

## ÍNDEX

	Pàg.
<b>1. INTRODUCCIÓ.....</b>	<b>7</b>
<b>2. L'ANÀLISI DE LES XARXES D'ESTRUCTURACIÓ DE LA COOPERACIÓ MULTINIVELL .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 La governança multinivell com a objecte d'estudi. ....</b>	<b>13</b>
2.1.1 Les diverses aproximacions a les xarxes cooperatives.....	13
<b>2.2 Dels models d'anàlisi teòrics a l'estudi de les aplicacions pràctiques: un transit amb certes dificultats .....</b>	<b>15</b>
2.2.1 Entre l'aproximació jurídica i la politològica.....	15
2.2.2 Cercant un model d'anàlisi .....	17
<b>2.3 Dinamisme i estabilitat, les especials característiques d'un objecte d'estudi en canvi constant.....</b>	<b>18</b>
<b>3. PERSPECTIVA JURÍDICA DELS INSTRUMENTS DE COOPERACIÓ .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1. Configuració jurídica general dels instruments de cooperació interadministrativa i intergovernamental .....</b>	<b>21</b>
3.1.1 El sistema públic espanyol segons el disseny constitucional i els subsistemes que integra .....	21
3.1.2 Les prescripcions normatives sobre les relacions interadministratives i intergovernamentals .....	25
<b>3.2. Anàlisi dels instruments de cooperació i de les seves tipologies ....</b>	<b>31</b>
3.2.1. Les manifestacions de la cooperació entre els governs i els criteris d'ordenació .....	31
3.2.2. Figures de cooperació en termes d'igualtat .....	34

3.2.3.	Altres figures i fórmules de cooperació .....	34
<b>4.</b>	<b>FIGURES DE COOPERACIÓ EN TERMES D'IGUALTAT .....</b>	<b>35</b>
<b>4.1.</b>	<b>Els consorcis .....</b>	<b>35</b>
4.1.1.	Concepte, naturalesa i règim jurídic .....	35
4.1.2.	Estatuts i constitució dels consorcis .....	39
4.1.3.	Característiques .....	44
4.1.4.	Alguns exemples de consorcis .....	49
<b>4.2.</b>	<b>Les fundacions públiques plurals .....</b>	<b>56</b>
4.2.1.	Concepte, naturalesa i règim jurídic .....	56
4.2.2.	Estatuts i constitució de les fundacions públiques plurals ....	61
4.2.3.	Característiques .....	64
<b>4.3.</b>	<b>Les societats mercantils mixtes i de caràcter plural .....</b>	<b>74</b>
4.3.1.	Introducció .....	74
4.3.2.	Les societats mixtes o publicoprivades estatals des de la perspectiva del dret comunitari .....	75
4.3.3.	Les societats mixtes o publicoprivades estatals .....	76
4.3.4.	Les societats mixtes o publicoprivades autonòmiques .....	77
4.3.5.	Les societats mixtes o publicoprivades locals .....	80
4.3.6.	Les societats mixtes o publicoprivades i plurals: assumptes rellevants i recapitulació .....	85
4.3.7.	Alguns exemples de societats mixtes i de caràcter plural ....	87
<b>4.4.</b>	<b>La problemàtica de les relacions entre els partenariats publicoprivats institucionalitzats (PPPI) i les parts des de la perspectiva del dret comunitari; les dificultats per a la seva consideració com a relacions domèstiques o <i>in house</i> .....</b>	<b>91</b>
4.4.1.	Definició de la relació domèstica o <i>in house</i> .....	91
4.4.2.	Conseqüències i exigències de ser mitjà propi .....	94

4.4.3.	Impossibilitat i dificultats perquè els partenariats públicoprivats institucionalitzats puguin ser considerats mitjans propis .....	95
4.4.4.	La regulació de l'encàrrec de gestió introduïda per la LRJPCAT/2010 .....	96
<b>4.5.</b>	<b>Els convenis de col·laboració .....</b>	<b>98</b>
4.5.1.	Concepte, regulació, configuració, elements i contingut dels convenis .....	98
4.5.2.	Procediment d'aprovació, eficàcia i publicitat .....	105
4.5.3.	Articulació del procés decisonal .....	107
<b>5.</b>	<b>ALTRES FIGURES I FÓRMULES DE COOPERACIÓ .....</b>	<b>108</b>
<b>5.1.</b>	<b>Introducció: Tipologia d'entitats i organització .....</b>	<b>108</b>
<b>5.2.</b>	<b>Les entitats autònomes de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals .....</b>	<b>115</b>
5.2.1	Concepte i regulació .....	115
5.2.2	Mecanismes de representació dels ens locals .....	119
<b>5.3.</b>	<b>Les entitats de dret públic sotmeses a dret privat de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals .....</b>	<b>120</b>
5.3.1	Concepte i regulació .....	120
5.3.2	Mecanismes de representació dels ens locals .....	123
<b>5.4.</b>	<b>Els òrgans de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals .....</b>	<b>124</b>
<b>6.</b>	<b>PRESTACIÓ DE SERVEIS PÚBLICS EN EL MARC DE LA GOVERNANÇA MULTINIVELL .....</b>	<b>126</b>
<b>6.1.</b>	<b>L'activitat del sector públic: polítiques i serveis públics en el marc de la governança multinivell .....</b>	<b>126</b>

<b>6.2.</b>	<b>El marc de la Governança multinivell .....</b>	<b>130</b>
6.2.1.	La definició del terme.....	130
6.2.2.	Els enfocaments que han tractat la dispersió del govern .....	132
6.2.3.	La tipologia de Marks i Hooghe.....	133
<b>6.3.</b>	<b>El disseny de xarxes de provisió i prestació de serveis públics. ....</b>	<b>134</b>
6.3.1.	Els motors del canvi.....	134
6.3.2.	De la governança multinivell a les xarxes. La perspectiva de la gestió .....	137
6.3.3.	Les variables estructurals. La perspectiva institucional.....	139
<b>6.4.</b>	<b>La lògica en les relacions interinstitucionals: col·laboració, impuls o direcció? .....</b>	<b>143</b>
6.4.1.	Les relacions “Central-Local” .....	143
6.4.2.	Un enfocament anglosaxó que cal adaptar .....	144
6.4.3.	Els efectes de les relacions intergovernamentals en el govern local. ....	146
<b>7.</b>	<b>IDENTIFICACIÓ I CARACTERITZACIÓ: ANÀLISI DE LES XARXES DES DE LA PERSPECTIVA QUANTITATIVA .....</b>	<b>148</b>
<b>7.1.</b>	<b>Petits apunts metodològics.....</b>	<b>149</b>
<b>7.2.</b>	<b>Anàlisi morfològica: les figures i el seu ús en la construcció de la xarxa institucional catalana. ....</b>	<b>152</b>
7.2.1.	L’ús de figures de cooperació en termes d’igualtat que generen personalitat jurídica pròpia: consorcis, fundacions públiques plurals i societats mercantils mixtes i de caràcter plural.....	153
7.2.2.	L’ús de figures de cooperació en termes d’igualtat que no generen personalitat jurídica pròpia: els convenis. ....	157
7.2.3.	L’ús d’altres figures i fórmules de cooperació: els organismes autònoms, les entitats de dret públic sotmeses	

	a dret privat i els òrgans de la Generalitat amb representació dels ens locals. ....	158
<b>7.3.</b>	<b>Anàlisi funcional: la distribució de les eines i el disseny de xarxes des de la visió finalista. ....</b>	<b>160</b>
7.3.1.	Figures de cooperació en termes d'igualtat que generen personalitat jurídica pròpia: consorcis, fundacions públiques plurals i societats mercantils mixtes i de caràcter plural.....	163
7.3.2.	Figures de cooperació en termes d'igualtat que no generen personalitat jurídica pròpia: els convenis. ....	170
<b>7.4.</b>	<b>Anàlisi estructural: la construcció de les xarxes de cooperació, més enllà de les administracions públiques. ....</b>	<b>174</b>
7.4.1.	Bilateralitat versus multilateralitat: el joc dels contrapesos .	175
7.4.2.	Les eines de cooperació multinivell com instruments de construcció de xarxes multiactor. ....	179
<b>7.5.</b>	<b>L'extensió de les figures al llarg del territori. ....</b>	<b>182</b>
<b>8.</b>	<b>XARXES MULTINIVELL; UN ELEMENT CONFIGURADOR DEL NOSTRE SISTEMA INSTITUCIONAL.....</b>	<b>188</b>
<b>8.1.</b>	<b>Una nova geometria territorial. ....</b>	<b>188</b>
8.1.1.	Un territori polític.....	188
8.1.2.	Els fonaments de la concepció .....	189
<b>8.2.</b>	<b>Rendiment de comptes i assignació de responsabilitats. ....</b>	<b>190</b>
8.2.1.	Control i "accountability" com a factors de legitimitat .....	191
8.2.2.	L'opacitat decisonal.....	193
8.2.3.	Les dues dimensions dels mecanismes de control de les xarxes.....	194

<b>9. UNA PROPOSTA DE MODEL DE RELACIONS COOPERATIVES .....</b>	<b>196</b>
<b>9.1. Una revisió aplicada al cas català dels models anglosaxons.....</b>	<b>196</b>
9.1.1. La doble aproximació: instrumentació i autonomia .....	198
<b>9.2. Elements de construcció d'un model de relacions cooperatives.....</b>	<b>200</b>
9.2.1. Patrons de relació i flexibilitat.....	201
<b>9.3. L'arquitectura de la proposta.....</b>	<b>205</b>
<b>9.4. L' "ànima" del model (o la necessitat d'una orientació estratègica)</b>	<b>207</b>
<b>10. SÍNTESI DE RESULTATS I EVIDÈNCIES EMPÍRIQUES. ....</b>	<b>209</b>
<b>11. REFLEXIONS I LÍNIES DE FUTUR .....</b>	<b>234</b>
<b>12. ÍNDEX DE TAULES, FIGURES I MAPES.....</b>	<b>236</b>
<b>13. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>238</b>

**Lligall annex. Conté:**

- Resum de 300 a 400 paraules.
- Document de síntesi de 15 pàgines.
- Informe de la recerca.
- Paper presentat a la 32a Conferència Internacional EGPA (*European Group of Public Administration*), Toulouse (França) Setembre 2010.

## 1. INTRODUCCIÓ.

Aquest treball s'emmarca en la convocatòria de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya per atorgar subvencions a treballs de recerca sobre Administració Pública per l'any 2009 que, entre els temes d'interès, recollia l'estudi de les relacions de cooperació intra i interadministratives i els instruments de cooperació i coordinació entre les administracions locals i la Generalitat. Aquesta circumstància ens va oferir l'oportunitat per desenvolupar un estudi en un àmbit que era de l'interès comú dels tres integrants del grup de recerca i que, de fet, ja havia estat objecte d'alguns dels nostres treballs previs. Les seves conclusions dels ja ens havien portat a plantejar-nos algunes qüestions sobre l'emergència d'instruments canalitzadors dels vincles entre la Generalitat i els locals i les seves conseqüències en perspectiva general.

L'extrema fragmentació, l'heterogeneïtat i la profusió de municipis de grandària poblacional reduïda que caracteritza l'organització territorial catalana ha estat objecte d'intensos debats, i de no poques propostes per tal de fer més viable la provisió i gestió de serveis públics. Bona part dels instruments de cooperació que s'estudien en aquest treball es plantegen com a possibles mecanismes de compensació dels desequilibris i estructures de suport. En definitiva, la cooperació multinivell apareix com una possible alternativa a propostes més radicals, com la fusió municipal, d'efectes molt més controvertits.

Els ens locals compten amb una llarga tradició d'ús de figures de cooperació i col·laboració interadministrativa. Es tracta de fórmules molt arrelades al nostre marc institucional i jurídic, com les mancomunitat i els consorcis, que corporifiquen les relacions i configuren un mapa de vincles juxtaposat al mapa territorial. Els canvis socials i polítics dels darrers anys han fet que bona part de les matèries que havien estat objecte de tractament local hagin pres una nova perspectiva que supera els límits municipals. Aquesta dimensió extramunicipal fa necessari un tractament consensuat i concertat entre els diferents actors que hi prenen part i que sovint pot implicar actors no públics. En bona mesura, la necessitat d'una governança multinivell es revela com a element fonamental des de diverses perspectives. En primer lloc, moltes de les grans

polítiques, com l'educació o la sanitat, s'han dissenyat incorporant el paper dels ens locals en algun moment del procés de planificació o desplegament. D'altra banda, la normativa sectorial ha generat un moviment descendent d'assignació de responsabilitats cap als municipis que, en alguns casos, ha fet necessària la creació d'estructures de suport. Tot això sense oblidar les dificultats de gestió d'alguns assumptes atesa les característiques peculiars de l'estructura municipal catalana.

Val la pena també tenir present que el nou marc jurídic, tant el propi Estatut d'Autonomia de 2006 i el seu desplegament com la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, impliquen conseqüències en l'àmbit de l'estructura i organització territorial. L'activitat legislativa en aquesta matèria ha estat intensa i introdueix elements que cal tenir presents en l'anàlisi de les relacions multinivell. De fet, d'acord amb la normativa aprovada, el mapa territorial català es compon de municipis, comarques, províncies i/o vegueries i l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Aquesta realitat plural i diversa planteja reptes rellevants: la coordinació entre tots aquests nivells de govern, el treball per evitar encavalcament de funcions i activitats, sense oblidar la creació de mecanismes que permetin garantir la transparència i el rendiment de comptes. En definitiva, l'articulació efectiva d'aquesta governança multinivell s'ha convertit en un tema de primer ordre.

La construcció i la formalització d'aquests vincles dona lloc a tota una xarxa complexa que interactua amb el mapa institucional preexistent. El nostre model d'organització territorial parteix d'una distribució de responsabilitats i títols competencials entre les diferents institucions. Aquesta distribució compta amb una determinada cobertura normativa que configura l'essència de la nostra arquitectura política: uns nivells de govern amb la responsabilitat de desenvolupar unes polítiques i proveir determinats serveis públics. En aquest model, la responsabilitat de prestació recau sobre el nivell de govern que pot fer-ho en millors condicions i, cada cop més, amb el nivell de govern més proper a la ciutadania, en virtut del principi de subsidiarietat.

Aquesta construcció implica també uns determinats mecanismes per dotar de legitimitat aquestes institucions i, en conseqüència, les decisions que adopten. En



aquest darrer aspecte, cal destacar que l'elecció indirecta d'òrgans i càrrecs ocupa un posició important en el nostre sistema electoral. Així, tots els nivells d'administració local configuren el seu sistema de govern a partir dels resultats de les eleccions municipals. El necessari rendiment de comptes cap a la ciutadania, doncs, només es produeix de forma directa en el cas dels ajuntaments, tot i que en tots els casos, el seguiment i control de l'activitat del govern per part de l'oposició formarà part de la lògica dels plens o assemblees plenàries.

Tots els aspectes esmentats, essencials en els fonaments democràtics del sistema polític, es poden veure alterats per una redistribució de les funcions i les responsabilitats en mecanismes i vincles que són el resultat de la voluntat de les institucions. La relació entre el responsable efectiu de la política o el servei i la ciutadania pot quedar afectada i en certa mesura diluïda. D'alguna manera, la problemàtica del món local, que es podria enunciar com "molts ens i de grandària massa reduïda", se li ha plantejat com a solució la creació de més ens, més especialitzats i amb fórmules de funcionament cada cop més complexes.

La crisi econòmica ha col·locat de nou al centre del debat la proliferació d'organismes, ens i estructures administratives i ha tornat a donar veu a aquells que plantegen la necessitat de reduir les dimensions del sector públic. En aquest marc, ha esdevingut urgent fer una anàlisi aprofundida de tots els elements que integren la nova governança multinivell i d'enfocar-ho a partir de valorar cada element com a part d'un conjunt que ha de ser coherent en cadascuna de les seves parts, però també com a sistema.

La nostra aspiració ha estat l'elaboració d'un estudi que ens permetés apropar-nos al fenomen dels instruments de cooperació entre els ens locals i la Generalitat amb una doble finalitat. D'una banda, fer un estudi amb rigor científic i voluntat de treballar aquest tema des d'un registre acadèmic i, d'una altra, aportar una vessant pràctica així com elements de reflexió que puguin esdevenir útils en termes del funcionament quotidià de sector públic català. Amb aquest objectiu, hem volgut analitzar en profunditat la configuració jurídica de cadascun dels instruments possibles, per tal

d'observar després quin ha estat el seu ús i la seva extensió per dur a terme una anàlisi de models prenent aquests elements com a base.

Els primers capítols del present estudi estan dedicats a l'anàlisi jurídica per tal de determinar quins instruments poden esdevenir mecanismes de formalització de les relacions entre els ens locals i la Generalitat de Catalunya. Al llarg d'aquests capítols desenvolupem una aproximació exploratòria –identificant figures-, però també d'aprofundiment jurídic –quin és el seu funcionament i previsió normativa-, així com una exemplificació mitjançant l'exposició de casos rellevants. L'estudi se centra després en la governança multinivell com a enfocament d'anàlisi i en els models que ens ofereix la literatura comparada, per poder dur a terme després una anàlisi quantitativa amb una voluntat essencialment descriptiva. Volem oferir les grans, i les petites, xifres de forma que ofereixin en si mateixes un plànol general de la realitat de la cooperació multinivell entre les institucions catalanes des de diverses perspectives: la morfològica –que es planteja quines figures-, la funcional – que analitza l'objecte a què van ser constituïdes-, i la territorial que respon a la lògica de quina es la seva distribució al llarg de la geografia.

Cal dir que el procés d'anàlisi empírica no ha estat exempt de dificultats. Tota metodologia que es fonamenti en l'observació de la realitat i el treball a partir d'ella, implica un exercici sovint difícil per tal d'obtenir les dades, per depurar-les i garantir una certa consistència i tractar-les de forma que ofereixin informació rellevant. En el cas del tema que ens ocupa aquest procés ha estat especialment ardu en alguns moments. Tot i que entitats com la Fundació Carles Pi i Sunyer s'esmercen en la recollida i sistematització de informació sobre els ens locals, aquesta no resulta sempre suficient per ella mateixa i cal utilitzar una pluralitat de fonts de naturalesa diversa que obliga a ser molt curós amb el treball quantitatiu. Alhora, la pràctica inexistència de registres públics en algunes matèries, com per exemple en relació amb els convenis interadministratius, obliga als investigadors a construir una base de dades pròpia per tal de poder analitzar la informació. Cal dir que aquesta dificultat s'ha vist alleugerida per la col·laboració i bona disposició del Departament de Governació i Administracions

Públiques, que ens va permetre accedir sense restriccions al seu arxiu de convenis i, fins i tot, ens va facilitar un espai de consulta.

Per acabar, l'estudi analitza les dades per tal de proposar models, amb una aspiració de construir-los no només des d'una perspectiva analítica sinó també propositiva. Hem intentat conciliar les grans tradicions d'anàlisi del govern multinivell i treballar amb una primera proposta que permeti incorporar la visió jurídica, l'anàlisi quantitativa i la contextualització en la disciplina teòrica. El nostre sistema institucional va molt més enllà dels governs de lògica territorial i inclou tot un conjunt complex i interrelacionat de vincles i mecanismes que articulen una xarxa àmplia i estesa d'administracions. Aquest sistema s'ha anat desenvolupant a partir de voluntats no sempre coherents o harmòniques; probablement, sense massa consciència de conjunt. Esperem que aquest estudi pugui aportar elements útils per al debat i la reflexió.

Barcelona, octubre de 2010

## **2. L'ANÀLISI DE LES XARXES D'ESTRUCTURACIÓ DE LA COOPERACIÓ MULTINIVELL**

L'estudi de les anomenades "xarxes de cooperació multinivell" pot efectuar-se des de perspectives diverses, algunes d'elles força allunyades. De fet, en cert sentit, podem dir que la literatura sobre xarxes i instruments de cooperació multinivell s'ha desplegat de forma asimètrica pel que fa al seu desenvolupament teòric i la seva anàlisi empírica. El primer apropament ha estat tractat per la disciplina des d'una pluralitat d'enfocaments metodològics i marcs conceptuals: des de visions que parteixen de l'anàlisi jurídica de la previsió i configuració formal fins a la literatura comparada d'inspiració anglosaxona i metodologia qualitativa.

Pel que fa als estudis de tipus empíric, de nou han optat per models d'anàlisi qualitatiu, que ofereixen una imatge precisa i detallada del comportament d'una determinada política pública o de l'activitat d'algunes institucions i, en termes generals, han partit de marcs conceptuals propis de la literatura anglosaxona. L'ambició d'aquest estudi és conciliar aquestes dues trajectòries, aportant dades empíriques rellevants d'abast generalista que caracteritzin el model català i contextualitzant aquesta anàlisi en els marcs conceptuals. Per tal de fer-ho, cal incorporar models de treball de tipus transversal que recullin la caracterització jurídica, la discussió teòrica i l'exemplificació o negació de la mateixa per part de les dades.

L'objecte d'estudi d'aquest treball el constitueixen els mecanismes que articulen la cooperació entre la Generalitat de Catalunya i els ens locals. Pel que fa a la Generalitat hem considerat tota l'estructura de l'administració autonòmica tant els departaments com tots els seus ens dependents i òrgans. En relació amb els ens locals, hem volgut tenir presents tot el sistema institucional d'aquest nivell de govern –ajuntaments, consells comarcals i diputacions- tot i que ens hem detingut amb especial atenció en els municipis. La interacció entre els municipis i la Generalitat per a l'aplicació de polítiques i la prestació de serveis públics constitueix un element fonamental de l'estratègia de desenvolupament i de cooperació local. Per tal de poder concretar quines són les fórmules utilitzades es fa necessari un estudi empíric que permeti identificar els instruments i avaluar l'abast i les seves implicacions a mig i llarg termini.

Així doncs, l'anàlisi inclourà l'estudi de les estructures i de les manifestacions jurídicoadministratives, la perspectiva descriptiva de la realitat existent i la contextualització d'aquestes manifestacions de la realitat de la cooperació multinivell catalana en el marc de la literatura en la matèria. El desenvolupament de tècniques cooperatives entre diferents nivells d'administració té una rellevància indubtable des de la perspectiva del disseny i de la construcció de vincles jurídics i de models de gestió pública però també per a la configuració del sistema institucional. En definitiva, la nostra aspiració és desvetllar el model d'articulació de xarxes cooperatives a Catalunya.

## **2.1 La governança multinivell com a objecte d'estudi**

Els estudis de govern multinivell s'han focalitzat, fins el present, en les relacions entre Estats, Unió Europea i entitats sub-estatals, deixant en un segon pla els efectes concrets d'aquest nou sistema de govern sobre el sistema local. En aquest sentit, els estudis de govern multinivell a Catalunya són de caire general i conceptual (Martínez-Alonso 1998), i no es focalitzen exclusivament en el paper del govern local (Blanco i Gomà 2001; Brugué, Gomà i Subirats 2001; o Roller i Sloat 2002).

### **2.1.1 Les diverses aproximacions a les xarxes cooperatives**

En aquest sentit també és interessant estudiar i precisar el concepte "xarxa de cooperació" entre ens locals i Generalitat de Catalunya, atès que el fenomen "xarxa" aplicat al govern local ha estat analitzat des de molt diverses (i plurals) perspectives: urbanisme i geografia (Dematteis 1998), relacions interadministratives i intergovernamentals (Martínez-Alonso 1998) sistemes metropolitans (Navarro i Tomàs 2007; Thisse i Van Yperselet 1999), prestació de serveis i economia urbana (Camagni i Gibelli 1993) i relacions internacionals (Pinson i Vion 2000; Morata 1995; Rousset 1998). Tanmateix, i pel que ens interessa en aquest estudi, ens focalitzarem bàsicament en el que la literatura científica ha identificat com a "sistemes de ciutats" (Hildebrand 2005) o "xarxes intergovernamentals" (Smith 2002), per oposició a les

“xarxes horitzontals d’autoritats locals” on la cooperació és voluntària i entre iguals, no jeràrquica i poc institucionalitzada. En aquest sentit es tractaria de donar resposta a la llacuna present en el panorama català pel que fa a la identificació d’aquests instruments de cooperació i la seva caracterització tant jurídica com político-administrativa (tipologies, funcions, elements, estructures i impacte, per exemple). Existeixen diverses temptatives de conceptualització omnicomprensiva d’aquestes xarxes (Smith 2002), però manquen estudis empírics que en sustentin la validesa i pertinença d’algunes d’aquestes tipologies i les adaptin a la realitat catalana, on el fenomen ha assolit una força tal que s’ha arribat a titllar Catalunya de “xarxa de xarxes publicoprivada” o “xarxa de ciutats” (Echániz 2002).

Com ja hem vist fins el moment, l’objecte d’aquest treball és estudiar les interaccions (cooperació i col·laboració) entre els ens locals, principalment municipis, i la Generalitat per a l’aplicació de polítiques i la prestació de serveis públics mitjançant figures institucionalitzades. El desenvolupament de tècniques cooperatives entre diferents nivells d’administració té una rellevància indubtable des de la perspectiva del disseny i de la construcció de vincles jurídics i de models de gestió pública. En tot aquest procés hi ha un evident germen polític, tant en l’impuls com en l’establiment d’aquestes relacions. Aquest impuls polític determinarà un model de xarxa institucional, de coresponsabilització en l’aplicació de polítiques i de repartiment de responsabilitats entre els diferents nivells de govern que mirarem d’analitzar tot seguit.

En altres paraules, l’existència de cooperació entre nivells d’administració pot implicar un impacte de facto en el model d’atribució competencial i en les formes de prestació dels serveis que hi són relacionats. Cal tenir present que si es tracta de competències de responsabilitat municipal probablement podríem parlar d’un model de suport des del nivell institucional superior; pel contrari, si es tracta de competències de l’àmbit de la responsabilitat de la Generalitat de Catalunya podríem estar davant d’un procés de descentralització informal mitjançant el qual s’incorpora els municipis a la gestió i/o decisió. O potser no trobem un patró clar de comportament, i l’heterogeneïtat i el cas per cas són la norma.

Sigui com sigui, l'aparició d'aquests instruments de cooperació intrainstitucionals es veu completada, la majoria de les vegades, amb la participació de tercers privats o no institucionals. És per això que tot aquest moviment cooperatiu ha de ser emmarcat també en funció de les tendències actuals que es desenvolupen arreu d'Europa i als Estats Units d'Amèrica (principalment), i que genèricament es coneix com a "governança multinivell".

Si bé es cert que el terme governança multinivell es presenta de forma més natural i majoritàriament en estats del tipus compost, amb l'aparició de la Unió Europea, les pràctiques cooperatives entre diferents nivells de govern s'han generalitzat arreu (L. Hooghe & Marks, 2001b). I, a banda, comencen a germinar petits estudis focalitzats en l'estudi de l'impacte que aquest model té en els governs locals.

## **2.2 Dels models d'anàlisi teòrics a l'estudi de les aplicacions pràctiques: un trànsit amb certes dificultats.**

La tradició anglosaxona d'estructuració i formació de les entitats que formen part de l'administració pública parteix de formulacions que responen a la lògica d'un model conceptual particular. Un cas paradigmàtic seria el cas de les agències públiques, procedents del Regne Unit i dels Estats Units i que, tot i que ha estat adaptat en el nostre ordenament jurídic, no responen a la mateixa lògica que les entitats del nostre entorn amb la mateixa denominació. Dit d'una altra manera, no sempre es donen unes circumstàncies adients per a fer una comparació sense matisos. Es fa imprescindible, doncs, una contextualització de la fórmula en el seu àmbit originari i una anàlisi del model a la llum de les circumstàncies històriques, econòmiques i socials que van motivar o acompanyar la seva instauració.

### **2.2.1 Entre l'aproximació jurídica i la politològica.**

L'anàlisi de les xarxes de cooperació intergovernamentals en el nostre àmbit sovint ha estat marcada per una diferenciació establerta a partir de les disciplines de partida.

Així, bona part dels estudis que s'aturen en la configuració, la forma i el funcionament de les eines parteixen d'un apropament jurídic-formal que se centra en el model previst per la legislació, el seu desplegament normatiu i les tècniques d'aplicació. Aquesta visió pren especial sentit si tenim present que la major part de les relacions que conformen xarxes multinivell a Catalunya es recolzen, d'una o d'una altra manera en eines jurídiques regulades normativament.

Val la pena recordar que la distribució competencial de l'estat espanyol dissenya un model complex pel que fa a les relacions entre nivells de govern. Així, d'una banda, cal tenir present l'anomenat "caràcter bifront" de la matèria local que implica l'existència de normativa estatal i autonòmica<sup>1</sup>. A la pràctica, aquest fet implica una inflació normativa en tot allò que està relacionat amb el nivell local, ja que no hi ha un únic legislador sinó dos que, a més, han estat actius amb el resultat d'un espai jurídic amb riscos de saturació. D'altra banda, les comunitats autònomes poden regular tant en l'àmbit de la seva pròpia administració<sup>2</sup> com en el de les competències sectorials que li són pròpies. En resum, les relacions multinivell a Catalunya es caracteritzen per la presència d'una extensa i detallada normativa aplicable.

Aquest tret resulta clarament distintiu respecte d'altres realitats i, en el cas que ens afecta, amb el funcionament de les administracions públiques propi dels models anglosaxons. En aquest cas, es tracta de sistemes molts menys saturats normativament i amb un funcionament que presenta clares diferències amb el sistema propi de realitats de patró "napoleònic" com podria ser la nostra. En definitiva, una anàlisi de les xarxes multinivell a Catalunya ha de recollir necessàriament la configuració jurídica que dona cobertura a la relació entre institucions ja que, de forma habitual, estarà prevista per una norma, sovint amb rang de llei, que ja determina trets bàsics en la naturalesa i desenvolupament d'aquest vincle.

---

<sup>1</sup> Aquesta característica ha estat reforçada per la recent Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, que ha reiterat i reafirmat aquest caràcter (FJ 86A, 117D).

<sup>2</sup> L'aprovació de *Llei de Règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya* (LRJPCat/2010) en podria ser un exemple.



Aquesta visió d'anàlisi, però, podria no resultar suficient per a estudiar la complexitat d'aquestes xarxes entre institucions. En efecte, en l'impuls i en la implementació tant dels vincles com de les matèries objecte del mateix existeix un component polític que ha de ser fruit d'un treball amb eines conceptuals diferents, més properes a la ciència política i a la ciència de l'administració. Així, hem volgut elaborar una proposta d'estudi que incorpori totes dues aproximacions i que alhora pugui integrar l'observació de la realitat mitjançant observacions quantitatives.

### **2.2.2 Cercant un model d'anàlisi.**

Així doncs, en aquest treball recollirem el que hem considerat com dues de les aportacions tòriques més rellevants en l'àmbit de l'estudi de les relacions entre nivells de govern. Ambdues són aproximacions nascudes en marcs de referència anglosaxons, però que s'han estès molt més enllà de les seves fronteres. Ens referim als models dissenyats per Liesbet Hooghe i Gary Marks per una banda, i Martin Laffin per l'altra.

Ambdues aportacions teòriques, al nostre entendre, es complementen perfectament. Els estudis de Hooghe i Marks ens aporten la visió més clara del que podem entendre coma a "governança multinivell". Malgrat el seu model originari es focalitza bàsicament en els efectes que produeix la dispersió dels governs (i de la decisió política) en espais territorials molt allunyats del govern local (les relacions entre la UE i els Estats membres), representa una aproximació teòrica de primer ordre respecte de les variables claus per entendre els nous models de relacions entre territoris i governs. En efecte, de les seves anàlisi en destaquen poderosament les quatre clivelles que donen sentit al disseny institucional (veure apartat 6.3.3 *Les variables a estudiar per modelitzar des d'un punt de vista estructural. La visió institucional*, per major aprofundiment). Així doncs, aquest primer marc teòric ens permet explicar les institucions i els instruments que es generen en un marc de "governança multinivell".

Per altra banda, els treballs de Laffin (però també els d'Agranoff o Rhodes) també parteixen de la realitat anglosaxona, per esdevenir models exportables. Complementàriament a les aportacions de Hooghe i Marks, aquests estudis es

focalitzen específicament en les relacions intergovernamentals. Això significa que les variables explicatives es centren en les relacions que s'estableixen entre les actors que participen en el "joc" que sorgeix d'aquestes relacions. En aquest espai compartit, aquests autors estudien què sorgeix d'aquestes relacions, és a dir, quins efectes es produeixen arrel de les interrelacions dels diferents nivells de govern en el moment de prestar determinats serveis, o implementar determinades polítiques. En aquesta aproximació es privilegien els efectes del govern a múltiples nivells, més que qüestions lligades al disseny institucional. Si bé es cert que aquests autors (bàsicament Laffin i Rhodes) privilegien les relacions entre el govern britànic i els seus ens locals, que són de natura completament diferent respecte de les relacions que puguin establir els nostres governs locals. Per això ja hi ha temptatives per adaptar aquest model a d'altres realitats (veure Wollman 2004), i en aquest estudi no pretenem res més que fer-lo operatiu també per la realitat catalana.

Així doncs, en la conjugació d'aquestes dues grans aproximacions (l'una centrada en el disseny institucional i l'altra centrada en els actors) intentarem trobar un model d'anàlisi útil i propositiu.

### **2.3 Dinamisme i estabilitat, les especials característiques d'un objecte d'estudi en canvi constant.**

L'estudi empíric del govern local i, per extensió, de les relacions entre el govern local i altres nivells de govern planteja algunes dificultats d'anàlisi que val la pena tenir presents. D'una banda, ens trobaríem amb les dificultats estrictament operatives que, tot i que puguin semblar menors, no són negligibles. En primer lloc, es tracta d'un univers ampli i en creixement constant: un número elevat de municipis amb tendència incremental; aquests generen ens dependents de forma cada cop més habitual, amb nivells de govern local supramunicipal també actius en aquest procés de "reproducció" d'entitats especialitzades i amb un mapa institucional territorial d'institucions juxtaposades (municipis, comarques, vegueries, diputacions i, de moment per al cas específic del continu urbà de Barcelona, l'àrea metropolitana). En definitiva, l'univers d'estudi propi de les relacions intergovernamentals està en constant creixement.

En segon lloc, els instruments que canalitzen aquests vincles tenen naturalesa dissemblant pel que fa a l'abast temporal fet que dificulta fer-ne un seguiment constant. Així, alguns dels instruments es plantegen sense un horitzó temporal definit amb aspiració d'una certa pervivència en el temps. D'altres eines, en canvi, es dissenyen per a objectius molt més concrets i amb una data de caducitat predefinida. Els casos intermitjos, aquells amb definició temporal no establerta o possibilitats de pròrroga pràcticament automàtica, són també abundants.

Com a tercera dificultat operativa, val la pena esmentar la manca de registres i de bases de dades actualitzades en alguns àmbits. Aquest fet obliga a l'investigador a determinar mecanismes d'observació i a construir bases de dades pròpies per tal de poder portar a terme els estudis. Sovint no existeix cap font prèvia fiable i és necessària la recollida de les dades des de l'inici i, en d'altres casos, tot i existir és necessari sotmetre-la a una depuració per tal de garantir la consistència de la informació.

La ja esmentada profusió normativa també resulta un element de dificultat i, de forma particular, en períodes d'intensa activitat per part del legislador. Així doncs, l'anàlisi jurídica ha de desenvolupar-se en un àmbit intensament regulat des de nivells de govern diferents i que pot ser subjecte de modificacions, interpretacions i aprovacions de nova normativa de forma asimètrica i, en conseqüència, no necessàriament harmònica<sup>3</sup>.

A banda d'aquestes dificultats materials, cal afegir-li les de caire conceptual. Tractem una matèria on una multiplicitat d'actors i agents que genera unes relacions de caràcter polièdric on podem trobar direccions i sentits diferents les tendències d'aquest sistema institucional. No estem davant d'un cos compacte sinó d'un constructe fragmentat on cadascun dels seus membres tindrà una voluntat pròpia i

---

<sup>3</sup> En aquest sentit aquest estudi representaria un bon exemple de la necessitat de revisió normativa constant ja que al llarg del procés d'elaboració del treball s'ha aprovat normativa de gran rellevància per a l'àmbit que ens ocupa i decisions dels tribunals que també resulten importants.

diferència. Es tracta, en definitiva, de construir el model general a partir de l'agregació de les conductes individuals de cadascun dels elements integrants d'aquest sistema. En efecte, la nostra voluntat és estudiar la lògica conjunta però a partir de l'anàlisi de la realitat en xifres petites.

Així, ens detenim en l'anàlisi dels instruments des de perspectives diferenciades i en talls transversals successius però també com a conjunt que configura un sistema institucional complex. Cadascuna dels tipus d'eines, de les matèries i de les xarxes en sí, és un element rellevant però que, de forma conjunta, constitueix una extensa xarxa institucional. En aquest sentit el número és també important. Parlem sovint de relacions multinivell però no coneixem de forma ni aproximada l'abast, les matèries o les característiques. El sistema de relacions multinivell constitueix, doncs, un element del nostre sistema de govern que s'ha generat de forma desigual i probablement sense una definició prèvia del seu horitzó futur però que cada vegada pren més rellevància per al desenvolupament de les polítiques públiques i, per tant, per al vincle que uneix els governs amb la seva activitat i aquesta amb la ciutadania.

Els sistema de relacions multinivell trenca, d'alguna manera, l'esquema clàssic de rendiment de comptes i generació de legitimitat i planteja un model de representació que no parteix de la inclusió del ciutadà sinó d'un sistema de legitimitats derivades i, en conseqüència, de vincles més indirectes i menys evidents. És necessari aturar-se en la particularitat i també en la fotografia general per tal de poder oferir una visió conjunta però detallada.

### **3. PERSPECTIVA JURÍDICA DELS INSTRUMENTS DE COOPERACIÓ.**

#### **3.1 Configuració jurídica general dels instruments de cooperació interadministrativa i intergovernamental.**

##### **3.1.1 El sistema públic espanyol segons el disseny constitucional i els subsistemes que integra.**

L'anàlisi de la cooperació interadministrativa i intergovernamental ha de partir del model que dissenya la Constitució de 1978, i concretament l'estructuració en tres nivells o subsistemes politicoadministratius: el local, l'autonòmic i el central o general de l'Estat. Aquest model s'articula sobre la base dels principis establerts als seus articles 2 i 137:

- unitat de l'Estat o *nació espanyola*;
- reconeixement i garantia de nacionalitats i regions i solidaritat entre totes elles; i
- autonomia de municipis i províncies per a la gestió dels seus interessos.

Naturalment, es tracta de nivells amb dimensions i entitats diferents, però tots ells gaudeixen d'autonomia. D'aquí que les seves relacions han de defugir cap tipus de determinacions jeràrquiques, i ser reconduïdes, en canvi, a les diverses manifestacions del principi de coordinació (CE, 103.1).<sup>4</sup>

Aquesta és la configuració tridimensional que se segueix directament del text constitucional, expressiva per tant d'un model d'estat complex, raó per la qual resultaran sempre funcionals les explicacions o els esquemes que redueixin aquesta complexitat (vegeu, en aquest sentit, la figura 1).

---

<sup>4</sup> Aquest apartat segueix i actualitza les aportacions a l'estudi de les relacions intergovernamentals i el subsistema local: Martínez-Alonso (1998: 315-319 i 353-361 i 1999: 9-16); entre l'abundant bibliografia sobre les relacions intergovernamentals podem destacar: Agranoff (1993:87-103), Olmeda (2005:185-215), López Nieto (2006) i Ferret (2009: 139-150).

**Taula 1: El sistema públic: subsistemes i ens obligatoris.**

SUBSISTEMES	SUBJECTE PÚBLIC (persona jurídica)	ADMINISTRACIÓ O ÒRGAN REPRESENTATIU	ÒRGANS ADMTIUS.
<b>1) CENTRAL O GENERAL</b>	“E S T A T”	ADMINISTRACIÓ CENTRAL (O GENERAL)	Ministre, secretari d’estat, director gral., etc.
<b>2) AUTONÒMIC</b>	COMUNITATS AUTÒNOMES (17) (*)	ADMINISTRACIÓ DE CADA COM. AUTÒNOMA	Conseller, secretari gral., director gral., etc.
<b>E N S O B L I G A T O R I S</b>	PROVÍNCIES ** (38+3 forals al País Basc)	DIPUTACIONS **	President, ple, comissió de govern, etc.
	Canàries... ILLES Balears...	...CABILDOS INSULARES ... CONSELLS INSULARS	President, ple, etc.
	a Catalunya COMARQUES obligatòries (41)	CONSELLS COMARCALS	President, ple, gerent, etc.
	MUNICIPIS (8100) (*)	AJUNTAMENTS	Alcalde, ple, com. de govern, etc.
<p>* S’atribueix a Ceuta i Melilla la condició de ciutat autònoma, <i>tertium genus</i> entre municipi i comunitat autònoma (Lleis orgàniques 1 i 2 de 1995)</p> <p>** Vegueries i Consells de Vegueria a Catalunya (EAC/2006, 90 i 91).</p>			

Font: elaboració Martínez-Alonso (1998:316), actualitzada.

Amb la Constitució, ultra el desenvolupament dels postulats derivats de la mateixa definició de l’Estat *social i democràtic de Dret* (art. 1.1, 6 i 9), té lloc una distribució del poder que es projecta territorialment. Ara bé, aquesta distribució del poder no es configura, en seu constitucional, amb uns contorns precisos, sinó per mitjà d’un disseny amb vista al futur: la Constitució estableix un marc, fixa principis i assenjala les fases principals d’alguns processos. En qualsevol cas, la distribució territorial del poder suposa un desapoderament del centre que, al seu torn, certifica l’abandó d’un model,

el de l'estat centralitzat, amb els efectes consegüents en els àmbits polític, jurídicoadministratiu i econòmicofinancer.

Aquest procés de desapoderament del centre té dos destinataris: les comunitats autònomes (CA) i els ens locals, principalment els municipis; i una evolució diferent segons es tracti del subsistema autonòmic o del local. Des del punt de vista jurídicoinstitucional, els eixos bàsics es completaran en un període relativament curt:

- a) Per a les CA, amb l'aprovació dels respectius estatuts d'autonomia (1979-2003).<sup>5</sup>
- b) Per a l'àmbit local, amb la L 7/1985, de 2.4, reguladora de les Bases del règim local.

Naturalment, aquests processos centrífugs tindran les seves repercussions en l'Administració central o general de l'Estat, que anirà recomposant-se. Normativament, la seva configuració s'estructura a partir dels textos següents:

- L 30/1992, de 26.11, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (la qual serà també d'aplicació a la resta d'Administracions públiques, en els seus preceptes bàsics).
- L 6/1997, de 14.4, de *Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE).
- L 50/1997, de 27.11, de *del Gobierno*.

Lògicament, els efectes de la reestructuració es projectaran també en l'àmbit economicopressupostari:

---

<sup>5</sup> Les dades relatives a l'aprovació dels estatuts d'autonomia (EA) són les següents: 1) EA País Vasco (LO 1/1979, 18.12); 2) EA Catalunya (LO 4/1979, 18.12); 3) EA Galicia (LO 1/1981, 6.4); 4) EA Andalucía (LO 6/1981, 30.12); 5) EA Principado de Asturias (LO 7/1981, 30.12); 6) EA Cantabria (LO 8/1981, 30.12); 7) EA La Rioja (LO 3/1982, 9.6); 8) EA Región de Murcia (LO 4/1982, 9.6); 9) EA Comunidad de Valencia (LO 5/1982, 1.7); 10) EA Aragón (LO 8/1982, 10.8); 11) EA Castilla-La Mancha (LO 9/1982, 10.8); 12) EA Canarias (LO 10/1982, 10.8); 13) EA Navarra (LO 13/1982, 10.8); 14) EA Extremadura (LO 1/1983, 25.2); 15) EA Illes Balears (LO 2/1983, 25.2); 16) EA Comunidad de Madrid (LO 3/1983, 25.2) i 17) EA Castilla y León (LO 4/1983, 25.2).

- Evolució de la distribució de la despesa pública a espanya (sense càrrega financera i amb pensions).<sup>6</sup>

**Taula 2: evolució de la distribució de la despesa pública per nivells**

ANY / ADMINISTRACIÓ	LOCAL %	AUTONÒMICA %	CENTRAL %
1981	9,7	3	87,3
1985	12,8	14,1	73,1
1990	14	20,2	65,8
1995	11,3	23,3	65,4
1999	13,58	25,41	61,01
2002	13,9	32,2	53,9
2004	14,2	32,4	53,4
2006	14,3	33,1	52,5

Aquests subsistemes són susceptibles de ser analitzats de dues maneres:

- estàticament, és a dir, considerant cadascun d'ells com a una unitat en si mateixa, amb les seves característiques pròpies i específiques; o
- d'una manera dinàmica, tot interrelacionant els diferents subjectes públics que s'integren en els subsistemes central o general, autonòmic i local.

En qualsevol cas, es tracta de visions complementàries, la combinació de les quals resultarà útil tant per descriure separatament cada subsistema i els ens que els componen, com per comprendre les diverses relacions i dinàmiques que es desenvolupen en el si del sistema públic espanyol.

Recapitulant, i centrant-nos en el subsistema local, l'ús d'aquesta locució té, així, una funcionalitat triple:

- 1r Serveix per descriure un conjunt d'institucions públiques que, a l'entorn dels municipis, es caracteritzen per la seva multiplicitat (províncies, comarques, mancomunitats, consorcis, etc.), i són

<sup>6</sup> Font: MAP, IEF:1999 (279-283) i 2008 (337-342); i Fernández Ibáñez, Anuario Económico Local (2008: 71-90).



susceptibles de ser agrupades a partir d'uns interessos comuns (els anomenats *interessos locals*).

- 2n Una vegada identificat, permet inserir aquest subsistema local en el sistema políticoadministratiu espanyol, coexistent, per tant, amb els sistemes autonòmic i central o general de l'Estat.
- 3r Finalment, en ser objecte d'una consideració conjunta amb els altres dos sistemes, reconeix al subsistema local també una naturalesa doble: administrativa i política; i d'aquí que juntament amb la denominació d'administracions locals (persones jurídicopúbliques) hagi d'emprar-se la de governs locals (institucions polítiques legitimades democràticament).

### **3.1.2 Les prescripcions normatives sobre les relacions interadministratives i intergovernamentals.**

#### **a) El model de relacions interadministratives: importància i formalització.**

En el capítol anterior s'ha al·ludit a la inserció del subsistema local en el conjunt del sistema políticoadministratiu, tot coexistent per tant amb els sistemes central o general i autonòmic (fig. 1), i s'ha apel·lat per fer-ho als principis constitucionals. En un Estat tan complex com el nostre (molts actors amb competències concurrents), la formulació d'aquests principis té una funció transcendental en la configuració del sistema i facilita també els mecanismes per a la resolució jurídica de conflictes. De manera que una primera dada a conèixer consisteix a determinar si existeix o no un model formalitzat jurídicament de relacions entre els diferents actors.

