governments and their intergovernmental networks in federalizing Spain*. Québec: McGill-Queen's University Press.
- Agranoff, R., & Gallarin, J. A. R. (1997). Toward federal democracy in Spain: An examination of intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(4), 1-38.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Alba, C., & Navarro, C. (2008). Local governments claim their space in the Spanish system. *Federations*, 7, 15-17.
- Albertí, E. (1992): La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones. A: T. FONT, E. AJA, E. ALBERTÍ i J. TORNOS (Dir.): Informe sobre el Gobierno local. Madrid. MAP-Fund. Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.
- Alli Turrillas, J-C (2010): Fundaciones y Derecho administrativo. Madrid. Marcial Pons.
- Baena Del Alcázar, M. (1988): Curso de Ciencia de la Administración. 2a. ed. Madrid. Tecnos
- Baena Del Alcázar, M. (1999): Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992): un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa. Madrid. Tecnos.
- Ballart, X. i C. Ramió (2000): Ciencia de la Administración. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- Blair, R. (2002). Policy tools theory and implementation networks: Understanding state enterprise zone partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 161-190.
- Carballeira Rivera, M^a. T. (2009): Fundaciones y Administración Pública. Barcelona. Atelier.
- Chandler, J. A. (2009). From networking to incorporation? central-local relations in Britain. *Presentation to PSA Annual Conference*,
- Entwistle, T., & Laffin, M. (2003). The multiple strategies of the local government association: Partner, player and think-tank? *Policy & Politics*, 31(1), 37-50.
- Fernández Ibáñez, J. (Dir.) (2009): Anuario Económico Local 2008. Madrid. Fundación Democracia y Gobierno Local. Diputación de Barcelona.
- Ferret i Jacas, J. (2009): Les relacions interadministratives dels ens locals. A: J. Gifreu i J. R. Fuentes (Dir.): Règim jurídic dels governs locals de Catalunya. València. Tirant lo Blanch.
- Galán Galán, A. (ed.) (2006): La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Vol. I. Estudis generals. Barcelona. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

- Goldsmith, M. (2003). Central control over local government - A western european comparison. In P. Carmichael, & A. F. Midwinter (Eds.), *Regulating local authorities: Emerging patterns of central control* (pp. 91-112). London: Franck Cass.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multilevel governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5(11)
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- http://www.aecpa.es/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT05/actas.php
- Kickert, W. J. M., Klijn, E., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks :Strategies for the public sector*. London, etc.: Sage.
- Laffin, M. (2009). Central-local relations in an era of governance: Towards a new research agenda. *Local Government Studies*,
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2004). L'action publique saisie par ses instruments. *Gouverner par les instruments* (pp. 11-46). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Liset Borrell, F. (1990): Los convenios administrativos de los entes locales. *Revista Española de Derecho Administrativo*. núm. 67.
- Liset Borrell, F. I Liset Canelles, A. (1995): *Obres, activitats i serveis dels ens locals*. Barcelona. Bayer.
- Liset Canelles, A. (1997): Incidència de la figura dels convenis de cooperació administrativa en la teoria de les formes de gestió dels serveis públics. A: FONT, T. (coord.): *Dret local: Ordenances, activitats i serveis públics*. Barcelona. Marcial Pons. Ed. Universitat de Barcelona. Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- López Nieto, L. (2006): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Dykinson.
- Loughlin, M. (1985). The restructuring of central-local government legal relations. *Local Government Studies*, 11(6), 59.
- Malaret, E. I Marsal, M (2005): *Las fundaciones de iniciativa pública: un régimen jurídico en construcción*. Barcelona. Fundación Carles Pi i Sunyer.
- MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas) (1999): *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1998*. Madrid.
- MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas) (2008): *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 2006*. Madrid.
- Martín Huerta, P. (2000): *Los convenios interadministrativos*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas. INAP.
- Martín Mateo, R. (1987): *Entes locales complejos*. Madrid. Trivium.
- Martínez López-Muñoz, J.L. (1974): *Los consorcios en el derecho español*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., & Ysa Figueras, T. (2003). *Les personificacions instrumentals locals a catalunya : Organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques* (2a [rev i

actualitzada ed.). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Martínez-Alonso Camps, J.L. (2004): Las personificaciones instrumentales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. A: Anuario del Gobierno Local. pp. 107 - 142. Espanya.