Efectivament, existeix un model de relacions intergovernamentals, i aquest model es descriu en dues lleis estatals: les ja esmentades 7/1985 i 30/1992. S'ha d'advertir que aquestes lleis empen els termes de relacions interadministratives, ressaltant així una de les dues dimensions de tot govern, l'administrativa. Que sigui aquesta la dimensió destacada no constitueix cap problema ja que, com es veurà, la seva formulació és molt general i referida a tots els subjectes públics (municipis, províncies, comunitats

autònomes, "Estat"), els quals, com és sabut, tenen també una dimensió política. En tot cas, la utilització dels termes relacions administratives és més pròpia dels instruments normatius i al cap i a la fi es tracta d'un model formalitzat.<sup>7</sup>

Els principis essencials d'aquest model, formulats en clau prescriptiva (haver de ser) i posant l'accent en el subsistema local, són els següents:

1. En les seves relacions recíproques, les administracions hauran d'observar un comportament funcional, congruent amb la consciència de saber-se inserides en un únic sistema públic. Per fer-ho factible s'estableixen diversos mandats normatius: respectar les competències respectives, col·laborar i facilitar la informació rellevant.
2. S'han d'establir els mecanismes adients per al compliment del principi de coordinació (art. 103.1 CE), i en aquest sentit caldrà:
  - Assegurar la participació dels poders públics i administracions implicats en els processos de decisió, incorporar representants locals en el si dels òrgans de col·laboració instituïts per l'Estat o les CCAA, i instrumentar formes de cooperació per mitjà de consorcis o convenis administratius (coordinació voluntària).
  - Garantir la coherència de l'actuació de les administracions, en els supòsits d'interessos comuns, per mitjà de lleis sectorials, per virtut de les quals podrà atribuir-se als executius (central o autonòmic) la facultat de coordinar l'activitat de l'administració local (coordinació imperativa).
3. S'habiliten fórmules per a la delegació o assignació de competències autonòmiques o centrals a favor dels ens locals.
4. Es remetent amb caràcter general a l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu els conflictes jurídics que es plantegin entre els ens locals i les altres administracions, en relació amb els actes administratius, disposicions generals de rang inferior a la llei i decrets legislatius, quan excedeixin els límits

---

<sup>7</sup> Cronològicament, la primera formulació del model s'inclou en la L 7/1985 (arts. 10 i 55 a 62) i la seva articulació pretén normar les relacions entre les administracions locals, d'una banda, i les comunitats autònomes (CCAA) i l'Estat, d'una altra. La bondat i la funcionalitat del model expliquen que set anys després, la L 30/1992 (arts. 4 a 10) reproduïx la seva formulació i el generalitzi per a les relacions entre totes les administracions.

de la delegació (L 29/1998, de 13.7, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, 1 i 44).

El sistema va quedar finalment complet l'any 1999 una vegada va possibilitar-se que els ens locals poguessin accedir al Tribunal Constitucional, en defensa de l'autonomia local, si el conflicte es plantejava en una norma amb rang de llei (LO 7/1999, de 21.4, *de modificación de la LO 2/1979, de 3.10, del Tribunal Constitucional*).

## **b) Les exigències i l'efectivitat del model.**

Les exigències del model formalitzat que s'acaba de descriure poden resumir-se en tres màximes:

- Que s'estableixen uns deures de cooperació, col·laboració i coordinació per a totes les administracions;
- Que l'articulació del model ha de descansar en l'observança dels principis de lleialtat institucional, solidaritat i subsidiarietat.<sup>8</sup>
- Que aquest model és aplicable a totes les relacions interadministratives: entre subjectes d'un subsistema diferent (Estat-CA, Estat-municipi o CA-municipi) i entre subjectes d'un mateix subsistema (municipi-província, municipi-comarca o comarca-província).

La vinculació jurídica d'aquests mandats i principis no obsta per reconèixer que el seu compliment necessita, en la majoria dels casos, de l'impuls polític dels governs que regeixen les administracions respectives. De manera que, en el fons, allò que es deriva del model formalitzat és l'exigència d'una sèrie de comportaments que han d'observar-se en el flux de les relacions intergovernamentals.

En tot el seguit de relacions intergovernamentals que poden donar-se, fàcilment poden diferenciar-se dos tipus de situacions: les de consens i les de conflicte. Les situacions de conflicte entre governs seran expressives de l'existència de divisions o

---

<sup>8</sup> Albertí (1992: 127-131).

discrepàncies, i en aquest sentit resultaran disfuncionals per al conjunt del sistema polític. En canvi, els acords i les situacions de consens denotaran tendències funcionals i l'ajust de comportaments dels governs al model de relacions intergovernamentals que prescriuen les normes.

### **c) El desenvolupament de l'Estat autonòmic i la seva incidència en el model de relacions interadministratives i intergovernamentals.**

Al llarg dels anys '90 del segle XX es produirà la consolidació i l'expansió dels governs i les administracions autonòmiques, mesurada aquesta en un significatiu increment de competències i recursos econòmics. En un grau menor, l'augment també s'estendrà a les administracions i governs municipals, especialment respecte d'aquells pertanyents a Comunitats Autònomes on van aplicar-se les mesures conegudes com de *segona descentralització* o *pacte local*, processos aquests formalment o materialment considerats<sup>9</sup>.

Posteriorment, després del canvi de majoria parlamentària i amb l'arribada del PSOE al Govern central, s'obriran processos de modificació dels estatuts, dels quals culminaran finalment els de les Comunitats Autònomes Valenciana i de Catalunya, l'any 2006, i d'Andalucía, Illes Balears, Aragón i Castilla y León, el 2007.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vàries han estat les CA on van formalitzar-se pactes locals. Així, per citar-ne algunes, en les de:

- Castilla y León: acord de la Junta d'aquesta Comunitat de 3.11.2005, expressat després, entre d'altres, en l'art. 47 de la L 13/2005, de 27.12, de *Medidas Financieras* (vegeu *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 8, extraordinari d'octubre de 2006, accessible a [www.jcyl.es](http://www.jcyl.es)).
- Extremadura: acord formalitzat entre la Junta d'aquesta Comunitat i la FEMPEX (*Federación de municipios y provincias de Extremadura*) el 12.2.2010 ([www.juntaex.es](http://www.juntaex.es)).
- Galicia: acord entre la Xunta i la FEGAMP (*Federación Galega de Municipios e Provincias*) formalitzat el 20.1.2007 ([www.fegamp.org](http://www.fegamp.org)).

Encara que no va ser objecte d'aprovació formal, és indubtable que, a Catalunya, al llarg de les dues darreres legislatures (2003-2006-2010), s'ha produït un significatiu increment de competències per als municipis, especialment sota la figura de la delegació; vegeu, sobre el marc de la descentralització de competències de la Generalitat als ens locals, Galán (ed: 2006).

<sup>10</sup> Les dades relatives a l'aprovació de la modificació dels estatuts són les següents: EA Comunitat Valenciana (LO 1/2006, 10.4); EA Catalunya (LO 6/2006, 19.7); EA Illes Balears (LO 1/2007, 28.2); EA Andalucía (LO 2/2007, 19.3); EA Aragón (LO 5/2007, 20.4) i EA Castilla y León (LO 14/2007, 30.11).

Centrant-nos en Catalunya, els eixos principals de l'Estatut de 2006 en relació amb el subsistema local poden sintetitzar-se així:

- a) Garantia als municipis d'un nucli de competències pròpies (art.84).
- b) Constitució del Consell de Governos Locals (85): òrgan que assegura una intervenció exclusivament local en la tramitació parlamentària i de normes reglamentàries de la Generalitat.
- c) Reconeixement i garantia de l'autonomia municipal (86 i 87).
- d) (Re)Organització territorial, sobre les bases següents:
  - Exigència de lleis del Parlament en relació amb: vegueries (91.4); comarques (83.2 i 92.2); àrees metropolitanes (93); l'Aran (94) i la relació entre els ens locals i la població (151.c).
  - Vegueries: configurades com a ens locals territorials, dotats d'autonomia, per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local (90).
  - Comarques: el tractament de les quals suposa el seu manteniment, si no la reducció del seu paper (83.1 *versus* 83.2).
  - L'encaix diputacions – consells de vegueries a partir de la substitució d'unes per les altres; i, correlativament, el silenci sobre l'encaix províncies-vegueries.<sup>11</sup>

De tot això en resulta, sens dubte, l'enfortiment dels governs locals i unes perspectives de fluïdesa en les seves relacions amb el Govern i l'Administració autonòmica, a partir del que el mateix EAC defineix com a *sistema institucional*, que els integra a tots.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Sense que puguem deturar-nos sobre aquest particular, deixem constància de la STC 31/2010, de 28.6, sobre la LO 6/2006, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que, entre altres pronunciaments, declara que els art. 90 i 91, apartats 3 i 4, no són inconstitucionals, sempre que s'interpretin en els termes establerts en els fonaments jurídics 40 i 41, respectivament. Així mateix, consignem l'aprovació pel Parlament de Catalunya, el 27.7.2010, de la L 30/2010, de 3.8, *de vegueries*, que fixa la constitució dels Consells de Vegueria de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona "*després de la celebració de les eleccions municipals posteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei, previstes per al 22 de maig de 2011*" (disposició transitòria primera, apartat 1).

<sup>12</sup> L'art. 2 de l'EAC, intitulat *La Generalitat*, s'expressa en els termes següents:

1. *La Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya.*
2. *La Generalitat és integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les altres institucions que estableix el capítol IV del títol II.*

Altrament, l'EAC/2006 conté nombroses referències a les relacions entre les Administracions i els poders públics i l'aplicació dels principis de lleialtat institucional (3.1, 201.2 i 209), i coordinació (71.3, 121, 134, 138.2, 171.c), 2n paràgraf, 201.2 i 210.2.c), el dret dels municipis a *“cooperar entre ells i amb altres ens públics”* (87.2), i a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou, entre altres, *“les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials”* (160.1.a).

Val a dir, finalment, que la recent *Llei de Règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya* (LRJPCat/2010),<sup>13</sup> incorpora el Títol IX, sobre *Relacions interadministratives*. A banda de regulacions concretes sobre els convenis de col·laboració (art. 108 a 112), els consorcis (113 a 115) i altres instruments de col·laboració interadministrativa (116 i 117, que seran objecte de comentari específic, interessa destacar que l'art. 107 de la Llei citada fixa els *Principis que regeixen les relacions interadministratives* en els termes següents:

*“1. Les relacions de les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei es regeixen pel que disposa l'Estatut d'autonomia, la legislació específica aplicable a cadascuna i aquesta llei.*

*2. Les relacions que mantenen cadascuna de les administracions públiques amb els organismes i les entitats públiques que en depenen o hi són vinculades es regeixen per la legislació específica, i no els són aplicables les disposicions d'aquest títol.*

---

3. *Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia.*

4. *Els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya i s'exerceixen d'acord amb el que estableixen aquest Estatut i la Constitució.*

<sup>13</sup> Aprovada pel Parlament de Catalunya el 27.7.2010, es tracta de la L 26/2010, publicada en el DOGC núm.5686, de 5.8.2010.

3. Les administracions públiques actuen i es relacionen amb les altres administracions d'acord amb el principi de lleialtat institucional.

4. Les administracions públiques, sens perjudici del que estableix la legislació específica, poden establir o formalitzar les relacions per mitjà de qualsevol instrument jurídic o organitzatiu que considerin adient per a l'acompliment dels objectius d'interès comú.

5. Les administracions públiques utilitzen normalment els mitjans electrònics en les relacions i les comunicacions amb les altres administracions, amb ple respecte al principi d'interoperabilitat. Les condicions que regeixen aquestes comunicacions s'han de determinar entre les administracions públiques participants.”

### **3.2 Anàlisi dels instruments de cooperació i de les seves tipologies.**

#### **3.2.1 Les manifestacions de la cooperació entre els governs i els criteris d'ordenació.**

La col·laboració i la coordinació entre els diferents governs constitueixen sengles exponents de dues tendències funcionals i integradores: el consens i l'adequació dels comportaments al disseny normatiu abans analitzat. Les manifestacions d'aquestes tendències cooperatives són molt variades, i de la seva anàlisi poden extraure's les consideracions següents:

- a) Des del punt de vista dels actors que hi intervenen, les diferents accions que poden desenvolupar són susceptibles de jerarquitzar de la manera següent:
  - passives (sol·licitud d'assistència);
  - actives (prestació de l'assistència demanada);
  - mixtes (sol·licituds i prestacions creuades), i
  - cooperadores pures (conjunció d'accions per aconseguir una finalitat comuna).
- b) Pel què fa a la materialització dels instruments de cooperació, les formes i els mitjans són variats:

- atorgament de subvencions, crèdits i altres ajuts financers;
  - assessorament jurídic i econòmic;
  - assistència tècnica (redacció d'estudis i projectes, direcció i control d'obres, emissió d'informes i altres modalitats de prestació de caràcter intel·lectual);
  - execució d'obres i realització de serveis tècnics, per mitjans propis o a través d'un tercer contractat pel cooperant;
  - prestació de funcions públiques (secretaria i intervenció, gestió, inspecció i recaptació de tributs, control i inspecció d'activitats, exercici de potestats i altres actuacions, l'execució de les quals es troba reservada a funcionaris, ex art. 9.2. de la L 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic – EBEP).
- c) Sobre la idoneïtat de les tècniques de cooperació, els criteris que la ressalten indiquen la preferència de les que:
- es mantenen al llarg del temps;
  - diferencien clarament les actuacions de les respectives administracions que intervenen;
  - optimitzen els recursos humans o tècnics ja disponibles;
  - no generen noves estructures;
  - i, en general, permeten un contacte fluid i flexible entre els diferents actors implicats.
- d) Des de la perspectiva de com s'articula la cooperació, sembla bastant evident la major funcionalitat de la que es configura de manera voluntària, envers la que resulta de la coordinació imperativa, susceptible aquesta de ser exercida pels executius central o autonòmics respecte dels locals i sempre sotmesa a reserva legal (ex L 7/1985, 59), però menys profitosa que aquella altra, ja que el fet de *coordinar-se* exigeix un procés previ de propostes, ajustos i acords entre els diferents actors que acaba sent qualitativament millor que qualsevol disseny inicial.
- e) Finalment, la cooperació entre els governs s'articula en termes d'igualtat si cap d'ells manté una posició de direcció o domini en la configuració de la



relació que els vincula, ja sigui en el seu inici o a la seva finalització. No necessàriament implica un equilibri absolut entre els actors, impossible d'establir per altra part, sinó que són suficients la fixació d'unes finalitats comunes, un repartiment de funcions significatiu entre les parts intervinents, i una distribució de representants de cadascuna d'elles, no merament testimonial, en el si dels òrgans de gestió o de govern creats en el marc d'aquest tipus de relació de cooperació.

De tota manera, les relacions de cooperació no s'esgoten en la modalitat anterior. També es desenvolupen en altres fòrums o escenaris, en els quals, no obstant el fet que correspongui a un dels governs el paper preeminent, la incorporació de representats d'altres administracions serveix, alhora, per a la consecució d'objectius compartits i per fer més fluïdes les relacions que hi mantenen.

Una vegada descrites les diverses manifestacions de les tendències cooperatives, des d'una perspectiva conceptual, estem ja en condicions de contextualitzar les figures i les fórmules de cooperació. Per a la seva anàlisi seguirem, com a fil conductor, la darrera de les classificacions comentades, tot incorporant-hi referències a la resta de les expressades.

En el primer grup, les relacions entre els governs de la Generalitat i els locals, significadament, els municipals, discorren en termes d'igualtat. En el model bàsic del segon, el paper preeminent està reservat al Govern de la Generalitat, mentre que correspon un rol complementari als governs locals que són convidats a incorporar-se; això no obstant, no s'ha de descartar un altre model, menys comú que l'anterior, en el qual un o més governs locals són els que lideren la relació de cooperació, i és la Generalitat la que desenvolupa una funció subsidiària.

### **3.2.2 Figures de cooperació en termes d'igualtat; enumeració.**

D'acord amb la definició donada, són susceptibles de ser qualificades com a figures de cooperació en termes d'igualtat les que s'enumeren a continuació:

- 1ª) Els consorcis.
- 2ª) Les fundacions públiques plurals.
- 3ª) Les societats mercantils mixtes i de caràcter plural.
- 4ª) Els convenis de col·laboració.

### **3.2.3 Altres figures i fórmules de cooperació; enumeració.**

Precisades les figures anteriors, poden identificar-se com altres figures i fórmules de cooperació, no articulades en termes d'igualtat, les següents:

- 1ª Entitats autònomes de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.
- 2ª Entitats de dret públic sotmeses a dret privat de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.
- 3ª Òrgans de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.

A més de les figures del model bàsic, també serien susceptibles d'incloure en aquest segon grup les d'organismes o òrgans instituïts per un o més governs locals, i en els quals s'hi ha incorporat el Govern de la Generalitat.

## **4 FIGURES DE COOPERACIÓ EN TERMES D'IGUALTAT**

### **4.1 Els consorcis**

#### **4.1.1 Concepte, naturalesa i règim jurídic.**

##### **A) Concepte**

En termes generals, poden definir-se els consorcis com aquelles persones jurídiques creades per dues o més entitats públiques, sotmeses d'ordinari al Dret públic, i en les quals, eventualment, poden incorporar-se entitats privades sense ànim de lucre (per acrònim, ESAL).

Respecte d'aquesta definició general, poden formular-se les consideracions següents:

1ª Normalment, les entitats públiques que constitueixen consorcis són les de caràcter territorial, ja sigui l'Administració General de l'Estat (AGE), les Administracions de les Comunitats Autònomes (ACA) o les Administracions locals (municipis, províncies o vegueries, i comarques, a Catalunya). Això no obstant, no ha de descartar-se la possibilitat que entitats dependents d'aquelles (així, organismes autònoms o entitats públiques empresarials) participin en la creació de consorcis, per bé que caldrà sempre que hi concorri la decisió de l'Administració matriu, la qual podria articular-se de dues maneres:

- Tot integrada en l'acord de constituir el consorci del qual es tracti, mitjançant el qual es disposa que la participació de l'Administració territorial es dugui a terme a través de la seva personificació instrumental.
- Mitjançant l'autorització atorgada a l'entitat dependent perquè pugui constituir, amb caràcter general, consorcis (si així es consigna als estatuts de la personificació), o amb caràcter contingut, per a un de concret.

Des del punt de vista normatiu, però, és la primera de les modalitats exposades la que ha de seguir-se en els casos tant de la Generalitat de Catalunya,<sup>14</sup> com en el dels ens locals.<sup>15</sup>

Tampoc pot negar-se l'eventualitat que organitzacions associatives (consorcis, mancomunitats o fundacions) participin en la creació, al seu torn, de nous consorcis, supòsit no molt comú, per bé que possible, amb més motiu si els estatuts de l'organització ho preveïessin.<sup>16</sup>

2ª La submissió al dret públic dels consorcis resulta del fet que es constitueixen al seu empara, i sense que es consignin en la legislació general (L 7/1985, art. 87 o L 13/1989, 55), una excepció en sentit contrari.<sup>17</sup>

De tota manera, llevat dels constituïts per ens locals, no seria descartable que la norma autonòmica o estatal que creés un consorci disposés que es regirà pel dret privat, amb indubtable emparament si tingués rang de llei.

3ª La participació de les ESAL ve condicionada pel fet que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les de les entitats públiques amb qui constitueixen el consorci (L 13/1989, 55.1 *in fine* i L 7/1987, 87.1).

Serien susceptibles de ser incloses en la relació d'entitats privades sense ànim de lucre associacions, fundacions, sindicats, col·legis professionals i cambres oficials. No

---

<sup>14</sup> L'article 55.1 de la LCat 13/1989 reserva al Govern de la Generalitat la competència per acordar la constitució de consorcis. Aquest és un dels pocs preceptes d'aquesta llei que manté vigents la L 26/2010, de 3.8, de *Règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya*.

<sup>15</sup> Els acords relatius a les organitzacions associatives, com és el cas del consorci, requereixen de la majoria absoluta del ple d'ajuntaments i diputacions, per la qual cosa, en tenir el caràcter d'indelegables i indeseccionalitzables, no els poden adoptar amb caràcter definitiu les seves personificacions instrumentals (vegeu art. 47.2.g en relació amb 22.1.p i .4, i 33.1.ñ) i .4, i sobre el criteri d'atribució de competències a les personificacions dependents, Martínez-Alonso, 2009: 601).

<sup>16</sup> Aquest seria el cas del Consorci de les Drassanes Reials i Museu Marítim de Barcelona (art. 10.17 dels seus estatuts, BOPB núm. 98, de 23.4.2004, en relació amb l'art. 47.2.g), de la L 7/1985).

<sup>17</sup> A diferència, per exemple, com sí es fa al dret privat en relació amb les entitats públiques empresarials a la LOFAGE/1997 (art. 53.2), i, per remissió a aquesta, a la L 7/1985 (85 bis.1).

podrien formar part de consorcis les societats, però sí de manera indirecta a través de fundacions per elles constituïdes.

4ª Sobre el fet de si una sola Administració pública pot constituir un consorci amb una o més entitats privades sense ànim de lucre ens inclinem per la resposta afirmativa.<sup>18</sup>

Fetes les consideracions anteriors s'ha de consignar la *tradició local* dels consorcis, explicada en bona part pel fet que, durant molts anys, era aquest l'únic ordenament que normava aquesta figura. Prevista ja en el Reglament de serveis de 1955 (art. 37 a 40), la regularan tant la L 7/1985 (art. 87), com el Text refós de disposicions locals (art. 110), aprovat pel RD Legislatiu 781/1986). I no serà fins temps després, que arribarà la regulació autonòmica dels consorcis a Catalunya (L 13/1989, art. 55), i la bàsica estatal (L 30/1992, art. 7, primer, i 6, posteriorment, en ser modificada per la L 4/1999), que preveu els consorcis entre l'AGE i les Administracions de les Comunitats Autònomes.

De tota manera, la regulació de la L 13/1989 sobre els consorcis és escassa, puix que l'art. 55 es limitava a establir el següent:

*“1. El Govern pot acordar la constitució de consorcis entre la Generalitat i altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les de l'Administració.*

*2. Els consorcis tenen personalitat jurídica pròpia.*

*3. Els estatuts dels consorcis han de determinar-ne les finalitats i les particularitats dels règims orgànic, funcional i financer.*

*4. Els òrgans de decisió dels consorcis han d'estar integrats per representants de totes les entitats consorciades, en la proporció que es fixi en els estatuts respectius”.*

---

<sup>18</sup> En el mateix sentit Lliset Borrell i Lliset Canelles (1995:381).

El CEMICAL (Consorti d'Estudis, Mediació i Conciliació a l'Administració Local) està integrat, d'una banda, per la Diputació de Barcelona i, de l'altra, quatre ESAL (CCOO, UGT, la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques); vegeu els seus estatuts publicats al BOPB núm. 40, de 15.2.2003.

És per això que la legislació local catalana, en contenir una regulació més precisa sobre els consorcis, ha vingut constituint un referent rellevant, fins i tot en els de naturalesa autonòmica, atesa l'escarida regulació de la L 13/1989. La situació ha canviat amb la LRJPCat/2010,<sup>19</sup> que hi dedica el capítol III, del Títol IX, a la regulació dels consorcis, que s'inicia amb el precepte següent:

*“Article 113. Caràcter*

*1. Les administracions públiques de Catalunya poden constituir consorcis, o bé adherir-se a d'altres ja existents, amb altres administracions, organismes o entitats públiques, o amb entitats privades sense ànim de lucre, que tinguin finalitats d'interès públic concurrents.*

*2. Els consorcis són entitats de dret públic, tenen caràcter associatiu, naturalesa voluntària, personalitat jurídica pròpia i capacitat per a crear i gestionar serveis i realitzar activitats i obres en els termes que estableix la normativa aplicable a les administracions, organismes o entitats públiques consorciats.”*

## **B) Naturalesa i règim jurídic**

El tema de la naturalesa del consorci és un dels més controvertits, i ha rebut l'atenció de la doctrina administrativa, especialment en relació amb l'àmbit local.<sup>20</sup> Naturalment, importa fixar-la pel fet que, en funció de quina sigui, això determinarà el règim jurídic que resultarà d'aplicació al consorci. I la fixació és tant o més complexa en raó directa de la pluralitat d'entitats consorciades.

La qüestió sols és relativament senzilla en el cas que totes les integrants siguin entitats locals, per bé que de diferent nivell (municipis, províncies i comarques), puix que la seva naturalesa local esdevindrà inqüestionable, per bé que calgui, sempre, consignar-

---

<sup>19</sup> Aprovada pel Parlament de Catalunya el 27.7.2010, es tracta de la L 26/2010, publicada en el DOGC núm. 5686, de 5.8.2010, que ha derogat, entre altres preceptes, el 55 de la L 13/1989 citada, tret de l'apartat 1.

<sup>20</sup> Entre altres, poden destacar-se les opinions següents: Martín Mateo, 1987: 112-123; Martínez López-Muñiz, 1974: 561-564; Martínez-Alonso i Ysa, 2003: 57; Mir, 2000: 318-319; E. Nieto, 1997: 102-104; Rebollo, 1997: 206-221 i 245-252; Rivero, 1993: 385; i Sosa, 1997: 213-129.

la en els estatuts, com obliga el ROAS/1995 (art. 312.3). En la resta de supòsits, la naturalesa del consorci vindrà donada per:

- la preponderància estatutària d'una Administració respecte de les altres que l'integren (en forma de nombre o percentatge de vots en els seus òrgans col·legiats o un altra d'anàloga);
- l'opció que, congruentment, es consigni en els estatuts.

Això no obstant, no sempre s'inclouen de manera expressa aquestes determinacions, quedant, per tant, el dubte de quina és la naturalesa del consorci. Un altre cas que esdevé problemàtic és el dels consorcis el règim jurídic dels quals resulta de l'agregació dels respectius dels ens que els constitueixen, donant lloc així a una naturalesa que, més que mixta, qualifiquem d'imprecisa.

#### **4.1.2 Estatuts i constitució dels consorcis.**

##### **A) Aprovació i constitució del consorci**

Tal com ja hem assenyalat,<sup>21</sup> la participació de dues o més administracions, com a característica pròpia i genèrica de tot consorci, té uns efectes directes en el procediment de creació d'aquesta personificació. En síntesi, són els següents:

Quant als tràmits a seguir, per als ens locals a Catalunya, el ROAS (313.3) efectua una remissió al procediment d'establiment de serveis (regulat a l'art. 160), que inclou les actuacions següents:

- Aprovació inicial pel Ple de la Corporació de la constitució i dels estatuts del consorci.
- Informació pública i audiència dels interessats per a la presentació de reclamacions i suggeriments, per un termini mínim de 30 dies hàbils, amb l'anunci previ en els diaris oficials corresponents (BOP i DOGC) i en el tauler d'anuncis.

---

<sup>21</sup> Martínez-Alonso (2009: 617-618).

- Aprovació definitiva pel Ple, amb la resolució prèvia dels suggeriments i reclamacions formulats, en el seu cas.<sup>22</sup>
- Publicació de l'acord sobre la constitució del consorci i del text íntegre dels seus estatuts en el BOP, i una referència d'aquesta en el DOGC (ROAS, 66.1).

Succeeix, però, que els tràmits previstos, i configurats amb un disseny per a una sola administració actuant, hauran de seguir-los totes les administracions implicades.

La veritable transcendència de les dues previsions anteriors es percep si hom reflexiona sobre les consideracions següents:

- a) La remissió al procediment d'establiment de serveis locals té per destinataris, per raons lògiques, els ens de naturalesa local, puix que els d'altra naturalesa hauran de seguir els tràmits fixats a la legislació respectiva (així, la Generalitat, la Llei 13/89 fins a l'entrada en vigor de la LRJPCat/2010, o l'Administració central, la LOFAGE/1997).

Per centrar-nos en l'objecte del nostre treball, l'aprovació per la Generalitat ha vingut requerint l'acord del Govern, pronunciament d'un rang formal certament elevat, però que es resol en un acte contingent (L 13/1989, art. 55), és a dir, sense que s'hagués de seguir el procediment trifàsic obligat per als ens locals, el que ha vingut donant lloc a actuacions asimètriques integrades en un *macroprocediment*; com a mínim fins a l'entrada en vigor de la LRJPCat/2010, com es precisa després.

- b) La complexitat d'aquest macroprocediment, integrat per sengles procediments, dissímils si són de naturalesa diferent, que segueixen els ens que volen consorciar-se, creix en funció del major nombre d'administracions actuants.

Entre els efectes possibles del macroprocediment, per assenyalar els més problemàtics, podem citar-ne els següents:

---

<sup>22</sup> Si no es formulen, pot entendre's que els acords d'aprovació inicial s'elevin a definitius sense necessitat d'un nou acord plenari exprés, previsió aquesta que es consigna per a ordenances i reglaments tant a la legislació bàsica (L 7/1985, 49.c), com a la autonòmica (TRLCat/2003, 178.1.c), i per a l'aplicació de la qual és convenient anunciar-la en adoptar l'aprovació inicial.



- Discrepàncies en els textos dels estatuts del futur consorci que els ens aproven inicialment.
- Tràmits d'informacions públiques no compassats en el temps.
- Hipotètiques reclamacions o suggeriments que es formulen i s'accepten en el decurs d'una o més, d'aquestes informacions públiques, i el fet que, a més, siguin diferents.
- Canvis introduïts en els estatuts, per iniciativa pròpia, per una o més de les administracions actuants.

Efectuades, en la millor de les hipòtesis, totes aquestes actuacions, el consorci es trobaria ja en condicions de ser constituït i iniciar les seves actuacions.

La LRJPCat/2010 conté les determinacions següents:

*“Article 115. Procediment i expedient*

*1. La constitució dels consorcis segueix el procediment següent:*

*a) L'òrgan competent de cada una de les entitats interessades a constituir el consorci aprova l'acord d'inici del procediment.*

*b) El projecte d'estatuts del consorci se sotmet als tràmits d'audiència i d'informació pública.*

*c) Els estatuts del consorci són aprovats per totes i cada una de les entitats consorciades, de conformitat amb el procediment i els requisits establerts per la normativa respectiva.*

*d) Els estatuts del consorci es publiquen en el diari o butlletí oficial que correspongui, en atenció a les entitats consorciades.*

*e) L'acte de constitució formal del consorci es duu a terme mitjançant una reunió del màxim òrgan de govern del consorci.*

*2. L'adhesió a un consorci que ja estigui constituït s'ha de realitzar seguint el mateix procediment que estableixen les lletres a, b, c i d de l'apartat 1.*

*3. En el cas de l'Administració de la Generalitat i dels organismes o les entitats públiques dependents o vinculades, l'expedient de constitució o adhesió a un*

*consorci ha de contenir els antecedents, la memòria justificativa, l'informe jurídic i la memòria econòmica amb la concreció de les aportacions dels membres del consorci i, si escau, les regles d'actualització del consorci.”*

Com es desprèn del contrast entre les consideracions abans efectuades i els tràmits que s'acaben de transcriure, aquests s'adiuen més amb els establerts per als ens locals. La LRJPCat/2010 deroga l'art. 55 de la L 13/1989 –abans transcrit-, excepció feta del seu apartat 1, raó per la qual entenem que, a partir de l'entrada en vigor d'aquella llei, també l'Administració de la Generalitat haurà de seguir el procediment trifàsic que s'hi preveu.

## **B) Contingut dels estatuts del consorci**

D'acord amb l'art 316 del ROAS, per als ens locals, els estatuts del consorci han de determinar les peculiaritats del seu règim orgànic, funcional i financer en relació amb el general de les administracions públiques que el constitueixin. Com a contingut mínim dels estatuts, s'han de fixar els aspectes següents:

- ens públics i privats, si s'escau, que l'integren o que s'hi incorporen;
- denominació i domicili;
- objecte, finalitats i caràcter, autonòmic o local, del consorci;
- duració;
- òrgans de govern i de gestió i forma de designació dels representants dels membres en aquells;
- normes de funcionament;
- règims de personal, patrimoni i contractació;
- recursos econòmics i aportacions dels membres consorciats;
- pressupost, comptabilitat i comptes;
- modificació dels estatuts i separació dels membres;
- previsions sobre dissolució i liquidació.

La LRJPCat/2010 també regula el contingut dels estatuts dels consorcis, així com la naturalesa de norma d'aquests;<sup>23</sup> concretament, en els termes següents:

*“Article 114. Naturalesa i contingut dels estatuts*

*Els estatuts són la norma reguladora dels consorcis i, com a mínim, han d'establir els elements següents:*

- a) La composició del consorci, amb indicació singularitzada de les entitats, públiques o privades, que el constitueixen i amb el règim i el procediment aplicables a les eventuais baixes i les futures incorporacions.*
- b) Els òrgans de govern i administració del consorci, amb les atribucions respectives. En qualsevol cas s'ha de garantir la representació de totes les entitats consorciades en el màxim òrgan de govern, amb les regles de proporcionalitat que, si escau, es determinin.*
- c) Les funcions del consorci, que en qualsevol cas han de formar part de l'àmbit de les competències de les entitats consorciades.*
- d) El règim jurídic aplicable a les relacions del consorci amb les entitats consorciades.*
- e) La forma de gestió de les activitats i els serveis del consorci, inclosa la possibilitat de crear o participar en societats mercantils o altres ens instrumentals.*
- f) El règim del personal del consorci, que pot ésser funcionari o laboral. Els consorcis també poden tenir adscrit personal de les entitats consorciades.*
- g) El règim jurídic i la gestió dels béns del consorci i dels que li hagin estat adscrits per les entitats consorciades, que poden ésser patrimonials o de domini públic.*
- h) Les potestats que el consorci pot exercir. Els consorcis poden exercir qualsevol potestat administrativa, inclosa la sancionadora i les tributàries.*
- i) Els recursos econòmics i el règim aplicable a l'obtenció, l'administració i el control d'aquests recursos.*

---

<sup>23</sup> La naturalesa normativa dels estatuts dels consorcis i demés personificacions instrumentals locals de dret públic l'hem vingut sostenint des de fa anys: Martínez-Alonso i Ysa (2001: 194 i 195) i, després de la modificació de la L 7/1985 per la L 57/2003, Martínez-Alonso (2004: 121-122; i 2009:599, 613 i 617).

*j) El procediment i el règim aplicables a la modificació dels estatuts i a l'extinció i la liquidació del consorci i, en aquest cas, la destinació dels béns i els actius del consorci i les responsabilitats amb relació als deutes.”*

#### **4.1.3 Característiques.**

##### **A) Òrgans i potestats administratives.**

###### **a) Òrgans del consorci.**

Sobre els òrgans de decisió dels consorcis, la L 13/1989 es limitava a consignar que *“han d'estar integrats per representants de totes les entitats consorciades, en la proporció que es fixi en els estatuts respectius”* (art. 55.4), apartat que ha estat derogat per la LRJPCat/2010, per bé que l'art. 112.b d'aquesta llei, abans transcrit, reproduïx el mateix criteri.

La legislació local i les pràctiques que s'hi desenvolupen en aquest àmbit ofereixen aspectes rellevants, i en relació amb els quals poden formular-se les consideracions que a continuació es formulen.

El ROAS fa esment de *“l'òrgan decisor superior”*, del qual diu que *“ha d'estar integrat per representants de tots els ens consorciats”* (art. 317.2). Caldrà, per tant, estar a allò que determinin els estatuts. A més de l'òrgan col·legiat superior (normalment anomenat *assemblea* o *consell general*), és bastant habitual que hi hagi un altre de composició més reduïda (*comissió executiva* o altre denominació semblant). Quant als unipersonals, a més de la *presidència* i de les *vicepresidències* s'acostuma a preveure una *gerència* o *direcció*. Sobre el funcionament i el règim d'impugnació, el ROAS (art. 318) prescriu el següent:

- Les normes sobre funcionament dels òrgans del consorci local s'han d'ajustar a la normativa dels ens locals en tot el que sigui aplicable, sens perjudici de les peculiaritats fixades en els estatuts.

- Els acords i les resolucions d'aquests òrgans dels consorcis poden ser impugnats en via administrativa i jurisdiccional de conformitat amb el que preveu la legislació de règim local i general.

Que el consorci no tingui naturalesa local sinó autonòmica, no alterarà el règim jurídic aplicable a la impugnació dels seus actes, puix que, en ambdós supòsits, els susceptibles de ser interposats contra els seus actes administratius, seran els recursos de reposició potestatiu i contenciós-administratiu (L 30/1992, 116 i 117 i LJCA/1998, 1, 2, 25 i 43 i següents).

En canvi, el règim regulador del funcionament dels òrgans col·legiats sí variarà en funció de la naturalesa del consorci, de manera que, sense perjudici de les especialitats que consignin els estatuts, resultaran d'aplicació:

- si és local, la L 7/1985 (46 i 47), el TRLCat/2003 (97 a 114) i, amb caràcter supletori, el ROF/1986 (77 a 113 i 123 a 138).
- i si el consorci és autonòmic, la L 13/1989 (27 a 34) fins a l'entrada en vigor de la LRJPCat/2010 (5 de novembre de 2010), i a partir d'aleshores, els art. 13 a 20 d'aquesta llei.

Quant a l'adopció dels actes pels òrgans unipersonals del consorci, també s'apreciaran diferències, car que, a més de la legislació bàsica general i, per tant, comuna, continguda a la L 30/1992 (art. 11 a 21, sobre principis generals i competència), el règim jurídic aplicable serà:

- si el consorci és autonòmic, el contingut a la L 13/1989 (principalment, art. 35 a 45) fins a l'entrada en vigor de la LRJPCat/2010 (5 de novembre de 2010), i a partir d'aleshores, els art. 6 a 11 d'aquesta llei, per bé que manté vigent el 45 de la L 13/1989 (sobre *suplència dels òrgans*);
- si és local, el propi del seu ordenament, caracteritzat específicament per la necessària intervenció de la secretaria de l'ens (EBEB/2007, DA 2a, en relació amb l'exercici de les competències de les presidències de les corporacions locals, detallades a la L 7/1985, art. 21, 23.4, 34 i 35.3; TRLCat/2003, 53 i 56; i ROF/1986, 43 a 45, 63 a 65, i 114 a 121, principalment).

## **b) Potestats que pot exercir el consorci.**

Davant l'absència en la L 13/1989 de pronunciaments sobre el tema de les potestats susceptibles de ser exercides pels consorcis, en l'àmbit local ha estat un tema molt controvertit pel fet de no haver estat resolt normativament de manera satisfactòria, i en relació amb el qual vam fixar els criteris generals d'aquest àmbit local:<sup>24</sup>

1r. En qualsevol cas, és imprescindible que en les estatuts es consignin expressament les potestats atribuïdes al consorci (L 7/1985, art. 4 i TRLCat, 8.3).

2n. El fet que la modificació de la L 7/1985 per la L 57/2003 reforçés les potestats de les mancomunitats en els termes vistos en l'epígraf anterior, constitueix un argument per estendre-les als consorcis atesa la identitat de raó entre ambdues associacions voluntàries d'entitats locals. Això no obstant, en quedaria exclosa l'expropiatòria per dictat exprés de TRLCat (art.8.3.b), el que no impedeix que el consorci pogués resultar-ne beneficiari de la potestat exercida per l'ens local territorial corresponent.

3r. Sobre la base de les consideracions precedents serien susceptibles d'atribuir als consorcis les *potestats* següents: *autoorganització* (en el marc dels seus estatuts); *reglamentària* (referida als serveis que presti); *tributària* i *financera* (amb exclusió dels impostos, i concretada a taxes, preus públics i l'apel·lació al crèdit); *de programació o planificació*; *execució forçosa* i *sancionadora* (en relació amb els serveis i béns del consorci); *revisió d'ofici dels actes*; les necessàries per a la *protecció dels béns*; *presumpció de legitimitat* i *executivitat dels seus actes*; *prelacions i preferències dels seus crèdits* i *inembargabilitat de llurs béns i drets en els termes establerts per les lleis*.

Dit tot això, el ja citat art. 114.h) de la LRJPCat/2010, ultra prescriure que els estatuts han d'establir "*les potestats que el consorci pot exercir*", afegeix que "*els consorcis poden exercir qualsevol potestat administrativa, inclosa la sancionadora i les*

---

<sup>24</sup> Per als arguments que avalen aquests criteris vegeu Martínez-Alonso i Ysa (2003:87-90 i 101-108).

*tributàries*”, fórmula certament molt àmplia, i que ha d’esvair definitivament els dubtes sobre el tema.

## **B) Règim de personal, contractació, patrimoni, economicopressupuestari i financer.**

La L 13/1989 només contenia unes remissions genèriques a les previsions dels estatuts en relació amb les particularitats dels règims orgànic, funcional i financer (art. 55.3), i la seva regulació ha estat substituïda també per la remissió als estatuts en la LRJPCat/2010 (art. 114). De les previsions sobre l’àmbit local, i amb caràcter general, poden formular-se les consideracions següents:

a) Personal: és opinió general dels autors que els consorcis no tenen funció pública pròpia, per la qual cosa els tipus de personal susceptibles de prestar-hi serveis són els següents:

- Funcionaris adscrits per les administracions matriu o incorporats per mobilitat.
- Personal laboral dels consorcis, propi o subrogat provinent de les entitats matriu.

Específicament, aquesta és una determinació recollida al ja citat art. 114.f) de la LRJPCat/2010, el qual, en determinar els aspectes que han de regular els estatuts, estableix: *“el règim del personal del consorci, que pot ésser funcionari o laboral. Els consorcis també poden tenir adscrit personal de les entitats consorciades”*.

b) Contractació: en relació amb la qual la subjecció a la legislació de les administracions públiques resulta de l’aplicació de les previsions de la LCSP (3.1.e, 3.2.e i 3.3).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Mentre que la subjecció total dels consorcis locals al TRLCAP (art. 1.3 i DA 9<sup>a</sup>.5) era indubitada, en la LCSP la qüestió requereix d’una interpretació sistemàtica per resoldre si tenen la consideració d’*administracions públiques*, o la de *poders adjudicadors però no administracions públiques*.

En aplicació de la LCSP, i tot formant part òbviament del sector públic (3.1.e), els consorcis locals i autonòmics tindran la consideració d’administracions públiques en resultar inclosos en la categoria següent (3.2.e):

*“Les entitats de dret públic vinculades a una o diverses administracions públiques o que depenguin d’aquestes, que compleixin alguna de les característiques següents:*

*1a. que l’activitat principal no consisteixi en la producció en règim de mercat de béns i serveis destinats al consum individual o col·lectiu, o que efectuïn operacions de redistribució de la renda i de la riquesa nacional, en tot cas sense ànim de lucre, o*

- c) Patrimoni: sobre el qual a la legislació local es preveuen l'adscripció dels béns pels ens associats i les facultats de disposició del consorci limitades a les finalitats estatutàries (ROAS, 321), i sense que la legislació patrimonial de la Generalitat contingui cap determinació respecte dels consorcis (Text refós de la Llei de Patrimoni de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel DLeg. 1/2002, de 24.12, *a contrari*).

La LRJPCat/2010, entre els aspectes a establir en els estatuts, inclou *"el règim jurídic i la gestió dels béns del consorci i dels que li hagin estat adscrits per les entitats consorciades, que poden ser patrimonials o de domini públic"*.

- d) Règim economicopressupostari: establert sobre la base que el consorci aprova el seu pressupost i ha d'observar les determinacions relatives a la despesa pública d'acord amb el que disposa la legislació:

- de la Generalitat de Catalunya, si té naturalesa autonòmica, especialment el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel DLeg. 3/2002, de 24.12, que cita expressament els consorcis participats en els art. 22 bis (sobre endeutament), 53 bis (regles d'actuació dels representants de la Generalitat), 71 (tramesa de documentació a la Intervenció), 88 i 94 (subvencions);
- i d'hisendes locals (TRLHL, art. 162 a 221, i ROAS, 320), si té aquest caràcter.

- e) Règim financer : que, en congruència amb el que s'ha conclòs sobre la potestat tributària i financera, ens porta a admetre que el consorci pugui establir taxes i preus públics que haurien de regular-se:

---

*2a. que no es financin majoritàriament amb ingressos, sigui quina sigui la seva naturalesa, obtinguts com a contrapartida al lliurament de béns o a la prestació de serveis."*

Al nostre entendre, la gran majoria de consorcis locals i autonòmics compleixen alguna d'aquestes característiques. En el cas que no fos així, es consideraria poder adjudicador però no administració pública (art. 3.3, lletra c) per contrast amb la a) i la b).



- si fos de naturalesa autonòmica, pel Text refós de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel DLeg. 3/2008, de 25.6, malgrat que aquest text no contempli cap previsió sobre els consorcis participats;
- si tingués naturalesa local, per la legislació d'aquest caràcter, que sí conté determinacions al respecte (ex TRLHL, 152 i 47.2, incís segon i tercer).

### **C) Modificació, dissolució i altres previsions sobre els consorcis**

La L 13/1989 no facilitava determinacions sobre la modificació i dissolució dels consorcis, silenci que no ha estat completat per la LRJPCat/2010. En canvi, el ROAS inclou determinacions expresses sobre la *modificació dels estatuts* (que necessita de l'acord previ del seu òrgan superior i la ratificació de les entitats consorciades, art. 322), i la *separació dels membres del consorci* (que han de formular pre-avis i complir les obligacions pendents, art. 323).

També s'hi preveu la *dissolució*, per causes diverses (decisió dels membres, impossibilitat o altres previstos als estatuts), i que requereix l'acord de l'òrgan superior del consorci i la ratificació dels competents de les entitats que el formen, amb determinació de la forma de liquidació dels béns i la reversió d'obres i instal·lacions a les entitats consorciades titulars (ROAS, 324).

#### **4.1.4 Alguns exemples de consorcis**

##### **A) Introducció**

Com a complement de l'anàlisi i les consideracions jurídicoformalment efectuades en els apartats anteriors, a continuació s'ofereixen exemples de consorcis.

Aquests casos, extrets naturalment de l'univers analitzat, se citen amb indicació de les entitats que els constitueixen, les seves finalitats i les referències als seus estatuts.

## **B) Citació de consorcis**

### 1) Denominació:

*Agència Local d'Energia de Barcelona*

Entitats que la constitueixen:

- Ajuntament de Barcelona;
- Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR);
- Institut Català d'Energia (ICAEN) del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme de la Generalitat de Catalunya;
- Universitat Autònoma de Barcelona (UAB);
- Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) del Ministerio de Ciencia y Tecnología; i
- Universitat Politècnica de Catalunya (UPC).

Finalitats: Fomentar l'estalvi de l'energia, l'eficiència energètica, l'ús d'energies netes i renovables i impulsar la millora de la qualitat dels serveis energètics.

Estatuts, publicació: DOGC núm. 3604, del 27.3.2002.

Consideracions: És aquest un exemple de consorci de cooperació múltiple, en el qual hi són presents Administracions dels tres nivells territorials: Ajuntament de Barcelona, Generalitat de Catalunya, a través de l'ICAEN (entitat de dret públic sotmesa a dret privat, L 9/1991, de 3.5) i Administració General de l'Estat (AGE), per mitjà de l'IDAE (entitat pública empresarial, L 50/1998, de 30.12, art. 72). També en formen part un ens funcional (EMSHTR) i dues universitats públiques (UAB i UPC).

### 2) Denominació:

*Consorti de l'Auditori i l'Orquestra*

Funció: Promoció i difusió de la cultura

Entitats que la constitueixen:

- Generalitat de Catalunya
- Ajuntament de Barcelona.

Finalitats: La gestió i la promoció de l'Auditori, concebut com un complex de prestació de tot tipus de serveis relacionats amb la música i la gestió i la promoció de l'Orquestra en tots els seus aspectes, musical, administratiu i econòmic.

Estatuts, publicació: DOGC núm. 1561, del 26.2.1992.

Consideracions: En contrast amb l'anterior, aquest és un consorci bilateral on la cooperació entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya va fer realitat la construcció d'un equipament que resultarà simbòlic (*l'Auditori Nacional de Catalunya*), i la conformació de l'emblemàtica OBC (*Orquestra Simfònica de Barcelona i Nacional de Catalunya*), articulada després com a entitat pública empresarial del mateix consorci (vegeu-ne els estatuts al DOGC núm. 4238, del 14.10.2004).

### 3) Denominació:

*Consorti El Far, Centre dels Treballs del Mar.*

Funció: Promoció del treball

Entitats que el constitueixen:

- Generalitat de Catalunya;
- Ajuntament de Barcelona;
- Diputació de Barcelona i
- Autoritat Portuària de Barcelona

Finalitats: Promoure activitats de formació, donar suport a iniciatives econòmiques i socials relacionades amb les activitats marítimes i difusió de la cultura marítima en general.

Estatuts, publicació: BOPB núm. 83, del 7.4.2009.

Consideracions: Trobem aquí la cooperació entre les tres principals Administracions de Catalunya (Ajuntament i Diputació de Barcelona i Generalitat), a la qual s'hi afegeix l'Autoritat Portuària de Barcelona, organisme públic dependent de l'AGE (L 27/1992, de 24.12).

### 4) Denominació:

*Consorti GeoCampus Catalunya*

Funció: Turisme

Entitats que el constitueixen:

- Generalitat de Catalunya
- Institut Cartogràfic de Catalunya
- Consell Comarcal del Pallars Jussà
- Ajuntament de Tremp
- Universitat Autònoma de Barcelona

Finalitats: Aglutinar totes les activitats lligades a la riquesa geològica de la comarca del Pallars Jussà i comarques properes i potenciar aquest aspecte tant des de la perspectiva econòmica i turística, com de la investigació geològica i l'estudi del terreny.

Estatuts, publicació: DOGC núm. 3883, del 14.5.2003.

Consideracions: En aquest cas el consorci s'articula a partir de dues Administracions locals (el Consell Comarcal del Pallars Jussà i el municipi que n'és la capitalitat, Tremp), la Generalitat, que actua a través de la seva pròpia Administració burocràtica (Departaments de Política Territorial i Obres Públiques, Universitats, Recerca i Societat de la Informació, Medi Ambient, Treball, Indústria, Comerç i Turisme, i Agricultura, Ramaderia i Pesca, segons es desprèn de l'art. 7 dels Estatuts) i una entitat de dret públic sotmesa a dret privat (Institut Cartogràfic de Catalunya), i, finalment, la UAB.

##### 5) Denominació:

*Consorti de Gerri de la Sal*

Funció: Promoció i difusió de la cultura

Entitats que el constitueixen:

- Generalitat de Catalunya;
- Consell Comarcal del Pallars Sobirà;
- Diputació de Lleida;
- Ajuntament del Baix Pallars i
- Fundació La Morisca de Gerri de la Sal.

Finalitats: Realitzar una acció conjunta, pública i privada, per a la recuperació integral del patrimoni cultural de Gerri de la Sal, com a motor de desenvolupament econòmic del municipi de Baix Pallars.

Estatuts, publicació: DOGC núm. 3997, del 28.10.2003.

Consideracions: Com a singularitat d'aquest Consorci s'ha de ressenyar la participació d'una entitat sense ànim de lucre (ESAL): la Fundació privada *La Morisca de Gerri de la Sal*, l'objecte de la qual és "la creació, promoció i manteniment del patrimoni cultural, artístic, documental, mediambiental i d'arqueologia de Garri de la Sal" (sic, [www.ccfundacions.cat](http://www.ccfundacions.cat); consulta efectuada el 4.8.2010).

#### 6) Denominació:

*Consorci per a la Gestió Descentralitzada de Polítiques Actives d'Ocupació a l'Hospitalet de Llobregat.*

Funció: Regulació econòmica

Entitats que el constitueixen:

- Generalitat de Catalunya;
- Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat;
- Associació Empresarial de l'Hospitalet i el Baix Llobregat;
- Unió General de Treballadors i
- Confederació Sindical de la Comissió Obrera Nacional de Catalunya.

Finalitats: Anàlisi de les necessitats concretes del seu àmbit territorial en matèria d'ocupació i promoció econòmica així com la programació, gestió i avaluació de les activitats a desenvolupar-hi per tal de donar resposta a les necessitats detectades.

Estatuts, publicació: DOGC núm. 4536, del 23.12.2005.

Consideracions: Com a aspecte significatiu d'aquest consorci s'ha de consignar la participació, en tant que ESAL, dels sindicats UGT i CCOO i de l'Associació Empresarial de l'Hospitalet i el Baix Llobregat.

#### 7) Denominació:

*Consorci del Transport Públic de l'Àrea de Girona*

Funció: Infraestructures bàsiques i transports.

Ents que el constitueixen:

- Generalitat de Catalunya;
- Ajuntament de Girona;
- Consells comarcals del Gironès, el Pla de l'Estany i la Selva.

Finalitats: Coordinar el sistema de transport públic de viatgers en l'àmbit territorial format pels municipis de les comarques del Gironès, el Pla de l'Estany i la Selva enumerats als estatuts (art. 2).

Estatuts, publicació: DOGC núm. 4696, de l'11.8.2006.

Consideracions: A banda de preveure els òrgans ordinaris del Consorci (President/a, Consell d'Administració, Comitè Executiu i Gerent, art. 7 a 10 i 13 a 16), s'hi preveu una *Comissió Consultiva*, la qual "es compon inicialment dels representats de la Federació de Municipis de Catalunya, de l'Associació Catalana de Municipis, de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives, dels operadors públics o privats que presten els serveis de transport públic i d'associacions o col·lectius d'especial rellevància per a la matèria" (art. 11.2).

8) Denominació:

*Consorci Estany d'Ivars i Vila-sana.*

Funció: Medi ambient

Ens que el constitueixen:

- Generalitat de Catalunya;
- Diputació de Lleida;
- Consell Comarcal del Pla d'Urgell;
- Ajuntament d'Ivars;
- Ajuntament de Vila-sana i
- Universitat de Lleida

Finalitats: L'execució, conservació, millora i promoció del Pla especial de protecció del medi natural i del paisatge de l'Estany d'Ivars i Vila-sana.

Estatuts, publicació: BOPLL, núm. 74, del 17.6.2003.

Consideracions: Com en el cas anterior, a més dels òrgans ordinaris del consorci (Consell General, Comissió Executiva, President i Vicepresidents, art. 9 a 11 i 13 a 18 dels estatuts), s'hi preveu un òrgan de participació (la *Comissió d'Usos i Gestió*), en el qual, a més de representants de les entitats consorciades, hi són presents els de la cambra agrària de Lleida, les associacions ecologistes de Catalunya, el Canal d'Urgell, la Cooperativa d'Ivars d'Urgell, l'associació St. Miquel de Vallverd, la Fundació Territori i

Paisatge, la Societat de Pescadors d'Ivars i la de Vila-sana i la Societat de caçadors d'Ivars i la de Vila-sana (art. 12 i 19 dels estatuts).

9) Denominació:

*Consorti del Parc Fluvial del Llobregat.*

Funció: Turisme

Ens que el constitueixen:

- Consell Comarcal del Berguedà;
- Ajuntaments d'Avià, Berga, Gaià, Gironella, Navàs, Olvan i Puig-reig;
- Generalitat de Catalunya;
- Diputació de Barcelona;
- Federació Catalana de Pesca;
- Associació de Productors i Usuaris d'Energia Elèctrica (APUEE);
- Federació d'Associacions de Veïns el Baix Berguedà i
- Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona.

Finalitats: Desenvolupament territorial a través de la preservació del patrimoni, la promoció turística, la revaloració urbanística i la reactivació socio-econòmica del sistema de colònies tèxtils i municipis que constitueixen el Consorci del Parc Fluvial del Llobregat.

Estatuts, publicació: BOPB núm. 126, del 27.5.2003.

Consideracions: A destacar el fet que, a diferència dels dos casos anteriors, en els quals les ESAL formen part únicament d'òrgans de participació dels Consorcis respectius, en el del Parc Fluvial del Llobregat tenen la condició d'entitats consorciades i, en conseqüència, hi són presents als òrgans de govern (Consell General i Comitè Executiu, art. 10 i 13 dels estatuts).

## 4.2 Les fundacions públiques plurals.

### 4.2.1 Concepte, naturalesa i règim jurídic.

#### A) Concepte i naturalesa

Amb caràcter general podem definir les fundacions com organitzacions constituïdes, sense ànim de lucre i a l'empara del Dret civil, per persones físiques o jurídiques, públiques o privades, que per voluntat dels seus creadors tenen afectat el seu patrimoni, de manera duradora, a la realització de fins d'interès general (L estatal 50/2002, 26.12, de *Fundaciones*, art. 2.1 i 8.1 i .4).

La figura de les fundacions té una antiguitat de més d'un segle, en venir regulada en el Codi civil de 1889, que les reconeix com a persones jurídiques en el seu art. 35.1. A la Constitució de 1978, "*se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley*" (art. 34.1), i preveu que les fundacions "*deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad*" (art. 34.2 en relació amb el 22.2).

Configurat, per tant, com un dret constitucional no fonamental serà objecte d'anàlisi tant per especialistes del Dret privat, com del Dret públic.<sup>26</sup>

A diferència de societats i consorcis, la utilització de les fundacions amb una pretensió *instrumental* per les Administracions públiques és relativament recent. Inicialment, el paper de les Administracions respecte de les fundacions sols era el de la tutela, a partir de la funció del protectorat que exercien, primer l'AGE i, després de les transferència de competències, les CA.

Amb el temps, però, les Administracions passaran a utilitzar la figura de la fundació com una modalitat més de *personificació instrumental*. Efectivament, aquesta

---

<sup>26</sup> De l'abundant bibliografia sobre les fundacions seleccionem els autors següents: Alli (2010), Carballeira (2009), Malaret y Marsal (2005) i Olavarría (2008).



utilització comença a generalitzar-se a partir de la dècada que s'inicia l'any 1990, propiciada per la promulgació de la Llei estatal 30/1994, de 24.11, de *Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General*. L'element clau d'aquest auge ve determinat per la previsió que les Administracions públiques podien constituir fundacions; en rigor, els art. 1.1 i 6.1 i .4 de la L 30/1994 tenen el mateix redactat que els 2.1 i 8.1 i .4 de la L 50/2002, que abans hem citat com a referència de la definició oferida.

Iniciada aquesta pràctica i transcorregut un cert temps, en la legislació sobre fundacions s'aniran incorporant especialitats referides a la participació de les Administracions en elles, el que comportarà la diferenciació de dos tipus: fundacions amb participació majoritària o control de l'Administració pública, i aquelles altres en què no concorren aquest control o participació.

La naturalesa jurídica de les fundacions és, en qualsevol cas, de caràcter privat, en constituir-se sempre a l'empara de la legislació d'aquest caràcter.

## **B) Règim jurídic**

### **a) Fundacions del sector públic estatal**

El règim jurídic de les fundacions amb participació pública vindrà determinat per la legislació bàsica i per l'autonòmica corresponent. En l'evolució d'aquesta legislació ha tingut un paper molt rellevant la regulació introduïda per la Llei estatal 50/2002, en relació amb les fundacions del sector públic estatal:

*"Artículo 44. Concepto*

*A los efectos de esta Ley, se consideran fundaciones del sector público estatal aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:*

*a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal.*

*b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.*

#### *Artículo 45. Creación*

*1. La constitución, transformación, fusión y la extinción, y los actos o negocios que impliquen la pérdida de su carácter de fundación del sector público estatal o la adquisición del carácter de fundación del sector público estatal de una fundación preexistente, requerirán autorización previa del Consejo de Ministros.*

*En la constitución y en la adquisición del carácter de fundación del sector público estatal de una fundación preexistente se asegurará, en todo caso, la designación por las entidades del sector público estatal de la mayoría de los miembros del patronato.*

*2. En el expediente de autorización deberá incluirse una memoria, que habrá de ser informada por el Ministerio de Administraciones Públicas, en la que, entre otros aspectos, se justifiquen suficientemente las razones o motivos por los que se considera que existirá una mejor consecución de los fines de interés general perseguidos a través de una fundación que mediante otras formas jurídicas, públicas o privadas, contempladas en la normativa vigente.*

*3. También deberá presentarse una memoria económica, que habrá de ser informada por el Ministerio de Hacienda. En el caso de creación de fundaciones, en la memoria se justificará la suficiencia de la dotación inicialmente prevista para el comienzo de su actividad y, en su caso, de los compromisos futuros para garantizar su continuidad.*

#### *Artículo 46. Régimen jurídico.*

*1. Las fundaciones del sector público estatal estarán sujetas a las siguientes limitaciones:*

*a) No podrán ejercer potestades públicas.*

*b) Únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público estatal fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa.*

*2. El Protectorado de estas fundaciones se ejercerá, con independencia del ámbito territorial de actuación de las mismas, por la Administración General del Estado.*

3. En materia de presupuestos, contabilidad y auditoría de cuentas, estas fundaciones se regirán por las disposiciones que les sean aplicables del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto 1091/1988 (substituit per L 47/2003, 26.11, General Pressupostària).

En todo caso, la realización de la auditoría externa de las fundaciones del sector público estatal en las que concurran las circunstancias previstas en el artículo 25.5 de la presente Ley, corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado.

4. La selección del personal deberá realizarse con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de la correspondiente convocatoria.

5. Asimismo, su contratación se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios (modificat per la LCSP, 3.3).

6. Cuando la actividad exclusiva o principal de la fundación sea la disposición dineraria de fondos, sin contraprestación directa de los beneficiarios, para la ejecución de actuaciones o proyectos específicos, dicha actividad se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, siempre que tales recursos provengan del sector público estatal.

7. En los aspectos no regulados específicamente en este capítulo, las fundaciones del sector público estatal se regirán, con carácter general, por lo dispuesto en la presente Ley”.

#### **b) Regulació a Catalunya.**

La regulació de les fundacions públiques a Catalunya es troba continguda a la L 4/2008, del Llibre 3r. Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques, l'art. 331-2.2 del qual estableix el següent:

*“Són fundacions públiques del sector públic de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local de Catalunya les fundacions que compleixen alguna de les condicions següents:*

*a) Que s'hagin constituït amb una aportació majoritària de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals de Catalunya o d'organismes públics o altres ens que en depenguin, tant si l'aportació es fa de manera directa com indirecta.*

*b) Que més del 50% de llur patrimoni fundacional estigui format, amb caràcter permanent, per béns o drets aportats o cedits per les entitats a què fa referència la lletra a.*

*c) Que més de la meitat dels membres de l'òrgan de govern siguin nomenats per l'Administració de la Generalitat, pels ens locals de Catalunya o per organismes públics o altres ens que en depenguin.”*

Les referències al sector públic de l'Administració de la Generalitat i local van ser introduïdes per la L 16/2008, de 13.12, de mesures fiscals i financeres (art. 49.1). Aquesta mateixa llei va incorporar una nova disposició addicional, la tercera, a la Llei 4/2008, rellevant als nostres efectes, amb el text següent:

*“Efectes del finançament públic de les fundacions*

*1. No comporta la consideració de fundació del sector públic de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local de Catalunya, als efectes del que estableix l'article 331-2.2 del Codi civil de Catalunya, el finançament que les fundacions reben de les administracions i d'altres entitats públiques, ja sigui mitjançant concert o com a contraprestació per la prestació de serveis i, en general, quan tenen causa en negocis jurídics que impliquen obligacions recíproques. Així mateix, el fet que els ingressos de les fundacions provinguin majoritàriament de subvencions atorgades per les administracions i d'altres entitats públiques no determina per aquesta sola circumstància el caràcter de fundació del sector públic, sens perjudici de llur condició de poder adjudicador als efectes de llur règim jurídic contractual.*

*2. El que estableix l'apartat 1 s'entén sens perjudici de l'obligació d'informació que es deriva de la normativa europea en matèria de comptes.”*

### c) Altres regulacions

A més de la catalana, es poden citar com a altres regulacions autonòmiques, en síntesi, les següents:

- ANDALUCIA: L 10/2005 (art. 55 a 57): anàleg a la Llei estatal 50/2002, per bé que la definició coincideix amb la legislació catalana.
- LA RIOJA: L 3/2003 (art. 53 a 56); definició: participació majoritària.
- NAVARRA: L 15/2004 (art. 125 i 126); publicació estatuts al Butlletí Oficial de Navarra.

#### 4.2.2 Estatuts i constitució de les fundacions públiques plurals.

##### A) Actuacions prèvies: carta fundacional i dotació econòmica.

Centrant-nos en la legislació catalana, la constitució de fundacions públiques té lloc per acte que requereix l'atorgament d'una *carta fundacional* (L 4/2008, art. 331-3.2), en la qual, que s'ha de formalitzar en una escriptura pública, han de constar, com a mínim (art. 331-4.1):

*“a) La denominació, el domicili i la nacionalitat dels fundadors i, si es tracta de fundacions ordenades per causa de mort, a més, aquestes mateixes dades referides a les persones que executen la voluntat del causant.*

*b) La voluntat de constituir una fundació.*

*c) Els estatuts de la fundació.*

*d) La dotació inicial, amb la indicació, si no és en diners, de la naturalesa dels béns, la pertinença, el títol d'aportació i la valoració.*

*e) La designació de les persones que han de constituir el patronat inicial, i també llur acceptació si es fa en el moment d'atorgar la carta. A més, si es tracta de persones físiques, els membres del patronat han de declarar de manera expressa que no estan inhabilitats per a exercir càrrecs públics o per a administrar béns i que no han estat condemnats per delictes de falsedat, contra el patrimoni o contra l'ordre socioeconòmic.”*

Enfront de la dotació mínima inicial de 30.000 euros prevista a la Llei estatal 50/2002 (art 12), la legislació catalana l'estableix en 60.000 euros (art. 331-5.1), tot preveient-se increments posteriors (art. 331-5) i unes especialitats quant a les aportacions públiques (331-6):

*“Si en la fundació participen persones jurídiques i corporacions de dret públic i l'aportació és dinerària, aquesta es pot efectuar de manera successiva. En tot cas, el desemborsament inicial ha d'ésser almenys del 50% i la resta s'ha d'aportar en el termini de quatre anys. El compromís de les aportacions successives assumit per les persones jurídiques públiques ha de constar de manera expressa en l'acord fundacional aprovat per l'òrgan de govern competent, d'acord amb el que estableix la legislació de finances públiques.”*

## **B) Contingut dels estatuts.**

D'acord amb l'art. 331-9 de la L 4/2008, els estatuts de les fundacions han d'incloure, almenys, les dades següents:

- “a) La denominació, que ha de contenir el mot fundació.<sup>27</sup>*
- b) La durada, si no es constitueix per temps indefinit, i la data d'inici de les activitats, si no coincideix amb la d'atorgament de la carta fundacional.*
- c) El domicili.*
- d) Les finalitats fundacionals i les activitats que es proposa dur a terme, indicant-ne l'àmbit territorial principal.*
- e) Les regles bàsiques per a l'aplicació dels recursos a les finalitats fundacionals i per a la determinació dels beneficiaris.*
- f) Les regles sobre organització i funcionament del patronat, que n'han d'indicar la composició, la manera de designar-ne i renovar-ne els membres, la durada del mandat*

---

<sup>27</sup> El redactat inicial de la L 4/2008 incloïa, a més, l'obligació sobre “la indicació de si és privada o pública”, menció que va ser suprimida per la L 16/2008 (citada, art. 49.2), sense que el seu Preàmbul oferís cap explicació.

*dels patrons, el règim de convocatòria de les reunions, la manera de deliberar i d'adoptar acords i el procediment d'aprovació de les actes.*

*g) La regulació, si escau, dels òrgans altres que el patronat que es poden constituir, inclosos els de control i supervisió interna. La regulació d'aquests òrgans ha d'incloure la composició i les funcions que han d'assumir.*

*h) Les disposicions que es considerin pertinents per a evitar conflictes entre l'interès de la fundació i els interessos personals o professionals dels patrons, les persones amb funcions de direcció o els empleats de la fundació.*

*i) La destinació dels béns sobrants, en cas de dissolució, d'acord amb el que estableix l'article 335-6".*

### **C) Aprovació de la constitució i dels estatuts de la fundació.**

L'aprovació de la constitució i dels estatuts de la fundació per part de les Administracions públiques que en formen part, de manera única o conjuntament amb altres persones físiques o jurídiques, correspon acordar-la a:

- el Consell de Ministres, si parlem e l'Administració General de l'Estat (L 50/2002, art. 45.1);
- el Ple de l'ajuntament o de la diputació si ho fem de la local (ex L 7/1985, 47.2.g);
- el Consell Executiu, en el cas de la Generalitat de Catalunya.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> És aquest l'òrgan que aprova els estatuts i la constitució de les fundacions en les quals hi participa la Generalitat, malgrat que no hi consti atribuïda –pel que nosaltres coneixem-, de manera expressa, aquesta competència.

Així, per exemple, en la *Fundació Privada del Món Rural*, la constitució i els estatuts de la qual van ser aprovats per acords del Govern de 12 i 26 de juliol de 2005 (DOGC núm. 4515, de 22.11.2005), s'apel·lava vagament a l'art. 5.1 de la L 13/1989, el qual es limitava a establir, aleshores, que "*els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el President, el Govern i els Consellers*".

El redactat actual, introduït per la L 13/2008, de 5.11, de *la presidència de la Generalitat i del Govern*, s'ha limitat a afegir, com a òrgans superiors, el conseller primer o consellera primera i el vicepresident o vicepresidenta del Govern, però sense atribuir cap competència específica.

### **4.2.3 Característiques.**

#### **A) Organització i funcionament.**

L'organització i el funcionament de les fundacions es caracteritzen per les notes següents (L 4/2008):

a) D'acord amb l'art. 332-1, el patronat és l'òrgan de govern de la fundació, a la qual administra i representa d'acord amb la llei i els estatuts. Pot delegar les seves funcions si els estatuts no ho prohibeixen, per bé que no pot fer-ho quant als actes més rellevants, com ara: modificació dels estatuts; fusió, escissió o dissolució de la fundació; elaboració i aprovació del pressupost i la resta de citats a l'apartat 3 de l'article esmentat.

b) Es fixen determinacions sobre la direcció de la gestió ordinària a càrrec de gerències, direccions o els mateixos patrons (art. 332-2).

c) Sobre la composició del patronat i els requisits per a ser-ne membre, es fixen els següents (332-3):

1. El patronat té caràcter col·legiat i pot ésser integrat per persones físiques o jurídiques.
2. Els membres del patronat, si són persones físiques, han de complir els requisits següents:
  - Tenir capacitat d'obrar plena.
  - No estar inhabilitats per a exercir càrrecs públics o per a administrar béns.
  - No haver estat condemnats per delictes contra el patrimoni o contra l'ordre socioeconòmic o per delictes de falsedat.
3. Si els membres del patronat són persones jurídiques, hom s'ha d'atènyer al que estableixen els estatuts respectius amb relació a la representació en els òrgans de representació, direcció i gestió d'altres persones jurídiques.



d) Segons l'art. 332-4, els patrons o membres del patronat són designats d'acord amb els estatuts, i s'hi contenen previsions sobre delegacions de vot i altres condicions de l'exercici del càrrec de patró.

e) D'acord amb l'art. 332-5, els patrons entren en funcions després d'haver acceptat el càrrec per al qual han estat designats, i l'acceptació es pot fer constar de les maneres detallades al precepte (carta fundacional o escriptura pública, entre altres).

Les persones jurídiques accepten formar part del patronat per acord de l'òrgan competent a aquest efecte o, si aquesta competència no està atribuïda, de l'òrgan de govern.

La durada del càrrec de patró i la dels càrrecs que els patrons poden tenir en el patronat ha d'ésser establerta pels estatuts. Aquesta durada pot ésser indefinida si les persones fundadores així ho han establert en la carta fundacional.

f) Finalment, la L 4/2008 conté altres previsions sobre la manca de membres del patronat per vacants (art. 332-6); les regles de la convocatòria del patronat (332-7); l'exercici de les funcions de govern, que s'ha de dur a terme amb la diligència d'un bon administrador, i la resta de criteris fixats (332-8); les indicacions per resoldre el conflicte d'interessos i l'autocontractació (332-9); la gratuïtat dels càrrecs, si bé els patrons tenen dret a la bestreta i al reemborsament de les despeses degudament justificades i a la indemnització pels danys produïts per raó d'aquest exercici, per bé que la mateixa llei admet la possibilitat de patrons amb relació laboral o professional (332-10); la responsabilitat dels patrons i les condicions per a l'exercici de l'acció de responsabilitat contra ells (332-11); i les causes de cessament en el càrrec dels patrons (332-12).

## **B) El protectorat.**

Les fundacions es troben sotmeses al protectorat de l'Administració de la Generalitat, que és exercit per mitjà del Departament que tingui adscrites les funcions que el

qualifiquen (en l'actualitat, el Departament de Justícia). Aquest protectorat es caracteritza per (L 4/2008, 336-2 a 336-4):

1ª) El protectorat ha de vetllar perquè es compleixin les finalitats fundacionals, les disposicions legals i els estatuts de les fundacions i perquè es respecti la voluntat fundacional.

2ª) Corresponen al protectorat les funcions següents:

- a) Resoldre les sol·licituds d'inscripció de les fundacions i portar el Registre.
- b) Assessorar les fundacions per al compliment de les finalitats i llurs obligacions i vetllar pel compliment de les disposicions.
- c) Aprovar la modificació d'estatuts, la fusió, l'escissió i la dissolució de les fundacions i autoritzar la realització dels actes de les fundacions previstos.
- d) Exercir l'acció de responsabilitat contra els patrons i l'acció d'impugnació d'actes contraris a la llei o als estatuts o que lesionin l'interès de la fundació, suplir la manca d'actuació dels fundadors i les altres que estableix la llei.

3ª) El fet d'incomplir el deure de presentar els comptes anuals dóna lloc a diverses actuacions del protectorat en relació amb les fundacions (sol·licitud a l'autoritat judicial perquè intervingui temporalment la fundació incomplidora i limitació inscripció d'actes).

### **C) Règim econòmic.**

El règim econòmic de les fundacions és objecte de regulació d'acord amb els criteris següents (L 4/2008, 331-1 a 333-6):

1r. L'alienació, el gravamen o qualssevol altres actes de disposició dels béns i drets que integren el patrimoni de la fundació s'han de fer a títol oneros i respectant les condicions dels fundadors o dels donants d'aquests béns. En qualsevol cas, l'import total obtingut s'ha de reinvertir en l'adquisició d'altres béns i drets que subroguin el lloc dels alienats o gravats, o en el millorament dels béns de la fundació.

2n. L'autorització prèvia del protectorat per a fer d'actes de disposició, gravamen o administració extraordinària és necessària en els casos següents:

- a) Si els béns o drets objecte de disposició s'han adquirit amb diners provinents de subvencions públiques.
- b) Si el donant ho ha exigint expressament.
- c) Si ho estableix una disposició estatutària.
- d) Si el producte de l'operació no es reinverteix totalment en el patrimoni de la fundació.

3r. Les fundacions han d'aplicar almenys el 70% de les rendes i dels altres ingressos nets anuals que obtenen al compliment de les finalitats fundacionals.

4t. Les despeses derivades del funcionament del patronat i dels seus òrgans delegats, sense comptar a aquest efecte el cost de les funcions de direcció o gerència, no poden ésser superiors al 15% dels ingressos nets obtinguts durant l'exercici.

5è. Les fundacions poden constituir societats i participar-hi, i si això comporta l'assumpció de responsabilitat personal pels deutes socials, cal l'autorització prèvia del protectorat.

6è. Les fundacions poden gestionar directament explotacions econòmiques en els casos següents:

- a) Si l'exercici de l'activitat constitueix per ell mateix el compliment de la finalitat fundacional o d'una part d'aquesta finalitat.
- b) Si es tracta d'una activitat accessòria o subordinada respecte a la finalitat fundacional o respecte a una part d'aquesta finalitat.

7è. Les fundacions poden percebre, per raó del servei que presten, una remuneració per llurs activitats que no desvirtuï l'interès general de llurs finalitats.

#### **D) Incidència del dret públic en les fundacions.**

La incidència del Dret públic en les fundacions es manifesta en diversos àmbits.

a) Creació de fundacions o adopció de posició majoritària.

La creació de fundacions o adopció de posició majoritària en el si del seu patronat exigeixen, normalment, l'acord del Consell de Govern de la Comunitat Autònoma, i de la corporació local, de manera anàloga a com hem assenyalat, en relació amb els consorcis.<sup>29</sup>

b) En funció de quin sigui l'àmbit material en el qual desplegui la seva activitat la fundació, li resultarà naturalment d'aplicable la legislació sectorial corresponent (educativa, sanitària, assistencial o altri).<sup>30</sup>

c) En la mesura en què augmenti el percentatge de participació pública en la fundació, més incidència tindran i més haurà d'observar els principis d'objectivitat, publicitat i concurrència en els àmbits subvencional, selecció de personal i de contractació

d) Particularment, en l'àmbit de la contractació, la LCSP/2007 ha introduït una regulació que ha incidit directament en la contractació de les fundacions públiques, entenent per tals les següents (LCSP, 3.1.f):

*“Les fundacions que es constitueixen amb una aportació majoritària, directa o indirecta, d'una o diverses entitats integrades al sector públic, o al patrimoni*

---

<sup>29</sup> En el cas de Catalunya, la competència vindria atribuïda per l'article 55.1 de la LCat 13/1989 que reserva al Govern de la Generalitat la competència per acordar la constitució de consorcis.

Per a les corporacions locals, els acords relatius a les organitzacions associatives, com és el cas de les fundacions, requereixen de la majoria absoluta del ple d'ajuntaments i diputacions (vegeu art. 47.2.g en relació amb 22.1.p i .4, i 33.1.ñ).

<sup>30</sup> Objecte d'anàlisi més endavant (apartat E.a).

*fundacional de les quals, amb caràcter de permanència, estigui format en més d'un 50 per cent per béns o drets aportats o cedits per aquestes entitats”.*

En aplicació de l'art. 3 de la LCSP resulten tres nivells de subjecció a aquesta llei:

- íntegra o total, que correspon a les entitats que tenen la consideració d'Administracions públiques;
- parcial, que vincula als anomenats poders adjudicadors que no tenen la consideració d'Administracions públiques;
- residual, que resulta per a aquells ens del sector públic que no tenen la consideració de poders adjudicadors.

Pel què fa a les fundacions, la qüestió sobre l'aplicació de la LCSP no és pacífica, per bé que una anàlisi molt detallada desborda els límits del nostre treball. En síntesi, les posicions són les següents:

d') Entendre que les fundacions tenen la consideració de poders adjudicadors, però no la d'Administració pública, bàsicament fonamentat això en el fet que en tractar-se d'una entitat creada a l'empara del dret privat no s'adiu amb la categoria d'*entitat de dret públic* (LCSP, 3.2.e), de manera que la seva subjecció derivaria de l'aplicació última de l'art. 3.3.b) de la llei, que les inclouria en qualificar-les com a poders adjudicadors en els termes següents:<sup>31</sup>

*“Tots els altres ens, organismes o entitats amb personalitat jurídica pròpia diferents dels expressats a la lletra a) que hagin estat creats específicament per satisfer necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil, sempre que un o diversos subjectes que s'hagin de considerar poder adjudicador d'acord amb els criteris d'aquest apartat 3 financin majoritàriament la seva activitat, controlin la seva gestió, o nomenin més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància”.*

d'') Interpretar, sobre la base de l'art. 3.2.e de la LCSP, que les fundacions han de ser considerades Administracions en el supòsit que no tinguin atribuïdes operacions de

---

<sup>31</sup> Aquesta és l'opinió que manté Carballeira (2009: 176-177).

redistribució de la renda o realitzin, principalment, activitats de prestació o de gestió de serveis sense competir, necessàriament, en el mercat o quan els seus ingressos provinguin, principalment, d'aportacions efectuades amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques o dels ens, organismes o entitats dependents o vinculats.

Quan no concorri cap de les característiques indicades, segons aquesta segona opinió, les fundacions tindran la consideració de poders adjudicadors, però no la d'Administració pública.

Aquesta interpretació s'assenta en l'extensió del concepte d'entitat de dret públic i la seva aplicació a les fundacions.<sup>32</sup>

D'acord amb la segona opinió de les expressades, les fundacions poden ser considerades Administracions públiques, supòsit aquest en què l'aplicació de la LCSP serà íntegra, o poders adjudicadors però no Administracions públiques, el que comportarà l'aplicació parcial de la LCSP, raó per la qual se sotmeten sols a les prescripcions següents (art. 173 a 175):

- les de *l'adjudicació dels contractes subjectes a regulació harmonitzada* (art. 13 a 17, aplicació de la directiva 2004/18/CE), en superar els llindars comunitaris;<sup>33</sup>
- en cas de no superar-los, l'adjudicació estarà sotmesa als principis de publicitat, concurrència, transparència, confidencialitat, igualtat i no-discriminació, així com a l'observança de les instruccions que hauran d'aprovar a l'efecte.

e) Un darrer aspecte vinculat amb la incidència del Dret públic és el relatiu a les relacions que mantenen la fundació amb les entitats que l'han creada, en particular i en el marc del nostre treball, la Generalitat de Catalunya o els ens locals.

---

<sup>32</sup> Aquesta doble possibilitat la sosté la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya (JCCA Gencat), en el seu Informe 30/2009, de 28.5 (especialment pàgines 15, 28 i 29).

<sup>33</sup> D'acord amb l'Ordre Ministerial EHA/3497/2009, de 23.12, a partir de 2010 han de ser objecte de publicitat comunitària i a la resta de requeriments de la regulació harmonitzada els contractes d'importos d'euros no inferiors a les quantitats següents: obres, 4.845.000; subministraments, 125.000 o 193.000, segons els casos; i serveis, 125.000 o 193.000, també segons els casos.

En primer terme, aquesta relació s'articula a partir de la presència dels seus representats respectius en el si del patronat, així com en els casos en què s'exerceixin càrrecs unipersonals (presidència o vicepresidència).

Naturalment, el fet d'haver creat la fundació i formar-ne part dels seus òrgans de govern ve acompanyat del compromís de fer aportacions econòmiques amb caràcter regular, tot assegurant així el seu finançament.

Com ja s'ha dit, si aquestes aportacions superen el 50% de la dotació inicial, això comportaria la qualificació com a fundació pública (L 4/2008, 331-2.2.a).

Un altre tipus de relació entre la fundació i les entitats que l'han creada és la que s'estableix sobre la base d'una relació o negoci jurídic bilateral, ja sigui contractual o mitjançant conveni. És aquest un àmbit extremadament complex i no exempt de polèmica. En mantenir aquesta temàtica trets comuns tant per a fundacions, com a consorcis i societats, serà objecte d'anàlisi específica.

Finalment, sobre la utilització de la institució de la fundació pel Dret públic i, en particular, pel Dret administratiu recollim l'opinió de Alli Turrillas, segons el qual "caso de admitirse, cuente, al menos con un triple sistema de control. De un lado un control de legalidad, en orden a no torcer la ley y los principios que ésta establece, de un lado para las fundaciones y, de otro, para las Administraciones públicas y sus entes autónomos, *lato sensu*; control enmarcado por la vinculación al «interés general». De otro, un control de institución, que evite subvertir una institución formal concreta mediante el mecanismo, aparentemente sencillo, de usar su nombre y olvidar –cuando no despreciar- su *régimen natural*. Finalmente, un control de oportunidad, bajo consideraciones más económicas que jurídicas, que trate de evaluar si, realmente, es necesario utilizar tal figura o sería, mejor, emplear una de las que ya tiene aceptadas el sistema (sin ir más lejos, las establecidas, en el caso público, por la LOFAGE)" (2010: 463).

## E) Altres previsions.

La caracterització de les fundacions es completa amb la referència als aspectes següents (L 4/2008):

- a) Sobre el tipus d'activitat que materialment poden desenvolupar, és generalment acceptat l'exercici de les vinculades amb la cultura, l'educació, l'assistència social, la sanitat, la investigació i, en general, aquelles en les que els rendiments econòmics no siguin excedentaris, si més no en correspondre's amb la no persecució del lucre que defineix les fundacions.
- b) L'amplitud descrita en l'apartat anterior es veu limitada, però, si l'activitat es considera des del punt de vista jurídicoformal. Així, per exemple, hi ha diverses legislacions que limiten o impedeixen que les fundacions prestin serveis públics, com és el cas de les CA de:
  - Aragó, a les fundacions de la qual *"no se les podrá encomendar el desempeño de servicios públicos cuya prestación en régimen de Fundación no se halle legalmente prevista"* (DA 8ª de la L 11/1996, de 30.12, de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó, en la redacció donada per la L 11/2000, de 27.12).
  - València, en relació amb les fundacions de la qual es disposa que *"sin que su constitución pueda comportar el establecimiento de servicios públicos cuya prestación, en régimen de fundación, no se halle especialmente prevista"* (L 8/1998, de 9.12, de Fundacions, art. 7.2).
  - Andalusia, les fundacions de la qual *"no podrán ejercer potestades públicas, ni comportar el establecimiento de servicios públicos"* (L 10/2005, de 31.5, de Fundacions, art. 57.1); previsió aquesta que no s'ha vist alterada per a L 5/2010, d'11.6, d'Autonomia Local d'Andalusia (art. 40 a 42, sobre fundacions, a contrari).



A Catalunya no es contemplen limitacions d'aquest tipus, el que dóna arguments per defensar la possibilitat que puguin prestar serveis públics.<sup>34</sup>

A banda d'aquesta activitat prestacional, l'àmbit més propi de les fundacions és el del foment, en el desenvolupament del qual les Administracions i demés entitats públiques poden atraure capital privat, com una manifestació més de l'anomenat *partenariat publicoprivat*.<sup>35</sup>

c) La fusió de les fundacions es regeix per les determinacions següents (L 4/2008, 335-2):

- Dues o més fundacions es poden fusionar si convé per a complir millor les finalitats fundacionals i no ha estat prohibit pels fundadors.
- L'acord de fusió, que s'ha de formalitzar en una escriptura pública, ha d'ésser motivat i requereix l'aprovació del protectorat i la seva publicació.

d) D'acord amb la L 4/2008 (art. 335-3), les fundacions es poden escindir si convé per a complir millor les finalitats fundacionals i no ha estat prohibit pels fundadors, amb els mateixos requeriments formals assenyalats per a la fusió.

e) Les fundacions es dissolen per les causes següents (L 4/2008, 335-4).

- Finiment del termini que estableixen els estatuts, llevat que se n'hagi acordat una pròrroga.
- Compliment íntegre de la finalitat per a la qual s'han constituït o impossibilitat d'assolir-la, llevat que sigui procedent de modificar-la i que el patronat l'acordi.
- Il·licitud civil o penal de llurs activitats o de llurs finalitats, declarada per una sentència ferma.
- Obertura de la fase de liquidació en el concurs.
- Les altres que estableixen la llei o els estatuts.

---

<sup>34</sup> En aquest sentit, Malaret i Marsal (2005:119).

<sup>35</sup> En aquest sentit, Carballera (2009:187).

f) El procediment de dissolució de les fundacions i la destinació del patrimoni romanent es regeixen per les determinacions previstes a la L 4/2008 (art. 335-5 i 335-6).

### **4.3 Les societats mercantils mixtes i de caràcter plural.**

#### **4.3.1 Introducció.**

Entre les societats mercantils, ja siguin anònimes (SA) o de responsabilitat limitada (SRL), podem distingir les *íntegrament públiques*, quan el seu capital social pertany a una entitat pública, de les anomenades *societats d'economia mixta* (LCSP, 253.d) o simplement *mixtes*, quan el capital social, les accions (si parlem de les SA), o les participacions (si ho fem de les SRL), és compartit amb un soci privat.

Feta aquesta distinció, en el marc del nostre treball, analitzarem un subtipus, que distingirem amb el qualificatiu de *plural*, per identificar aquelles societats mixtes en les quals són dos o més entitats públiques les que comparteixen el capital amb el soci privat.

Aquestes societats són susceptibles de ser analitzades des de diverses perspectives; així:

- La vinculada amb el Dret comunitari, i en concret amb els partenariats publicoprivats institucionalitzats (PPPI).
- En funció de a quin sector públic s'adscriu la societat: estatal, autonòmic o local.
- En atenció a les diferents dimensions: jurídica, econòmica o política.

Dels diferents aspectes que caracteritzen les societats mixtes plurals tenen especial rellevància els següents:

- Percentatge de participació pública: majoritari (més del 50%), significatiu (5~10% o majoritari en el conjunt dels socis) o merament testimonial.

- Incidència del sector públic en l'organització i funcionament de la societat mixta publicoprivada (SMPP): membres nats, designació de càrrecs, autoritzacions o altri.
- Segons quin sigui l'objecte de la SMPP: gestió de servei públic (identificació amb modalitat contractual de la societat d'economia mixta esmentada); activitat econòmica o altri.

#### **4.3.2 Les societats mixtes o publicoprivades estatals des de la perspectiva del dret comunitari.**

Las referències al respecte venen constituïdes per la Comunicació interpretativa de la Comissió Europea relativa a l'aplicació del Dret Comunitari en matèria de contractació pública i concessions a la col·laboració publicoprivada institucionalitzada (CPPI) [2008/c 91/02, DOUE 12.4.2008], i el Llibre Verd sobre la col·laboració publicoprivada i el Dret comunitari en matèria de contractació pública i concessions: COM (2004) 327 final (epígraf 3).

En síntesi, les notes que caracteritzen aquesta perspectiva són les següents:

1ª Parteix d'un condicionant: es tracta d'una perspectiva exclusiva de la contractació pública (principis de publicitat, concurrència i no discriminació), amb l'objectiu essencial d'assegurar la lliure prestació de serveis i la competència efectiva.

2ª L'establiment d'una CPPI es tradueix generalment en:

- la creació d'una nova entitat el capital de la qual pertany conjuntament a l'autoritat adjudicadora i al soci privat, i l'adjudicació d'un contracte o concessió a la nova entitat per aquesta autoritat;
- o la participació d'una entitat privada en una empresa preexistent que executa contractes públics o concessions anteriorment.

3ª L'exigència d'un procediment de licitació transparent i competitiu, l'objecte del qual és:

- d'una banda, el contracte públic o la concessió que s'ha d'adjudicar a la CPPI, i
- de l'altra, la contribució del soci privat al treball de la CPPI.

### **4.3.3 Les societats mixtes o publicoprivades estatals.**

#### **A) Regulació.**

La regulació de les societats mixtes o publicoprivades estatals ve constituïda per:

- L 33/2003, del Patrimoni de les Administracions Públiques (LPAP): art. 166.1.c i .d).
- L 47/2003, General Pressupostària (LGP): art. 2.1.e) i 3.2.b).
- L 24/1988, del Mercat de Valors (LMV): art. 4.
- Codi de Comerç (CCom): art. 42.

#### **B) Modalitats de societats mixtes o publicoprivades (smpp) estatals.**

D'acord amb aquesta regulació, les modalitats d'aquest tipus de societats són les següents:

- a) Societats mercantils estatals: SMPP amb participació majoritària estatal: participació en el capital social superior al 50% (LPPA, 166.1.c), tot sumant les participacions de les entitats integrades en el sector públic estatal (definit a l'art. 2 de la LGP/2003).
- b) SMPP amb posició dominant estatal (LPPA, 166.1.d; LMV/1988, 4 i Ccom, 42); hi ha posició dominant quan l'Administració general de l'Estat (AGE) o els seus organismes públics:
  - Posseeixin, o puguin posseir mitjançant acords amb tercers, la majoria dels drets de vot.
  - Tinguin la facultat de nomenar o destituir de la majoria dels membres de l'òrgan d'administració, o els hagin designat en els dos darrers exercicis.
- c) SMPP amb participació estatal inferior al 50% i sense posició dominant de l'AGE o els seus organismes públics.

### **C) Conseqüències.**

Tot tenint en compte les consideracions fetes en relació amb la legislació de contractes en l'apartat de les fundacions, pel que fa a les SMPP amb participació estatal superior al 50% o amb posició dominant estatal s'ha de dir que es troben subjectes a la LCSP:

- bé com a poders adjudicadors, si no tenen caràcter industrial o mercantil (LCSP, 3.3.b), amb aplicació dels art. 173 a 175, en els termes vistos;
- bé sense aquesta qualificació, amb aplicació de l'art. 176 (LCSP, 3.3.5, *a contrari*).

El Consell de Ministres té les competències d'autorització sobre l'adquisició o pèrdua de la condició de societats mercantils estatals (LPAP/2003, 169.f) i g), la posició dominant en altres SMPP (LPAP, 169.h) o operacions vinculades amb accions d'un cost superior a 10 MEUR (LPAP, 169.j) i .k).

El Ministeri d'Hisenda (Economia i Hisenda, avui) exerceix competències sobre fixació de criteris, representació, comunicació d'instruccions, adquisició de títol representatiu de capital, prèvia autorització del Consell de Ministres si s'escau, i autorització d'aportació de béns o drets (LPAP/2003, 170-172).

#### **4.3.4 Les societats mixtes o publicoprivades autonòmiques.**

##### **A) Configuració.**

El primer aspecte a destacar és l'absència d'una regulació bàsica, per bé que, a la pràctica, es constata un cert efecte *mimètic* de la regulació estatal.

Amb caràcter general podem distingir tres tipus de legislació autonòmica:

a) Comunitats Autònomes que regulen amb caràcter general els aspectes essencials de les societats mercantils en el capital social de la qual tenen participació majoritària; per exemple:

- Aragón: TRAdministracióCAAragón (art. 83 a 91), aprovat pel DLeg 1/2001, 3.6, que regula aquests aspectes: definició, creació, règim jurídic, participació minoritària en altres empreses, règim de personal, de patrimoni, pressupostari, de comptabilitat i de control, i de contractació.
  - Catalunya: TR Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat pel DLeg 2/2002, de 24.12 (art. 1, 2, i 35 a 42), que inclou determinacions sobre: criteris generals d'actuació, creació i participació en societat, dissolució i liquidació, dret de vot, representació i personal, entre altres.
- b) Comunitats Autònomes la normativa de les quals se centra de manera permenoritzada en els aspectes de creació de les societats i regula de manera succinta la resta de previsions; aquest és el cas de La Rioja: L 3/2003, de 3.3, d'organització Sector públic CALRioja (art. 48 a 52).
- c) Finalment, Comunitats Autònomes que regulen somerament aspectes generals de les societats mercantils o específics, sobre les quals es poden citar dos exemples:
- Castilla-León: L 3/2001, del Govern i l'Ad. CAC-León, que fixa pautes sobre la definició, creació i extinció societats (art. 83, 84, 92 i 93) i del seu règim jurídic i d'actuació (94).
  - Extremadura: L 4/2005, 8.7, de reordenació sector públic empresarial CAE, l'art. 8 de la qual conté una regulació específica de les encomandes de gestió, adequada als art. 4.1.n) i 24.6 L 30/2007 (preceptes analitzats a l'apartat 2.4).

## **B) Creació, modificació i extinció de les societats publicoprivades autonòmiques (sppa).**

Quant a la creació i modificació de la SPPA s'ha de destacar la diversitat de procediments i rang de la decisió:

- Supòsit més habitual: acord, mitjançant decret, del Consell de Govern autonòmic; casos de Catalunya (TRLEstatut Empresa Pública Catalana, art. 35.1, aprovat pel DLeg 2/2002, 24.12) i Aragó (TRLA/2001, 84.1).
- Extrem oposat: creació i modificació per llei; cas de Castilla-León (L 3/2001, 84.1).

- Supòsit intermedi: intervenció del Parlament, però no llei de creació de la societat, sinó d'autorització; exemple d'Astúries (TRRègim econòmic i pressupostari, aprovat pel DLeg 2/1998, art. 5, sobre autorització per llei al Consell de Govern per a la constitució i per els actes d'adquisició o pèrdua de la posició majoritària).

Quant a l'extinció, se segueix d'ordinari el criteri fixat sobre la creació. Constitueix una excepció el cas de Catalunya fins a 2005, en què la constitució i l'adquisició de posició majoritària s'adoptaven per acord de Govern, però la dissolució i la pèrdua de la majoria, requerien de l'aprovació per llei del Parlament (TRLEPCat/2002, art. 35.1 i 36 i 35.4 i 35.5). Amb L 21/2005, correspon al Govern dissolució i pèrdua majoria, per bé que s'ha de donar compte al Parlament.