Martínez-Alonso Camps, J.L. (2007b): Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado. Barcelona. Bayer

Martínez-Alonso Camps, J.L. (2009): Els serveis públics locals (I): Introducció i prestació directa i Els serveis públics locals (II): Prestació indirecta. A: J. GIFREU I FONT i J.R. FUENTES I GASÓ: Règim jurídic dels governs locals de Catalunya. P. 585-649. València, Tirant lo Blanch.

Martínez-Alonso Camps, J.L. (2009b): Las personificaciones instrumentales autonómicas: innovación organizativa y funcionalidad en la prestación de servicios y en la ejecución de acciones públicas. Ponència presentada al IX Congreso (Repensar la democracia: inclusión y diversidad) de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA); Màlaga, 23-25.9.2009; disponible a Actes:

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. I YSA FIGUERAS, T. (2003): Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques. 2ª ed. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC).

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. I YSA FIGUERAS, T. (2003b): Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) i Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC).

Martínez-Alonso, J. L. (1998): L'organització territorial i els governs locals a Catalunya. A: M. CAMINAL I J. MATAS (eds.): El sistema polític de Catalunya. Barcelona. Tecnos/Ed. Universitat de Barcelona/S. Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.

Martínez-Alonso, J.L. (1999): El subsistema local; una proposta d'anàlisi amb vista al futur. A: Revista de serveis personals, núm. 11. CIFA/Patronat Flor de Maig de la Diputació de Barcelona.

Martínez-Alonso Camps, J.L. (2007): Medidas de mejora en el funcionamiento de las personificaciones instrumentales para la gestión de los servicios públicos locales. A: Revista de Estudios Locales (CUNAL). Extraordinari, pp. 133 - 156. Espanya.

Mir, J. (2000): Manual de Govern Local. Barcelona. Federació de Municipis de Catalunya.

Nieto, E. (1997): El Consorcio Administrativo. Barcelona. Cedecs.

Olavarria Iglesia, J. (2008): Comentarios a la Ley de Fundaciones (Ley 50/2002, de 26 de diciembre). Valencia. Tirant lo Blanch.

Olmeda Gómez, J. A. (2005): Ciencia de la Administración. Vol. I. Teoría de la Organización y Gestión Pública. 2ª reimpressió. 1ª ed. Madrid. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Pérez Moreno, A. (Coordinador) (1994): Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo. Vol I i II. Madrid. Cívitas.

Ramió, C., Salvador Serna, M., Garcia Codina, O., & Escola d'Administració Pública de Catalunya. (2007). *Els determinants i la gestió de l'externalització a catalunya :Món local i món autonòmic*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

- Razquín Lizárraga, M.M. (2003): La Administración de las Comunidades Autónomas. A: Rodríguez Arana, J i García Mexía, P. Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Madrid. Montercorvo.
- Rebollo, M (1997): Los consorcios entre entes locales como forma de cooperació. A: T. FONT (Dir.): Anuario del Gobierno Local 1999. Madrid. Marcial Pons, Diputació de Barcelona.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance :Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham etc.: Open University Press.
- Rivero Ysern, J.L. (1993): Manual de Derecho local. Madrid. Cívitas.
- Saniger Martínez, N. (2000): Administración de las Comunidades Autónomas. A: Crespo González, J. i Pastor Albaladejo, G. (Coordinadores). Administraciones Públicas Españolas. Madrid. Mc Graw Hill.
- Sosa, F. (1997): La gestión de los servicios públicos locales. Madrid. 3a. ed. Cívitas.
- Wollmann, H. (2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639-665.
- Wolman, H., & Goldsmith, M. (1992). *Urban politics and policy :A comparative approach*. Oxford etc.: Basil Blackwell.
- Ysa Figueras, T. (2007). La gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats. *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI* (pp. 322). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.