### **C) Publicitat registral i altres mesures publicitat.**

A més de la publicitat en raó de la inscripció en el Registre mercantil (legislació de societats anònimes i de responsabilitat limitada), en alguns casos es preveuen altres mesures complementàries:

- Catalunya: TRLEPCat/2002, publicació de l'acord de constitució, dissolució i pèrdua de la majoria (art. 35.7).
- Navarra: L 14/2007, Patrimoni, publicació dels estatuts en el butlletí oficial (art. 108,1, *in fine*).

### **D) Transcendència i control parlamentari.**

S'observa una tendència creixent a consignar en les lleis de pressupostos les dades econòmiques sobre les societats amb participació majoritària; aquest és el cas de Catalunya: L 15/2008, de pressupostos per a 2009 (art. 1.1.f) i L 25/2009, de pressupostos per a 2010 (també art. 1.1.f).

## **E) Aplicació normativa pública.**

En síntesi, la normativa de Dret públic s'aplica a:

- Gestió economicopressupostària i comptable (Text refós de l'Estatut de l'Empresa pública catalana, aprovat pel DLeg. 2/2002, de 24.12 (art. 40 i 41), i Text refós de la Llei de Finances públiques de Catalunya, aprovada pel DLeg. 3/2002, de 24.12 (art. 52 a 53 bis).
- Personal: participació superior al 50% (L 53/1984, Incompatibilitats Sector Públic, art. 2.1.h, i 1.2.c), de la L 21/1987, de 26.11, d'incompatibilitats al servei de l'Administració de la Generalitat, i Text refós de l'Estatut de l'Empresa pública catalana (art. 42).
- Contractació: L 30/2007, distingint entre les possibilitats de ser poder adjudicador o no, en els termes ja vistos (3.2.3,c)
- Subvencions: LGS/2003, en els aspectes bàsics aplicables a les societats (art. 3.3 i concordants), i Text refós de la Llei de Finances públiques de Catalunya, ja citat (art. 88.1.d, en particular, i 87 a 105, en allò que resulti d'aplicació a les societats).

### **4.3.5 Les societats mixtes o publicoprivades locals.**

#### **A) Introducció.**

Amb caràcter general, poden diferenciar-se dos tipus de societats mixtes o publicoprivades (SMPP) locals:

- les que gestionen serveix públics
- les que duen a terme una activitat econòmica.



## **B) SMPP locals que gestionen serveis públics.**

### **B.1) catalunya.**

#### **a) regulació.**

La societat d'economia mixta, així anomenada específicament, es troba regulada a: LCSP (253.d i 254.a); RGLCAP (182); TRLMCat (264-266) i ROAS (282-296).

#### **b) Característiques generals**

Les característiques generals de la societat d'economia mixta són, en síntesi, les següents:

- Objecte: servei públic de caràcter econòmic (activitat prestacional qualificada de servei públic i amb contingut i rendiments econòmics significatius).
- Caracterització: societat de capital mixt (públic i privat).
- Modalitat: societats mercantils (SA o de responsabilitat limitada), laborals o cooperatives.
- Procediments diversos per constituir-les: regulats a TRLMCat (264) i ROAS (283), el criteri general és que cal observar els principis de lliure concurrència i igualtat d'oportunitats per al capital privat, per bé que s'admet el conveni amb societat única ja existent.
- Es preveu la possibilitat que l'ens locals aporti exclusivament la concessió del servei o una altra classe de drets o béns patrimonials (ROAS, 285.3).
- S'amplia fins a 60 anys el límit de duració i pròrrogues del contracte en el supòsit que inclogui l'execució d'obres, i el servei públic *objecte* d'exploració per la societat mixta sigui el de mercat o el de llotja central majorista d'articles alimentaris (TRLCAP, 157.a i LCSP, 254.a); en la resta de casos regeixen les determinacions vistes per a la concessió.
- En la societat mixta s'han de conciliar dos plantejaments diferenciats: el de la gestió indirecta amb base societària (legislació local) i el vincle contractual (RGLCAP, 182).

## **B.2) Altres regulacions.**

### **a) Amb normativa pròpia.**

Aragó: L11/1999 (art. 215 i 216) i RBASO/2002 (301-316)

Galícia: L 5/1997 (307 i 308)

Rioja: L 1/2003 (216 i 217)

### **b) Resta de comunitats sense normativa pròpia.**

Reglament de Serveis de 1955, art. 102 a 112, en els aspectes no derogats.

## **C) Smpp locals que exerceixen activitats econòmiques.**

### **C.1) Regulació estatal.**

Es conté al TR aprovat pel RDLeg 781/1986, art. 96 i 97, que preveuen els tràmits següents:

- 1) Acord inicial de designació d'una Comissió d'estudi i de redacció de la Memòria relativa als aspectes social, jurídic, tècnic i financer de l'activitat econòmica; projecte de preus i Bases de la selecció del soci privat.
- 2) Presa en consideració pel Ple i exposició pública de la Memòria i les Bases de selecció, durant 30 dies com a mínim.
- 3) Aprovació pel Ple de l'entitat local i obertura del procés de selecció del soci privat.

### **C.2) Regulació a Catalunya.**

En síntesi, les notes i principis que caracteritzen la regulació de les societats mixtes o publicoprivades a Catalunya són les següents:

a) Es troba continguda als textos següents:

- TRLMCat/2003, 243 a 245
- ROAS/1995: 136 a 149.

b) Els tràmits i el règim aplicable són els següents:

- Procediment trifàsic (acord inicial, informació pública i aprovació definitiva).
  
- Aplicació del règim previst al Títol VI ROAS (formes de gestió dels serveis públics locals); societats mercantils amb capital mixt (282 a 293).

c) Sobre el respecte al principi de lliure concurrència (ROAS, 138):

*“1. Les entitats jurídiques que, si s'escau, es constitueixin per a l'exercici d'activitats econòmiques s'han de sotmetre a les mateixes regles i condicions que les altres empreses concurrents en el mercat, i no poden percebre cap tipus d'ajudes que suposin avantatges econòmics gratuïts, ja sigui en forma de prestacions positives o mitjançant intervencions que rebaixin o minorin les càrregues que gravin el pressupost de l'entitat jurídica que suposin preferència respecte de les altres empreses del sector, ni utilitzar les prerrogatives de l'administració.*

*2. No obstant això, quan l'entitat tingui una minoració dels ingressos d'explotació i un augment dels costos de producció com a conseqüència de la imposició d'obligacions d'interès públic per part de l'ens local del qual depengui que suposin un desavantatge respecte de la resta d'empreses del sector, se li haurà de concedir algun tipus d'ajuda econòmica per compensar la diferència.”*

d) Pel que fa a l'objecte dels estatuts de les SMPP (ROAS, 139)

*“1. Els estatuts de l'entitat han de determinar de manera específica i concreta l'activitat o activitats que s'han de desplegar, que constitueixin l'objecte d'aquella.*

*2. No obstant això, es pot ampliar l'objecte de l'entitat a altres matèries connexes, complementàries o accessòries respecte de les quals es justifiqui la conveniència i l'oportunitat, sense altre límit que el que les empreses entorpeixin o menyscabin l'exercici de la lliure concurrència.”*

e) Quant a la constitució de noves societats i participació en altres de constituïdes (ROAS 140):

*“1. Les societats constituïdes o participades pels ens locals o pels seus organismes autònoms, quan els seus estatuts ho prevegin, poden fundar-ne i participar en el capital d'altres, amb l'autorització expressa i l'aprovació dels estatuts de la nova societat per l'ens local del qual depenen.*

*2. En tot cas, les societats constituïdes i les participades han de tenir per objecte matèries connexes, complementàries o accessòries de l'objecte de la societat originària.*

*3. L'ens local ha d'aprovar el programa d'actuació, d'inversions i de finançament de la societat de capital total o majoritàriament públic, en els termes que estableix l'article 210 d'aquest Reglament.”*

#### **D) Aplicació normativa pública.**

En síntesi, la normativa de Dret públic s'aplica a:

- Gestió economicopressupostària i comptable: Text refós de la Llei reguladora de les Hisendes locals, aprovat pel RDLeg. 2/2004, de 5.3 (art. 164.1.c i 209.1.c, i concordants), i ROAS/1995 (224 i 225).
- Contractació: L 30/2007, en els termes ja vistos (3.2.3, C).
- Subvencions: L G Subvencions/2003, en els aspectes bàsics aplicables a les societats (art. 3.3. i concordants), malgrat que el ROAS/1995, no contempla la possibilitat que puguin atorgar subvencions (art. 118, *a contrari*).
- Personal: participació superior al 50% (L 53/1984, Incompatibilitats Sector Públic, art. 2.1.h, i 1.2.e), de la L 21/1987, de 26.11, d'incompatibilitats al servei de l'Administració de la Generalitat, i ROAS/1995 (art. 222).

#### 4.3.6 Les societats mixtes o publicoprivades i plurals: assumptes rellevants i recapitulació.

##### A) Altres aspectes rellevants.

Els altres aspectes rellevants sobre les societats mixtes són els següents:

- a) Designació dels representants de l'Administració (AGE, autonòmica o local) en les SMPP, tema de complexitat elevada, i on la regulació és un tant opaca. Exemples:
  - CA La Rioja: correspon al Govern designar els seus representants en la Junta General i autoritzar-los per proposar-li a aquesta el nomenament dels membres del Consell d'Administració que li corresponguin (L 3/2003, 51.2 i 51 bis).
  - Ens locals: a Catalunya, la designació en la Junta General correspon al Ple (ROAS, 228.2); competència no qualificada d'indelegable.
- b) Fixació del criteri i el sentit del vot dels representants de l'Administració, tema igualment molt complex.  
Exemples:
  - Generalitat de Catalunya: cal l'autorització del Conseller per aprovar endeutament o un aval per import superior al 50% o a la participació de la Generalitat (TRLEEPCat/2002, 39).
- c) Connexions entre el sector públic i el sector privat a partir de la presència de consellers comuns, fenomen del *interlocking* o *entrellaçament*.<sup>36</sup>
- c) Flux de vincles i relacions entre l'Administració activa (Ministres, Secretaris d'Estat, Consellers, Secretaris i Directors generals, Alcaldes, Regidors i Presidents i membres electes Diputacions) i les seves societats participades.
- d) Tot i que ja s'han tractat voldríem destacar la importància dels assumptes sobre:
  - El rang de la decisió de creació o participació en la societat (acord Consejo/Ministros, Govern/Conseller, Ple/Alcalde).
  - Els nivells de transparència: reflex en lleis estatal i autonòmiques de pressupostos, i pressupostos locals, i en les polítiques de personal i

---

<sup>36</sup> Sobre el concepte d'aquest fenomen a Espanya de 1939 a 1962, vegeu Baena del Alcázar (1999:154-161, 222-228, 243-249, 268-270, 367-439, 689-694, 723 i 724).

contractació; requeriments especialment exigibles a mida que la participació pública augmenta.

- Els mecanismes de dependència i control de l'Administració matriu i connexió d'aquesta amb la SMPP.
- Les pautes i comportaments seguits per les SMPP en les seves actuacions, els seus graus d'eficiència i, en el cas de les participades majoritàriament, l'ajust als principis de publicitat, concurrència i objectivitat per evitar que es desenvolupin casos de clientelisme, tracte de favor o altres pràctiques irregulars.

## **B) Recapitulació:**

Sobre la base de les consideracions efectuades en els apartats precedents, interessa destacar dos aspectes:

- a) Pel què fa a les modalitats de societats públiques podem distingir dos subtipus:
- a.1) Si hi participen socis privats, raó per la qual es denominen *societats mixtes* o *publicoprivades*, o *íntegrament públiques*, si no es dóna aquella participació.
  - a.2) Si la propietat del capital social pertany a dos o més entitats públiques, supòsit que identifiquem com de *societats públiques plurals*, o a una sola entitat, cas que denominem *societat pública*, sense més qualificatius, i que quedaria fora del nostre treball en no donar-se cap tipus de cooperació entre la Generalitat i els governs locals.

Recapitulant, per tant, les modalitats rellevants als efectes del nostre treball són:

- *Societats plurals íntegrament públiques* o, per simplificar, *societats públiques plurals* (integrades per dos o més entitats públiques).
- *Societats mixtes de caràcter plural*, o, també, *societats publicoprivades plurals* (integrades per dos o més entitats públiques i un o més socis privats).

- b) Sobre la regulació dels processos de constitució de les societats s'ha de tenir en compte que la normativa aplicable serà el resultat acumulat de les respectives legislacions de cadascuna de les Administracions que hi intervenen; legislacions que, en un primer moment, disciplinen els corresponents processos de formació de voluntat que concorren per a la constitució de les societats plurals, però que no exclou que es projectin o continuïn resultant d'aplicació al llarg de la vida d'aquestes noves societats.

#### **4.3.7 Alguns exemples de societats mixtes i de caràcter plural.**

##### **A) Introducció.**

Com a complement de l'anàlisi i les consideracions jurídicoformals efectuades en els apartats anteriors, a continuació s'ofereixen exemples de societats.

Aquests casos, extrets de l'univers analitzat, se citen amb indicació de les entitats que els constitueixen, o amb representants als òrgans socials, les seves finalitats i altres referències.

##### **B) Citació de societats.**

###### 1) Denominació i qualificació:

*Catalana d'Iniciatives, S.A.*

Societat mixta de caràcter plural.

Entitats representades en els òrgans socials:

Generalitat de Catalunya, Ajuntament de Barcelona; Agrolimen Inversiones; Banc de Sabadell; BBVA; Caixa Capital Risc. S.G.E.R.S.A.; Caixa de Catalunya; Caja de Ahorros del Mediterráneo; Corporación Empresarial ONCE; Fiatc Mútua d'Assegurances i Reassegurances a Prima Fixa; Repsol YPF, S.A.; i Telefónica Capital.

Finalitats: Impuls de projectes empresarials per contribuir al progrés econòmic, social i tècnic, tot invertint en operacions que permeten als executius emprenedors convertir-

se en empresaris, intervenint en projectes de capital expansió i de concertació empresarial.

Font: <http://www.iniciatives.es>

Consideracions: Es tracta d'una societat mixta (intervenen un nombre significatiu de privats) i de caràcter plural (Ajuntament de Barcelona i Generalitat de Catalunya).

## 2) Denominació i qualificació:

*Molins Energia, S.L.*

Societat mixta de caràcter plural

Entitats que en formen part (estructura actual):

- Eficiència Energètica, SA d'ICAEN (15%)
- Entitat Medi Ambient Àrea Metropolitana BCN (15%)
- Ajuntament de Molins de Rei (15%)
- BIOMASSA Aprofitament Energètic Grup CASSA,  
soci de caràcter privat (55%)

Finalitat: Central de generació i distribució de calor a partir de biomassa a Molins de Rei.

Font: [www.mediambient.gencat.cat/cat/el\\_medi/natura/gestio\\_forestal/doc/biomassa/activitats/energia/04b.pdf](http://www.mediambient.gencat.cat/cat/el_medi/natura/gestio_forestal/doc/biomassa/activitats/energia/04b.pdf); consulta efectuada el 3.8.2010

Consideracions: A diferència de l'anterior, el nombre de socis és inferior, per bé que es compleixen els requisits de:

- tenir caràcter plural: a més de les entitats locals, intervé *Eficiència Energètica, S.A.*, societat participada per l'ICAEN, entitat de dret públic sotmesa a dret privat dependent de la Generalitat de Catalunya (L 25/2009, de pressupostos per 2010, art. 1.1.e) i f);
- ser mixta, en tenir un soci privat.

## 3) Denominació i qualificació:

*Barcelona Sagrera Alta Velocitat, S.A.*

Societat pública plural.

Entitats que en formen part:

- Ajuntament de Barcelona (25%)



- Generalitat de Catalunya (25%)
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ADIF (37,50%)
- RENFE Operadora (12,50%)

Finalitats: Instrument de coordinació del conjunt de les actuacions corresponents a la implantació de l'alta velocitat a Barcelona i amb l'objectiu de desenvolupar la transformació urbanística derivada d'aquestes obres en l'àmbit de Sant Andreu-la Sagrera.

Font: [www.barcelonasagrera.com/societat.asp](http://www.barcelonasagrera.com/societat.asp); consulta efectuada el 3.8.2010

Estatuts, publicació: DOGC núm. 3983, del 8.10.2003.

Consideracions: S'ha de ressaltar que en aquesta societat no hi ha participació de capital privat. A més de la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona, hi participen sengles entitats públiques empresarials de l'Administració General de l'Estat.

#### 4) Denominació i qualificació:

*Túnel i Accessos de Barcelona, S.A. (TABASA)*

Societat pública de caràcter plural.

Entitats:

- Gestió d'Infraestructures, SA (GISA),  
dependent de la Generalitat (53,24%)
- Generalitat de Catalunya (37,64%)
- Consell Comarcal del Barcelonès (3,49%)
- Barcelona de Serveis Municipals, SA,  
dependent de l'Ajuntament de Barcelona (2,82%)
- Diputació de Barcelona (2,29%)
- Ajuntament de Sant Cugat del Vallès (0,52%)

Finalitats: Gestió atorgada per la Generalitat de Catalunya per a la construcció, conservació i explotació del túnel de Vallvidrera i els seus accessos, així com les activitats complementàries i derivades detallades als estatuts, fins al 29 d'octubre de 2037.

Font: [www10.gencat.cat/ptop/binaris/TABASA\\_tcm32-31248.pdf](http://www10.gencat.cat/ptop/binaris/TABASA_tcm32-31248.pdf); consulta efectuada el 3.8.2010.

Estatuts, publicació: DOGC núm. 5420, el 14.7.2009.

Consideracions: La societat pública de caràcter plural TABASA té la condició de mitjà propi instrumental dels accionistes en relació amb l'objecte i finalitats de la societat (vegeu art. 2.3. dels estatuts i l'anàlisi de la figura a l'apartat 3.4. del treball).

5) Denominació i qualificació:

*Parc Tecnològic del Vallès, S.A.*

Societat mixta de caràcter plural

Entitats que formen part de la societat:

- Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM);
- Consorci de la Zona Franca de Barcelona (CZF);
- Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona;
- Ajuntament de Cerdanyola del Vallès;
- Ajuntament de Sant Cugat del Vallès;
- Ajuntament de Terrassa;
- Universitat Autònoma de Barcelona (UAB);
- Universitat de Barcelona (UB);
- Universitat Politècnica de Catalunya (UPC);
- Institut Químic de Sarrià (IQS), de la Universitat Ramon Llull;
- Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC);
- Laboratori General d'Assaigs i Investigacions de Catalunya (LGAI);
- Institut Català de Tecnologia (ICT);
- Fundació Progrés i Tècnica, institució participada per les Cambres Oficials de Comerç i Indústria de Sabadell i Terrassa;
- Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE), de la Universitat Ramon Llull;
- Instituto de Estudios Superiores de Empresa (IESE), de la Universidad de Navarra;
- Banc Sabadell;
- Caixa d'Estalvis de Sabadell i
- Caixa d'Estalvis de Terrassa.

Finalitats:

- Generar sinergies entre empreses i institucions gràcies a la complementarietat de les seves activitats, la proximitat física i el coneixement personal.
- Proporcionar a les empreses que s'instal·len al Parc un conjunt de serveis de qualitat que els permetin competir en igualtat de condicions independentment de la seva grandària.
- Fomentar l'acostament de les empreses a les fonts de coneixement del nostre país.
- Convertir-se en una plataforma de llançament per a nous projectes empresarials amb contingut tecnològic.

Font: [www.ptv.es](http://www.ptv.es); consulta efectuada el 3.8.2010.

Consideracions: No obstant el fet de tractar-se d'una societat mixta, en raó de la presència de socis privats (Caixes d'Estalvis de Sabadell i Terrassa, i altres), el seu percentatge de participació és molt reduït, per tal com la major part correspon a:

- Consorci de la Zona Franca (49,35%), consorci constituït per l'Ajuntament de Barcelona, AGE, Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació, Foment del Treball Nacional i Cambra Oficial de Comerç de Barcelona.
- Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM), EDPDP de la Generalitat de Catalunya (49,30%).

Font: [www.serviciostelematicos.meh.es](http://www.serviciostelematicos.meh.es); consulta efectuada el 26.4.2010; i [www.elconsorci.net/ca](http://www.elconsorci.net/ca); consulta efectuada el 4.8.2010.

**4.4 La problemàtica de les relacions entre els partenariats publicoprivats institucionalitzats (pppi) i les parts des de la perspectiva del dret comunitari; les dificultats per a la seva consideració com a relacions domèstiques o *in house*.**

**4.4.1. Definició de la relació domèstica o *in house*.**

La qüestió que ara abordem, comuna a les tres figures analitzades, es centra en les relacions o negocis jurídics bilaterals que s'estableixen entre el consorci, la fundació o la societat mercantil amb els ens públics que els han creat, particularment, en el nostre treball, amb la Generalitat de Catalunya o els ens locals.

El punt de partida de la temàtica ve donat per la relació entre una Administració matriu, la Generalitat, per exemple, i una de les seves personificacions instrumentals dependents: organisme autònom, entitat de dret públic sotmesa a dret privat o una societat mercantil el capital social de la qual pertany íntegrament a la mateixa Generalitat. Aquesta relació és la que identifica la personificació com a mitjà propi i servei tècnic de l'Administració matriu de la Generalitat.

Doncs bé, un subtipus específic i certament complex d'aquesta relació és el que s'estableix entre l'entitat participada (consorci, fundació i societat) i les Administracions que l'han creada, i concretament si aquella pot ser considerada mitjà propi i servei tècnic d'aquestes.

D'aquí que primer analitzem el concepte de mitjà propi i servei tècnic, i passem després a veure les seves possibilitats.

El reconeixement de la condició de mitjà propi i servei tècnic, entès com una tècnica organitzativa que possibilita els encàrrecs que una Administració efectua a d'altre ens amb personalitat jurídica, de realitzar una determinada prestació i que resta fora del règim de competència propi de la legislació contractual, requereix d'acord amb l'art. 24.6 en relació amb el 4.1.n de la LCSP, el compliment d'una sèrie de requisits generals, com són:

- que existeixi sobre l'ens al que es fa encàrrec un control anàleg al que s'exerceix el poder adjudicador sobre els seus propis serveis;
- que l'ens realitzi la seva activitat essencial per a qui el controla, que podrà fer-li encàrrecs de gestió, en el marc de les activitats i funcions que preveuen els Estatuts;
- que als Estatuts o norma de creació del poder adjudicador es faci esment de la condició de *"mitjà propi o servei tècnic"*;
- i que la retribució es fixi per referència a tarifes aprovades per l'entitat pública de la que depenguin.

Concretament, el concepte legal de mitjà propi és el següent (LCSP, 24.6, els subratllats són nostres):

*“A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.*

*En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependen.*

*La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.”*

Tal com s'ha dit, la relació primera és la que s'estableix entre una Administració matriu i la seva personificació. L'article transcrit, però, en utilitzar el plural, dóna peu per poder contemplar com a possible la relació de mitjà propi i servei tècnic no sols respecte d'una Administració matriu, sinó de vàries, el que permetria la seva extensió a consorcis, fundacions i societats participades.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> De fet, en la pròpia LCSP/2007, es contempla el supòsit de TRAGSA (*Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima*) i les seves filials, que tenen la consideració de mitjans propis instrumentals i

#### 4.4.2. Conseqüències i exigències de ser mitjà propi.

En síntesi poden fixar-se els criteris següents:

a) Conseqüències de ser mitjà propi: les relacions entre la matriu i el seu mitjà propi no són contractuals i per tant no es regeixen per la LCSP, que es pronuncia amb aquests termes (estan exclosos): *“Los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación”* (LCSP, 4.1. n), 1r paràgraf).

b) En les relacions d'aquests mitjans propis ad extra, amb tercers, sí regeix la LCSP (art. 4.1.n), 2on paràgraf):

*“No obstante, los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección 2.ª del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 121.1 y 174.”*

c) Àmbit: execució d'obres, fabricació de béns mobles i execució de serveis per a la matriu (LCSP, 24. apartats 1 a 3).

d) De tota manera cal establir les diferències entre:

Encomanda de gestió (L 30/1992, 15):

---

serveis tècnics de l'Administració General de l'Estat, les Comunitats Autònomes i els poders adjudicadors dependents d'elles (disposició addicional 30ª.2).

- Activitat material, tècnica o de serveis que no suposa cessió de la titularitat de la competència, ni dels elements substantius del seu exercici.
- (Continua) sent responsabilitat de l'òrgan o entitat encomanant dictar el actes o resolucions de caràcter jurídic que hi donin suport o en els quals s'integri l'activitat material concreta objecte de l'encomanda.

Encomanda de gestió (LCSP, 24.6.2n. p), en rigor encàrrec (LCSP, 4.1.n); així es qualifica a la LFNCont.Púb 6/2006 (art. 8, *encomiendas o encargos*): encàrrec *integral* que inclou:

- Tant actuacions tècniques, materials o de serveis (encomanda de gestió en sentit estricte, L 30/1992, 15).
- Com altres actes o resolucions de caràcter jurídic, com per exemple, contractar amb tercers; i d'aquí la previsió de l'art. 4.1.n) de la LCSP (2n. p):

*“No obstante, los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección 2.ª del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 121.1 y 174.”*

#### **4.4.3. Impossibilitat i dificultats perquè els partenariats públicoprivats institucionalitzats puguin ser considerats mitjans propis.**

Tal com hem distingit al llarg de les pàgines anteriors, en totes les modalitats podia concórrer una participació privada: la de l'ESAL (entitat privada sense ànim de lucre)

en el consorci; i la de la persona física o persona jurídicoprivada com a patrons de la fundació, o socis de la societat.

També hem vist que aquesta participació no necessàriament hauria de donar-se, puix que l'aspecte rellevant als efectes del nostre treball era la col·laboració entre entitats públiques, el que admet que pugui ser exclusiva.

Doncs bé, precisament aquesta distribució és cabdal en relació a la consideració de mitjà propi i servei tècnic, de manera que:

- podrà admetre's sempre que el consorci, la fundació o la societat siguin íntegrament públics, i sempre sobre la base del compliment de la resta d'exigències detallades abans;
- haurà de descartar-se si es dóna una participació privada.

#### **4.4.4 La regulació de l'encàrrec de gestió introduïda per la LRJPCAT/2010.**

Les consideracions formulades en els apartats anteriors, emparades en les regulacions respectives i les diferents valoracions efectuades al respecte per la doctrina, poden veure's afectades per la regulació introduïda en la figura de l'encàrrec de gestió per la LRJPCat/2010.<sup>38</sup>

##### *"Article 10. Encàrrec de gestió*

*1. La realització d'activitats de caràcter material, tècnic o de serveis de la competència dels òrgans administratius, els organismes o les entitats públiques pot ésser encarregada a altres òrgans, organismes o entitats públiques de la mateixa administració o d'una altra de diferent, per raons d'eficàcia o quan no es tinguin els mitjans tècnics idonis per a dur-la a terme.*

*2. L'encàrrec de gestió no comporta la cessió de la titularitat de la competència ni dels elements substantius del seu exercici i, per tant, és responsabilitat de*

---

<sup>38</sup> Aprovada pel Parlament de Catalunya el 27.7.2010, es tracta de la L 26/2010, publicada en el DOGC núm. 5686, de 5.8.2010.



*l'òrgan, organisme o entitat pública que l'ha fet dictar els actes o les resolucions de caràcter jurídic que hi donin suport o en què s'integri l'activitat material concreta objecte de l'encàrrec.*

*3. L'encàrrec de gestió entre els òrgans, els organismes o les entitats públiques que pertanyen a la mateixa administració s'ha de formalitzar en els termes que estableix llur normativa i, si no n'hi ha, per acord exprés dels òrgans, organismes o entitats públiques que hi intervenen. L'instrument de formalització i la resolució de l'encàrrec de gestió s'han de publicar, perquè tinguin eficàcia, en el diari o butlletí oficial corresponent.*

*4. Cada administració pot regular, per reglament, els requisits dels acords a què fa referència l'apartat 3, que han d'incloure, com a mínim, la menció expressa de l'activitat o les activitats afectades, el termini de vigència i la naturalesa i l'abast de la gestió encarregada.*

*5. Si l'òrgan, organisme o entitat pública que rep l'encàrrec no pertany a la mateixa administració que el fa, l'encàrrec s'ha de formalitzar mitjançant un conveni, llevat que es tracti de la gestió ordinària dels serveis de l'Administració de la Generalitat per a les entitats locals, que s'ha de regir per la legislació de règim local. El conveni de col·laboració ha d'establir almenys les determinacions següents:*

*a) L'abast i el contingut de l'activitat encarregada.*

*b) Les raons que justifiquen l'encàrrec.*

*c) La fórmula de finançament de l'activitat encarregada, amb la indicació dels crèdits pressupostaris corresponents que es transfereixen.*

*d) Les relacions i les actuacions per a fer el seguiment i control de l'encàrrec.*

*e) El termini de vigència del conveni.*

*6. L'òrgan, organisme o entitat pública que rep l'encàrrec el pot gestionar directament o pels mitjans que estableixen la legislació de contractes del sector públic i, si escau, la normativa de règim local.*

*7. Si l'encàrrec de gestió té un objecte propi d'un contracte inclòs en l'àmbit d'aplicació de la legislació de contractes del sector públic, només es pot fer a organismes o entitats públiques que tinguin la condició de mitjà propi de*

*l'administració, organisme o entitat pública que fa l'encàrrec, de conformitat amb el que disposa la dita legislació.”*

Si es contrasta aquesta regulació amb la de l'art. 15 de la L 30/1992 es comprova que coincideix, en termes generals, excepció feta dels dos darrers apartats de la norma catalana, els quals es vinculen amb les prescripcions de la LCSP, intentant així conciliar figures que, al nostre entendre, eren diferents. Caldrà, doncs, analitzar l'abast d'aquesta nova regulació.

#### **4.5. Els convenis de col·laboració<sup>39</sup>**

##### **4.5.1. Concepte, regulació, configuració, elements i contingut dels convenis.**

###### **A) Concepte i regulació dels convenis de col·laboració.**

Normalment, els textos normatius no defineixen el concepte dels convenis de col·laboració, sinó que, directament, acostumen a preveure la possibilitat de la seva formalització entre Administracions i entitats públiques, o els seus efectes immediats.

Aquest és el cas de la regulació vigent, la qual ve constituïda pels textos normatius següents:

a) Àmbit local:

a.1) L 7/1985, l'art. 57, primer paràgraf de la qual, preveu:

*“La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener*

---

<sup>39</sup> Sobre els convenis les referències bibliogràfiques són les següents: Lliset Borrell (1990), Lliset Canelles (1997), Martín Huerta (2000), Martínez-Alonso i Ysa (2003: 258-261) i Martínez-Alonso (2009: 608-609).

*lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.”*

a.2) El TRLCat/2003, que regula conjuntament els convenis i els consorcis en dos preceptes:

- Article 150

*Establiment de convenis o creació de consorcis*

150.1 Els ens locals supramunicipals que tenen atribuïdes funcions de cooperació poden, amb aquesta finalitat, establir convenis o crear consorcis amb llurs municipis. Aquesta facultat s'ha d'exercir amb criteris objectius i d'acord amb el principi d'igualtat i amb els criteris de coordinació establerts. Si en el conveni o en el consorci participa una diputació provincial, és necessari l'informe previ del consell o els consells comarcals afectats.

150.2 Les diputacions provincials i els consells comarcals poden establir convenis de cooperació amb finalitat idèntica a la que estableix l'article 93.2.

- Article 191

*Convenis i consorcis*

191.1 L'Administració de la Generalitat i els ens locals poden establir convenis o consorcis sobre serveis locals o assumptes d'interès comú, per tal d'instrumentar fórmules d'assistència i cooperació econòmica, tècnica i administrativa.

191.2 Dels acords de cooperació establerts entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals, se n'ha de donar compte a les altres administracions que hi puguin estar interessades i no hagin intervingut en la formalització de l'acord.

a.3) El ROAS/1995, que conté una regulació més permenoritzada, comentada després, i que sí ofereix una aproximació al seu concepte a l'art. 303:

*“Objecte:*

1. *Pel conveni s'estableix una relació de cooperació consensuada entre ens locals o entre aquests i altres administracions públiques, per a la*

*prestació de serveis o per al desenvolupament de les competències legalment atribuïdes, en la satisfacció dels quals tinguin un interès comú. També poden formular convenis les societats i ens dependents dels ens locals en els termes establerts a l'article 306.2 d'aquest Reglament.*

2. *El conveni també pot tenir per objecte la creació ulterior d'una entitat o un òrgan de composició plural i de gestió comú.*
3. *A través dels convenis es pot realitzar la cooperació interadministrativa, tant en serveis locals com en assumptes d'interès comú, sota les formes i en els termes que preveuen les lleis reguladores de les matèries en què existeixi aquest interès."*

b) Àmbit general:

b.1) Legislació bàsica

La L 30/1992 es limita a preveure els convenis entre l'Administració General de l'Estat (AGE) i les Administracions de les Comunitats Autònomes (art. 6.1), i preveu que la seva regulació, continguda als art. 6, 7 i 8, tindrà caràcter supletori respecte de la de caràcter local per regular les relacions d'aquesta Administració amb les altres (art. 9).

La LCSP/2007 exclou del seu àmbit:

*"Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley." (art. 4.c)*

Amb aquesta determinació s'ha volgut posar fi a la pràctica d'articular sota la fórmula del conveni la realització de contraprestacions per una entitat pública a

una altra que li satisfieia una quantitat econòmica a canvi. Val a dir que aquesta pràctica estava emparada per la legislació de contractes amb caràcter general fins a la modificació del TRLCAP l'any 2005, i a partir de l'entrada en vigor del RDLe 5/2005, d'11.3, per als convenis amb objecte contractual l'import dels quals no ultrapassés les quanties dels llindars comunitaris dels contractes d'obres, subministraments, serveis i consultoria i assistència.

#### b.2) Legislació de la Generalitat de Catalunya.

La L 13/1989, d'Organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, no contenia cap regulació sobre els convenis, sinó tan sols una mera citació d'aquest instrument com a mitjà per al finiment del procediment administratiu (art. 81.1).

Tant per la seva actualitat, com per tractar-se d'una norma aplicable amb caràcter general a tota Catalunya, farem esment de la *Llei de Règim jurídic i de procediment de les Administracions públiques de Catalunya* (LRJPCat/2010),<sup>40</sup> la qual, al Títol IX (*Relacions interadministratives*, Capítol II (*Convenis de col·laboració*), inicia la seva regulació amb els dos preceptes següents:

#### *“Article 108. Característiques generals*

- 1. Als efectes d'aquesta llei, s'entén per conveni de col·laboració tot acord subjecte al dret públic, del qual es deriven obligacions jurídiques directes per a les parts, amb independència de la denominació de l'instrument que el contingui.*
- 2. Els instruments que es limiten a establir acords generals de caràcter programàtic o declaratiu, sense eficàcia obligatòria directa i el compliment dels quals no és susceptible d'ésser exigit jurídicament, són considerats protocols, amb independència de llur denominació.*

---

<sup>40</sup> Aprovada pel Parlament de Catalunya el 27.7.2010, es tracta de la L 26/2010, publicada en el DOGC núm. 5686, de 5.8.2010.

3. *Les administracions públiques de Catalunya poden subscriure convenis i protocols amb altres administracions públiques i amb els organismes i les entitats públiques dependents o vinculats a aquestes, en l'àmbit de les competències respectives i per a la consecució de finalitats d'interès comú.*

#### *Article 109. Règim jurídic*

1. *Els convenis i els protocols tenen caràcter voluntari i s'han d'estipular en termes d'igualtat entre les parts. En cap cas no els són aplicables les prerrogatives que la legislació de contractes del sector públic atribueix als òrgans de contractació.*
2. *Els convenis es regeixen per les seves clàusules, per aquesta llei, per la legislació de règim local o per la legislació sectorial corresponent, i també, per a resoldre'n els dubtes i les llacunes, pels principis de la legislació sobre contractes del sector públic, sens perjudici del que disposa l'apartat 1.*
3. *Els convenis que comporten l'atorgament d'una subvenció per part de les administracions públiques s'han d'ajustar, a més, a les normes que en regulen l'atorgament."*

Es tracta, certament, d'un esforç per definir tant conceptualment els convenis, i el subtípus dels protocols (art. 108), com el seu règim jurídic (109).

### **A) Configuració, elements i contingut dels convenis.**

#### **a) Configuració**

D'acord amb els antecedents assenyalats, es pot afirmar que els convenis entre administracions tenen caràcter voluntari i base negocial, s'han d'estipular en termes d'igualtat i es regeixen per les normes reguladores de les competències respectives i, en tot cas, per les relatives a les relacions interadministratives.

Aplicat al nostre treball, sobre la base que es formalitzen entre entitats dotades d'autonomia (d'una banda, la Generalitat, i, de l'altra, municipis, províncies i comarques), que despleguen la seva potestat d'autoorganització, els convenis de col·laboració poden tenir per objecte:

- la prestació de serveis públics;
- l'exercici d'activitats d'interès comú;
- el desenvolupament de les competències atribuïdes legalment, que inclou possibilitats molt diverses (gestió d'un servei per compte de l'administració titular, delegació, assignació i transferència de funcions o activitats).

Els emparaments normatius sobre l'autonomia els trobem a:

- pel què fa la Generalitat, a la CE (art. 2 i 137) i EAC/2006 (1,2 i 71).
- pel què fa a l'àmbit local, a la CE (137), EAC/2006 (86 i 90) L 7/1985 (4.1.a), TRLCat/2003 (8.1.a) i ROAS (303, 305, 307 i 309.2).

## **b) Elements i contingut del conveni.**

A l'àmbit local i d'acord amb el ROAS (308), el document en què es formalitzi el conveni s'ha de referir als aspectes següents:

- a) Entitats i administracions que el subscriuen.*
- b) Actuacions objecte del conveni.*
- c) Obligacions que contreu cadascuna de les parts.*
- d) Finançament de l'actuació convinguda.*
- e) Previsions sobre la gestió d'aquesta actuació.*
- f) Termini de vigència del conveni i, si s'escau, pròrroga d'aquest.*
- g) Formes d'extinció."*

Entre les concrecions que poden incloure's, a més, hi destaquen:

- la creació d'un òrgan de composició plural i de gestió comú (ROAS, 303.2), o la d'una comissió mixta de seguiment, amb caràcter executiu, per a la resolució de les qüestions que es plantegin amb motiu de la interpretació i el compliment de les clàusules del conveni (ROAS, 310.2);

- les actuacions a desenvolupar per cada entitat (arg. Llei 30/1992, 7.3, incís segon);
- i les aportacions de mitjans personals i materials de cada administració (arg. Llei 30/1992, 7.3, incís tercer).

La ja citada LRJPCat/2010 conté una extensa regulació de la *forma i contingut* dels convenis i protocols, en disposar el seu art. 110 el següent:

- “1. Els convenis i els protocols es formalitzen per escrit.*
- 2. Els convenis, si escau, han de contenir els aspectes següents:*
- a) Les administracions i els òrgans que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb què actua cada part.*
  - b) La competència en virtut de la qual actua cada part.*
  - c) La referència expressa a l’aprovació pel Parlament o per les Corts Generals o a l’acord del Govern de la Generalitat o del ple de l’entitat local o de l’òrgan de govern que autoritza el conveni en els supòsits en què siguin preceptius.*
  - d) L’objecte del conveni i les actuacions que s’acorda realitzar per a complir-lo.*
  - e) El finançament, si l’objecte del conveni ho requereix, amb indicació de les partides pressupostàries que autoritzen la despesa.*
  - f) Els compromisos que assumeixen les parts.*
  - g) El termini de vigència del conveni i, si escau, el règim de pròrroga. Si el conveni comporta compromisos de despesa econòmica, les pròrrogues han d’ésser expresses.*
  - h) Les causes i les formes d’extinció diferents de l’expiració del termini de vigència, i la forma de finalitzar les actuacions en curs en cas d’extinció anticipada.*
  - i) L’establiment de les responsabilitats per a la gestió del conveni, inclosa, si escau, una organització específica a aquests efectes.*
  - j) L’establiment de les responsabilitats de seguiment i control de les actuacions que s’acordi desenvolupar, inclosa la possibilitat d’establir un òrgan específic per a complir aquestes funcions.*
  - k) Les mesures que es poden adoptar en cas d’incompliment dels compromisos establerts pel conveni.*



*l) Els òrgans i els procediments a què se sotmeten les diferències que puguin sorgir sobre la interpretació i el compliment del conveni, sens perjudici de la competència de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.*

*3. Els protocols han de contenir, si escau, els aspectes establerts per les lletres a, b, c, d, e, g, h, i, j i l de l'apartat 2."*

#### **4.5.2. Procediment d'aprovació, eficàcia i publicitat.**

##### **A) Procediment d'aprovació.**

L'aprovació dels convenis correspon als òrgans competents de les entitats que els formalitzen. D'aquí que la LRJPCat/2010 doni, únicament, unes orientacions generals (art. 111):

*"1. Cada administració, organisme o entitat pública que subscriu un conveni o un protocol ha de seguir prèviament el procediment establert per la normativa que els sigui aplicable.*

*2. En el cas que l'administració, l'organisme o l'entitat pública s'obligui, mitjançant el conveni, a assumir despeses específiques amb càrrec al seu pressupost, és preceptiu l'informe de la respectiva intervenció de fons, o de l'òrgan econòmic financer de l'entitat si no hi ha cap intervenció prèvia.*

*3. En el cas de l'Administració de la Generalitat i dels organismes o les entitats públiques dependents o vinculades, el projecte de conveni ha d'anar acompanyat dels antecedents, la memòria justificativa, la memòria econòmica, l'informe jurídic i, si escau, l'informe de la intervenció de fons, i també de l'informe del departament al qual s'adscriu el Registre de convenis de col·laboració i cooperació en els casos establerts per reglament."*

Dit això, poden precisar-se els criteris següents:

- Pel què fa a l'àmbit local, el ROAS no es pronuncia sobre l'òrgan que ha d'aprovar-lo, excepció feta de la referència indirecta al ple en raó de l'exigència de majoria absoluta en els casos de transferència de funcions o d'activitats (ROAS, 309.2 i L 7/85, 47.3.c). Per analogia amb els contractes, si l'import del conveni ultrapassa els 6 milions d'euros, o la seva durada és superior a 4 anys, correspondria al Ple, i, en cas contrari, a l'alcaldia de l'ajuntament o a la presidència de la diputació (arg. LCSP/2007, DA 2ª. 1 i 2).
- Pel què fa a la Generalitat, es considera que correspon aprovar els convenis a la Conselleria competent per raó de la matèria, llevat que, per raó de la quantia o durada, es tracti d'una competència del Govern (vegeu, L 13/1989, art. 12 i L 13/2008, 16 i 26.k).

## **B) Eficàcia i publicitat**

La L 30/1992 conté criteris generals sobre l'eficàcia dels actes, susceptibles d'estendre als convenis: executivitat dels actes, efectes, notificació i la seva pràctica, publicació i indicació de notificacions i publicacions (arts. 56 a 61). Sobre la publicació dels convenis, la mateixa L 30/1982 la preveu, per al cas dels que formalitzen l'Administració General de l'Estat i les de les Comunitats Autònomes, en el BOE i en el Diari oficial autonòmic corresponent (art. 8.2).

La LRJPCat/2010 recull la regulació següent:

### *“Article 112. Eficàcia i publicitat*

- 1. Els convenis obliguen des del moment de la signatura si no s'hi disposa una altra cosa.*
- 2. Els convenis que afectin terceres persones, els que comportin una alteració de l'exercici de les competències de les administracions, organismes o entitats públiques, o dels òrgans administratius, i els altres en què així s'estableixi per llei o per reglament només són eficaços si, un cop signats, són publicats íntegrament en els diaris o butlletins oficials corresponents de les administracions implicades.”*

### 4.5.3 Articulació del procés decisonal.

Una vegada analitzats els aspectes normatius, un aspecte certament interessant és el relatiu a l'articulació del procés decisonal. En aquest sentit, una de les virtualitats dels convenis rau en el fet que sobre la formació del consens inicial i el seu manteniment al llarg de la negociació entre les administracions, destaca el fet de l'absència de constreyniments formals. De manera que les entitats gaudeixen d'una llibertat absoluta per accelerar o alentir el procés en funció del que resulti més adient. Com és obvi, el resultat final sempre dependrà de la major o menor capacitat dels actors per establir les bases de la concertació i els seus aspectes o resultats operatius. Però també sembla que la no subjecció al seguit de tràmits formals vistos en relació amb els consorcis, les fundacions i les societats mercantils (aprovacions inicials i definitives, publicacions, etc.), pot ajudar a crear el *clima de distensió* que propicia el consens i els acords.

Una vegada assolits i definits aquests acords en un text, el conveni ha de ser aprovat per les entitats que el formalitzen. De tota manera, des d'una perspectiva pràctica, l'articulació del consens bàsic o general pot formalitzar-se mitjançant un conveni marc, que hauria de ser aprovat pels òrgans respectius de les entitats, el qual seria susceptible de desplegar per mitjà de convenis específics o d'execució, instrumentats segons el criteri més adient (el temporal que coincideix amb l'exercici pressupostari o amb un horitzó més llarg; el sectorial; el d'actuacions concretes, etc.); l'aprovació d'aquests convenis específics podria atribuir-se a òrgans unipersonals, en exercici de la potestat d'autoorganització de les entitats respectives.

A diferència del que succeïa amb els consorcis, les fundacions i les societats, amb un macroprocés decisonal condicionat per constreyniments formals, materials i temporals, en els convenis de col·laboració no trobarem els factors que *tensionen* el procés decisonal, raó per la qual considerem que pot discórrer de manera més fluida.

Òbviament farà falta una detallada especificació dels objectius i compromisos assolits per les entitats que formalitzen el conveni. Però aquesta negociació és inherent al

procés d'interrelació entre dos o més organitzacions públiques. El que no es produeix, si s'opta per l'alternativa del conveni, és afegir un o més fòrums, subjectes a normes rígides de funcionament, com succeeix amb els òrgans col·legiats de consorcis, fundacions i societats.

Finalment, una distribució entre les entitats de les activitats a desenvolupar i les aportacions de mitjans personals i materials (Llei 30/1992, 7.3, incisos segon i tercer) permet *internalitzar* les vies d'actuació en relació amb dites activitats i mitjans. De resultes d'aquest procediment d'internalització per les entitats s'esvairien molts dels problemes i dificultats sobre l'exercici de potestats, contractació i personal amb què es troben consorcis, fundacions i societats.

## **5. ALTRES FIGURES I FÓRMULES DE COOPERACIÓ.**

### **5.1. Introducció: tipologia d'entitats i organització.**

#### **a) Tipologia d'entitats.**

El reconeixement i la garantia de la autonomia política de las Comunitats Autònomes (CA), configurada a partir de la Constitució (art. 2 i títol VIII) i els Estatuts d'Autonomia, inclou òbviament la capacitat d'instituir personificacions instrumentals, com a manifestació d'una potestat organitzativa que, pel fet de la generalització dels poders legislatius autonòmics, aconsegueix una potencialitat creadora limitada únicament pel bloc de la constitucionalitat.<sup>41</sup>

En aquest sentit, la configuració d'una Administració Institucional pròpia forma part de l'exercici de les competències susceptibles d'assumir per les CA en relació amb "*la organización de sus instituciones de autogobierno*" (CE, 148.1.1), que únicament es veuria matisada per la incidència de la matèria "*régimen jurídico de las Administraciones Públicas*", les bases del qual correspon fixar a l'Estat.

---

<sup>41</sup> En aquest apartat seguim el treball de Martínez-Alonso Camps (2009 b: 6-13).

En el marc d'aquest disseny constitucional, el seu correlat estatutari variarà d'unes CA a d'altres. Així, mentre en uns Estatuts d'Autonomia es fa al·lusió a entitats de caràcter institucional (EA de Madrid, art. 39), en d'altres ni tan sols es farà esment a la pròpia Administració (seria el cas de Catalunya amb l'Estatut de 1979, opció modificada en el de 2006, en el que sí menciona a l'Administració de la Generalitat, art. 71).

A partir d'aquí, les característiques generals de l'evolució de les personificacions instrumentals autonòmiques (PIA) poden resumir-se així:<sup>42</sup>

a) Progressivament, les diferents CA regularan les seves personificacions instrumentals a través de lleis.

En un primer moment, es tractarà de lleis d'hisenda pública o finances i de patrimoni,<sup>43</sup> sense descartar algun supòsit en què el seu objecte el constitueix, precisament, aquestes personificacions o la pròpia Administració Institucional.<sup>44</sup>

Ja en la dècada següent es van aprovar lleis que disciplinen l'Administració autonòmica, bé de manera específica o conjuntament amb el Govern, i que inclouran previsions relatives als organismes públics.<sup>45</sup>

b) El recurs de les personificacions es generalitza a totes les CA, coincidint amb l'auge del que, amb fórmules diverses, s'ha anat dient "fuga al Derecho privado"

---

<sup>42</sup> Referències bibliogràfiques: Baena del Alcázar (1988: 292-293), Ballart, X i Ramió, C. (2009:257), Saniger (2002: 130-131), Pérez Moreno (1994: 1439-1457), Razquín (2003: 392-394), Martínez-Alonso, JL i T. Ysa (2003: 40-42).

<sup>43</sup> Així, per exemple, les catalanes L 11/1981, de 7.12, de *patrimoni* i L 10/1982, de 12.7, de *finances públiques de Catalunya*, avui ja sengles Textos refosos aprovats, respectivament, pels Decrets Legislatius 1/2002 i 3/2002, ambdós de 24.12.

<sup>44</sup> Els casos de la L 1/1984, de 19.1, *reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid*, encara vigent avui tot i que hagi estat objecte de nombroses modificacions, i de la L 4/1985, de 29.3, de *l'Estatut de la Empresa Pública Catalana*, avui ja Text refós aprovat pel Decret Legislatiu 2/2002, de 24.12, i que inclou, a més de les societats, les entitats autònomes i les de dret públic.

<sup>45</sup> Així, la L 11/1996, de la *Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, avui ja Text refós, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2001, de 3.7, i el seu Títol VI regula els organismes públics (arts. 66 a 82). O les L 2/1997, de *Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Regional de Cantabria*, i 4/1999, *reguladora de los Organismos Públicos* de dita Comunitat, derogades per la L 6/2002, de 10.12, de *Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración*, i que dedica els arts 73 a 101 a l'Administració Institucional.

(Garrido, 1994: 41) o “inaplicación del Derecho Administrativo general” (Jiménez de Cisneros, 1997: 398).

- c) Malgrat disposar de competències legislatives i, per tant, d'un marge considerable d'estructuració normativa, les CA practicaran un acusat mimetisme respecte de l'Administració central en relació amb la tipologia i la regulació de les seves personificacions instrumentals en general.
- d) Atenent a la tipologia d'ens integrants de l'Administració Institucional, poden distingir-se dos models, la configuració dels quals es produeix de forma successiva.

El primer model es correspon amb la tipologia de l'Administració central abans de l'aprovació de la L 6/1997, d'Organització i Funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE), i que es detallava en la Llei general pressupostària (LGP) de 1977 (arts. 4 i 6). Aplicat aquest model, la tipologia adoptada per les CA distingia:

- els organismes autònoms (en algunes substituïda la seva denominació per la d'entitats autònomes), amb dos subtipus segons el caràcter: administratius; o comercials, industrials, financers o anàlegs;
- i les entitats de dret públic l'activitat de les quals es subjecta al dret privat (EPDP).

El segon model s'instaura després de la reforma operada a l'Administració general per la LOFAGE/1997, que diferencia dues modalitats d'organismes públics:

- els organismes autònoms, amb la desaparició de les distincions anteriors (administratius, comercials, etc.);
- i les entitats públiques empresarials, que venien a ocupar el lloc de les desaparegudes EPDP.

Malgrat les seves pretensions de racionalització i unificació, la pròpia LOFAGE contenia un règim d'excepcions (disposicions addicionals 6ª, 9ª i 10ª), referit a un número significatiu d'ens públics, el que, en el millor dels casos, suposava la consagració d'una modalitat més: la d'aquells que es regien per la seva normativa específica i supletòriament per la LOFAGE.

Doncs bé, independentment de la seva adequació a aquest model LOFAGE, també en algunes CA s'ha donat lloc a aquest *tercer* tipus d'ens públics, el dels *atípics*, caracteritzat per la seva heterogeneïtat.

Entre les CA que s'han conformat al citat model, hi ha les que ho han fet d'una manera total (suprimint la diferenciació entre organismes autònoms i adaptant la denominació d'entitats públiques empresarials),<sup>46</sup> o parcialment (adequant-se als principis o a algunes de les modificacions).<sup>47</sup>

En l'actualitat encara hi ha CA que continuen mantenint els tipus del primer model (diferenciant les entitats o organismes autònoms i respectant la fórmula de les entitats públiques de dret privat).<sup>48</sup>

Si com hem vist, les tipologies d'organismes es corresponien, amb les precisions efectuades, bé amb el primer model de l'Administració General de l'Estat (AGE), bé amb el segon, l'any 2006, aquest segon model va ser objecte de modificació amb la creació de les *agències*, com a figura específica i diferenciada de les personificacions instrumentals de l'AGE, per la L 28/2006, de 18.7, de *Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*.

Doncs bé, a partir de finals de 2007, podem ja parlar d'un *tercer model* de personificacions instrumentals autonòmiques, instaurat en la CA d'Andalusia, a partir de la L 9/2007, de 22.10, de *la Administración de la Junta de Andalucía*, i que es caracteritza principalment per incorporar la figura de les agències de la manera següent:

- reconduïx a la categoria de les *agències administratives* els organismes autònoms;

---

<sup>46</sup> El cas de Cantàbria, en la L 6/2002, ja citada (arts. 73 a 101).

<sup>47</sup> Així, el cas d'Aragó, que adopta els principis i una sola classe d'Organismes autònoms, però manté la denominació d'Entitats de Dret públic (TRLA Aragón/2001, ja citat, arts 66 a 82).

<sup>48</sup> Aquest és el cas de Catalunya, com s'aprecia en la Llei de Pressupostos per al 2010 (L 25/2009, de 23.12, art. 1. c) i d).

- reserva la de les *agències empresarials* per a les entitats de dret públic sotmeses a dret privat;
- i introdueix una nova categoria, la de les *agències de règim especial*, que suposa l'aplicació a l'àmbit autonòmic andalús de les *agències estatals* prevista en la L 28/2006, citada abans.

En tots els supòsits referits a organismes i ens públics, adscrits a un o altre model i qualsevol que sigui la seva denominació, la seva creació ha de portar-se a terme mitjançant norma de rang legal.

En principi, tal exigència sembla constituir una garantia, tot i que en si mateixa conté el mecanisme per a excepcionar, quan així convingui, el règim general.<sup>49</sup>

El compliment d'aquesta exigència s'ha portat a terme mitjançant diverses modalitats; així, a través de:

- una llei específica, que normalment es la de la seva creació.<sup>50</sup>
- les lleis pressupostàries, durant la dècada dels anys 80 i els primer anys de la dels 90, fins que el Tribunal Constitucional va censurar aquesta pràctica;
- després de l'objecció, les lleis d'*acompanyament* dels pressupostos, en els últims anys anomenades de *mesures fiscals, administratives i de l'ordre social* (MFAOS);<sup>51</sup>
- o lleis generals referides a les personificacions instrumentals, o a determinats àmbits de la seva activitat.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Com ja s'assenyalara en relació amb la Llei de Entidades estatales autónomas de 1958, "cuando en los años posteriores algún Ministro tenía la fuerza suficiente para conseguir que se dictase una ley creando un Organismo Autónomo, normalmente la tenía también para conseguir que éste resultase excluido del sistema creado en 1958" (Baena del Alcázar, 1988: 246).

<sup>50</sup> Així, per exemple, la L 20/2000, de 29.12, de *creació de l'Institut Català de les Indústries Culturals*. D'entre les posteriors poden assenyalar-se la L 6/2006, de 26.5, de *creació de l'Agència Catalana de la Joventut*, i la L 15/2007, de 5.12, de *l'Agència Catalana de Turisme*.

<sup>51</sup> Serien els supòsits de les lleis de MFAOS per a 2004:

- La L 26/2003, de 30.12 (Aragón), en els seus arts. 37 a 43 modifica la regulació de set dels seus organismes públics.

- La L 13/2003, de 23.12 (Castilla y León), que dedica el Capítol IV del seu Títol II a la *Reordenación del Sector Público de la Comunidad* (arts. 43 a 54).

<sup>52</sup> Com es va fer mitjançant la L 10/1996, de 5.11, de *actuación de entes y empresas participadas en las que tiene participación mayoritaria la Junta de Galicia en materia de personal y contratación*, i que estenia el seu àmbit d'aplicació a entitats de dret públic, fundacions i societats mercantils participades majoritàriament.



En qualsevol cas, la seva vinculació amb la llei permet assegurar un aspecte molt important: la seva consignació expressa en les lleis anuals de pressupostos, dada *rellevant* en ordre a la *transparència* d'aquests organismes.

La forma normal d'extinció d'aquests organismes és mitjançant llei, excepte que la de creació habiliti per fer-ho mitjançant decret del Govern en els supòsits que determini (transcurs del temps prefixat o consecució dels seus objectius), de forma anàloga, doncs, a la que es recull en la LOFAGE/1997 (64.1.b).

## **B) Organització.**

Pel què fa a l'organització i funcionament, amb caràcter general pot dir-se que en la llei de creació de l'entitat es detallen els òrgans i les competències assignades, per bé que aquestes poden expressar-se també en els estatuts.

D'ordinari es configuren un mínim de tres òrgans:

- un de col·legiat, amb denominacions vàries, com *junta de govern* o *consell rector* o, si es tracta d'entitats comercials o financeres, o de les de dret públic sotmeses a dret privat, *consell d'administració*;
- i dos òrgans unipersonals, la *presidència* i la *gerència* o *direcció*;
- eventualment, poden afegir-se altres òrgans: un de col·legiat (de composició més reduïda, com ara una *comissió executiva*) o unipersonals (*vicepresidència* o *administrador/a*).

Aprofundint més en l'anàlisi de l'organització, s'ha de dir que la regulació bàsica dels òrgans administratius la trobem a l'art. 11 de la L 30/1992, que disposa el següent:

*“1. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.*

*2. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los*

*siguientes requisitos:*

*a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.*

*b) Delimitación de sus funciones y competencias.*

*c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.*

*3. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.”*

Naturalment, són els òrgans col·legiats els cridats a acollir representació dels ens locals, fonamentalment a partir de la seva incorporació en el si de l'òrgan, el qual està integrat per:

- la presidència,
- les vocalies que es determinin a la seva norma de creació,
- i assistits de la secretaria, que d'ordinari no forma part de l'òrgan col·legiat (té veu, però no vot).

La regulació bàsica dels òrgans col·legiats la trobem a la L 30/1992, art. 22, 25 (apartat 1), 26 i 27 (apartat 1 i 4), ja que la STC 50/1999, de 6.4, va declarar que no tenien caràcter bàsic els art. 23, 24, i 25 (apartats 2 i 3) i 27 (apartats 2, 3 i 5).

Complementant la resta de preceptes bàsics de la L 30/1992 sobre els òrgans administratius, la legislació catalana reguladora ha estat constituïda per la L 13/1989, i ara per la LRJPCat/2010.<sup>53</sup> D'aquesta llei i als efectes del nostre treball, interessa destacar els preceptes següents:

- a) Els relatius al règim jurídic dels òrgans col·legiats: art. 13 a 20.
- b) L'article 69, sobre *INTERVENCIÓ DE LES ENTITATS QUE INTEGREN L'ADMINISTRACIÓ LOCAL*, que prescriu el següent:

---

<sup>53</sup> Aprovada pel Parlament de Catalunya el 27.7.2010, es tracta de la L 26/2010, publicada en el DOGC núm.5686, de 5.8.2010.

*“L’òrgan responsable de la tramitació d’un projecte de disposició reglamentària ha d’adoptar les mesures necessàries per a fer possible la participació de les entitats locals de Catalunya en el procediment d’elaboració quan el projecte de disposició reglamentària les afecti de manera específica.”*

- c) L’article 117, sobre *PARTICIPACIÓ EN ÒRGANS DE COOPERACIÓ*, que determina:

*“Les administracions públiques poden crear específicament òrgans de cooperació, que no tenen personalitat jurídica, amb la integració d’altres administracions, organismes o entitats públiques, o determinar-ne la participació en els ja existents, quan les actuacions respectives puguin afectar llurs competències o interessos.”*

Val a dir, finalment, que l’articulació de la cooperació entre els ens locals i la Generalitat a partir de la incorporació de representants d’aquells en entitats dependents d’aquesta constitueix, també, una manifestació d’una de les facetes del principi d’autonomia local: el d’assegurar l’efectivitat del dret dels ens locals a participar en els assumptes que afectin els seus interessos (CE, 137; EAC/2006, 84.3; Carta Europea d’Autonomia Local – CEAL/1989, 4.6 i L 7/1985, 2.1).

Formulades les consideracions anteriors, estem en disposició d’analitzar més detalladament les possibilitats de cooperació entre la Generalitat i els ens locals en els àmbits de les entitats autònomes i les entitats de dret públic sotmeses a dret privat, així com en els dels òrgans col·legiats de l’Administració de la Generalitat.

## **5.2. Les entitats autònomes de la generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.**

### **5.2.1. Concepte i regulació.**

#### **A) Concepte.**

Tal com ja s'ha comentat, a l'Administració de la Generalitat, trobem dos tipus d'entitats autònomes:

- les de caràcter administratiu; i
- les de caràcter comercial, industrial o financer;
- malgrat que no recull la legislació catalana una definició.

Les entitats autònomes de caràcter administratiu poden definir-se com les personificacions instrumentals dependents de la Generalitat, creades a l'empara i sotmeses al Dret públic, que desenvolupen activitats i funcions administratives.

L'altre tipus d'entitats autònomes tenen la característica de ser personificacions instrumentals dependents de la Generalitat i creades a l'empara del Dret públic, amb la peculiaritat que *“realitzen operacions o presten serveis de caràcter principalment comercial, industrial o financer”* (art. 3.1. del Text refós de l'Estatut de l'Empresa pública catalana, aprovat pel DLeg. 2/2002, de 24.12).

D'acord amb la L 25/2009, de 23.12, *de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a 2010*, integren les respectives modalitats les entitats següents:

- a) Entitats autònomes de caràcter administratiu i pressupostos respectius (art. 1.1.c):

Taula 3. Entitats autònomes de caràcter administratiu

ENTITATS	IMPORT (EUROS)
Patronat de la Muntanya de Montserrat	3.914.020,00
Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEFC)	12.721.355,95
Consell Català de l'Esport	71.622.390,85
Servei Català de Trànsit	126.403.449,41
Institut de Seguretat Pública de Catalunya	18.302.933,37
Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat)	10.226.424,00
Agència Catalana del Consum	14.949.905,60
Centre d'Estudis d'Opinió	1.950.388,55
Autoritat Catalana de la Competència	1.979.208,64
Escola d'Administració Pública de Catalunya	10.429.341,22
Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre (IDECE)	1.777.584,27
Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran	997.140,00
Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada	5.533.783,00
Institució de les Lletres Catalanes	3.247.040,00
Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya	4.031.794,59
Museus d'Arqueologia	6.415.888,66
Biblioteca de Catalunya	11.190.273,25
Institut d'Estudis de la Salut (IES)	5.574.126,53
Agència Catalana de Seguretat Alimentària	1.211.895,57

Institut Català d'Avaluacions Mèdiques	3.780.100,00
Agència de Protecció de la Salut	50.138.000,00
Institut Català de la Vinya i el Vi (Incavi)	5.026.914,52
Institut per a la Promoció i la Formació Cooperatives (IPFC)	567.121,80
Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)	526.305.022,89
Institut Català de les Dones (ICD)	11.711.605,37
Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció	15.947.765,01
Total (sense consolidar)	925.955.473,05

b) Entitats autònomes de caràcter comercial o financer i pressupostos respectius (art. 1.1.d):

Taula 4. Entitats autònomes de caràcter comercial

ENTITATS	IMPORT (EUROS)
Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat (EADOP)	8.662.520,00
Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA)	23.805.035,00
Institut Català del Crèdit Agrari (ICCA)	97.100.388,31
Agència Catalana de Certificació	5.012.000,00
Entitat Autònoma de Difusió Cultural	3.336.857,66
Total (sense consolidar)	137.916.800,97

### **B) Regulació.**

La regulació de cada entitat ve constituïda per la respectiva llei de creació i les normes reglamentàries que la desenvolupen, i amb caràcter general per:

- Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya (TRLP), aprovat pel DLeg. 1/2002, de 24.12.
- Text refós de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana (TREP), aprovat pel DLeg. 2/2002, de 24.12: art. 1 a 20, en relació amb les EA comercials, industrials o financeres.
- Text refós de la Llei de Finances Públiques de Catalunya (TRLFP), aprovat pel DLeg. 3/2002, de 24.12: especialment, art. 35 a 53 bis.
- La LCSP/2007, pel què fa a la contractació.
- L'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, aprovat per la Llei estatal 7/2007, de 12.4, el Text únic de la funció pública de Catalunya, aprovat pel DLeg. 1/1997, de 31.10, i altres normes que els despleguen.
- L 53/1984, de 16.12, de *incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas*, la L 21/1987, de 26.11, d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, i la L 13/2005, de 27.12, d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.
- Les successives lleis de pressupostos i de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social aprovades per a cada exercici pressupostari.

### **5.2.2. Mecanismes de representació dels ens locals.**

El principal mecanisme de representació dels ens locals en les entitats autònomes ve donat per la incorporació en els seus òrgans col·legiats. En aquest sentit podem assenyalar els exemples següents:

Entitats autònomes de caràcter administratiu:

- Escola d'Administració Pública de Catalunya; Consell Rector: 7 representants d'entitats associatives d'ens locals (L 4/1987, de 24.3, art. 8, segon paràgraf, lletra b).
- Patronat de la Muntanya de Montserrat; Ple: alcaldes dels municipis de Bruc, Collbató, Monistrol de Montserrat i Marganell; presidents dels consells comarcals de l'Anoia, Bages i Baix Llobregat; presidents de les diputacions de Barcelona,

Girona, Lleida i Tarragona; Comissió Executiva: 1 representant de la Diputació de Barcelona, i 1 dels quatre municipis designat per acord entre ells (L 10/1989, de 10.7, 4, 13 i 15).

- Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT); Consell Català d'Estadística: 2 representants dels consells comarcals (un per als de 75.000 habitants o més i un altre per als de menys), un representant per cadascuna de les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, un representant de l'Ajuntament de Barcelona, i dos representants dels ajuntaments catalans (un per als de més de 75.000 habitants i un altre per al de menys –sic); els representants dels consells comarcals i dels ajuntaments són designats una vegada consultades les entitats associatives dels ens locals més representatives a Catalunya (L 23/1998, de 30.12, art. 11, i D 18/2009, de 17.11, art. 8.2.c).

### **5.3. Les entitats de dret públic sotmeses a dret privat de la generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.**

#### **5.3.1. Concepte i regulació**

Com la seva mateixa denominació indica, aquestes entitats estan constituïdes a l'empara del dret públic i ajusten la seva activitat al dret privat, per bé que s'han de sotmetre al dret públic en determinats àmbits: contractació; pressupostari i de compatibilitat; selecció de personal i aquells altres que estableixi la legislació aplicable.

En aquest sentit els és d'aplicació la normativa general esmentada a l'apartat anterior sobre les entitats autònomes, amb les especialitats que resultin de la seva naturalesa específica. Així, per exemple, aquelles entitats que tinguin la condició de poders adjudicadors, però no d'Administracions públiques, hauran d'observar tan sols una part de les prescripcions de la LCSP/2007, en els termes ja vistos en relació amb les fundacions i societats (apartats 3.2.3, 3.3, respectivament).



D'acord amb la L 25/2009 de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a 2010, les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat i les entitats assimilades a efectes pressupostaris són les següents (art. 1.1.e):

Taula 5: entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat

<b>ENTITATS</b>	<b>IMPORT (euros)</b>
Centre d'Alt Rendiment Esportiu (CAR)	26.130.550,00
Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament	39.343.700,80
Memorial Democràtic	3.700.000,00
Institut Català Internacional per la Pau	2.300.040,00
Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112 Catalunya	9.089.452,58
Institut Català de Finances (ICF)	1.628.103.994,63
Institut Català d'Energia (ICAEN)	18.967.242,90
Agència Tributària de Catalunya	33.335.788,80
Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació	285.785.895,45
Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya	327.528.746,94
Institut Cartogràfic de Catalunya (ICC)	23.681.904,07
Ports de la Generalitat	20.142.123,71
Institut Català del Sòl (INCASOL)	521.837.019,10
Infraestructures Ferroviàries de Catalunya	802.888.541,47
Institut Geològic de Catalunya	12.011.919,58
Centre d'Iniciatives per a la Reinserció (CIRE)	37.629.080,00
Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA)	357.539.235,00
Institut Català de les Indústries Culturals	53.666.936,60

Consell de l'Audiovisual de Catalunya	10.667.921,12
Consell Nacional de la Cultura i de les Arts	15.500.670,77
Institut de Diagnòstic per la Imatge (IDI)	28.766.408,77
Gestió de Serveis Sanitaris (GSS)	58.293.771,25
Institut d'Assistència Sanitària (IAS)	101.766.515,21
Gestió i Prestació de Serveis de Salut (GPSS)	20.454.955,20
Agència d'Avaluació de Tecnologia i Recerca Mèdiques (AATM)	4.414.227,09
Institut Català d'Oncologia (ICO)	164.717.236,67
Banc de Sang i Teixits (BST)	73.803.265,00
Parc Sanitari Pere Virgili (PSPV)	25.340.962,42
Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA)	42.098.517,92
Consell Català de la Producció Integrada	1.173.503,00
Consell Català de la Producció Agrària Ecològica	1.435.349,40
Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM)	191.142.992,81
Laboratori General d'Assaigs i Investigacions (LGAI)	4.680.000,00
Institut d'Investigació Aplicada de l'Automòbil (IDIADA)	14.000.000,00
Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca	48.967.673,61
Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya	3.400.159,80
Agència Catalana de Turisme	22.555.000,00
Consell Nacional de la Joventut de Catalunya	593.770,18
Agència Catalana de la Joventut	22.234.112,00
Agència Catalana de l'Aigua (ACA)	1.117.542.415,00
Agència de Residus de Catalunya	125.277.980,24

Centre de la Propietat Forestal	8.778.596,59
Aigües Ter-Llobregat (ATLL)	347.926.327,43
Servei Meteorològic de Catalunya	7.967.775,84
<b>Total (sense consolidar)</b>	<b>6.667.182.278,95</b>

### 5.3.2. Mecanismes de representació dels ens locals.

També en aquest tipus d'entitats el mecanisme de representació dels ens locals més utilitzat és el d'incorporació en el si d'òrgans col·legiats. En aquest sentit es poden assenyalar els exemples següents:

- Agència Catalana de Consum; Consell de Direcció: quatre vocals en representació de l'Administració local, proposats per les seves organitzacions representatives (L 9/2004, 24.12, art. 7.1.f).
- Agència Catalana de Turisme: la pertinença als òrgans col·legiats ve condicionada per l'èmfasi sobre el sector que recullen les normes reguladores. Així, la representació dels ens locals al *Consell de Direcció* i al *Consell General de Participació* s'articula a partir de *representants de les entitats de promoció turística més representatives de caràcter territorial i sectorial, i en especial de les entitats titulars de les marques turístiques més significatives*, el que porta a què ho siguin *persones a proposta dels Patronats de Turisme Costa Brava-Girona; de les diputacions de Tarragona i Lleida; del Consorci Turisme de Barcelona i de l'Àrea de Turisme de la Diputació de Barcelona; de l'Ens de Promoció Turística d'era Val d'Aran; i, finalment, dues persones designades per les entitats municipalistes de Catalunya* (vegeu la L 15/2007, de 5.12, art. 6.2.e) i 7.2.f) i j), i D 192/2009, de 9.12, art. 7.2, lletres e) a j), 8.2.g) i h), penúltim paràgraf).

#### **5.4. Els òrgans de la generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.**

A diferència de les figures analitzades en els dos apartats anteriors, que integren sengles modalitats de personificacions instrumentals dependents de la Generalitat de Catalunya, en aquest apartat ens centrem en òrgans col·legiats integrats en l'Administració autonòmica, és a dir, sense que s'hagi produït un desdoblament en no tenir una personalitat jurídica diferenciada.

Pel que fa al concepte d'aquests òrgans es donen per reproduïdes les consideracions efectuades amb caràcter general sobre els òrgans administratius (final apartat 4.1), tot afegint sobre els òrgans col·legiats en concret que el seu nombre és molt elevat.<sup>54</sup>

D'entre aquests òrgans col·legiats s'ha seleccionat una mostra dels que incorporen representants dels ens locals, el detall dels quals es reproduïx a continuació.

##### a) Departament de Presidència

Patronat de la Vall de Núria, representants de la Diputació de Girona, Ajuntament de Querolbs i Consell Comarcal del Ripollès (Decret 153/1995, de 7.3).

##### b) Acció Social i Ciutadania

Consell Assessor de les Polítiques de Joventut; vicepresidències: un/a representant de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques de Catalunya i un/a representant de la Federació de Municipis de Catalunya (Ordre ASC/443/2009, de 2.10, art. 3.1).

##### c) Cultura i Mitjans de Comunicació

---

<sup>54</sup> La relació d'òrgans col·legiats ha estat facilitada per la Direcció General de Modernització de l'Administració, del Departament de Governació i Administracions públiques de la Generalitat de Catalunya, en data 26.7.2010.

Patronats de diversos museus (Val d'Aran, p. ex.), castells (així, Cardona) i altres institucions culturals, amb representació del municipi i eventualment del consell comarcal i de la diputació vinculats; el cas del Patronat del Castell de Miravet: amb representants de l'Ajuntament de Miravet, Consell Comarcal Ribera d'Ebre i Diputació de Tarragona (Decrets 176/1990, de 16.7, art. 2.2, i 182/1992, de 4.8, art. 1).

d) Economia i Finances

Junta Consultiva de Contractació Administrativa: dos/dues vocals en representació de les organitzacions associatives d'ens locals de Catalunya, designats/des pel conseller o consellera d'Economia i Finances, a proposta d'aquestes organitzacions (D 376/1996, de 2.12, art. 7 i 10, en la redacció donada pel D 82/2007, 3.4)

e) Governació i Administracions Públiques

Comissió de Delimitació Territorial: vuit representants de les entitats locals de Catalunya, quatre a proposta de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques de Catalunya, i quatre a proposta de la Federació de Municipis de Catalunya (D 225/2002, de 27.8, art. 6);

Comissió de Govern Local de Catalunya: dotze representants de les entitats locals de Catalunya, sis a proposta de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques de Catalunya, i sis a proposta de la Federació de Municipis de Catalunya (D 29/2002, de 5.2, art. 4).

## **6. PRESTACIÓ DE SERVEIS PÚBLICS EN EL MARC DE LA GOVERNANÇA MULTINIVELL.**

### **6.1 L'activitat del sector públic: polítiques i serveis públics en el marc de la governança multinivell.**

No és l'objecte d'aquest estudi centrar-nos en l'anàlisi de l'activitat de les institucions pròpiament sinó més aviat en com desenvolupen aquesta activitat i, en concret, en el moment en què estableixen mecanismes de cooperació per a desenvolupar aquesta activitat. Ara bé, cal tenir present que en bona mesura serà aquesta l'element catalitzador de les relacions i, per tant, val la pena aturar-se breument en el que configurarà l'element detonador de la creació d'una xarxa o eina.

El terme política pública ha estat tractat essencialment des de la ciència política i tot i que la seva distinció pot resultar confusa, nosaltres hem optat per la proposta clàssica de Meny i Thoenig que les defineixen com "el resultat de l'activitat d'una autoritat investida de poder públic i amb legitimitat governamental (...) una política pública és un programa d'acció propi d'una o diverses autoritats públiques o governamentals en un àmbit sectorial de la societat o un espai territorial concret" (Meny & Thoenig, 1992). Aquesta definició resulta prou àmplia per a poder abordar temes de naturalesa molt diversa i ens ofereix, alhora, una certa delimitació.

Els conceptes de servei públic utilitzats per la literatura jurídica i la jurisprudència podrien ubicar-se en un continu definit pel progressiu acotament del concepte al voltant de les activitats prestacionals de l'Administració Pública. Així, el concepte més ampli de servei públic s'empraria per definir tota activitat que serveixi l'interès públic i que satisfaci una necessitat general, ja sigui duta a terme per particulars, ja sigui desenvolupada per les administracions públiques a través de qualsevol de les seves activitats (Ortega Bernardo 2006: 57-58). Semblant amplitud del concepte li fa perdre tot valor jurídic i descriptiu, ja que és enormement complicat establir els límits objectius i subjectius del servei públic, més enllà del simple fet que es tracta d'activitats en les quals els poders públics no s'abstenen d'intervenir .

Per contra, la noció més estricta de servei públic al·ludeix a l'activitat prestacional desenvolupada en exclusiva per l'Administració Pública, que pot contractar la seva gestió amb els particulars mitjançant la corresponent concessió. Per a un sector doctrinal del dret administratiu la reserva ha estat un tret definitori del servei públic (García de Enterría o García-Trevijano, entre d'altres). No obstant això, aquest estricte concepte encaixa escassament amb l'activitat prestacional que desenvolupen les administracions en general, i l'Administració local en particular, que proporciona serveis no necessàriament reservats en exclusiva a l'Administració.

Així, l'opinió doctrinal més generalitzada sobre la conceptualització del servei públic considera aquest tipus d'activitat de l'Administració com una activitat prestacional desenvolupada per les administracions públiques, una vegada que se li hagi assignat normativament la corresponent competència funcional sobre la matèria o activitat de la què es tracti (Ortega Bernardo 2006: 59).

Per tant, la nota objectiva que caracteritza el servei públic és que constitueix una activitat tècnica que reporta utilitat immediata al destinatari d'aquesta activitat (així, el subministrament d'aigua, l'accés a biblioteques, el transport urbà ... etc) (Martínez-Alonso Camps 2007: 62). No obstant això, l'exclusivitat no és necessàriament una nota definitiva del desenvolupament d'aquesta activitat tècnica que pot constituir una activitat de persones jurídic-privades. El que converteix a aquesta activitat en pública és, d'una banda, el seu obvi desenvolupament per organitzacions públiques però, sobretot, el fet que aquesta activitat prestacional hagi de ser desenvolupada de forma contínua i regular, i d'acord amb criteris d'universalitat i igualtat, el que determina que les prestacions han de ser dissenyades per utilitzar-pel conjunt dels ciutadans (individus o col·lectivitats), assegurant la igualtat d'accés a aquestes. Aquest tret pot prendre especial importància en l'àmbit de les relacions multinivell ja que, tot i que poden estar destinades a prestar un determinat servei a la ciutadania, els participants en el procés seran diferents institucions que potser no tenen definida la responsabilitat de fer-ho de forma nominal.

La definició i la identificació de les prestacions en l'àmbit local està envoltada de certes peculiaritats derivades de la pròpia Llei reguladora de les bases del règim local (Llei 7 / 1985, de 2 d'abril, d'ara endavant LrBRL). La LrBRL defineix formalment una sèrie de serveis que els ajuntaments estan obligats a prestar en funció de la seva població (art. 26 i. 86.3) però, a més, considera servei local qualsevol activitat prestacional derivada de l'assumpció de qualsevol de les competències que a l'empara dels articles 25, 27.1 i 28 serveixin per a "(...) satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal". Com és ben sabut, aquesta clàusula habilitant per a la intervenció dels ajuntaments en àmbits materialment reservats a d'altres nivells de govern obre el camí al desenvolupament de serveis públics no per la via de la reserva de llei per al desenvolupament d'aquesta prestació en condicions d'exclusivitat, sinó per al desenvolupament de qualsevol activitat prestacional per la via de la seva connexió amb les competències materials del propi municipi, el que no converteix a l'ajuntament en titular de la activitat ni exclou una eventual prestació a iniciativa dels particulars (Ortega Bernardo 2006: 65).

Des del punt de vista subjectiu, el servei públic local és desenvolupat per una entitat pública local, bé directament, bé indirectament a través d'alguna de les figures de gestió de serveis (concessió, gestió interessada, concert i societat d'economia mixta) previstes per la legislació. Òbviament, el concepte "entitat pública local" abasta tant als propis municipis com als seus personificacions instrumentals (organismes autònoms, entitats públiques empresarials i societats de capital íntegrament públic), així com a totes aquelles figures manifestades de l'acord i cooperació administrativa, tant si donen lloc a una nova persona jurídica-mancomunitats i consorcis-, com si no, com podria ser el cas de la gestió per conveni (Martínez-Alonso Camps 2007: 60).

D'altra banda, els títols competencials que habiliten l'activitat de la Generalitat de Catalunya es troben recollits en la Constitució espanyola i en l'Estatut d'Autonomia i es concreten després mitjançant normativa sectorial. La distinció de títols competencial constitueix una matèria que no resulta pacífica; no ho és en la seva relació amb l'Estat i no ho és amb la relació amb els ens locals. En aquest segon cas, no es tracta tant de problemes vinculats al conflicte de competències i a la definició de qui seria el titular



en cada cas, sinó més aviat de les conseqüències pràctiques de l'assumpció de les responsabilitats i, fonamentalment de la coordinació de l'activitat i de l'impacte pressupostari que pugui implicar en cada cas. En efecte, sovint els ens locals han reivindicat que el desenvolupament d'activitats no pròpies, en termes generals pròpies d'administracions superiors, genera una despesa per a la qual no han estat dotats.

En el cas de l'activitat desenvolupada mitjançant eines de cooperació, aquestes delimitacions es difuminen i el ventall de possibilitats és ampli. Així, podem trobar activitats de responsabilitat local prestades mitjançant una eina de cooperació i, per tant, on la Generalitat de Catalunya participarà d'una matèria que no li és pròpia. Podem trobar també matèries pròpies de la Generalitat de Catalunya en la implementació de les quals s'incorporen ens locals i, per últim, podem trobar matèries de naturalesa concurrent o compartida com a objecte de la cooperació interinstitucional. Cal dir que l'establiment de vincles entre administracions constitueix un element fonamental de l'estratègia de desenvolupament i de cooperació local, i es manifesta de forma creixent en un ventall cada vegada més ampli de matèries. El sentit i la direcció de l'objecte de la cooperació pot generar certs impactes en el mapa de distribució de responsabilitats i en les formes de prestació dels serveis que hi són relacionats.

La quotidianitat ha començat a superar les definicions i delimitacions tradicionals; La prestació i implementació interinstitucional planteja algunes dificultats ja que s'està creant un nou model d'actuació dels sectors públics a partir d'instruments jurídics preexistents i, com hem vist, molt regulats. La idea fonamental dels estudis de la governança multinivell en aquest marc implicaria que hem arribat a una situació on el govern està disseminat entre diferents nivells o jurisdiccions, i la resposta als problemes públics, així com la prestació de serveis associada, es materialitza de forma cada vegada més complexa i, en general, a través de diferents nivells de govern i mitjançant l'establiment de xarxes de prestació de serveis.

## **6.2 El marc de la governança multinivell.**

El que vol expressar el concepte governança multinivell en aquest estudi no és més que la incardinació d'una forma diferent de governar (la governança) en territoris i jurisdiccions on les relacions entre nivells de govern són sovint al mateix temps verticals i horitzontals (multinivell), tot incloent més d'una institució i actors amb capacitat per prendre decisions més o menys coactives (xarxes). Si bé es cert que aquest marc teòric excedeix amb escreix el nostre objecte d'estudi (les relacions cooperatives Generalitat - ens locals), també és cert que és fonamental per contextualitzar i comprendre el fenomen que estem analitzant en la seva completud i complexitat, més enllà de la lupa reductora que nosaltres aplicarem en aquest estudi.

### **6.2.1 La definició del terme.**

Del terme governança en tenim gairebé tantes definicions com autors, però pel que ens interessa aquí ens podem acollir a la caracterització clàssica de Rhodes que inclou els conceptes d'interdependència entre organitzacions, interaccions entre els membres, necessitat de negociar i acordar, així com nivell d'autonomia respecte del govern central (Rhodes, 1997). D'aquesta enumeració el que ens interessa bàsicament és la nova forma d'entendre la manera de governar que se'n desprèn, allunyada dels enfocaments clàssics del govern estrictament jeràrquic i burocratitzat, pilotat i dirigit per un "centre" gairebé omnipresent i omnipotent. Ultra el concepte inclou la pluralització d'actors implicats en el govern, una interacció menys autoritària i més cooperativa (AAVV, 1997), així com també el desplaçament dels governs centrals vers un paper, moltes vegades, d'iniciador. Correlativament, el paper dels governs locals passa a ser també d'acompanyament i de direcció del conjunt, a banda de prestador de serveis (M. Goldsmith, 2003).

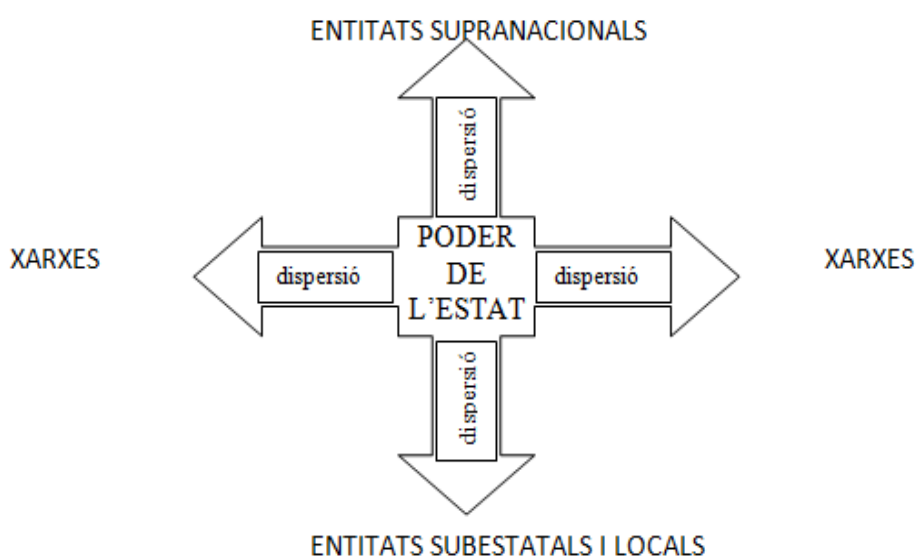
De fet, la governança identifica moltes vegades un mètode de govern "sense govern" (Rosenau & Czempiel, 1992). El terme s'utilitza per descriure, en la majoria dels casos, una multiplicitat d'actors públics i privats que intervenen tant en la fase de determinació de l'agenda política, com en la fase de la implementació, com fins i tot en

la fase de decisió; i que estan més o menys integrats en xarxes que, caracteritzades per l'absència de relacions estrictament jeràrquiques, cooperen en diferents nivells de govern. Així, les polítiques són més el producte compost d'aquestes relacions, que una provisió establerta estrictament de forma *top-down*. Part de l'èxit del terme es basa en que actualment l'acció pública, ja sigui a escala estatal com a escala internacional, funciona de la mateixa manera i amb la mateixa lògica.

Per altra banda, el terme multinivell es refereix a una nova forma d'expressar les relacions institucionals basat fonamentalment en la dispersió del govern, és a dir, la distribució de l'autoritat entre nivells de govern (L. Hooghe & Marks, 2001a). Així doncs, la variable dependent de base és la forma de distribució del poder i la seva articulació sobre el territori. Segons Hooghe i Marks (2001b) la dispersió del govern central, en general, es caracteritza per tenir una triple direcció:

1. Dispersió cap a nivells superiors de govern (nivells supraestats)
2. Dispersió cap a nivells inferiors de govern (subestats i locals)
3. Dispersió cap a les bandes (xarxes horitzontals i partenariats públic-privats)

**Figura 1: La dispersió del govern.**



Font: elaboració pròpia

Val a dir que la irrupció de la Unió Europea ha determinat en gran mesura la generalització del terme. I, de fet, potser la millor manera de caracteritzar el govern

de la Unió Europea -que tant ha afectat a aquest canvi de paradigma- és precisament aquest, on els diferents actors operen a diferents nivells i sota una quantitat diversa d'oportunitats i barreres (Carmichael & Midwinter, 2003).

En aquest sentit, l'existència de poders polítics responsables (ja sigui en la vessant de la decisió o la implementació) davant dels ciutadans i no davant dels "governos centrals" en la prestació de serveis genera un poder molt més territorialitzat, implicant un govern multinivell i, per tant, relacions intergovernamentals (Jordana, 2003)

En qualsevol cas una caracterització completa i detallada de la governança multinivell ha d'incloure els elements següents (Papadopoulos, 2003) :

1. Resulta de la necessitat de contrarestar les dinàmiques centrífugues i de fragmentació d'interessos causades per diferències territorials, sectorials, o de classe que es veuen immerses en relacions de mútua interdependència.
2. Pretén millorar els recursos dels actors en termes de coneixement, d'organització i d'autoritat en el procés d'elaboració de polítiques públiques.
3. Inclou xarxes d'actors públics que representen diferents nivells territorials, diferents nivells administratius i representen diferents interessos en funció de l'àmbit sectorial que representen.
4. Pressuposa una tendència en aquestes xarxes a mostrar un interès pel compromís i l'acord, cercant visions comunes dels problemes i les solucions.
5. Acostuma a portar a formes institucionalitzades de presa de decisions i estructures poc visibles i que escapen al control de les institucions representatives clàssiques.

### **6.2.2. Els enfocaments que han tractat la dispersió del govern.**

Per analitzar aquesta dispersió del govern els diferents enfocaments científics han anomenat el fenomen de diferents maneres, tot prenent diferents perspectives d'anàlisi. La següent figura enumera les diferents denominacions que prenen els estudis de la dispersió del govern en funció de la variable estudiada:

**Figura 2. Les denominacions de la dispersió del Govern**

<i>European Union studies</i>	Multitiered, multi-level governance; network governance; consortio and condominio
<i>International relations</i>	Multilateral cooperation; global governance; fragmentation; multiperspectival governance
<i>Federalism</i>	Multiple jurisdictions; multi-level government or governance; multicentered governance; matrix of authority; decentralization; competing jurisdictions; market-preserving federalism; FOCJ
<i>Local government</i>	Multiple local jurisdictions; fragmentation vs. consolidation; polycentric governance
<i>Public policy</i>	Polycentric governance; governance by networks; multi-level governance

Font: (L. Hooghe & Marks, 2003: 236)

Així doncs, i pel que ens interessa aquí, el concepte de governança multinivell ens serveix per emmarcar una realitat que afecta tant als governs locals com a les polítiques públiques que presten, com a les relacions entre Generalitat i ens locals. En aquest sentit, existeix una pluralitat d'enfocaments científics que presenten particularitats i característiques pròpies. Aquest estudi es situa precisament en les anàlisi focalitzades en els governs locals i en les polítiques públiques.

### **6.2.3. La tipologia de Marks i Hooghe.**

Seguint encara a Hooghe i Marks (2003) ens trobem amb que identifiquen dues grans tipologies de governança multinivell, que responen també a conceptes molt diferents de com s'ha d'articular el poder sobre el territori.

La primera tipologia identificada es relaciona amb una certa idea federal dels sistemes de govern. Aquesta tipologia anomenada "Tipus I" es caracteritza per:

- 1) Els nivells de govern tendeixen a ser d'àmbit general;
- 2) les unitats de govern no comparteixen competències;
- 3) existeix un nombre limitat de nivells de govern; i
- 4) es tendeix a configurar estructures institucionals estables

(L. Hooghe & Marks, 2003: 236-237).

En contraposició a aquesta, ens trobem amb una segona tipologia (Tipus II) que presenta els fonaments intel·lectuals dels economistes neoclàssics i els teòrics de la “public choice”. En aquesta tipologia els elements són:

- 1) els nivells de govern estan especialitzats –són “indústries prestadores de serveis”-;
- 2) les unitats de govern comparteixen competències en funció de la millor fórmula que internalitza costos i beneficis;
- 3) existeix una gran diversitat de nivells de govern; i
- 4) ens trobem davant d’una arquitectura institucional flexible i mal·leable (L. Hooghe & Marks, 2003: 237-239).

Aquests dos tipus de governança multinivell ens porten indefectiblement cap a dues concepcions ben diferents del govern -en sentit ampli- i de la prestació de serveis associada. En funció de quin dels dos tipus de governança multinivell s’estigui establert podrem trobar patrons d’estabilitat en les relacions intergovernamentals (Tipus I), o bé patrons de diversitat i canvi (Tipus II).

Ambdós models pretenen una distribució més eficient de la decisió i la implementació, però tots dos models ens condueixen a arquitectures institucionals i patrons de relació entre governs completament diferents. En aquest sentit, una de les preguntes que fonamenten aquest estudi és també: en quina de les dues concepcions anteriors podríem incloure les relacions entre Generalitat i Governos locals?

### **6.3. El disseny de xarxes de provisió i prestació de serveis públics.**

#### **6.3.1 Els motors del canvi.**

Un dels primers informes de la OCDE relatius a la direcció dels sistemes de govern – *Managing across levels of government*, de 1997- ja avançava els canvis estructurals que s’estaven duent a terme en les relacions sempre complexes de la parella “poder-territori”, i destacava sobretot dos grans processos de canvi:

1. Per una banda la reorganització territorial a nivell sub-estatal, tendent a reforçar regions i governs intermitjos.
2. Per altra banda, la racionalització de l'espai local, bàsicament mitjançant la creació d'unitats locals viables des d'un punt de vista econòmic.

I especialment pel cas espanyol aquest informe ja advertia que “Els ajuntaments tenen en teoria moltes funcions. A la pràctica són poques i estan relacionades amb decisions preses pel govern central o pel regional”<sup>55</sup>. També Goldsmith, ens fa partícips de l'especialitat, en aquest cas sud-europea, de la manca de capacitat dels ajuntaments per haver estat deixats de banda en la determinació de molts serveis lligats a l'Estat del Benestar (M. Goldsmith, 2003). En aquest sentit, la realitat catalana es manifesta també per la hipernormativització que dificulta la gestió de molts serveis. Així, la Generalitat tot sovint es reserva la direcció i coordinació dels serveis, mentre que els governs locals queden relegats sovint a funcions merament administratives i de prestació.

Tots aquests factors, interrelacionats, es poden considerar com a motors de canvi i evolució dels sistemes anteriors a l'“explosió” multinivell.

Així, l'estudi d'aquesta realitat multinivell, i d'aquestes forces motrius, ha seguit bàsicament tres enfocaments, que pretenen contestar a les mateixes preguntes, però per camins diferents. Aquest tres enfocaments són: per una banda els estudis centrats en les relacions intergovernamentals<sup>56</sup>, els estudis relacionats i que analitzen el fenomen de les reformes endegades per la “New Public Management”<sup>57</sup>, i finalment una tercera corrent, estretament lligada a les relacions intergovernamentals, que s'anomena genèricament *Central-Local relations*<sup>58</sup> i que es focalitza en les relacions de

---

<sup>55</sup>(AAVV, 1997), pàgina 25.

<sup>56</sup> Bàsicament: (Agranoff, 2010)(Agranoff & Bañón Martínez, 1998)(Argullol i Murgadas, 2004; López Nieto, 2008; Montero, 2001)(Martínez-Alonso Camps, Ysa Figueras, 2003)(Martínez-Alonso Camps, 1998; Martínez-Alonso Camps, 1998)

<sup>57</sup> Bàsicament: (Bel i Queralt, 2006; Bel & Fageda, 2007; Blair, 2002; Frey & Eichenberger, 1999; S. Goldsmith & Eggers, 2004; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Longo et al., 2007; Matland, 1995; O'Toole & Meier, 1999; P. Signoretta & M. Craglia, 2002; Peters, 2000; Wollmann, 2004)

<sup>58</sup> Bàsicament: (Bukowski, Piattoni, & Smyrl, 2003; Carmichael & Midwinter, 2003; Keating & Loughlin, 2002; Wollmann, 2004; M. Laffin, 2009; Wolman & Goldsmith, 1992)

control i autonomia que existeixen entre els governs locals i els governs amb capacitat d'influir-los. En general, tots aquets enfocaments tenen l'origen en la ciència política, tot i que presenten importants influències de la sociologia, l'economia i les ciències de l'organització (Ysa Figueras, 2007).

Tot i aquestes diferències, les preguntes, comunes a totes aquests enfocaments, giren sempre al voltant de la determinació de l'agenda decisional de les xarxes, del propi procés de decisió (*decision-making*), la implementació i, finalment, l'exigència de responsabilitats (*accountability*). Cada un d'aquests enfocaments presenten preguntes d'investigació similars, i que podem identificar i sintetitzar de la següent manera:

1. La importància creixent dels governs intermitjos en la direcció i control a través de les relacions intergovernamentals. En aquest sentit, Goldsmith assegura que fins i tot es pot passar a una nova centralització dirigida per les unitats de govern sub-centrals (M. Goldsmith, 2003).
2. L'eficiència en la prestació de serveis, en funció de si la previsió es fa mitjançant xarxes o mitjançant jerarquies (entre d'altres vegeu: Agranoff & McGuire, 2003; Herranz, 2007).
3. La qüestió de quins interessos s'ajusten més a les preferències dels ciutadans, si els "generals del govern" o bé els particulars dels "interessats". En definitiva, el paper d'actors públics i privats en la prestació de serveis locals (entre d'altres vegeu: (Longo et al., 2007; Martínez-Alonso Camps et al., 2003; Ysa Figueras, 2007).
4. La dimensió democràtica de les xarxes i la natura del poder que expressen (per tots: Bruneel, De Rynck, Steyvers, & Reynaert, 2009 i Papadopoulos, 2003)



### **6.3.2 De la governança multinivell a les xarxes. La perspectiva de la gestió.**

El govern multinivell es desenvolupa bàsicament per millorar la prestació de serveis i adaptar-los a la realitat territorial, però també per contrarestar determinades dinàmiques que poden fragmentar en excés la provisió pública.

(L. Hooghe & Marks, 2001a) destaquen aquests punts:

1. Permeten una millor internalització de les “externalitats” en la prestació dels serveis públics
2. Nivells de govern més descentralitzats poden reflectir millor l’heterogeneïtat de les preferències entre ciutadans.
3. Diverses jurisdiccions poden facilitar la prestació de determinades polítiques.
4. Diverses jurisdiccions faciliten la competició entre nivells de govern.
5. Diverses jurisdiccions faciliten la innovació i l’experimentació.

Així doncs, la transició de la governança multinivell al govern de les xarxes es dona precisament en el moment en què es constata la necessitat de comptar amb una pluralitat d’actors –públics i privats- per garantir la millor provisió de serveis possible. Així, el pas a les xarxes es dona per la necessitat de la col·laboració i la cooperació, més enllà de la jerarquia. Ara bé, la definició i el tipus de xarxes existents no és qüestió pacífica. A banda, en funció de quin enfocament prenguem per l’anàlisi, la definició i conceptualització pot ser encara més diversa.

La utilització del concepte xarxa ha estat reeixit bàsicament per la seva capacitat de representar un terme “paraigües”, suficientment ampli com per abastar gairebé qualsevol tipus de relació entre diferents organitzacions (Herranz, 2007). De tota manera, tal i com reconeix Ysa (Ysa Figueras, 2007), el terme xarxa s’utilitza tant des d’una perspectiva analítica, com de lògica de la governança. Des d’una perspectiva analítica l’anàlisi es focalitza en les relacions entre actors, i des de la perspectiva de la governança s’analitzen les formes de coordinació entre els actors.

En general, el punt clau és l'estudi de les interdependències entre organitzacions i actors. Es parteix de la constatació de que els actors de les xarxes no poden assolir per ells mateixos els resultats desitjats, i així hi ha una distribució de recursos: es comparteixen objectius i percepcions dels problemes (Kickert et al., 1997). És el que Ysa anomena, citant a Hewitt, governança per la via de la cooperació<sup>59</sup>, oposada als mètodes de mercat i les jerarquies com a formes de relació entre governs i actors polítics. Així, la definició que Ysa proposa per aquestes xarxes cooperatives es: “un sistema d’organitzacions interdependents pel que fa a recursos, cada una amb mecanismes independents de presa de decisions, que negocien i s’avenen l’una amb l’altra, en què les relacions entre les organitzacions són continuades” (Ysa Figueras, 2007).

I és per això que la governança cooperativa i la direcció de les xarxes fan referència a les següents característiques, per contraposició al model de govern de caire clàssic (radial i central):

**Figura 3. Les perspectives en el “management”**

Perspectives:	‘Classical’ perspective	Network perspective
<b>Dimensions:</b>		
<b>Organizational setting</b>	Single authority structure	Divided authority structure
<b>Goal structure</b>	Activities are guided by clear goals and well-defined problems	Various and changing definitions of problems and goals
<b>Role of manager</b>	System controller	Mediator, process manager, network builder
<b>Management tasks</b>	Planning and guiding organizational processes	Guiding interactions and providing opportunities
<b>Management activities</b>	Planning, design and leading	Selecting actors and resources, influencing network conditions, and handling strategic complexity

Font: (Kickert et al., 1997)

Teòricament, i des d’un punt de vista de gestió, en un marc de xarxes de col·laboració es considera la producció de polítiques i serveis com un model de governança entre

<sup>59</sup> Aquesta governança col·laborativa es fonamenta en: una base normativa d’aquesta creada en torn a la complementaritat i l’acord mutu; una comunicació intra-actors de caire relacional; amb mecanismes de resolució de conflictes basats en la reciprocitat i la reputació de les parts; amb un compromís elevat entre actors; i actors teòricament interdependents. Adaptat de Powell a (Ysa Figueras, 2007).

diversos actors on cap d'ells té la capacitat final d'imposar i determinar les estratègies dels altres actors. Així doncs, i en funció dels elements en els que es focalitzi l'anàlisi, trobem (Kickert et al., 1997):

- Una anàlisi instrumental: focalitzada en els instruments de direcció.
- Una anàlisi interactiva: focalitzada en el nombre d'actors i les seves interaccions.
- Una anàlisi institucional: focalitzada en els instruments que donen forma a la xarxa.

En aquest triple marc d'anàlisi, raonant des d'una perspectiva de la primacia de la política, el control centralitzat sobre la burocràcia s'hauria de garantir i aprofundir. Per contra, raonant des d'una perspectiva de *business management*, s'ha de descentralitzar, desregular i delegar (Kickert et al., 1997).

Tanmateix, la nostra anàlisi es focalitza bàsicament en una perspectiva institucional i interactiva, deixant de banda els enfocaments més lligats a la Nova Gestió Pública (centrada en els sistemes i instruments de direcció de les xarxes i els elements de direcció i implementació de les xarxes), que ha estat abastament tractat en d'altres estudis de la mateixa EAPC<sup>60</sup>. Aquest treball es focalitza en les estructures que creen i sedimenten les relacions de col·laboració entre Governos Locals i Generalitat i en la concepció política i territorial que despleguen.

### **6.3.3 Les variables a estudiar per modelitzar des d'un punt de vista estructural. La visió institucional.**

Com ja hem explicat, la nostra anàlisi es focalitza en la dimensió institucional del fenomen de la col·laboració en les relacions institucionalitzades. En la teoria bàsica de la intencionalitat i el disseny d'institucions, Goodin destaca com a concepte fonamental la "la creació d'una forma de promoure resultats valuosos en un context particular que serveixi de base per l'acció" , així com la "justa correspondència de

---

<sup>60</sup>Entre d'altres, (Longo et al., 2007)(Ramió, Salvador Serna, Garcia Codina, 2007)

l'objecte i el seu entorn" (Goodin, 1996). Un correcte disseny institucional posa en relació objectius i mitjans de les institucions creades en el seu context social; d'es d'un punt de vista normatiu, "Una institució ben dissenyada, en particular, seria aquella que resulti tan coherent internament com externament, en harmonia amb la resta de l'ordre social en el qual s'insereix" (Goodin, 1996). I és per això que ens hem referit abastament ja en la primera part a la construcció jurídica de la col·laboració; però necessitem ara analitzar concretament els elements estructurants d'aquesta relació.

La literatura científica s'interroga profundament respecte de la qüestió del disseny institucional. En aquest sentit, Hooghe i Marks ja destacaven al 2003 la dificultat en determinar els objectius i finalitats en el disseny institucional dins de la governança multinivell. Per donar lloc a la tipologia comentada anteriorment, les preguntes orientadores es focalitzaven en quatre grans clivelles. Els autors destaquen que més enllà de l'acord base que la governança flexible ha de ser multinivell, no existeix consens al voltant de com els diversos nivells de govern s'han d'estructurar. En aquest sentit, les grans preguntes que identifiquen són:

1. Les institucions s'han de crear al voltant de comunitats concretes, o bé s'ha de crear al voltant de problemes concrets?
2. les institucions han de tendir a aglutinar competències, o haurien de ser funcionalment específiques?
3. Les institucions s'haurien de limitar d'alguna manera, o bé hem de permetre la seva proliferació?
4. Les institucions s'han de dissenyar per durar en el temps, o bé han de ser fluïdes?

(L. Hooghe & Marks, 2003)

En qualsevol cas la reflexió que ens volen traslladar els autors va íntimament lligada a quatre clivelles fonamentals en la teoria del disseny institucional, i que en bona mesura representen qüestions de base a prendre en compte al crear o analitzar institucions concretes.

La primera clivella es refereix a l'oposició "territorial" amb "sectorial". És a dir, quin dels dos extrems ha de pesar més en la creació institucional? el fet que respongui a una base territorial concreta, o bé que es fonamenti en sectors d'activitat concrets?

La segona clivella expressa el criteri "general" contra "específic". En aquesta clivella es tracta de determinar si els continguts que han de dotar de força i de capacitat les institucions han de respondre a capacitats de caire transversal, o bé si les competències (i per tant les actuacions) han de ser específiques i centrades exclusivament en un espai material concret.

La tercera clivella es manifesta en forma d'oposició entre "centralització" i "descentralització". Sense dubte és aquesta una de les claus de volta de tot el sistema de relacions intergovernamentals. Si centralitzem, limitem el nombre d'unitats de govern o administratives; per contra, si descentralitzem, permetem l'entrada de molt diverses institucions, fent més complex el sistema.

La darrera clivella es basa en la oposició que podríem caracteritzar entre "institucions de caire permanent" o bé "institucions de caire limitat en el temps". En altres paraules, es tracta de determinar la rigidesa o fluïdesa de les estructures que suporten aquestes institucions.

En qualsevol cas, les opcions institucionals i les reformes institucionals estan profundament marcades per: l'entorn socioeconòmic, la tradició i cultura institucionals, el context institucional de partida, el conjunt d'actors que hi participen i les idees dominants que justifiquen les reformes (Wollmann, 2004). Aquests elements clau, escapen de l'objecte concret d'estudi que estem tractant però és important no perdre de vista la necessitat d'una anàlisi "macro" per entendre les estructures al detall.

En aquest sentit, la literatura existent destaca multitud d'elements a prendre en compte per poder fer una anàlisi concreta d'aquestes estructures. Com ja hem avançat, aquestes variables que ha estudiat la literatura ho són per tots els

enfocaments possibles a l'hora d'estudiar les xarxes (relacions intergovernamentals, la nova gestió pública i les relacions "Central-Local"). A banda, Faulkner i De Rond (Faulkner & de Rond, 2000), divideixen la recerca sobre xarxes en tres grans àmbits: la formació i l'estructura de les xarxes; el procés de creació i implementació de les xarxes i la seva gestió. A banda d'aquestes tres, Ysa afegeix també l'estudi de l'avaluació de l'activitat de la xarxa (Ysa Figueras, 2007).

És per això que cal destacar que no totes formen part del nostre estudi, que es focalitza en les variables estructurals, més que les de gestió de les xarxes. Entre les principals variables podem destacar:

**Taula 6: les variables d'estudi de les estructures de les xarxes**

<b>PRINCIPALS VARIABLES D'ESTUDI DE LES ESTRUCTURES DE LES XARXES DE COL-LABORACIÓ</b>	
<b>CONCEPTE</b>	<b>VARIABLES A PRENDRE EN COMPTE</b>
L'àmbit material	Gamma d'activitats desplegades per la xarxa. Caracterització de les formes de prestació del servei o política (tipus d'execució) Caracterització competencial: desconcentració o descentralització?
Els actors	Tipus d'actors integrants (públics, privats, mixtes...) Nombre d'actors integrants Composició dels actors integrants Caracterització de les relacions entre els actors Capacitats d'actuació dels actors
Instruments d'estructuració	Tipologia jurídica. Natura dels instruments: regulació, finançament, comunicació. Titularitat de la xarxa. Distribució interna del poder: vertical o horitzontal Distribució econòmica entre les parts. La durada (prevista o no) de les estructures Mapificació i impacte territorial
Les relacions de poder	Estímul que creen la xarxa Objectius de la xarxa La forma de govern de la xarxa (la presa de decisions i el grau de centralització o bilateralitat vs multilateralitat) Costos de gestió i direcció
La rendició de comptes	Natura del control públic (coercitiu, directiu, impulsor...) Intensitat del control públic La forma de representació municipal Mecanismes de participació externa i interna Capacitat de control democràtic i escrutini públic
Efectes	Criteris d'assoliment d'objectius Causes de dissolució/extinció Conflictes d'interès

Font: elaboració pròpia a partir de la literatura existent.

Tot i aquest ampli ventall de variables i possibilitats d'anàlisi no existeix una tipologia de xarxes consolidada i compartida pels estudiosos del tema (Ysa Figueras, 2007). Aquesta mateixa autora considera que les xarxes poden ser polítiques –quan generen, afecten i influencien les polítiques públiques-, d'altres són merament executives, d'altres només comparteixen objectius, d'altres serveixen de plataforma d'intercanvi d'informació...i, finalment, n'hi ha que són informals i n'hi ha que institucionalitzen les seves activitats (Ysa Figueras, 2007).

Val a dir que per aquest estudi ens focalitzem, per aquest ordre, en les xarxes entre la Generalitat i els governs locals, de caràcter polític i institucionalitzades.

## **6.4 La lògica en les relacions interinstitucionals: col·laboració, impuls o direcció?**

### **6.4.1 Les relacions “Central-Local”.**

L'altre gran debat que sorgeix de l'anàlisi de les relacions intergovernamentals i de l'anàlisi de xarxes de caire polític és el concepte de les relacions “Central-Local”. Aquest és un terme que neix per analitzar específicament les relacions directes entre ens locals i governs centrals. Tot i això, es un concepte que cal definir-lo àmpliament per incloure no només les relacions governamentals directes entre departaments centrals i autoritats locals, sinó també les interaccions que inclouen actors no governamentals (M. Laffin, 2009). En aquest marc de relacions cada vegada més intenses, les polítiques i processos locals s'han d'entendre no només en termes estrictament locals, sinó condicionats, impulsats, dirigits o relacionats per les fixacions polítiques nacionals (o dels governs superiors amb capacitat decisòria).

Aquest concepte pretén reflectir l'expressió d'un procés de negociacions que resulta de la discussió entre els nivells superiors i els ens locals, sobre la disposició de recursos (bàsicament econòmics) i l'establiment de polítiques públiques. En aquest enfocament, que no deixa de ser una branca específica de les relacions intergovernamentals<sup>61</sup>, la idea subjacent és que els ens locals disposen de forma creixent de recursos en termes

---

<sup>61</sup> El terme neix lligat al sistema polític britànic, on el govern central necessita als governs locals per implementar la gran majoria de les seves decisions (Rhodes, 1997).

d'autoritat política, econòmics i de legitimació popular com per establir processos de negociació amb nivells de govern superiors. Tot i això, aquest enfocament també considera un element fonamental el fet de tenir sempre present "el desequilibri" entre les parts, atès que els governs centrals tenen, en la majoria dels casos, la capacitat final d'imposar les regles del joc (canviant el règim de poders, legislant sobre els governs locals i les seves competències o, fins i tot, regulant la seva existència) (Chandler, 2009 i Loughlin, 1985).

Així doncs, en el cor d'aquest enfocament trobem les sempre difícils relacions entre autonomia local i l'activitat dels nivells de govern superiors. Finalment, es tracta d'analitzar les limitacions/restriccions que apareixen derivades de la posició dels governs locals en el sistema global de relacions intergovernamentals; en altres paraules, les formes en què els governs locals es veuen afectats en la seva capacitat autònoma de promoure el benestar dels ciutadans a causa de les relacions amb altres nivells de govern (Wolman & Goldsmith, 1992).

En aquest sentit, el sistema de relacions entre nivells de govern es caracteritza per prendre en compte la complexitat dels elements que poden exercir una influència rellevant en les actuacions dels governs locals (M. Laffin, 2009). Aquest sistema entès com a conjunt és el que finalment fixarà els paràmetres d'actuació dels governs locals. La literatura reconeix, pel que fa a la descentralització regional europea, que l'emergència de tercers actors forts no ha modificat a la pràctica la vida local. Ans al contrari, es donen nous patrons de control de les regions sobre els governs locals (M. Goldsmith, 2003).

#### **6.4.2 Un enfocament anglosaxó que cal adaptar.**

Cal precisar en aquest punt que, si bé la literatura al respecte és bàsicament anglosaxona, el terme "central" cal entendre'l com el nivell de govern amb capacitat efectiva d'afectar els governs locals. Així, la literatura ha adaptat el concepte "central" la realitat de la distribució territorial del poder en cada Estat. Així, la denominació "central-local" es manté pel cas Britànic, però s'adapta al cas dels Estats Units, on es



parla de la relació “estats-local”, atenent a la realitat de que les entitats superiors que estableixen relacions de forma preferent amb els governs locals són els estats federats, i no la federació en el seu conjunt (Wolman & Goldsmith, 1992).

Més difícil es presenta la precisió terminològica pel nostre cas, atès que el règim local espanyol presenta un marcat caràcter bifront<sup>62</sup>. Efectivament, els governs locals en la Constitució Espanyola gaudeixen del reconeixement de l'autonomia política però subjectes de forma dual a la regulació central i la supervisió legal de les Comunitats Autònomes. Tot i les eines jurídiques que estructuraven la cooperació i la col·laboració del sistema, en termes generals, no s'habilita cap mètode de regulació i control complet, exhaustiu i omnicomprensiu, ni tampoc s'estableix un sistema global d'articulació de mecanismes de col·laboració (Agranoff, 2010). Podem entendre que no hi ha una “racionalitat institucional”, a banda de la voluntat política i la lleialtat institucional. Així doncs, aplicat al cas espanyol-català, el terme que fa referència a les relacions “central-local” l'hem d'entendre bàsicament lligat a l'especial relació que mantenen els governs locals de forma preferent amb les Comunitats Autònomes<sup>63</sup>, sense perdre de vista les possibles relacions que es poden establir directament amb l'Estat, tot i que no són objecte del nostre treball.

Lligat a aquesta concepció, les anàlisi d'aquestes relacions es focalitzen en els termes que poden definir les relacions entre aquests dos nivells de govern. Bàsicament ens estem referint als conceptes de col·laboració, impuls o direcció, entesos com les formes que poden prendre aquestes relacions (deixant de banda la imposició directe, que no considerem, per raons evidents, com a element de la col·laboració interinstitucional). Es tractaria finalment de caracteritzar l'exercici del poder del centre, per determinar si ens trobem enfront d'un centre “fort” o bé es tracta d'un centre “en procés de buidatge”(M. Laffin, 2009).

---

<sup>62</sup> Entenem per bifront el que la doctrina jurídica ha caracteritzat pacíficament com una doble subordinació legal dels governs locals. Per una banda, a la regulació de desenvolupament del marc normatiu per part de les Comunitats Autònomes i, per altra banda, a la regulació bàsica establerta a les lleis de bases dictades per l'Estat. A banda, la recent Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, ha reiterat i reafirmat aquest caràcter (FJ 86A, 117D)

<sup>63</sup> Aquesta problemàtica és ja apuntada sense desenvolupar a per Alba i Navarro, quan fan referència a que les Comunitats Autònomes reproduïen els patrons del centralisme clàssic de l'Estat en les seves relacions amb els governs locals(Alba & Navarro, 2008).

### 6.4.3 Els efectes de les relacions intergovernamentals en el govern local.

En general, les relacions intergovernamentals que afecten les governs locals es poden classificar amb la dicotomia clàssica de descentralització o delegació (Wollmann, 2004). Per descentralització entenem la devolució de funcions i competències a nivells de govern electes i responsables políticament. Per contra, delegació es refereix bàsicament a la transferència de funcions entre unitats administratives. Tot i això, la gran part de les vegades no és possible determinar d'una forma empírica ni jurídica sota quin supòsit estem treballant. Més enllà d'aquesta dicotomia, les relacions de col·laboració entre governs es poden caracteritzar també segons la direcció i intensitat de les relacions. És a dir, es poden classificar segons quin actor promou aquest tipus de relacions i amb quina intenció; En general, la direcció política es separa de la producció de polítiques (Rhodes, 1997). Així doncs, cal precisar:

A) La col·laboració es dona quan els dos nivells de govern cooperen en el procés polític de creació o implementació de polítiques. Es parteix d'una voluntat comuna i una certa lleialtat institucional de respecte de les respectives competències, respectant així l'autonomia de les parts. Aquesta col·laboració pot fins i tot donar entrada a tercers actors privats. Cap dels dos nivells de govern mostra una preponderància directa i es genera una relació de certa igualtat. En aquest estadi el govern central es mostra allunyat d'una concepció forta de govern, en termes de coacció i imposició, i és on realment trobem una veritable governança multinivell i multiactor.

B) L'impuls es manifesta quan el centre genera, a través dels mecanismes al seu abast, un moviment dels governs locals respecte unes fites i objectius determinats en funció de les orientacions o necessitats fixades per ell mateix<sup>64</sup>. L'autonomia local queda afectada en el sentit que, moltes vegades, no es

---

<sup>64</sup> Es podria tractar d'un dels principals mètodes del que la literatura científica ha anomenat com a transferències de polítiques. Em aquest cas aquestes transferències es caracteritzen per no ser coercitives i realitzar-se mitjançant tècniques de promoció de bones pràctiques, de foment d'objectius compartits i, en general, de la voluntat de posar en marxa aquelles polítiques que presenten objectius i responen a problemes comuns (Dolowitz & Marsh, 2000).

refleixen una real capacitat d'autoorganització i els governs locals han d'adherir-se a una "carta de serveis i polítiques" que és limitada i determinada per les necessitats del centre. El marge d'autonomia dels governs locals, evidentment consisteix en no "consumir" aquests serveis.

C) La direcció es dona quan el centre és directament qui pilota i condueix les relacions amb els governs locals. És l'estadi de les relacions menys respectuós amb l'autonomia local, on existeix un més gran control per part dels nivells superiors de govern. Es tracta de gairebé d'una imposició en les relacions, on la participació pot arribar a ser bàsicament testimonial. Es tracta de camuflar sota l'aparença de les xarxes i la governança multinivell, la jerarquia governamental entesa de la forma més clàssica. Gairebé podem parlar de la clàssica desconcentració administrativa encoberta.

El que sembla clar és que la interdependència governamental o administrativa, no és opcional, sinó una conseqüència de l'evolució dels sistemes polítics. Conceptes com jerarquia, tutela o control d'oportunitat, han deixat també espai a d'altres que cada vegada es presenten igualment rellevants i amb alta capacitat explicativa del model, com ara: coordinació o cooperació intergovernamental i interadministrativa (Rosado Rodríguez, 2002). Aquestes es presenten ara com termes imprescindibles quan es fa referència als instruments d'articulació d'aquestes relacions. Aquestes tècniques no poden tenir per objectius altres que assolir la coherència de l'actuació pública dels diferents nivells territorials, en lògica amb els principis de racionalitat i eficàcia administrativa. I tot això sense oblidar el respecte a principis com el d'autonomia o autogovern, fonamentals en el cas català.

Val a dir que no és evident determinar en quin dels supòsits ens trobem per cada una de les relacions establertes entre Generalitat i ens locals. Tanmateix, en la part que segueix intentarem quantificar i analitzar de forma que puguem establir tendències i "grans línies" en les relacions. Evidentment no serà possible analitzar les relacions concretes de cada govern local, però una primera anàlisi de tendències estructurals en aquestes relacions sí és possible.

## **7. IDENTIFICACIÓ I CARACTERITZACIÓ: ANÀLISI DE LES XARXES DES DE LA PERSPECTIVA QUANTITATIVA**

Al llarg d'aquest capítol, ens agradaria fer un apropament a allò que podríem definir com la fotografia del fenomen de les relacions que es desenvolupen en la pràctica entre la Generalitat de Catalunya i els municipis. Aquest apropament empíric fa possible una anàlisi d'allò que s'ha desenvolupat de forma efectiva i, per tant, ens ofereix una imatge fonamental per completar les perspectives jurídiques i teòriques. Ara bé, cal tenir present que tota anàlisi empírica s'enfronta sempre a un conjunt de decisions que poden afectar el resultat.

La nostra recerca partia d'un indici inicial, observat en estudis anteriors (Martínez-Alonso i Pano 2006), sobre el comportament de la xarxa institucional catalana pel que fa a la creació d'ens de cooperació i col·laboració interinstitucional. Aquests estudis mostraven un increment sensible en l'ús del consorci en els darrers anys i, alhora, una preeminència d'aquesta figura davant de d'altres com podria ser la mancomunitat. Aquest fet, ens va portar a pensar que el consorci podia estar desenvolupant un cert protagonisme com a instrument de cooperació multinivell i que el creixement experimentat era, alhora, un element que indicava el comportament del conjunt de sistema institucional. En efecte, com s'ha pogut observar en capítols anteriors, la configuració jurídica del consorci el converteix en una eina que permet la incorporació de governs de diferent nivell territorial, d'altres entitats instrumentals i, fins i tot, d'entitats sense ànim de lucre.

Així, l'estudi partia d'una certa hipòtesi inicial que va ser completada per aquells elements que, a partir de l'anàlisi jurídica, es va considerar que podien desplegar la cooperació multinivell a Catalunya. En resum, l'estudi empíric se centrarà en els consorcis, les fundacions públiques plurals i les societats mercantils públiques de caràcter plural, com a ens amb personalitat jurídica pròpia; en els convenis de col·laboració com a instrument sense personalitat i d'altres figures que, sense ser estrictament eines de cooperació, podrien estar canalitzant al menys una part de les relacions, els organismes autònoms i les entitats de dret públic de la Generalitat amb

representació dels ens locals i òrgans de la Generalitat que haguessin recollit representació d'aquest nivell de govern.

### **7.1. Petits apunts metodològics.**

Atesa la naturalesa dels nostre objecte d'estudi, va caldre fer una anàlisi prèvia de totes les fonts disponibles per tal de poder completar aquesta fotografia que esmentàvem. Comptàvem amb l'accés a les bases de dades recollides mitjançant el projecte "Observatori de Govern Local" que porta a terme la Fundació Carles Pi i Sunyer des de 2003. El principal objectiu del projecte és la recopilació sistemàtica d'informació del govern local per tal d'aportar noves possibilitats d'anàlisi. El desenvolupament del projecte implica la construcció d'una base de dades àmplia (més de 5.000 variables) que recull variables de tipus institucional de tots els municipis que componen l'univers d'estudi. La informació es transfereix a una base de dades integrada on tots els registres són depurats en un procés degudament protocolitzat per tal de garantir la màxima correcció i consistència de les dades. El fet que tota la informació estigui integrada en una matriu única, fa possible tot tipus de segmentacions i anàlisis. Pel moment, però, aquesta base només recull la perspectiva de la configuració institucional del municipi i, per tant, és insuficient per incloure en l'anàlisi tots els elements que havíem definit.

Per a l'anàlisi dels ens amb personalitat jurídica es va utilitzar com a fonts la "Base de Datos General de Entes Locales" que publica i manté el Ministerio de Economía y Hacienda i les bases de dades disponibles al Muncat, servei depenent del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya. En ambdós casos es va dur a terme una comparació dels registres, un procés de validació i de depuració per tal de garantir la consistència de les dades.

Pel que fa als convenis, es tracta d'un procés de cerca de la informació més complex. L'anàlisi empíric dels convenis entre governs de diferents nivells és complicat fonamentalment a causa del gran número de convenis i de dispersió de la informació. Pel moment, no existeix un registre o base de dades que reculli aquesta informació de

forma sistematitzada. A més, la pluralitat i el número d'actors implicats feia impossible accedir a tots els ens per tal de recollir la informació de forma individual. Es va avaluar la possibilitat de fer una mostra d'ens però es va considerar que aquest sistema introduiria biaixos i que el resultat no seria representatiu. Finalment, vam decidir treballar els convenis a partir la informació es va obtenir del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya que ens va permetre accedir a l'arxiu de convenis. Atès que aquests convenis no havien estat tractats informàticament, vam construir una base de dades pròpia que permetés la seva explotació. El volum de convenis és elevat i no hi havia elements de criteri d'arxiu que permetessin discriminar aquells que quedaven dins de l'objecte d'estudi i aquells que hi quedaven fora. Així, era necessari procedir a la lectura de tots els convenis, classificació i entrada de la informació continguda en els camps de la base de dades. Per tal de garantir el compliment dels terminis de treball establerts, es va decidir que ens centràriem en els convenis signats al llarg de tot el 2009.

Som conscients que aquesta metodologia d'anàlisi no total comporta algunes limitacions que val la pena tenir presents. En primer lloc, ens centrem en un únic període d'un any i per tant no podem fer anàlisis temporals ni avaluar el volum absolut de relacions establertes mitjançant aquesta eina; i en segon lloc, només analitzem els convenis que han arribat al Departament de Governació i Administracions Públiques.

Ateses les dificultats en l'aproximació empírica al fenomen, vam considerar que aquesta opció garantia uns resultats adients de la recerca sempre que es tractés la dada amb prudència i es tinguessin presents les esmentades limitacions. Aquesta font garantia la consistència de les dades ja que consultàvem directament els convenis aprovats en el seu text íntegre i podíem construir la base de dades pròpia i específica d'acord amb les nostres necessitats, així com validar, depurar i eliminar duplicitats. A més, ens permetia treballar amb dades censals encara que fos només referent a un període determinat i, aquest fet, també introdueix un element positiu: tots els convenis analitzats es trobaven en vigor en el mateix moment. La temporalitat en el vincle que admet el conveni introdueix també una dificultat en l'anàlisi referida a la

inestabilitat en els fluxos. El treball amb documents del mateix període ens garantia una certa estabilitat en aquest aspecte.

Per acabar, la informació referent als organismes autònoms, entitats de dret públic i òrgans de la Generalitat, s'ha obtingut de nou a través del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya<sup>65</sup>. Hem treballat amb els registres facilitats des de la institució que, de nou hem sotmès a un procés de depuració per tal de garantir la consistència de la informació.

Així doncs, aquest treball parteix de fonts diverses de diferent configuració i amb un grau de consistència desigual. La informació confeccionada a partir de la base de dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer és consistent i ha estat validada mitjançant diferents processos de depuració. Les dades obtingudes del Ministerio de Economía y Hacienda i del Muncat (servei depenent del Departament de Governació i Administracions Públiques) són de nou d'una gran consistència. En aquests dos casos, l'existència de registres previs que permetien el tractament informàtic de les dades, han fet possible que es treballi amb la informació de forma censal. És a dir, podem dir que, més enllà de l'enfocament utilitzat, que pot ser més o menys adient, els resultats de les anàlisis descriptives ens ofereixen una fotografia que ha de ser molt propera a allò que succeeix a la realitat<sup>66</sup>.

En el mateix sentit ens hem de manifestar pel que fa als organismes autònoms, les entitats de dret públic i els òrgans. Atès que es tracta d'informació facilitada pel servei responsable de la matèria i validada amb posterioritat entenem que treballem amb dades de tipus censal.

---

<sup>65</sup> Com es pot comprovar en aquest epígraf metodològic, la realització d'aquest treball no hagués estat possible sense les facilitats a l'accés a la informació necessària des del Departament de Governació. Tot i que els departaments i responsables han estat detallats amb anterioritat no voldríem deixar escapar l'oportunitat de tornar-los a esmentar. Ens reiterem en el fet que hem trobat col·laboració i bona acollida a tot arreu on hem demanat dades.

<sup>66</sup> En qualsevol cas, tot i que s'ha procedit a la validació i depuració de les dades, sempre és possible que hi hagi algun error o omissió.

En canvi, en relació amb els convenis, cal tenir present que s'ha treballat amb informació referent a tots els convenis disponibles al Departament de Governació i Administracions Públiques, signats entre l'1 de gener i el 31 de desembre de 2009. La informació està tractada tenint present que es tracta de dades censals, però només per a les dates especificades i el període de temps determinat.

## **7.2. Anàlisi morfològica: les figures i el seu ús en la construcció de la xarxa institucional catalana**

En aquest epígraf intentarem fer una revisió de quina ha estat la plasmació d'aquesta voluntat de creació de xarxes en realitats jurídiques identificables. Analitzarem primer ens de cooperació i col·laboració que generen personalitat jurídica: societats mercantils plurals, consorcis i fundacions. Ens detindrem després en l'anàlisi dels convenis amb les característiques comentades. Com hem esmentat ens centrarem en els convenis signats al llarg del 2009 i que havien estat remesos per un o altre signant al Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya. Aquests instruments permeten l'establiment de relacions en termes d'igualtat entre els diferents ens. Per acabar, analitzarem els organismes autònoms i entitats de dret públic de la Generalitat i si aquests ens han inclòs la participació dels ens locals d'alguna manera i els òrgans de la Generalitat. En relació a aquests darrers, cal tenir present dos aspectes: en primer lloc, no es consideren estrictament mecanismes de cooperació o col·laboració i, per tant, podrien no haver donat cabuda a ens locals; es tracta, doncs, d'una aproximació a un àmbit no explorat. En segon lloc, ens trobem davant d'ens o òrgans propis de la Generalitat de Catalunya; així, no cap parlar d'igualtat en la relació i la possibilitat d'encabir-hi ens locals restarà a voluntat de la Generalitat (titular de l'ens o l'òrgan).



### **7.2.1 L'ús de figures de cooperació en termes d'igualtat que generen personalitat jurídica pròpia: consorcis, fundacions públiques plurals i societats mercantils mixtes i de caràcter plural**

D'acord amb allò que s'ha desenvolupat en l'anàlisi jurídica, estudiarem tres figures dotades de personalitat jurídica pròpia i que admeten la participació d'una pluralitat d'ens de nivells territorials diferents i, per tant, l'articulació de xarxes de relació entre Generalitat i ens locals. Aquestes formes, societats mercantils, consorcis i fundacions, generen un vincle estable i permanent i donen lloc al naixement d'un nou ens.

Ens centrarem, en primer lloc, en els ens que articulen les relacions entre Generalitat i municipis (i qualsevol altre ens); després ens aturarem en els ens on només participen ens supramunicipals de naturalesa local, bé diputacions, bé consells comarcals. Hem considerat oportú distingir-ho per tal de poder analitzar de forma específica el comportament de cada tipus d'ens local tenint present que cadascun d'ells té funcions i lògiques d'actuació diferenciades. En qualsevol cas, i a tall de recordatori, en el moment en què es desenvolupa el treball de camp d'aquest estudi existeixen a Catalunya 946 municipis<sup>67</sup>, 41 Consells Comarcals i 4 Diputacions.

En l'articulació de les relacions entre Generalitat de Catalunya i els municipis catalans detectem la presència tant de consorcis, com fundacions públiques plurals com de societats mercantils públiques de caràcter plural, el cert és que la seva quantificació mostra un ús molt diferenciat de cadascuna de les figures. Si prescindim de la distinció per forma jurídica de l'ens creat hauríem de parlar de 118 entitats que, des de la lògica de la relació en termes d'igualtat, articulen les relacions entre la Generalitat i els 946 municipis catalans. És a dir, els de col·laboració entre Generalitat i Ajuntaments incrementen en gairebé un 12,5% el nombre d'ens existents.

---

<sup>67</sup> En el moment de lliurament del treball, ja havia finalitzat el procés de separació del municipi de La Canonja i, d'aquesta manera, el mapa municipal català inclou 947 municipis. Ara bé, la seva creació és posterior a la configuració de les bases de dades per a l'anàlisi quantitativa i, per tant, no està contemplat a l'estudi de forma independent.

En la taula següent podem observar el volum d'ens per forma jurídica i podem constatar aquesta sensible diferència en la proliferació d'unes i altres personificacions.

**Taula 7: ens de configuració plural Generalitat – municipis per forma jurídica**

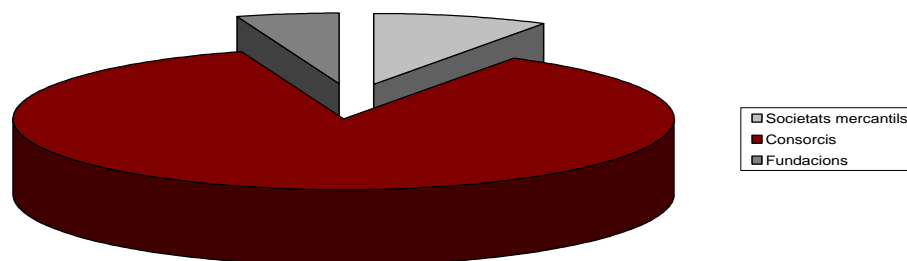
Tipus d'ens	Freqüència	Percentatge
Societats mercantils	10	8,5
Consortcis	102	86,4
Fundacions	6	5,1
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100,0</b>

Font: elaboració pròpia

A la taula superior podem observar que la figura d'ús més estès és, amb diferència, el consorci que acumula el 86,4% dels ens que configuren mecanismes de relació entre la Generalitat i els ajuntaments. El segueix molt de lluny la societat mercantil, amb un 8,5% del total i finalitza el llistat la fundació amb un 5,1%.

En el gràfic inferior és pot apreciar de forma més visual allò que ja han avançat les xifres: en matèria de relacions multinivell Generalitat-municipis el consorci és la figura majoritària. Les altres fórmules jurídiques resten com a mecanismes residuals d'ús molt poc intens.

**Gràfic: ens de configuració plural per forma jurídica**



En els capítols dedicats a l'anàlisi jurídica ja ens hem detingut en les peculiaritats de la configuració jurídica de cadascuna de les fórmules. En efecte, el disseny normatiu del consorci no només admet sinó que en realitat està pensat amb l'objectiu d'esdevenir un ens que reculli la participació d'institucions i entitats de naturalesa diferent, no només pel que fa a l'àmbit territorial, sinó també al tipus d'entitat. En definitiva, el consorci és l'ens de configuració plural més habitual i és l'instrument amb personalitat jurídica que de forma més freqüent articula les relacions entre la Generalitat i els municipis.

Cal tenir present que, alhora, el consorci és la figura de cooperació amb personalitat jurídica pròpia més nombrosa i que ha experimentat un major creixement en els darrers anys (Martínez-Alonso i Pano, 2006). El consorci, per la seva configuració jurídica, és la modalitat que més s'adiu amb la idea de col·laboració permanent entre administracions, sempre que resulti necessari corporificar aquest vincle.

Pel que fa a les societats mercantils públiques i a les fundacions, les dades mostren que es tracta de figures molt poc utilitzades per canalitzar les relacions entre la Generalitat i municipis. Com hem exposat en l'anàlisi jurídica, totes les figures incorporen un elevat grau de complexitat tant en el seu procés de creació com en una eventualment necessària extinció. Un altre tret distintiu esmentat és el sotmetiment a dret públic o privat. En aquest cas, s'observa que la major part dels ens de col·laboració entre Generalitat i Ajuntaments quedarien dins l'àmbit del dret públic però tampoc no pensem que aquest sigui l'element determinant que pugui explicar el protagonisme del consorci. En qualsevol cas, d'acord amb les dades a què hem tingut accés, podem concloure que les societats mercantils i les fundacions desenvolupen, pel moment, un paper poc rellevant en les relacions entre la Generalitat i els municipis. Caldrà veure si en el futur aquesta realitat canvia o el protagonisme del consorci es manté.

Si ens centrem ara en les relacions entre la Generalitat amb Consells Comarcals i Diputacions, cal dir que l'activitat en aquest cas ha estat molt inferior, però també cal

tenir present que el número total d'ens supramunicipals, naturalment, també és inferior.

**Taula 8: ens de configuració plural on participen  
Generalitat i Diputacions per forma jurídica**

Tipus d'ens	Freqüència	Percentatge
<b>Societats Mercantils</b>	5	13,2
<b>Consortis</b>	32	84,2
<b>Fundacions</b>	1	2,6
<b>Total</b>	38	100,0

Font: elaboració pròpia

**Taula 9: ens de configuració plural on participen  
Generalitat i Consells Comarcal per forma jurídica**

Tipus d'ens	Freqüència	Percentatge
<b>Societats Mercantils</b>	1	2,4
<b>Consortis</b>	38	92,7
<b>Fundacions</b>	2	4,9
<b>Total</b>	41	100,0

Font: elaboració pròpia

De nou es pot apreciar un número més elevat de consortis que de societats mercantils i podem apreciar que tot i que el número de Consells Comarcals és més elevat no s'aprecia una diferència sensible en la participació.

Si ho mirem ara de forma agregada, la fotografia resultant dibuixa el panorama que mostra la taula inferior. En aquesta taula trobem tots els ens de configuració plural on hi participa la Generalitat i un o diversos tipus d'ens locals; és a dir el conjunt de mecanismes de col·laboració entre la Generalitat i els ens locals amb personalitat jurídica. Podem observar que les consideracions anteriors formulades per a cadascun dels tipus d'ens resulten plenament aplicables a l'agregat.

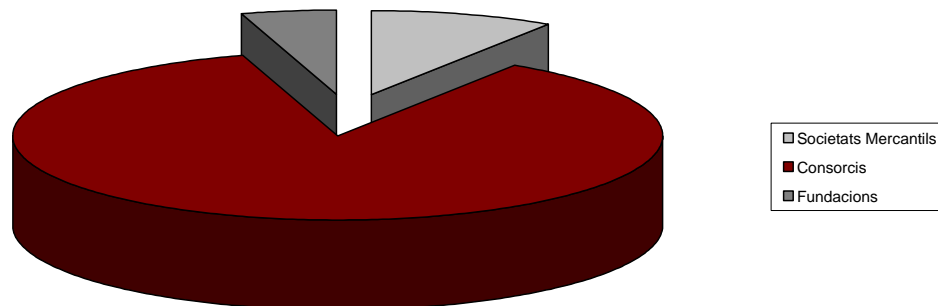
**Taula 10: ens de configuració plural on participen Generalitat i qualsevol ens local per forma jurídica**

Tipus d'ens	Freqüència	Percentatge
<b>Societats Mercantils</b>	12	9,3
<b>Consortcis</b>	111	86,0
<b>Fundacions</b>	6	4,7
<b>Total</b>	129	100,0

Font: elaboració pròpia

En la figura gràfica es pot observar de forma més visual el protagonisme del consorci en l'àmbit dels ens de col·laboració amb personalitat jurídica pròpia.

**Gràfic: ens de configuració plural on participen Generalitat i qualsevol ens local per forma jurídica**



### **7.2.2 L'ús de figures de cooperació en termes d'igualtat que no generen personalitat jurídica pròpia: els convenis**

En relació amb els convenis, instruments de col·laboració que permeten la relació en termes d'igualtat però sense generar una nova personalitat jurídica, cal dir que el nombre de convenis entre Generalitat i ens locals signats al llarg del 2009 és elevat. En un sol any i d'acord amb els documents de què disposa el Departament de Governació

i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya es van signar 309 convenis. La caracterització morfològica ens permet destacar un parell d'aspectes en relació amb els convenis estudiats. En primer lloc, l'elevat nombre i el caràcter determinat de la l'abast temporal de la major part dels mateixos. I, en relació amb aquest aspecte temporal, el fet que un nombre sensible d'ells haguessin estat signats al darrer trimestre de l'any (de setembre a desembre) amb efectes a partir del gener anterior.

Pel que fa al primer dels aspectes destacats, sembla que l'instrument s'utilitza de forma flexible per generar de forma puntual els vincles necessaris per aplicar i desenvolupar polítiques públiques. Així, i amb totes les prudències necessàries, cal dir que sembla que el número de convenis signats en un sol any és força elevat. Aquest fet s'accentua si tenim present que la duració de la major part dels convenis està determinada; en definitiva, el període de vigència se circumscriu al desenvolupament d'una activitat concreta o a un període temporal concret (anual o plurianual). Un altra característica és la incidència del número de convenis signats en el darrer trimestre de l'any amb efectes a partir del gener anterior.

### **7.2.3 L'ús d'altres figures i fórmules de cooperació: els organismes autònoms, les entitats de dret públic sotmeses a dret privat i els òrgans de la Generalitat amb representació dels ens locals**

Tot i que no existeix una previsió explícita de l'ús d'ens dependents de la Generalitat com a mecanismes de relació amb els ens locals, vam considerar oportú estudiar-los i analitzar la presència d'ens locals encara que, de moment, pogués tractar-se d'una realitat poc estesa. Si en l'àmbit dels consorcis hem de dir que la nostra primera aproximació, el lideratge del consorci com a instrument de cooperació, es va veure confirmat, en el cas dels ens i òrgans dependents de la Generalitat l'apropament a la realitat es va generar una certa sorpresa i un fenomen que preveiem minoritari, fins i tot testimonial ha resultat estar present de forma molt més habitual.

L'anàlisi de la composició dels ens dependents de la Generalitat de Catalunya i d'òrgans de naturalesa i funcionalitat diversa ens indica que la participació d'ens locals

és un fet potser no majoritari però si estès. Aquesta participació es pot concretar en la inclusió en algun òrgan de govern, direcció o comissió de treball (dependent de la figura jurídica que es tracti) d'un o diversos ens locals o d'una entitat que actua en representació dels interessos locals, en termes generals de les entitats municipalistes. En aquest cas, no cal aturar-se en la igualtat o desigualtat en els termes de la relació; és evident que és l'ens matriu qui determina mitjançant els estatuts i la resta de normativa d'organització i funcionaments de les entitats qui en forma part i de quina manera. Ara bé, és rellevant que es vetlli per la inclusió dels interessos locals en la confecció d'aquestes figures.

En la taula inferior podem observar que la participació es canalitza fonamentalment a través de les entitats municipalistes bé mitjançant la presència de representants en els òrgans de direcció o govern o bé mitjançant el nomenament de vocals. En alguns casos aquest nomenament incorpora el requeriment que sigui entre electes locals i en d'altres casos es formula de forma genèrica.

**Taula 11: participació de municipis en ens dependents de la Generalitat de Catalunya**

	Ens sense cap participació municipal	Ens que preveuen la participació de municipis en representació pròpia	Ens que preveuen la participació d'entitats en representació dels interessos municipals	Ens que preveuen la participació de municipis i d'entitats en representació dels interessos municipals	Total
Entitats autònomes comercials, industrials i financeres	4	0	0	0	4
Entitats de dret públic sotmeses al dret privat	31	0	13	1	45
Organismes autònoms administratius	16	4	6	1	27
<b>Total</b>	51	4	19	2	76

Font: elaboració pròpia

Si bé la participació a títol individual de municipis no és massa habitual, és notable el número d'ens que han previst mecanismes per recollir els interessos municipals de forma col·lectiva a través de les entitats municipalistes. En aquest cas particular en què és la Generalitat, com a ens matriu, qui determina la configuració interna de la nova entitat, la capacitat de representació dels interessos locals ha quedat dipositada en les entitats municipalistes.

### **7.3 Anàlisi funcional: la distribució de les eines i el disseny de xarxes des de la visió finalista**

En l'epígraf anterior hem pogut aturar-nos en la dimensió de la xarxa institucionalitzada. En aquest epígraf ens ocuparem de la finalitat per a la qual es teixeixen aquestes relacions. Un tret característic de les xarxes de cooperació creades a partir de la voluntat de les parts és que, normalment, han estat creades per al desenvolupament d'algun objectiu concret. Es tracta, doncs, d'analitzar quines són aquestes finalitats i si podem definir algun tipus de relació entre la finalitat i els ens que en formen part o el tipus de figura dissenyada per a vehicular la cooperació.

Per a poder portar-ho a terme, hem assignat una funció a cada ens a partir de la classificació proposada a Martínez-Alonso i Ysa (Martínez-Alonso i Ysa: 2003) per a l'estudi de les personificacions instrumentals locals (PIL) que també incloua consorcis, mancomunitats, organismes autònoms i societat públiques. Aquesta classificació va ser desenvolupada a partir de la "Orden ministerial 20-9-1989 del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales" i més concretament, la continguda en l'annex I de l'Ordre dedicada a la classificació funcional del pressupost. Martínez-Alonso i Ysa completen la classificació inicial de 10 epígrafs fins a arribar a 35 desagregacions. La classificació que proposen i que hem adoptat per a les anàlisis funcionals d'aquest estudi és la següent:



**Taula 12: Criteris per la classificació funcional de les PIL**

Serveis de caràcter general	<b>1. Òrgans de govern</b>	
	<b>2. Administració general</b>	
Protecció civil i seguretat ciutadana	<b>3. Seguretat i protecció civil</b>	
Seguretat, protecció i promoció social	<b>4. Acció social</b>	
	<b>5. Pensions</b>	
	<b>6. Promoció social</b>	
	<b>7. Promoció educativa</b>	
	<b>8. Promoció del treball</b>	
	<b>9. Promoció i reinserció social</b>	
Producció de béns públics de caràcter social	<b>10. Sanitat</b>	
	<b>11. Educació</b>	
	<b>12. Habitatge i urbanisme</b>	
	Benestar comunitari (consum)	<b>13. Sanejament, abastiment d'aigües</b>
		<b>14. Recollida d'escombreries i neteja viària</b>
		<b>15. Cementiris i serveis funeraris</b>
		<b>16. Medi ambient</b>
Cultura	<b>17. Promoció i difusió de la cultura</b>	
	<b>18. Educació física y deportes</b>	
	<b>19. Arqueologia i protecció del patrimoni històric – artístic</b>	
	Altres serveis comunitaris i socials (premsa)	<b>20. Comunicació social y participació ciutadana</b>
		<b>21. Cooperació amb el Tercer Món</b>
Producció de béns de caràcter econòmic	<b>22. Infraestructures bàsiques i transports</b>	
	<b>23. Comunicacions</b>	

	<b>24. Infraestructura agrària</b>
	<b>25. Investigació científica, tècnica i aplicada</b>
Regulació econòmica de caràcter general	<b>26. Informació bàsica i estadística</b>
	<b>27. Regulació econòmica (tresoreria)</b>
	<b>28. Regulació comercial</b>
	<b>29. Agricultura, ramaderia i pesca</b>
	<b>30. Indústria</b>
	<b>31. Energia</b>
	<b>32. Mineria</b>
	<b>33. Turisme</b>
<b>34. Transferències a administracions públiques</b>	
<b>35. Deute públic</b>	

Font: Martínez-Alonso & Ysa (2003)

La classificació exposada s'ha utilitzat de forma íntegra amb una única excepció referent a l'epígraf 27 corresponent a "Regulació econòmica (tresoreria)". Pel tal d'adaptar la classificació a les peculiaritat del tema que ens ocupa, hem inclòs en aquest epígraf l'activitat relativa a les accions relacionades amb la promoció econòmica.

Pel que fa al mètode per a assignar les funcions, s'ha utilitzat un doble mecanisme. En primer lloc, es va optar per analitzar els textos dels estatuts, normes de funcionament o dels articulats dels convenis per tal d'identificar les funcions i objectes establerts. Si aquesta documentació no estigués disponible o si la informació que hi figura fos insuficient o resultés poc clara, s'ha intentat contactar amb alguns dels actors en l'instrument per tal d'aclarir-ho. Tot i així, hi ha hagut algunes ocasions en què no ha

estat possible establir una funció amb seguretat. Per a recollir aquesta casuística, hem creat una classificació afegida etiquetada amb el títol “sense identificar”.

### **7.3.1 Anàlisi funcional. Figures de cooperació en termes d'igualtat que generen personalitat jurídica pròpia: consorcis, fundacions públiques plurals i societats mercantils mixtes i de caràcter plural**

Les figures en termes d'igualtat generen un vincle a partir de la voluntat de les parts. En aquest sentit, i en l'àmbit de les xarxes multinivell, sovint han estat considerades un element destinat a compensar l'extrema fragmentació municipal catalana. En efecte, sovint s'ha defensat que davant de la manca de capacitat de gestió dels municipis, era necessari generar eines que garantissin el correcte desenvolupament del servei públic i així mancomunitats<sup>68</sup> i consorcis esdevenien instruments canalitzadors, i catalitzadors, de la voluntat de cooperació entre les parts.

Societats mixtes plurals, consorcis i fundacions plurals no només expressen aquesta voluntat de cooperació per a la consecució d'una finalitat sinó que donen lloc a un nou ens amb voluntat de permanència en el temps. Caldria suposar, doncs, que les funcions que desenvolupen aquestes entitats incorporen un horitzó temporal situat en el llarg termini. En definitiva, un tret específic d'aquestes fórmules de cooperació és l'estabilitat en el nexu o, si ho mirem en perspectiva inversa, la rigidesa. Com abordem amb anterioritat, aquestes entitats es creen mitjançant un procés llarg i costós que exigeix un elevat grau de compromís, al menys en temps, de les parts. Qualsevol modificació de l'estructura o l'objecte implica un procediment de formalització llarg i que, de nou, exigeix l'acord de totes les parts. Els requisits formals establerts per a la seva extinció ja hem vist que tampoc no són menors.

En conseqüència, l'objecte de l'entitat té una doble rellevància: d'una banda és l'element aglutinador; allò que motiva l'associació i l'establiment del vincle més enllà de l'emplaçament territorial. D'una altra banda configura, alhora, un element

---

<sup>68</sup> Les mancomunitats no han estat objecte d'estudi d'aquest treball ja que la seva configuració jurídica limita la participació als municipis i, per tant, no poden ser vehicle de relacions multinivell.

d'ancoratge: les parts han adquirit un compromís mutu i estable per a la cooperació en la consecució d'un cert objectiu, la prestació d'un determinat servei o la realització de determinada activitat.

En la taula següent es pot observar la gran dispersió de funcions dels ens de configuració plural. Els 129 ens identificats es distribueixen en 22 funcionalitats, la més freqüent de les quals, promoció i difusió de la cultura, es queda en el 14%. Tot seguit trobem habitatge i urbanisme, immediatament després infraestructures bàsiques i transports i recollida d'escombreries i neteja viària.

**Taula 13: ens de configuració plural per funció**

<b>Assignació funcional</b>	<b>Freqüència</b>	<b>Percentatge</b>
Promoció i difusió de la cultura	18	14,0
Habitatge i urbanisme	14	10,9
Infraestructures bàsiques i transports	13	10,1
Recollida d'escombreries i neteja viària	11	8,5
Sanitat	10	7,8
Medi ambient	10	7,8
Turisme	8	6,2
Investigació científica, tècnica i aplicada	6	4,7
Promoció social	5	3,9
Educació	5	3,9
Regulació econòmica (Tresoreria)	5	3,9
Promoció del treball	4	3,1
Agricultura, ramaderia i pesca	4	3,1
Arqueologia i protecció del patrimoni historicoartístic	3	2,3
Indústria	3	2,3
Educació física, esports	2	1,6
Comunicacions	2	1,6
Energia	2	1,6
Promoció educativa	1	0,8
Infraestructura agrària	1	0,8
Informació bàsica i estadística	1	0,8
Sense identificar	1	0,8
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>100</b>

Font: elaboració pròpia

Analitzarem ara les figures de forma separada per tal de poder identificar diferències en el seu ús. Cal tenir present, en qualsevol cas, que la presència hegemònica del consorci entre els ens de configuració plural deixa en un nivell d'utilització molt inferior els altres instruments. En el cas de les societats de configuració plural, podem observar en la taula inferior com les infraestructures bàsiques i el transport són els objectes més habituals tot i que tampoc no podem parlar d'una marcada acumulació de casos en aquesta categoria. De fet, de les 12 societats, 3 s'emmarcarien sota aquesta denominació, seguides per 2 societats l'objecte de les quals és la regulació econòmica (classificació que recull aquells ens que es dediquen a la promoció econòmica) i 2 més que s'ubicarien en l'epígraf destinat a l'agricultura, la ramaderia i la pesca.

**Taula 14: societats de configuració plural per funció**

<b>Assignació funcional</b>	<b>Freqüència</b>	<b>Percentatge</b>
<b>Infraestructures bàsiques i transports</b>	3	25,0
<b>Regulació econòmica (Tresoreria)</b>	2	16,7
<b>Agricultura, ramaderia i pesca</b>	2	16,7
<b>Habitatge i urbanisme</b>	1	8,3
<b>Comunicacions</b>	1	8,3
<b>Investigació científica, tècnica i aplicada</b>	1	8,3
<b>Energia</b>	1	8,3
<b>Sense identificar</b>	1	8,3
<b>Total</b>	12	100

Font: elaboració pròpia

En el cas de les infraestructures, la funció majoritària, trobem societats de configuració plural l'objectiu de les quals és la construcció i/o gestió de grans obres. Recordem que el disseny jurídic d'aquesta fórmula permet la participació del sector privat, així com d'administracions de diferent nivell territorial. En aquest cas, a diferència del consorci, poden participar també empreses o ens amb ànim de lucre. Es tracta, doncs, d'una estructura que permet la col·laboració entre el sector públic i el privat i que dona cabuda a activitats susceptibles de generar benefici econòmic.

Els consorcis, com ja hem esmentat, admeten també aquesta participació d'ens privats però limitada, en aquest cas, per l'absència d'ànim de lucre. Recordem que es tracta de la figura més freqüent – n'hem identificat 111 ens – i també de la que ha estat pensada de forma més clara per a la cooperació entre administracions de diferent naturalesa territorial. Dit això, en la taula inferior podem observar que la funció més repetida és la promoció i difusió de la cultura. En el interior, podem identificar ens l'objecte dels quals es dirigeix a la gestió d'equipaments culturals, museus i espais escènics, principalment. Val la pena destacar la diversitat i pluralitat de volums i realitats. La cooperació i col·laboració es materialitza en grans iniciatives de complexitat elevada (seria el cas del Gran Teatre del Liceu, el Palau de la Música o el Museu Nacional d'Art de Catalunya) i de d'altres d'igual importància però de d'abast territorial més acotat (com podria ser l'ecomuseu de les valls d'Àneu o el museu etnogràfic de Ripoll).

L'habitatge i l'urbanisme ocupen el segon lloc d'aquest particular "rànkning" de funcions objecte de consorci i cal destacar els consorcis urbanístics dins d'aquesta categoria. El tercer lloc l'ocupa la recollida d'escombreries i la neteja viària; estem davant d'un dels serveis clàssics prestats pels municipis amb una evident base territorial. Trobem aquí abocadors i, en especial, consorcis genèrics per a la gestió de residus de base territorial comarcal. Continuen la classificació els consorcis de sanitat, medi ambient i infraestructures bàsiques i transports amb 10 casos en cada categoria que representen un 9% dels 111 consorcis analitzats. En el cas del medi ambient, parlem d'ens destinats a la gestió d'espais naturals amb un àmbit territorial que abasta la zona objecte de protecció. Pel que fa a les infraestructures i al transport, dels deu,

quatre són les entitats del transport de les zones que podríem anomenar “metropolitanes” de Catalunya; és a dir, es tracta d’ens que tenen per objecte articular el transport de viatgers d’una àrea funcional efectiva que supera el terme municipal i que no necessàriament coincideix amb les delimitacions comarcals.

**Taula 15: consorcis de configuració plural per funció**

<b>Assignació funcional</b>	<b>Freqüència</b>	<b>Percentatge</b>
<b>Promoció i difusió de la cultura</b>	15	13,5
<b>Habitatge i urbanisme</b>	13	11,7
<b>Recollida d'escombreries i neteja viària</b>	11	9,9
<b>Sanitat</b>	10	9,0
<b>Medi ambient</b>	10	9,0
<b>Infraestructures bàsiques i transports</b>	10	9,0
<b>Turisme</b>	8	7,2
<b>Investigació científica, tècnica i aplicada</b>	5	4,5
<b>Promoció del treball</b>	4	4
<b>Educació</b>	4	3,6
<b>Promoció social</b>	3	2,7
<b>Arqueologia i protecció del patrimoni històric-artístic</b>	3	2,7
<b>Regulació econòmica (Tresoreria)</b>	3	2,7
<b>Indústria</b>	3	2,7



<b>Educació física, esports</b>	2	1,8
<b>Agricultura, ramaderia i pesca</b>	2	1,8
<b>Promoció educativa</b>	1	0,9
<b>Comunicacions</b>	1	1
<b>Infraestructura agrària</b>	1	0,9
<b>Informació bàsica i estadística</b>	1	0,9
<b>Energia</b>	1	0,9
<b>Total</b>	111	100,0

Font: elaboració pròpia

Val la pena destacar, però, l'ample ventall de funcions que desenvolupen els consorcis al llarg del territori. Si bé és cert que destaquen les funcions esmentades, també ho és que el consorci es manifesta com un instrument versàtil, d'ús molt estès. Aquesta versalitat amaga també el risc d'una inflació de personificacions que resulti disfuncional per al conjunt del sistema institucional. L'estructura institucional catalana està fortament saturada de nivells territorials d'administració i no sembla que aquesta tendència hagi de reduir-se en un futur proper.

Pel que fa a les fundacions, es tracta d'una figura poc utilitzada per a establir vincles entre nivells de govern diferent. Com podem observar en la taula següent, hem identificat un total de 6 fundacions de configuració plural, amb objectius relatius als àmbits culturals, socials i educatius.

**Taula 16: fundacions de configuració plural per funció**

<b>Assignació funcional</b>	<b>Freqüència</b>	<b>Percentatge</b>
<b>Promoció i difusió de la cultura</b>	3	50,0
<b>Promoció social</b>	2	33,3
<b>Educació</b>	1	16,7
<b>Total</b>	6	100,0

Font: elaboració pròpia

Resulta interessant veure com eines, funcions i participants s'alineen de forma diferent segons la combinació. Dit d'una altra manera, i de fet, no fem més que constatar quelcom que pot ser lògic: existeix certa especialització entre els nivells de govern que formen part i les funcions que desenvolupen. En concret, en el cas de les entitats de configuració plural on hi participen Generalitat i ajuntaments, l'objecte sol estar més definit i, habitualment, té algun tipus de vincle amb una infraestructura o equipament situat en un terme municipal concret. L'entrada d'un ens de segon nivell en la fórmula introdueix un element de supramunicipalitat també en l'objecte. Així, aquells ens on hi participen diputacions o consells comarcals tenen com a finalitat aspectes com la gestió d'espais naturals o la recollida d'escombreries i neteja viària, per exemple, que o bé necessiten de col·laboració entre espais limítrofes o bé es beneficien d'economies d'escala.

### **7.3.2. Anàlisi funcional. Figures de cooperació en termes d'igualtat que no generen personalitat jurídica pròpia: els convenis.**

Els convenis, a diferència de les societats, els consorcis i les fundacions no generen una nova personalitat jurídica. L'aprovació del conveni d'acord amb els procediments oportuns en cada cas i que, com hem esmentat, varien d'una administració a una altra, construeix un vincle entre les entitats segons els termes que el propi conveni estableixi sense donar lloc a un nou ens. Es tracta, doncs, d'un vincle no corporificat que emmarca la col·laboració en l'àmbit de les institucions pre-existent. En aquest cas, de

nou, la relació es desenvolupa per a la realització d'una activitat o objectiu concret; en cert sentit, l'existència de l'activitat dona lloc a la relació i, per tant, a la construcció de la xarxa.

Les especificitats metodològiques de l'anàlisi dels convenis que hem exposat poden desplegar alguns biaixos en l'estudi de les funcionalitats que val la pena destacar. En primer lloc, treballem amb els convenis que havien estat enviats al Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya; alguns departaments de la Generalitat poden ser més curosos que altres en la remissió d'aquesta documentació. En segon lloc, treballem amb un sol any; és possible que durant un any hi hagi una gran incidència de convenis sobre una o una altra matèria que no es doni de forma mantinguda en el temps sinó que es degui a un fet conjuntural.

Així, la taula inferior mostra la distribució de convenis per funció i podem observar el lloc destacat que ocupen l'educació i la promoció educativa. La diferència entre aquestes dues funcions és la recollida per l'ordre ministerial (*Orden ministerial 20-9-1989 del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales*). Pel que fa a la primera, l'ordre estableix en el seu epígraf 4.2:

*“Comprende esta función todos los gastos derivados de la creación, conservación y funcionamiento de centros e instituciones de enseñanzas de todo tipo y sus servicios complementarios, así como las transferencias a otros entes o familias para ayuda y fomento de la misma. Así, por ejemplo, se imputaran a esta función los gastos de construcción, dotación y funcionamiento de centros de enseñanza, distribuyéndose de acuerdo con los distintos niveles educativos a que se refieran. También se imputarán a este epígrafe los gastos de los centros benéfico-asistenciales cuando en ellos predomine el carácter educativo. Los gastos en concepto de becas, ayudas, etc., se aplican a cada tipo de enseñanza a que afecten en la medida que sea posible su desglose o, en caso contrario, a la que sea preponderante en el gasto.”*

En relació a la segona, promoció educativa, l'ordre la considera una subfunció de l'epígraf:

“3.2. Promoció social” que conté la definició següent en relació amb la matèria: *“Se imputarán a esta función los gastos de toda índole llevados a cabo por la entidad local para la mejora del nivel educativo de los ciudadanos; acceso a los distintos niveles de enseñanza; (...)”*.

Així doncs, els temes relacionat amb l'educació i la promoció educativa ocupen un destacat espai en els convenis analitzats. El tercer lloc, a molta distància, l'ocupa la sanitat. No s'ha pogut identificar la funció en tots el casos, ja que alguns convenis preveien l'atorgament d'una subvenció, per exemple, però sense indicar la matèria. En d'altres casos, el document enviat al Departament només contenia l'acord d'aprovació però no el text íntegre.

**Taula 17: convenis aprovats durant el 2009 per funció**

<b>Assignació funcional</b>	<b>Freqüència</b>	<b>Percentatge</b>
Educació	160	51,8
Promoció educativa	59	19,1
Sanitat	25	8,1
Habitatge i urbanisme	16	5,2
Sense identificar	10	3,2
Seguretat i protecció civil	7	2,3
Promoció del treball	6	1,9
Acció social	4	1,3
Educació física, esports	4	1,3
Arqueologia i protecció del patrimoni històric-artístic	3	1,0
Infraestructures bàsiques i transports	3	1,0
Comunicacions	3	1,0
Òrgans de govern	2	0,6
Promoció i difusió de la cultura	2	0,6
Promoció social	1	0,3
Sanejament, abastament d'aigües	1	0,3
Recollida d'escombraries i neteja viària	1	0,3
Comunicació social i participació ciutadana	1	0,3
Regulació econòmica (Tresoreria)	1	0,3
<b>Total</b>	<b>309</b>	<b>100,0</b>

Font: elaboració pròpia

El protagonisme destacat de matèries de caire educatiu evidencia la gran activitat amb el territori que ha desenvolupat el Departament d'Educació al llarg del 2009. Tot i les

distorsions que es puguin introduir a causa de la metodologia d'anàlisi, les dades a què hem tingut accés mostren que l'activitat en l'àmbit de les relacions multinivell d'aquest departament ha estat intensa. El fet que la següent funció sigui la sanitat ens fa pensar que, més enllà de les figures concretes, la tendència que es reflecteix en aquestes dades és que tant les polítiques educatives com les sanitàries s'han desenvolupat a partir de la concertació amb el territori.

#### **7.4 Anàlisi estructural: la construcció de les xarxes de cooperació, més enllà dels governs i les administracions públiques**

L'establiment de les xarxes de cooperació i col·laboració multinivell donen lloc a un nou espai institucional; un espai que podríem definir com a "virtual" ja que no troba una base immediata en una determinada delimitació territorial sinó que es juxtaposa constituint una nova dimensió de govern i administració. Aquesta nova realitat no només construeix vincles entre governs i institucions diverses sinó que ho ha a partir d'un impuls generat per una funció o un objectiu concret. Hem pogut veure com les relacions mai o gairebé mai no és parteix de la voluntat de la cooperació o el suport genèric, que restaria més assignada als nivells de govern amb base territorial, sinó de la voluntat de col·laboració en el desplegament d'una matèria concreta. Així, es genera un nou sistema institucional que articularà el seu encaix a partir d'una realitat polièdrica de peces que componen un model tridimensional més enllà dels territoris i més enllà de les administracions territorials clàssiques.

En aquest epígraf volem aprofundir en les relacions que construeixen aquestes xarxes a partir de dues perspectives. En primer lloc, volem estudiar si aquestes eines de cooperació multinivell interrelacionen una pluralitat d'administracions i donen lloc a una xarxa horitzontal que s'estén al llarg del territori o més aviat estructuren la relació a partir de la bilateralitat entre administració de la Generalitat i ens locals. En definitiva, pretenem respondre a la pregunta de si ens trobem amb xarxes extensives, plurals i diverses en la seva configuració de nivells de govern o en un sistema de "nines russes" de diferents administracions de nivell territorial diferent. Aquesta primera

reflexió se centra essencialment en les relacions institucionals entre els dos nivells de govern que ens ocupen: la Generalitat de Catalunya i els ens locals.

En segon lloc, tractarem de veure quina és la composició més enllà de les institucions i com, en definitiva, es dissenya i teixeix la xarxa més enllà dels governs i les administracions. En definitiva, si els actors no públics s'integren en els instruments que vehiculen les relacions multinivell o, pel contrari, hi queden exclosos i en cas afirmatiu com ho fan.

Per a desenvolupar aquesta part del treball, ens hem centrat en els mecanismes de cooperació en termes d'igualtat que neixen a partir de voluntat dels seus membres i que generen personalitat jurídica pròpia; és a dir: societats de configuració plural, consorcis i fundacions. L'estabilitat en la configuració d'aquest tipus d'instruments fa possible una anàlisi més consistent que en el cas de les altres eines. Tot i així no hem volgut renunciar a estudiar els convenis, encara que els resultats, en aquest cas, estan sotmesos a canvis en les circumstàncies als quals no són sensibles els instruments corporificats.

Pel que fa als òrgans de la Generalitat, ens hem detingut a veure quin tipus d'accés han donat als ens locals però no la interacció amb agents no públics, ja que hem considerat que aquest extrem queda més en l'àmbit de les relacions públic-privat i en els models de governança interns i per tant fora del nostre objecte d'estudi.

#### **7.4.1. Bilateralitat versus multilateralitat: el joc dels contrapesos**

Els termes "relacions multinivell" o "governança multinivell" sovint fan referència a models genèrics de vincles entre governs de diferent àmbit territorial però no aprofundeixen en la composició de les relacions. En efecte, l'establiment de vincles entre diferents nivells de govern fa emergir un nou sistema institucional que incorporarà les administracions anteriors i les noves estructures i eines. Ara bé, la confirmació de l'existència d'aquesta realitat relacional no determina en sí mateixa el tipus de model institucional a què donarà lloc.

En aquest sentit, hem vist com la major part dels instruments que permeten estructurar aquestes xarxes a Catalunya parteixen de la voluntat conjunta per al desenvolupament d'una política pública o la realització d'una activitat. En certa mesura, podem afirmar que l'impuls que desencadena la voluntat d'establir relacions s'articula a partir d'un àmbit o una finalitat concreta. Aquest element desencadenant no condiciona, però, l'aritmètica interna de l'instrument. O dit d'una altra manera, el fet que el nucli se situï en l'objecte no determina quines seran les parts i com s'ordenaran aquestes relacions. Així, en aquest sentit podem fer un parell d'hipòtesis de quina serà la morfologia interna:

1. Una possibilitat seria dissenyar la xarxa de forma plural, en la qual l'articulació parteix del tema i, sense obviar la realitat territorial en cada cas, vincular una pluralitat d'ens locals i la Generalitat. Hem assignat a aquesta lògica de funcionament el terme "multilateral" perquè considerem que recolliria un model de relació entre una pluralitat de municipis i la Generalitat. En aquest cas, l'acord que es manifesta en l'establiment del mecanisme incorpora la voluntat de diversos territoris i la Generalitat.
2. Una altra opció seria treballar a partir d'una estructura centrípeta en què cada vincle s'articula amb una eina diferent. Hem considerat que aquest model de relació Generalitat i un sol ajuntament com a bilateral. Així, encara que s'hi puguin incloure altres actors, l'aritmètica conjunta del model es determinarà a partir de "l'un més un, més tots els altres".

Per tal de poder visualitzar de forma més definida aquestes dues lògiques, hem elaborat l'anàlisi a partir de la relació amb els municipis. Tot i que es poden aplicar també als ens supramunicipals, el fet que cada un d'ells aplegui els interessos locals d'una pluralitat d'ens podria introduir distorsions. El treball amb els municipis ajuda a visualitzar de forma més clara els fluxos de relacions entre Generalitat i territori.

Les eines de cooperació en termes d'igualtat, donen lloc a un vincle en el qual les parts se situen en un mateix nivell. La taula següent mostra els resultats d'aplicar les



estructures d'anàlisi plantejades a les figures d'aquestes característiques on participen Generalitat i ajuntaments. En les quatre eines estudiades, societats, consorcis, fundacions i convenis podem observar com la bilateralitat és la tendència majoritària de forma molt sensible. Entre les societats, 7 de les 10 es constitueix entre Generalitat i un sol ajuntament, així com 76 dels 102 consorcis (un 74,5%) i 4 de les 2 fundacions. És a dir, entre les fórmules de relació que donen lloc a una personalitat jurídica diferenciada l'opció majoritària, ha estat constituir estructures específiques.

Més evident és el cas dels convenis on dels 309 estudiats, el 94,8% l'hem considerat bilateral i només un testimonial 5,2% implica més d'un consistori. Podem dir, doncs, que els instruments que recullen la relació entre la Generalitat i els ens locals en termes d'igualtat es dissenyen majoritàriament per recollir el vincle entre un municipi i la Generalitat. Aquesta característica és més evident en el cas dels convenis que d'aquelles entitats dotades de personalitat jurídica tot i la major dificultat de constitució i, si s'escau, de dissolució d'aquestes darreres. Tot i que minoritària, trobem una major presència de multilateralitat entre aquelles figures que generen una nova personificació.

**Taula18: bilateralitat Vs multilateralitat en ens plurals en termes d'igualtat**

Tipus d'ens		Freqüència	Percentatge
Societat	Bilateral	7	70,0
	Multilateral	3	30,0
	Total	10	100,0
Consorti	Bilateral	76	74,5
	Multilateral	26	25,5
	Total	102	100,0
Fundació	Bilateral	4	66,7
	Multilateral	2	33,3
	Total	6	100,0
Conveni	Bilateral	293	94,8
	Multilateral	16	5,2
	Total	309	100,0

Font: elaboració pròpia

Pel que fa als òrgans i a les entitats autònomes de la Generalitat, en qualsevol de les seves tipologies –entitats autònomes, comercials, industrials i financeres; entitats de dret públic sotmeses a dret privat o organismes autònoms administratius– manifesten la voluntat de l'ens matriu d'incorporar la visió local i, per tant, serà aquest ens matriu qui definirà qui i de quina manera podrà accedir-hi. Com es pot apreciar en les taules de l'epígraf 7.2.3, la presència dels ens locals en aquest tipus d'organismes es vehicula de forma molt generalitzada a través de les entitats municipalistes. Seria, per tant, una fórmula específica de multilateralitat perquè implica una certa harmonització prèvia d'interessos mitjançant la representació amb les característiques específiques que pot suposar aquest fet. Així, la Generalitat haurà determinat un nombre concret de

participants i, en alguns casos, el perfil dels mateixos<sup>69</sup>, però aquests assistiran per nomenament o designació d'una de les dues entitats.

#### **7.4.2. Les eines de cooperació multinivell com instruments de construcció de xarxes multiactor**

La cooperació entre la Generalitat i els governs locals no se circumscriu només a l'àmbit de les relacions entre nivells de govern diferenciats sinó que sovint acull també altres ens de naturalesa dissemblant. Així, segons la configuració jurídica de cada figura aquestes eines poden donar entrada a un o altre tipus d'ens. Totes elles donen lloc a la participació d'una manera o d'una altra d'ens no públics però cadascuna limita l'accés o estableix determinats requeriments. Així, totes elles a banda de canalitzar les relacions governamentals constitueixen també un mecanisme per tal de donar entrada a agents no públics.

Les taules següents mostren la configuració interna d'aquestes eines expressant en quantes d'elles participen els actors estudiats. La diversitat és elevada i el ventall d'ens que hem detectat recull governs de tots els nivells territorials i altres institucions. Així, és destacable la presència de mancomunitats i consorcis, no pel número sinó pel fet que implica la l'edificació d'estructures complexes on un ens de cooperació participa en la constitució d'un nou ens de cooperació. Les universitats són també presents en un bon nombre d'aquestes figures fet que ens indica un element d'interrelació entre administracions territorials i una institució tan particular com són les universitats. Ens i entitats sotmeses a dret privat són presents tant en societats, com consorcis com fundacions; tant si es tracta d'ens sense ànim de lucre com si es tracta d'empreses o particulars.

---

<sup>69</sup> En alguns casos, la pròpia normativa interna determina si han de ser electes locals o no és necessari.

**Taula 19: participació d'entitats de diversa naturalesa en les societats plurals**

Tipus d'ens	Societat			
	Sí		No	
<b>Ajuntaments</b>	10	83,3%	2	16,7%
<b>Consortcis</b>	1	8,3%	11	91,7%
<b>Diputacions</b>	5	41,7%	7	58,3%
<b>Privats<sup>70</sup></b>	8	66,7%	4	33,3%
<b>Mancomunitats</b>	2	16,7%	10	83,3%
<b>Consells comarcals</b>	1	8,3%	11	91,7%
<b>Administració General de l'Estat</b>	2	16,7%	10	83,3%
<b>Universitats</b>	2	16,7%	10	83,3%

Font: elaboració pròpia

Els consorcis són la fórmula que dona accés de forma més clara a la participació d'entitats sense ànim de lucre i a la interacció entre nivells de govern diferent. De fet, en la taula inferior es pot observar la gran diversitat de figures que recull. La participació d'entitats sense ànim de lucre, expressament prevista per la seva regulació, es concreta en el fet que en més d'un terç dels consorcis analitzats trobem presència d'alguna entitat. Entre elles trobarem col·legis professionals, cambres de comerç, caixes d'estalvi o fundacions. Destaca també la participació de l'Administració General de l'Estat (AGE) en 11 ens (gairebé un 10%).

<sup>70</sup> El terme "privat" recull, en aquest cas, qualsevol entitat de caràcter privat, independentment de la seva naturalesa. La diferenciació no ens és possible ateses les característiques de la base de dades d'origen de la informació a partir de la qual configurem les bases de dades pròpies.

**Taula 20: participació d'entitats de diversa naturalesa en els consorcis**

Tipus d'ens	Consorti			
	Sí		No	
<b>Ajuntaments</b>	102	91,9%	9	8,1%
<b>Consortis</b>	4	3,6%	107	96,4%
<b>Diputacions</b>	32	28,8%	79	71,2%
<b>Privat<sup>71</sup></b>	41	36,9%	70	63,1%
<b>Mancomunitats</b>	3	2,7%	108	97,3%
<b>Consells comarcals</b>	38	34,2%	73	65,8%
<b>Administració General de l'Estat</b>	11	9,9%	100	90,1%
<b>Àrees metropolitanes</b>	1	,9%	110	99,1%
<b>Universitats</b>	16	14,4%	95	85,6%

Font: elaboració pròpia

**Taula 21 : participació d'entitats de diversa naturalesa en les fundacions plurals**

Tipus d'ens	Fundació			
	Sí		No	
<b>Ajuntaments</b>	6	100,0%	0	,0%
<b>Diputacions</b>	1	16,7%	5	83,3%
<b>Privats<sup>72</sup></b>	5	83,3%	1	16,7%
<b>Consells comarcals</b>	2	33,3%	4	66,7%

Font: elaboració pròpia

<sup>71</sup> En aquest cas, el terme "privat" farà referència a entitats sense ànim de lucre atès que la legislació així ho estableix.

<sup>72</sup> Pel que fa a les fundacions, de nou, no tenim elements que ens permetin caracteritzar la naturalesa d'aquestes entitats més enllà de la informació d'origen que, com s'ha esmentat, no permetia la diferenciació.

## 7.5 L'extensió de les figures al llarg del territori

El disseny territorial català es caracteritza per un conjunt de peculiaritats. El mapa municipal es compon de 947 municipis la majoria dels quals són de reduïdes dimensions poblacionals i amb una desigual distribució de la població al llarg de la geografia. Ara bé, tot i que poc poblats, les superfícies del termes municipals poden ser importants i l'orografia pot plantejar dificultats per a la gestió de serveis i infraestructures. Aquesta elevada fragmentació s'ha volgut combatre amb la creació d'ens de segon nivell i d'ens instrumentals de cooperació, bé entre municipis –les mancomunitats– bé entre agents de diversa naturalesa –els consorcis–. En cert sentit, la necessitat de cooperació i col·laboració s'emmarcaria com a mecanisme de compensació d'una certa manca de capacitat de gestió dels ens locals, i particularment dels municipis, per a la prestació de serveis i la realització d'algunes activitats.

La voluntat d'incorporar les sensibilitats locals en el desenvolupament de determinades competències ha estat també un element detonant per al disseny de tècniques que la fessin possible. El principi de subsidiarietat, enunciat a la Carta Europea d'Autonomia Local i recollit per la nostra normativa<sup>73</sup>, consagra un impuls descendent i un moviment que sovint ha estat anomenat "segona descentralització".

Aquesta profusió en la creació d'institucions i organitzacions públiques ha generat un mapa institucional complex i saturat, en què a les administracions territorials cal sumar-li un bon nombre d'altres organismes. A més, a aquests organismes amb personalitat jurídica pròpia diferenciada de l'ens matriu, cal sumar-li els convenis que poden modificar o modular les relacions entre els actors. En definitiva, més enllà del mapa de geografia política que suma 947 municipis, 41 comarques i, a falta de conèixer el detall de l'aplicació de la Llei 30/2010, de vegueries, 4 províncies i un número encara no determinat d'entre 4 i 7 vegueries, existeixen uns altres mapes superposats de nivells d'estabilitat diferent: el que componen els organismes amb personalitat jurídica, estable i rígid, i el dels convenis, molt dinàmic i flexible. I per acabar d'introduir elements en el sistema, cal també considerar la pròpia administració

---

<sup>73</sup> Com recull l'article 84.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006.

de la Generalitat, els seus organismes i òrgans. En resum, un laberint de vincles i fluxos de relació no sempre evidents.

En aquest marc, la cooperació multinivell és un fenomen amb una arquitectura pròpia i que, en certa mesura, pot modificar la configuració del sistema institucional per un desplaçament de responsabilitats i competències entre institucions i pel fet de generar noves organitzacions que poden ostentar motivacions diferenciades<sup>74</sup>. És per això que és important conèixer com es distribueixen aquests fluxos i vincles al llarg del territori. De nou, l'operacionalització l'hem basada en els municipis i els termes municipals perquè un major grau de desagregació visibilitza la disposició sobre el mapa.

Farem una primera mapificació que recull la distribució en el territori dels organismes de cooperació amb personalitat jurídica pròpia, diferenciada dels ens matriu. En concret, ens detindrem en el consorci, la figura de més extensió, i en el mapa global referent a tots els ens de configuració plural. A continuació, ens detindrem en la distribució dels convenis signats al llarg del 2009. En aquest cas, el mapa mostrarà només l'activitat referent a 2009 i els convenis estudiats que són aquells que estan en disposició del Departament de Governació i Administracions Públiques.

En el mapa inferior podem observar la distribució de participació en consorcis al llarg del territori<sup>75</sup>. Els termes municipals que es mostren amb una major intensitat en la coloració són, alhora, aquells que participen en més consorcis amb la Generalitat de Catalunya. En sentit contrari, aquells que no apareixen acolorits no formen part de cap consorci amb l'administració autonòmica. Els resultats de la disposició en el mapa resulten molt evidents. Algunes zones, Barcelona i la seva àrea d'influència, són molt actives i, en canvi, d'altres indrets no mantenen cap vincle mitjançant aquesta figura. Els espais acolorits estan, a més, ordenats seguint delimitacions limítrofes.

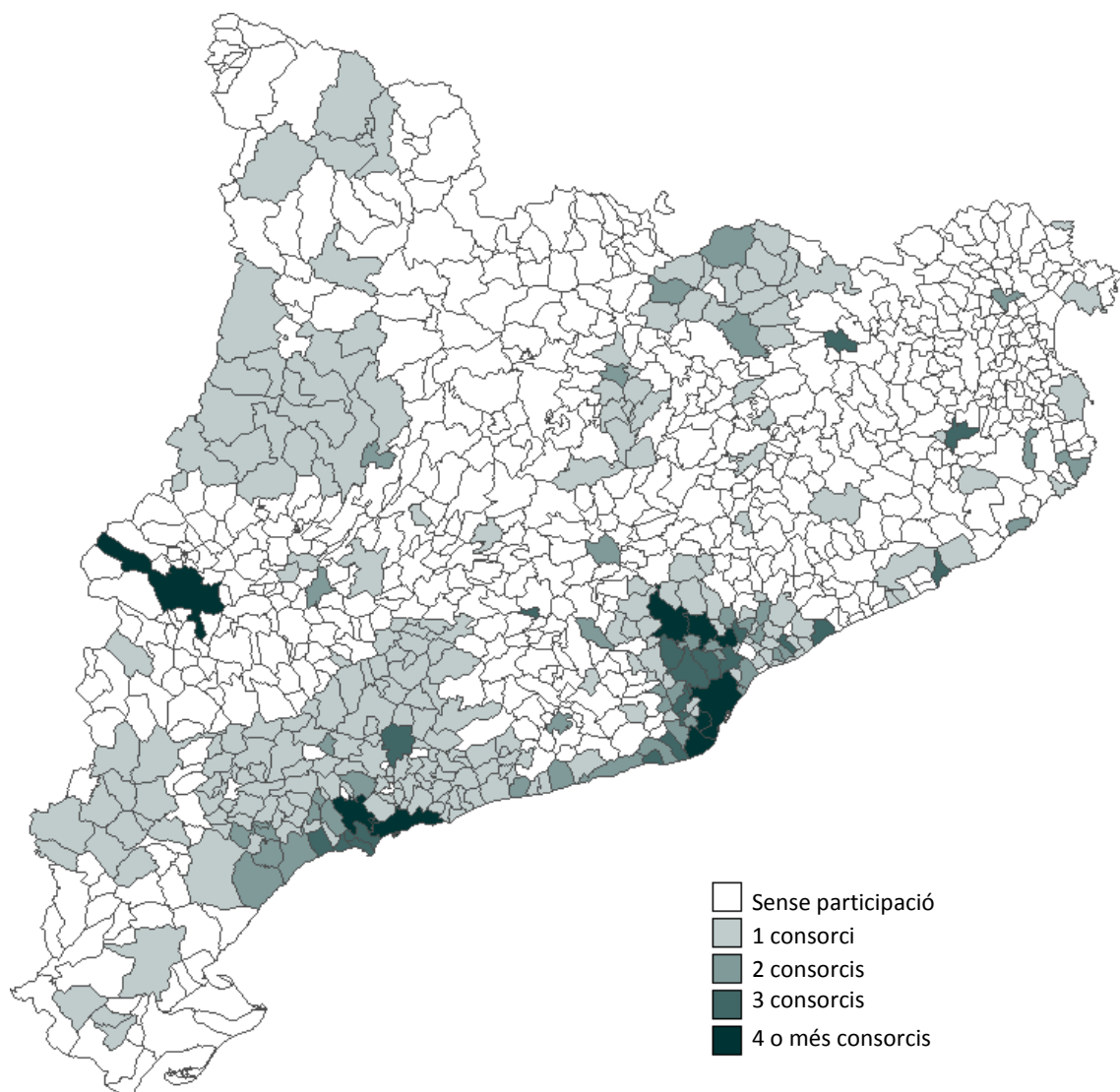
---

<sup>74</sup> En relació a aquest aspecte, són interessants les reflexions d'Egeberg (Egeberg, 2003) al voltant de la constitució de nous ens i de com aquests organismes desenvolupen unes prioritats i agendes pròpies, no sempre coincidents amb les determinades per part de l'ens matriu.

<sup>75</sup> No hem considerat necessari incorporar els mapes que feien referència de forma exclusiva a societats i fundacions per resultar poc explicatius degut al baix nombre d'ens d'aquestes naturaleses.

Tal i com es pot veure al mapa, les grans ciutats participen en més consorcis i, així, les quatre capitals de província apareixen acolorides amb tonalitats més fosques. Les zones costaneres de Barcelona i Tarragona també són més actives pel que fa als consorcis. El mapa mostra també àmplies zones pàl·lides que no participen en cap consorci en companyia de la Generalitat de Catalunya. En resum, d'acord amb el mapa no sembla que el consorci estigui esdevenint un mecanisme de compensació del minifundisme municipal català. Pel contrari, sembla que participen en més consorcis municipis més poblats.

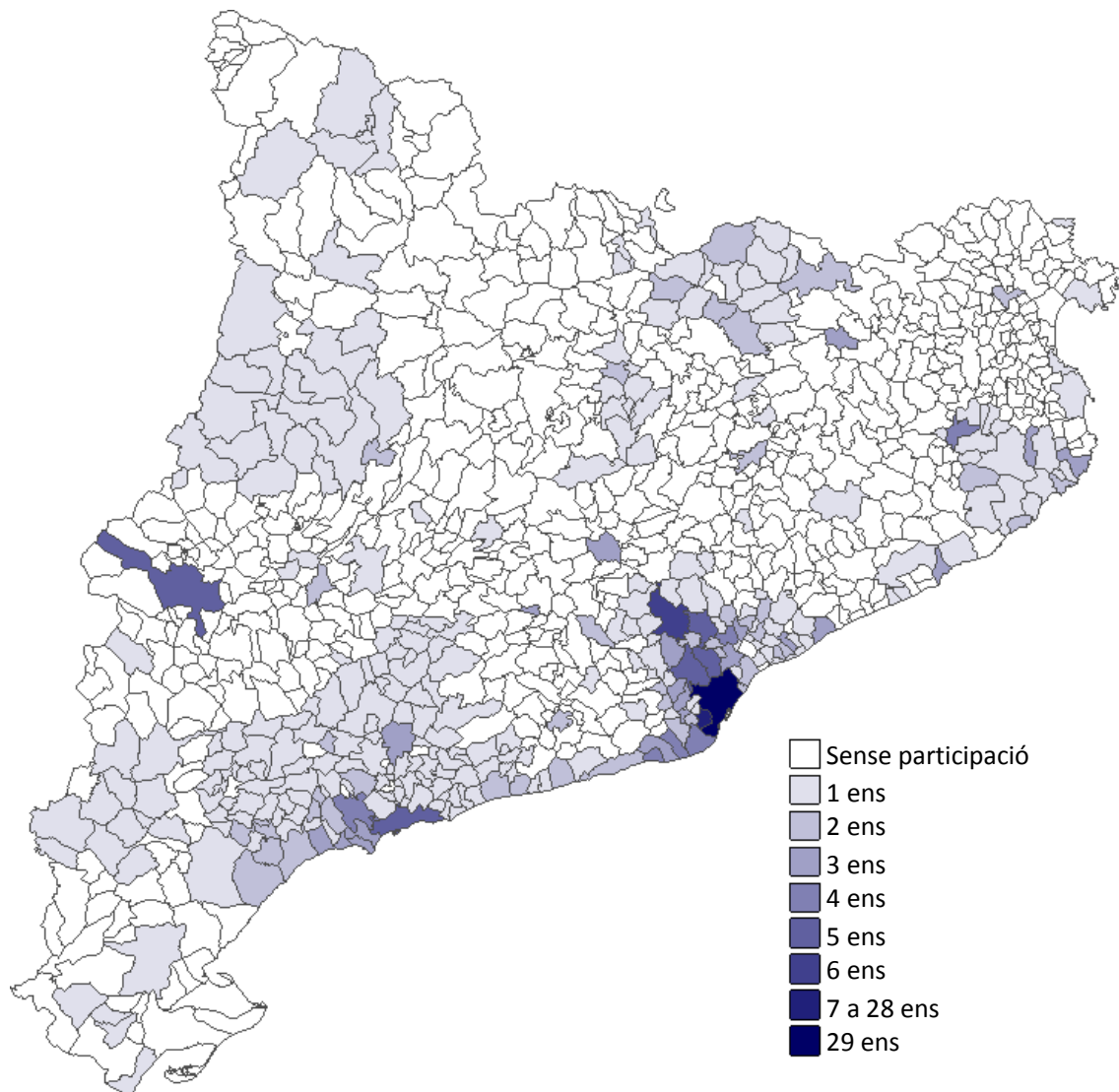
**Mapa 1: mapa d'intensitat pel número de consorcis entre cada Ajuntament i la Generalitat**





El mapa no experimenta massa canvis quan afegim la resta de figures, fundacions i societats plurals. Com es pot observar, només la zona de Girona, que havia restat sense acolorir en l'anterior mapa, experimenta algun canvi. En termes generals, les grans zones dels Pirineus i de la Catalunya central que havien restat sense tonalitat, continuen de la mateixa manera. Així, sembla que la suma de totes les figures corporificades tampoc no esdevé un mecanisme d'anivellament per l'eventual manca de capacitat de gestió.

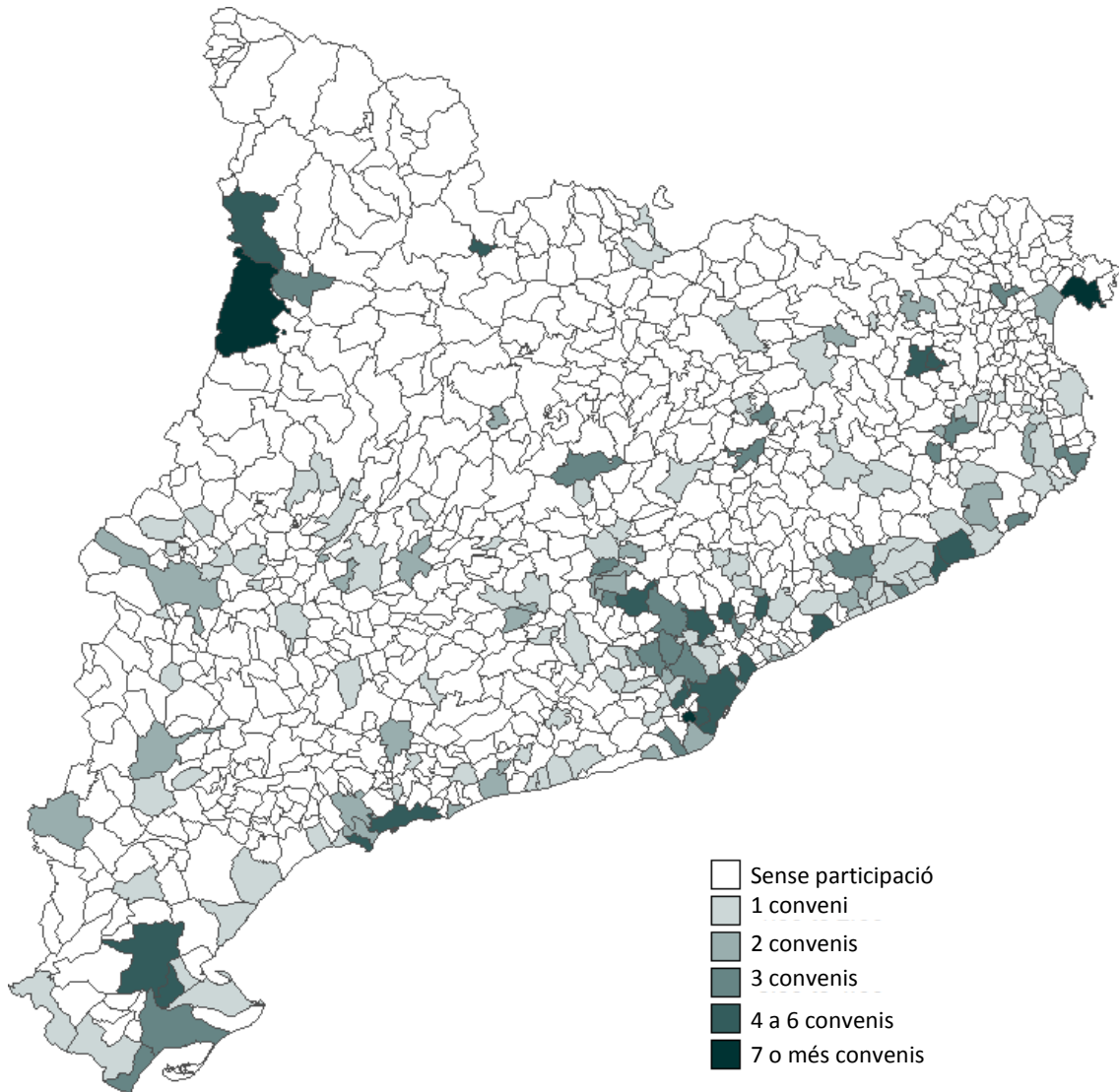
**Mapa 2: mapa d'intensitat per la participació en ens de configuració plural entre cada Ajuntament i la Generalitat<sup>76</sup>**



<sup>76</sup> Som conscients que el disseny dels intervals no resulta massa convencional. El disseny respon a la voluntat de que el mapa mostri amb claredat zones on l'activitat és especialment intensa tenint present l'àmplia dispersió en la participació en figures d'aquestes naturalesa per part de àrees diferents del territori.

En el mapa que trobareu a continuació es pot observar la disposició dels convenis aprovats durant el 2009 al llarg del territori. Tot i que es tracta d'un instrument de funcionament i naturalesa completament diferent a societats, consorcis i fundacions, podem observar una certa estabilitat en el comportament territorial. Algunes grans ciutats es mostren especialment acolorides igual que la línia de costa. En aquest cas, però, el protagonisme de la bilateralitat desencadena un mapa amb poques continuïtats territorials, més enllà de l'esmentada zona costanera. Tot i l'elevat nombre de convenis signats el 2009, que ascendia a 309, la major part del territori, queda sense acolorir i, per tant, no hem detectat cap activitat convencional amb la Generalitat en aquest període, i en canvi alguns municipis han desenvolupat una intensa activitat; seria el cas de Cornellà de Llobregat, Tremp i Roses amb 7 o més.

**Mapa 3: mapa d'intensitat per la participació en convenis signats el 2009 entre cada Ajuntament i la Generalitat.**



## **8. XARXES MULTINIVELL; UN ELEMENT CONFIGURADOR DE NOSTRE SISTEMA INSTITUCIONAL**

### **8.1 Una nova geometria territorial.**

Les estructures de xarxa, i específicament les de natura institucional, representen en tots els casos una determinada concepció del territori. L'establiment d'estructures intergovernamentals germina en les diferents potestats legals de les administracions no locals, essent un desenvolupament legal que només ha de respectar les bases i principis que es preveuen de forma expressa en la Constitució i l'Estatut per tal de garantir, en darrer terme, l'autonomia local (*vid. Configuració jurídica general dels instruments de cooperació interadministrativa i intergovernamental*).

#### **8.1.1 Un territori polític.**

Aquest desenvolupament de figures que institucionalitzen les relacions intergovernamentals representa, a banda d'una forma més adequada de prestar serveis públics, una nova concepció territorial. L'establiment d'aquest tipus d'estructures és també el reconeixement implícit de que les estructures territorials existents no són efectives; o dit d'una altra manera: no responen exactament a les necessitats específiques a satisfer en cada cas concret. Agranoff (Agranoff & McGuire, 2003) destaca que l'aparició de les xarxes de gestió tot sovint es justifica per la necessitat de respondre a problemes tècnicament complexes, que no tenen una definició evident i, sobretot, que no encaixen en models preexistents d'organització competencial i territorial entre nivells de govern. En general, una de les formes clàssiques de reformar la base territorial dels governs locals sense afectar-ne els límits legals o administratius consisteix precisament en establir la prestació de determinats serveis amb una base territorial diferent a la del municipi aïlladament (Wollmann, 2004).

Si partim d'aquesta premissa, l'estructura que generin les relacions entre la Generalitat i els ens locals, forçosament representa una nova geometria territorial, l'eix definitori

de la qual no és necessàriament cap divisió administrativa ni cap competència jurídica. Ens trobem davant de xarxes institucionals que dibuixen una concepció política de les relacions Generalitat - governs locals. Hem analitzat que la col·laboració i cooperació entre Generalitat i governs locals s'articula de formes molt diverses i es pot classificar també de moltes maneres diferents. A tot això, cal afegir-hi ara el fet que existeix una certa discrecionalitat en l'establiment d'aquestes relacions: l'impuls pel seu establiment, des d'un punt de vista teòric, es basa en la voluntat d'alguna de les parts, acompanyada de la receptivitat de la resta.

I seguint amb aquesta lògica, la Generalitat, tot sovint, només n'és el darrer avalador (ex: l'aprovació definitiva dels consorcis i el preceptiu dipòsit de la formalització de l'instrument en l'administració corresponent). En aquesta discrecionalitat, i el fet de necessitar un cert acord dels actors implicats, és on trobem la màxima expressió de la natura política d'aquests instruments. Si no hi ha voluntat política, no s'estableix cap d'aquests mecanismes de coordinació i col·laboració. Per tant, tot i que els instruments estiguin dissenyats per respectar els principis i valors que inspiren les relacions intergovernamentals a l'Estat, i vulguin representar una millora en la gestió i prestació de serveis, el que fan també és representar una territorialització d'afinitats polítiques i de visió conjunta en relació als problemes públics a gestionar, així com de la manera de fer-ho. Aquests instruments de col·laboració són la màxima expressió de les transaccions pròpies de les relacions intergovernamentals a Espanya<sup>77</sup>.

### **8.1.2 Els fonaments de la concepció**

Sota l'aixopluc de la gestió i el procediment administratiu, ens trobem que aquests instruments de col·laboració escenifiquen finalment un acord polític. En aquest sentit, els instruments de les polítiques públiques són el mètode a través dels quals els governs cerquen assolir objectius polítics (Blair, 2002). En el nostre cas, aquest acord

---

<sup>77</sup> Les relacions intergovernamentals a Espanya són considerablement més polítiques que la majoria de països. En altres països, les transaccions les dirigeixen membres professionals de l'Administració. Aquest no es el cas espanyol, on només és el cas per les grans ciutats. Als petits municipis són les elits locals les que utilitzen les seves habilitats i contactes per portar a terme les transaccions intergovernamentals (Agranoff, 2010).

es manifesta en forma de decisió de creació d'una estructura institucional de cooperació, que posa en marxa una determinada política amb objectius, mitjans i finalitats tots ells específics. En abstracte, la tria d'un tipus d'instrument o un altre se suposa que es fa per millorar la prestació del servei públic, tot assolint una millor implementació de la política en qüestió (Blair, 2002). En aquest sentit, com destaquen Hooghe i Marks (2003), es parteix de la noció de base de que la dispersió del govern entre diversos nivells el fa molt més flexible i adaptable, així que el disseny institucional d'un espai multinivell permet que la decisió política s'ajusti millor a l'heterogeneïtat social a la que ha de donar resposta.

La necessitat de donar resposta a l'heterogeneïtat territorial, generant així una nova concepció, sembla un dels factors determinants de l'establiment d'aquestes relacions. Ara bé, els mapes anteriors no semblen confirmar aquesta hipòtesi. Com hem comentat en l'epígraf dedicat a la distribució territorial dels mecanismes, l'activitat relacional que podem veure a través dels instruments estudiats no s'articula al voltant de municipis de menor grandària i, de fet, resulta difícil establir un lògica que es pugui aplicar de forma general.

En el cas dels ens amb personalitat jurídica, la distribució al territori es concentra en determinades àrees, però deixa d'altres sense presència. Alhora, les àrees que presenten una major activitat són també les més poblades. En definitiva, són els municipis de major grandària els que participen de forma més habitual en mecanismes de cooperació que generen personalitat jurídica, mentre que els més reduïts participen en només un o en cap. A més, resulta interessant observar que bona part d'aquesta col·laboració es concentra en zones de caire urbà.

## **8.2 Rendiment de comptes i assignació de responsabilitats.**

En l'apartat relatiu a la caracterització de la governança multinivell (*vid. apartat 6*) ja advertíem que aquesta realitat acostuma a portar aparellades formes institucionalitzades de presa de decisions amb estructures poc visibles i que sovint

escapen al control polític<sup>78</sup>. De fet Agranoff arriba a considerar de forma general que els dèficits democràtics dels governs locals espanyols, en termes de participació i inclusió ciutadana en els afers d'interès local, tenen també una expressió en les relacions intergovernamentals que mantenen els governs locals. Per a ell, la falta de participació i transparència en la determinació de la política municipal, porta directament a que l'agenda política dels municipis estigui dirigida, en bona mesura, per les elits governamentals i burocràtiques que formen part dels governs locals (Agranoff, 2010).

Agranoff considera que bona part de les relacions intergovernamentals que porten a terme els ens locals a Espanya es basen fonamentalment en les persones. Excepte per les grans ciutats, els polítics locals actuen en el marc de les relacions intergovernamentals en funció del seu capital polític. L'assumpció d'Agranoff és que conforme els electes municipals adquireixen coneixements i habilitats en el temps, millor es manegen en el joc multinivell. En aquest sentit, la personalitat i el coneixement de "la porta a on picar" són claus per fer funcionar el sistema intergovernamental, amb els desequilibris i iniquitats que això pot suposar.

### **8.2.1 Control i accountability com a factors de legitimitat.**

El problema de la dimensió democràtica i del control d'aquests instruments de col·laboració neix a partir de la generalització de la forma col·laborativa de prestació i execució de polítiques i serveis. Aquesta preocupació neix de la generalització del model de presa de decisions que significa la governança multinivell, afegida a la creixent heterogeneïtat i complexitat social. Aquesta forma de governar implica relacions cooperatives, per sobre de les relacions jeràrquiques (Papadopoulos, 2003). Així doncs, si la lògica d'actuació és molt més cooperativa i menys jeràrquica, un dels

---

<sup>78</sup> Malauradament l'exemple paradigmàtic d'aquesta manca de transparència i de dificultats de gestió el trobem en el cas del Consorci del Palau de la Música. La complexitat en l'entramat d'actors i la dilució de la responsabilitat –a banda de l'actuació presumptament criminal dels seus responsables–, van facilitar l'escàndol consegüent. Les estructures creades per institucionalitzar les relacions entre el Ministeri de Cultura, la Generalitat, l'Ajuntament de Barcelona i diversos actors privats van mancar de sistemes efectius de control, generant zones opaques, que no van garantir una millor supervisió i escrutini públic.

principals elements que són més difícils de garantir, en defecte de la jerarquia, és precisament el control.

Si el control no està garantit, la principal disfunció que es genera és una manca de legitimitat en les decisions. Seguint la beta que neix de la representació de caire liberal, les decisions que prenen els representants se suposa que han passat per un sedàs de control polític i de legalitat, que permet afirmar que les decisions preses són, a banda de legals, legítimes. Legítimes en termes de representatives de les idees dels representants, que se suposa que corresponen amb la voluntat del cos electoral que els ha escollit.

Per altra banda, d'es d'un punt de vista del sistemisme clàssic, les polítiques i decisions preses, redunden també en la legitimitat del sistema, atès que responen a les demandes dels representats. La literatura anglosaxona ha identificat aquest tipus de legitimitat com a "output legitimacy", que no és res més que la consecució de la construcció de la legitimitat del sistema també a partir de l'apreciació positiva i satisfactòria per part dels representats de les decisions preses (les polítiques públiques). També en aquest pla d'anàlisi es generen els conceptes de "input-oriented legitimacy" (la legitimitat construïda a través de la capacitat d'orientar i incidir en l'elaboració de les polítiques públiques) i "throughput legitimacy" (la legitimitat que es construeix a través de la capacitat dels representants de participar en la decisió i implementació de les polítiques públiques), que finalment no són res més que la diferents arestes d'una mateixa realitat: la capacitat del sistema de generar legitimitat no només electoral, sinó també en el seu funcionament quotidià.

En aquest sentit, el problema de l'"accountability" és un dels principals reptes als quals ha de respondre la nova realitat cooperativa multinivell. Quan l'autoritat i la responsabilitat estan parcel·lades en la xarxa, a qui ens podem dirigir quan les coses no funcionen? Quin són els mecanismes pels quals els decisors públics es poden fer "responsables" tant dels èxits com dels fracassos en la prestació de serveis públics? La clau per desxifrar l'enigma de la rendició de comptes és comprendre la jerarquia de les responsabilitats en la xarxa i les estructures decisionals de la mateixa.



La creació de formes institucionalitzades i que no encaixen amb cap figura “clàssica” de govern ha generat una controvèrsia creixent. El debat en aquest aspecte està lluny d’arribar a conclusions satisfactòries, com senyala Van Gunsteren: “On una persona veu pluralitat, l’altra veu barreja. On una persona veu varietat, l’altra veu desordre. On una persona veu monstres (combinacions inacceptables com els centaures), l’altra veu novetats fascinants” (citada a Papadopoulos, 2003).

En resum, pel que ens interessa aquí: la legitimitat de les decisions i el control polític són dues cares de la mateixa moneda, que no podem analitzar separatament.

### **8.2.2 L’opacitat decisonal.**

Pel que fa a la dificultat i complexitat dels processos decisonals dels instruments col·laboratius, cal referir-se explícitament al treball de Martínez-Alonso (a Ramió, 2009) aparegut recentment i que analitza part d’aquests instruments<sup>79</sup>. La remissió a aquest article és absoluta pel que fa a l’anàlisi detallat dels processos de decisió en instruments col·laboratius formats per una o més entitats locals.

Sense entrar a fons en la realitat de cada instrument generat, tanmateix, podem analitzar de forma succinta els principals dèficits democràtics i de control que generen aquests instruments. I la primera idea que hem de destacar és que gran part del control polític que s’exerceix es un control de caràcter “ex ante”. Si imaginem un “continuum” que sorgeix des de la creació de l’instrument, fins que aquest desplega efectes propis, veiem que la fase de creació és la que conté un control polític més proper i efectiu<sup>80</sup>; perdent-se gairebé fins desaparèixer en les fases de generació d’efectes i d’implementació de serveis públics (si bé que és cert, que un cert control

---

<sup>79</sup>Si bé Martínez-Alonso es refereix bàsicament a les PIL, alguns d’aquests instruments són analitzats en aquest treball.

<sup>80</sup> Per exemple, el procés de creació dels Consorcis és el paradigma del control “ex ante”, atès que el nivells de govern on es prenen les decisions, i els membres que les prenen, garanteixen una relativa publicitat i fiscalització. Tanmateix, el procés es “dulcifica” per instruments com el conveni, però hi existeix feblement.

reneix en la fase final, però de natura bàsicament administrativa, pel que fa a la gestió del diner públic).

Al fet d'aquesta manca de control cal afegir-li el fet que la majoria d'aquests instruments, un cop aprovats, guanyen vida pròpia. Amb això volem dir que el complex sistema de decisió i gestió de la majoria dels instruments provoca que es generin agendes, activitats i interessos propis. Aquestes agendes pròpies i objectius que escapen de la voluntat dels creadors els fa "resistents" a les voluntats de les parts originàriament conformants. En aquest sentit, els instruments que generen aquesta "vida pròpia" es protegeixen dels seus ens conformants, aliant-se estratègicament amb uns o altres, segons els seus propis objectius i necessitats.

### **8.2.3. Les dues dimensions dels mecanismes de control de les xarxes.**

Un cop constatada aquesta realitat, bàsicament l'anàlisi de les qüestions de transparència i control d'aquests instruments col·laboratius es pot dividir en dues categories: per una banda consubstancials a la pròpia eina (o internes) i per altra banda, sistèmica (o dels efectes que desplega l'instrument).

En la categoria d'elements interns podem destacar el fet de que el control d'activitat pròpiament dit dels instruments no està previst expressament. En la majoria de figures no existeixen mecanismes de control i/o supervisió, més enllà d'una subordinació genèrica als procediments i principis administratius, en el millor dels casos. En aquest sentit, la principal font de legitimació i control que podem identificar és de caire administratiu, amb totes les "febleses" que això pot implicar.

Per altra banda, es detecta una manca de legitimitat, i per tant de control, en els sistemes previstos pel nomenament dels òrgans de direcció o gestió d'aquests instruments col·laboratius. Seguint en aquesta perspectiva interna, la dispersió i poca claredat respecte de: qui, com, sota quines condicions i escollit per qui, ha de formar part dels "òrgans decisoris" dels instruments, generen una problemàtica que no és menor. Hem constatat que són decisions –les de proveir de personal directiu, gestors o

implementadors per aquestes formes cooperatives- que sovint es prenen molt allunyades de les institucions que sí tenen legitimitat democràtica directa, i que per tant poden exercir/garantir un control més directe. I també en aquest sentit, més enllà del nomenament la responsabilitat (no només política) dels gestors i implementadors.

Pel que fa a la dimensió externa, o sistèmica, podem destacar que, fonamentalment, opera una lògica de difusió de la responsabilitat tant de la gestió com de la decisió. Des d'un punt de vista d'atribució de competències i responsabilitats entre nivells de govern la qüestió no és clara. Emascarada en la dinàmica multinivell, podem trobar una diversitat d'atribució competencial que pot afectar clarament un esquema "pur" o "ideal", fent que la determinació de quin nivell de govern és efectivament i política responsable d'una determinada prestació de servei públic sigui una tasca gairebé impossible de determinar. I més si tenim en compte la indeterminació jurídica pel que fa a la definició d'un sistema global i omnicomprensiu de les relacions intergovernamentals que permetria clarificar aquest aspecte, almenys des d'un punt de vista teòric.

Un segon element a destacar està íntimament lligat a aquest fet que acabem de constatar. El concepte i l'exemplificació del valor públic apareix especialment complex en aquest escenari. La prestació de serveis i la implementació de polítiques públiques està adreçada fonamentalment a generar valor públic, entès alhora com una millora de les condicions de vida dels ciutadans i una millor gestió dels afers públics. Aquesta dinàmica de canvi és un dels factors que porta, en darrer terme, a legitimar la globalitat del sistema a través del vot. La decisió de vot es construeix de forma molt complexa, tot i això, la capacitat de discernir qui fa què en l'acció dels poders públics s'apareix com un element cabdal. Així, si la possibilitat d'establir el nexa entre el que fan els governs/administracions i el canvi social i la producció de valor públic no es fa correctament, probablement el vincle entre participació política (representats) i governants (representants) s'anirà afeblint. Aquest nexa no és fàcil d'establir per aquells serveis prestats mitjançant aquestes figures cooperatives, que mostren una marcada i creixent tendència vers l'opacitat, i on exclusivament trobem l'estricta control de legalitat, que sovint es manifesta insuficient.

## **9. UNA PROPOSTA DE MODEL DE RELACIONS COOPERATIVES.**

La proposta de models analítics constitueix una de les aspiracions d'aquest estudi. En aquest capítol portem a terme una revisió de la literatura comparada a partir de les dades relatives a la realitat catalana. L'objectiu d'aquest exercici és treballar en una modelització que tingui sentit des de la perspectiva analítica però també amb intenció propositiva. El model que volem desenvolupar hauria de ser una eina útil per a explicar el funcionament del sistema institucional català fins el moment des d'un punt de vista general i alhora aportar elements de reflexió per a una possible transformació cap a un funcionament basat en una dinàmica diferent.

Així, en el primer epígraf d'aquest capítol, hem volgut posar en relació els resultats de la nostra anàlisi descriptiva amb la literatura comparada. La finalitat d'aquest exercici seria caracteritzar la governança multinivell que s'ha desplegat a Catalunya entre Generalitat i ens locals d'acord amb els criteris proposats pels autors. En els següents epígrafs, hem volgut utilitzar una construcció pròpia a partir de nocions i constructes d'altres autors per desenvolupar una arquitectura de model propi. Aquest hauria de poder aportar elements explicatius adaptats, però amb una certa aspiració d'esdevenir un marc d'anàlisi més general.

### **9.1. Una revisió aplicada al cas català dels models anglosaxons.**

Una vegada analitzades les bases teòriques de la principal literatura relativa a les possibilitats d'anàlisi i interpretació del fenomen de la cooperació multinivell, així com una anàlisi a fons de la realitat quantitativa i qualitativa, pot resultar interessant fer un darrer pas per tractar d'emmarcar la realitat catalana. L'establiment de les relacions intergovernamentals presenta un punt de partida excel·lent per esbossar un model de governança multinivell aplicat a Catalunya.

El principal problema rau, com en la majoria dels casos, en adaptar una literatura eminentment estrangera (anglosaxona en el nostre cas) a una realitat diferent de l'original (per nosaltres la catalana, en contraposició a la Nord Americana o la del

Regne Unit). Tanmateix, no es tracta de presentar la literatura científica només com un marc teòric de partida per entendre la nostra realitat, sinó que es tracta també de construir, a partir d'aquest, un aparell conceptual que puguem aplicar més còmodament al nostre cas<sup>81</sup>.

I això és necessari també perquè respon a la necessitat d'entendre i comprendre el nostre model. Si identifiquem variables clau que ens permetin caracteritzar succintament la natura de la nostra realitat, estarem en la mesura de proposar alternatives o, fins i tot, mirar de dirigir el procés.

L'estudi del govern local manté viu (de forma gairebé perenne) el debat sobre la grandària apropiada i la divisió funcional entre jurisdiccions per la prestació de serveis. Aquest debat es relaciona inexorablement i directa amb el disseny dels instruments que han d'implementar la provisió de serveis i la gestió de les polítiques públiques. Així, una part del debat gira al voltant dels conceptes de governança local i metropolitana, en conjunció amb les relacions que s'estableixen entre els diferents nivells de govern -central i local, pel que ens interessa aquí- (Entwistle & Laffin, 2003; M. Laffin, 2009; M. Laffin, 2004; Wolman & Goldsmith, 1992)

Reprement breument les tipologies de Marks i Hooghe (L. Hooghe & Marks, 2001a; L. Hooghe & Marks, 2003), que cerca explicar la distribució del poder i la seva articulació en el territori, l'aparició de dos grans tipus de model de relacions multinivell té com a fonaments teòrics dos grans models de forma d'Estat. Val a dir que, essent la realitat multinivell l'expressió de la dispersió del govern, aquestes dues tipologies no es poden aplicar de forma directa a Estats totalitaris o Estats on no existeixen estructures de govern democràtiques pluralistes.

La primera tipologia es correspon amb un model d'Estat de caràcter federal cooperatiu, on els diferents nivells de govern existents no són funcionalment

---

<sup>81</sup> Com reconeixen diversos autors, la dificultat d'aplicar la literatura anglosaxona a realitats europees de caire napoleònic és elevada. L'especificitat del govern local napoleònic fa que les perspectives d'anàlisi també s'especialitzin i tinguin dificultats per adaptar les visions internacionals (Kerrouche, 2010)

específics, no proliferen en excés i, a més, comparteixen responsabilitats i competències. En aquest model, les estructures de govern són relativament rígides i estables en el temps.

La segona tipologia es correspon amb Estats de caràcter descentralitzat però amb presència d'un centre relativament poderós, d'on sorgeixen multitud de nivells de govern amb capacitat de prestar serveis públics determinats, i que es coordinen no tant en funció de les competències que els hi són pròpies, com d'un criteri econòmic basat en la millor internalització de costos i beneficis. En aquest sentit, la flexibilitat global de l'estructura del sistema és molt elevada.

Com ja hem comentat, ambdós models cerquen la millor provisió pública de serveis, entesa alhora com a sistema de distribució i implementació de polítiques públiques. Aquests dos models ideats per Hooghe i Marks es basen fonamentalment en les estructures i, per tant, presenten una visió molt estructuralista<sup>82</sup> de les relacions cooperatives.

Per això, una aproximació basada en una perspectiva més centrada en les relacions intergovernamentals ha de tenir també en compte d'altres realitats. En aquest sentit, el complement que representa l'aproximació "Central-Local" ens aclareix: "la perspectiva de la governança multinivell subratlla específicament que les relacions Centre-Local s'entenen com un escenari en què molts actors es comporten estratègicament dins d'un sistema que ofereix una gamma de possibles localitzacions per perseguir els seus objectius" (M. Laffin, 2009). Per tant s'afegeix de forma rellevant una vessant molt més dinàmica de les cooperacions entre nivells de govern, focalitzant-se en les relacions de tot tipus que s'estableixen entre actors.

### **9.1.1 La doble aproximació: instrumentació i autonomia.**

Aquesta doble aproximació ens permet reflectir el procés presa de decisions com una

---

<sup>82</sup> Estructuralista entesa aquí com a sinònim d'estàtica i focalitzada en explicacions institucionals, més que de caire sociològic o de comportament dels actors.

negociació basada en la interacció entre el nivell local i el nivell sub-estatal. Així, lògicament, gran part del debat de les relacions intergovernamentals es centra en la qüestió de determinar quin nivell d'autonomia gaudeixen els governs locals, així com els marges de maniobra i control que exerceixen els governs supra-locales (S. Goldsmith & Eggers, 2004).

Resumint breument, l'enfocament basat en les institucions de la governança multinivell es centra en la qüestió de la flexibilitat dels instruments que li donen forma. Per això, el seu objectiu és analitzar en quina mesura el govern és rígid o flexible en termes d'adaptació als canvis operats per la governabilitat en xarxa. Per altra banda, l'enfocament de les relacions "central-local" es fonamenta en l'acció dels diferents actors en l'escenari de les relacions intergovernamentals. Així doncs, l'eix d'estudi rau fonamentalment en el concepte d'autonomia: fins a quin punt existeixen relacions de control i dominació política entre nivells de govern que col·laboren i interactuen? I, no cal dir, que aquesta relació és especialment intensa i rellevant pel que fa a l'activitat dels governs locals.

Així doncs, partint de les relacions "centre-local", i les tendències assenyalades pel marc de la governança multinivell, ens centrem en les característiques que ens permeten identificar les relacions entre les variables que afecten a la vegada a l'autonomia dels governs locals i la flexibilitat i rigidesa del model des d'un punt de vista institucional. Estem pensant en el modelatge a través de l'anàlisi creat al voltant de dues variables principals que són: el grau de control o l'autonomia dels governs locals per una banda, i el grau de flexibilitat o rigidesa de les estructures de col·laboració, per l'altra.

Bàsicament entenem que per operacionalitzar els conceptes de la literatura anglosaxona necessitem prendre aquelles característiques que tenen més sentit per explicar el model català, en termes de factibilitat analítica i coherència amb la literatura existent sobre el disseny institucional. Tenint aquest objectiu en ment, el que volem analitzar no és res més que la pregunta que expliciten Hooghe i Marks (2003), relativa a quin és el disseny institucional que sorgeix d'aquestes noves realitats. Ho

farem identificant dues variables clau, i mitjançant l'adaptació del mètode dels models d'orientació estratègica (Ramió & Salvador, 1999)<sup>83</sup>.

És cert que aquest model està bàsicament pensat per pilotar reformes estratègiques organitzacionals de les administracions públiques, però ens sembla un instrument vàlid i útil per traçar una certa imatge que ens permeti identificar on es troba el model de relacions cooperatives català; però per sobre de tot, cap a on pot (o ha) d'anar. Creiem que pot ser un útil metodològic molt explicatiu per analitzar també la realitat cooperativa catalana i poder efectuar un planejament institucional realment estratègic.

## **9.2. Elements de construcció d'un model català de relacions cooperatives.**

En el nostre cas intentarem traçar una direcció estratègica del sistema cooperatiu català. Seguint el model "MOE", hem de seleccionar dues variables de base que ens permetin encaixar, en un primer moment, el model català en un espai determinat; i en un segon moment, cap a on pot (o hauria) d'estar evolucionant. En un pla estrictament teòric, l'establiment d'estructures intergovernamentals ha de respectar les normes i principis previstos en la Constitució, així com les normes i principis previstes en els estatuts autonòmics de cada comunitat autònoma.

En qualsevol cas, es tracta d'aportar una mica de llum a les qüestions bàsiques relatives a l'elaboració de jurisdiccions –o nivells de govern- en un entorn de governança a múltiples nivells, i analitzar els vincles que es generen. La idea de base és intentar conjugar dues de les grans visions teòriques relacionades amb aquesta qüestió. Per tant, si prenem de Hooghe i Marks el concepte de flexibilitat i adaptació de les institucions al medi, per una banda i, per altra banda, la qüestió de la proliferació i caracterització dels vincles entre la generalitat i els ens locals, podem situar el cas català en un model teòric propi.

---

<sup>83</sup> Concretament: "Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las Administraciones públicas", *a: Gestión y análisis de políticas públicas*, 1999, 16, 89-106.



Hooghe i Marks (2003) destaquen com a qüestions rellevants de disseny les quatre preguntes identificades en l'apartat 6.3.3 (*Les variables a estudiar per modelitzar des d'un punt de vista estructural. La visió institucional*). De les quatre clivelles fonamentals (territorial contra sectorial, general contra específic, centralització contra descentralització i permanència contra limitació temporal) és important retenir que ens assenyalen fins a quatre divisions principals del disseny institucional. Aquestes expressen el grau de flexibilitat de l'estructura institucional i la seva capacitat d'adaptar les institucions a l'heterogeneïtat social i la diversitat de tots tipus.

De la segona gran aproximació teòrica, Laffin destaca: "La proliferació dels vincles centrals i locals, propis de la governança, és rellevant per determinar si el govern central s'està convertint en un centre fort o feble/buidat. Aquesta qüestió es refereix a (1) la capacitat de direcció dels governs centrals sobre els governs locals i els vincles que es generen, així com les xarxes de polítiques a nivell nacional, (2) la influència d'aquestes xarxes polítiques i les comunitats sobre la política del govern central; i (3) capacitat dels actors locals per aconseguir els seus propis objectius i defensar la seva autonomia"(Laffin, 2009). Per Laffin, la direcció i intensitat dels vincles i relacions de cooperació, es relaciona directament amb el grau d'autonomia o control procedents dels governs centrals.

Com ja hem analitzat en l'apartat 6.4., es tracta també de caracteritzar de forma operativa els conceptes de: col·laboració, impuls o direcció. En quina mesura el model català respon de forma oberta i deliberada algun dels tres patrons de comportament identificats per la literatura.

### **9.2.1 Patrons de relació i flexibilitat.**

Els instruments de les polítiques públiques són el mètode mitjançant el qual els governs tracten d'assolir objectius polítics (Blair, 2002). La literatura ha remarcat abastament que l'elecció d'un tipus o un altre instrument no és una tria innocent o aleatòria (per tots: Lascumes i Le Galès, 2004). En general, l'establiment d'un

instrument o un altre es relaciona directament amb la millor manera d'implementar la decisió política i prestar el servei públic de la millor manera possible (Blair, 2002). No obstant això, la tria política dels instruments mai és "neutral", i pot tenir algunes intencions ocultes o efectes no previstos o no desitjats (Lascoumes i Le Galès, 2004).

El nostre objectiu és també identificar les característiques i concepcions polítiques que despleguen els nostres instruments col·laboratius.

Finalment, hem destil·lat de la literatura dues variables per construir el nostre model de dos eixos. La figura 4 ens mostra l'estructura d'anàlisi i la distribució dels conceptes. Les dues variables clau són, doncs, el grau d'autonomia que permet el sistema català de relacions cooperatives i, com a segona variable, el grau de flexibilitat i rigidesa dels instruments que la posen en pràctica. La relació que s'estableixi entre aquestes dues variables creiem que ens pot explicar en certa mesura com és i com pot evolucionar el sistema cooperatiu de relacions "Generalitat-ens locals"

A l'eix vertical hem col·locat la dicotomia "autonomia local" contra "dependència". La conceptualització d'aquests termes es desenvolupa prenent com a punt de partida Laffin i Entwistle (Entwistle & Laffin, 2003), i el seu enfocament de les relacions "central local". De fet, ens trobem davant d'una adaptació/evolució del model clàssic de Rhodes de "la dependència del poder" (Rhodes, 1999), que analitza les relacions entre els dos nivells de govern en termes de recursos i d'actors polítics (comunitats polítiques, en paraules de Rhodes). Com ja hem esmentat, "autonomia local" i "dependència" es poden considerar com a dos extrems d'un mateix *continuum*. Així doncs, en un extrem d'aquest eix trobaríem un model completament respectuós amb l'autonomia local i, en l'altre extrem, trobaríem un sistema cooperatiu basat en una gran dependència del "centre" –en el nostre cas el govern de la Generalitat-. Posicionar el model al bell mig del *continuum* ens abocaria a una posició neutra (òbviament, aquesta situació ideal només té un valor teòric, ja que no seria factible en una aplicació pràctica).

A l'eix horitzontal hem treballat amb els termes de la "flexibilitat" i "rigidesa", com a segona variable, interpretats com a posicions oposades d'un mateix concepte. Hem

pres de Hooghe i Marks el concepte de flexibilitat com a punt de partida, però l'hem adaptat a les necessitats del nostre sistema d'anàlisi. De fet, Hooghe i Marks proposen dues tipologies pures, que inclouen aspectes distintius, però no necessàriament excloents. I això és fonamental, perquè hem seleccionat els elements de la seva tipologia que són potencialment exclusius i directament relacionats amb el desenvolupament i disseny institucional. És a dir, aquelles característiques que si es donen en un cas, no es pot donar la mateixa en sentit contrari en un mateix instrument. És a dir, podem trobar estructures institucionals que comparteixen competències (es correspondria amb tipus de federalisme cooperatiu) i que alhora proliferen (que correspondria més amb el tipus de centre poderós).

En canvi, el que no pot fer el model és ser flexible i rígid al mateix temps. En aquest sentit analitzarem si hi ha un nombre limitat de nivells de govern i si el sistema tendeix a fixar unes estructures estables institucionals o, si per contra, és un model "obert" on l'arquitectura institucional que es construeix és flexible i mal·leable. En un extrem de l'eix horitzontal trobarem un disseny completament flexible (creació i implementació d'instruments que permeten el canvi i l'adaptació a l'entorn) i, en l'altre extrem, trobarem un model rígid on els instruments prenen una certa "vida pròpia" i segueixen la seva pròpia lògica.

Una vegada que aquests conceptes s'han definit, el nostre objectiu en aquest cas consisteix només a col·locar les variables en cada concepte i proposar definicions generals. Encara estem treballant en l'interval de mesura o les relacions que ens poden portar a una escala ben definida.

Així doncs, incloem les següents característiques en els conceptes "flexibilitat" i "rigidesa":

1. Temporalitat de l'instrument. És a dir, si l'instrument en si mateix implica un període determinat (o indeterminat) de temps, o bé aquest és un aspecte que resta a la lliure opció de la voluntat de les parts integrants. Una temporalitat determinada implicaria instruments més flexibles, mentre que una temporalitat indeterminada podria implicar instruments més rígids.

2. La reglamentació i el procés de creació. Volem avaluar si el procés de creació i dissolució dels instruments és raonablement senzill i curt en termes de complexitat del procés; o si bé es tracta d'una reglamentació detallista, llarga en el temps i políticament complexa. Com més complex sigui el procés de creació i regulació, més rígid tendirà a ser l'instrument; per contra si el procés és poc costós i la burocratització no és intensa, ens trobarem amb un instrument més flexible.

3. Nivell de decisió. Bàsicament es tracta d'analitzar si la creació de l'instrument no és res més que una decisió operativa de les parts; o si, per contra, requereix l'acord d'una alta autoritat de la institució. Teòricament com més elevada sigui la decisió política més rígid serà l'instrument.

4. La creació de nova personalitat jurídica. ¿La creació de l'instrument implica la generació d'una nova personalitat jurídica? Si la resposta és sí i l'instrument pren "vida pròpia" ens trobarem amb instruments que poden escapar al control i voluntat de les parts integrants. Per tant, el fet de tenir un cert "criteri propi" els fa més resistents i rígids.

Pel que fa a la caracterització de "l'autonomia" i la "dependència" hem considerat les següents característiques:

1. El paper del "centre". És el govern de la Generalitat el promotor de la relació? O bé ens trobem front un model on l'acord pot néixer lliurement de l'impuls de qualsevol dels actors?
2. Competències locals o de la generalitat?. L'instrument està dissenyat per desenvolupar les competències entitats locals o bé per reforçar el paper de la Generalitat e la direcció i prestació de polítiques i serveis?
3. Capacitat per establir objectius locals. Les autoritats locals tenen capacitat per establir els seus propis objectius?

Resta per determinar la qüestió del bilateralisme o multilateralisme de l'instrument. També ha estat considerat, però no creiem possible col·locar-lo de forma clara com a variable determinant d'algun dels eixos. El bilateralisme i el multilateralisme semblen modular la relació entre les parts de forma que poden afectar tant un eix com un altre.

De fet, aquesta característica pot variar en funció dels seus efectes, com a mínim, del tipus d'instrument. És a dir, no podem disposar-lo en un mateix espai, però si podem analitzar-lo generant diferents efectes depenent de la natura i configuració de l'instrument.

### **9.3. L'arquitectura de la proposta**

L'articulació dels elements que hem esmentat en l'epígraf anterior dona lloc a la construcció d'un model d'anàlisi en quatre tipologies ideals que inicialment hem anomenat de la forma següent:

1. Concertació. Aquesta opció implicaria un gran respecte per l'autonomia local i un alt nivell de flexibilitat en l'ús d'instruments de cooperació. Les parts haurien d'estar en una relació d'igual a igual i el desenvolupament de les polítiques es portaria a terme atenent a les característiques específiques de cada territori i sense voluntat uniformadora. Es tracta d'un model amb alts costos de negociació i que requereix processos de cerca del consens que implicarien relacions multilaterals en l'establiment dels criteris generals i bilaterals en la seva aplicació.

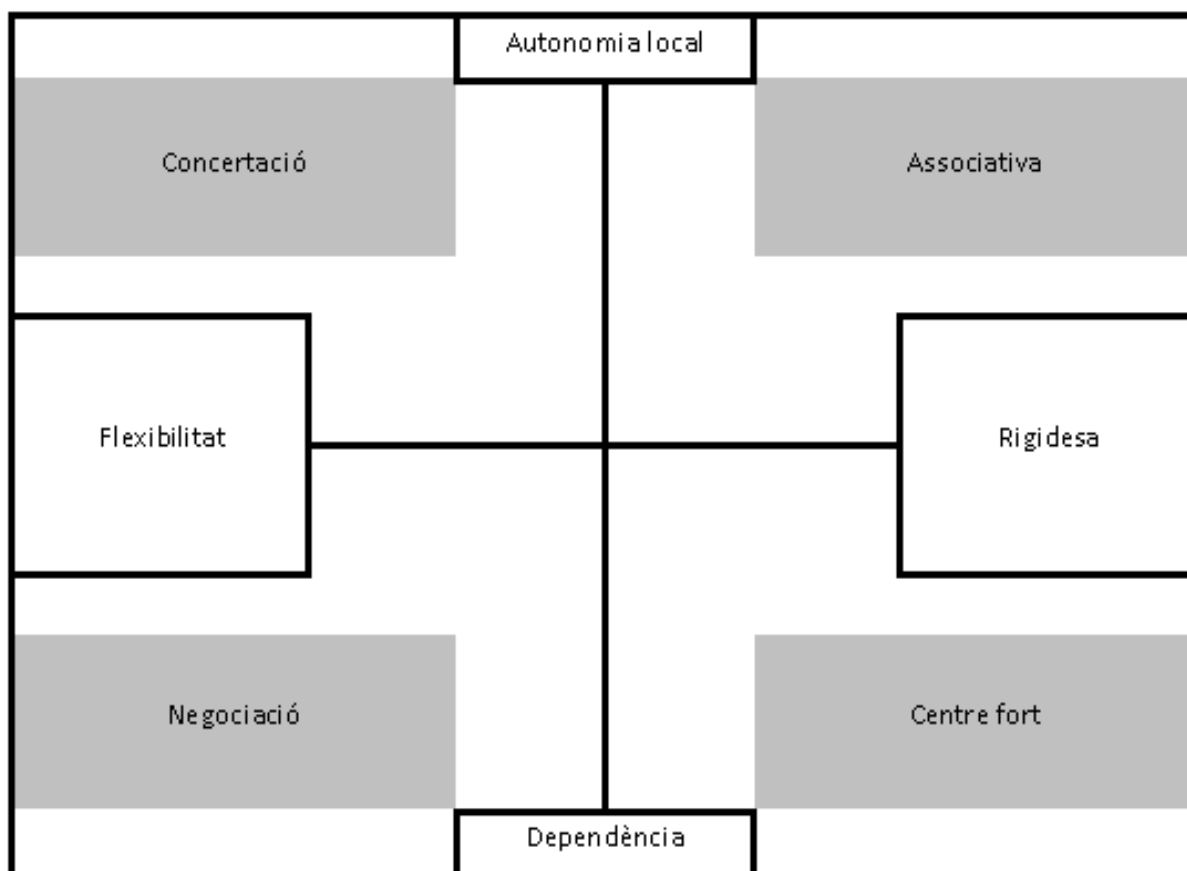
2. Associativa. Aquesta tipologia neix a partir de la definició Laffin i Entwistle (Entwistle & Laffin, 2003), que implica que les relacions es formalitzen jurídicament donant lloc a una xarxa estable d'ens i institucions específiques. En aquest cas, l'establiment del vincle i la seva formalització implicaran un procés llarg de negociació entre les parts que donarà lloc a un nou organisme amb capacitat d'actuació i autonomia pròpia. El funcionament quotidià podrà no estar subjecte a l'acord dels participants però aquest serà necessari per a l'adopció d'algunes decisions. Així, seria una tipologia més estable però alhora menys susceptible d'incorporar canvis o adaptacions, si aquests afecten a determinats assumptes.

3. Negociada. Aquesta opció segueix de nou la perspectiva Laffin i Entwistle (Entwistle & Laffin, 2003), de la negociació entre les institucions. No obstant això, no és pressuposa la igualtat entre les parts i els governs locals intenten negociar amb la

finalitat d'aconseguir millors condicions. Tot i que, probablement, la regulació inicial pugui partir d'una certa igualtat entre els ens locals (i d'una relació gairebé jeràrquica amb la institució central), no seria estrany que progressivament les condicions es distanciessin. No tots els ens locals podran disposar dels mateixos recursos i capacitats per prendre part d'aquesta negociació.

4. Centre fort. Aquest model representa la idea pura dels sistemes centralitzats de cooperació on la capacitat d'actuació resideix en una institució central (la Generalitat de Catalunya, en el cas que ens ocupa) i els ens locals es limiten a desplegar aquells aspectes d'acord amb les previsions d'aquesta institució central. Es tracta d'un model que tendeix a la uniformització però que garanteix la igualtat entre els ens locals. En terminologia pròpia de les formes de govern, diríem que la institució central és un "primer per sobre d'uns iguals".

**Figura 4: Model d'anàlisi de relacions de cooperació**



Font: elaboració pròpia

#### **9.4. L'“ànima” del model (o la necessitat d'una orientació estratègica).**

Aquest model en quatre quadrants permet identificar una hipotètica situació del sistema institucional en el seu conjunt, així com traçar un trànsit cap a un altre punt del quadrant. En definitiva, la figura està pensada no només per a servir com a instrument analític sinó també per permetre un estudi de tipus estratègic. La identificació d'unes “coordenades” en els eixos no només expressa on està el nostre model en un moment determinat en el temps, sinó també quin és el trànsit que cal fer per tal de poder-lo modificar i fer les reformes i transformacions necessàries i fer-ho de forma coherent. Aquesta és la principal virtualitat dels models MOE (models d'orientació estratègica) i per això hem considerat oportú utilitzar-los com a base de la nostra proposta.

La complexitat de les relacions entre els diferents nivells de govern comporta la superació del concepte de “relacions interadministratives” per a avançar cap un model de sistema institucional plural en la seva configuració interna i en la naturalesa de la seva anatomia. Aquesta realitat s'ha desenvolupat de forma espontània sense un criteri general ni un impuls homogeni. Resulta difícil a partir de les dades que hem pogut analitzar poder aprofundir gaire més en aquest punt, però el que sí evidencien les dades és la confluència de models i lògiques diferent i no sempre harmònics.

Així, ens caldria encara un estudi molt més detallat per a poder situar la realitat catalana de forma més segura en aquests eixos. Ara bé, desenvolupant la lògica dels epígrafs anteriors, podem dir que el model català de relacions entre la Generalitat i els ens locals s'hauria de situar no en una zona del quadrant sinó ocupant espais no sempre connexos.

El model es mostra estable i amb certs elements de rigidesa pel que fa a la constitució d'ens amb personalitat jurídica pròpia que, com s'ha exposat en l'anàlisi jurídica, són entitats que impliquen un extremada complexitat en el procés de negociació previ a la seva constitució i molt poca capacitat per a incorporar canvis de forma ràpida. La constitució d'ens i instruments comporta també un increment del nombre d'ens

públics, amb tot el que això comporta, i l'aparició de voluntats i agendes pròpies de cadascun d'aquests ens. El sistema tindrà molts costos per a començar a funcionar però després estarà dotat d'un alt grau d'autonomia. L'establiment de vincles específics amb cada territori implicarà la multiplicació del nombre d'ens, així com la construcció d'una aritmètica particular en els seus òrgans de govern. La representació de la institució central, en aquest cas la Generalitat de Catalunya, suposarà sempre al menys el 50%.

Aquesta tendència contrasta amb la profusió en l'ús del conveni. L'anàlisi d'aquests convenis ha mostrat que es tractava de textos molt coincidents que, podem hipotetitzar, que apareixen a partir de l'impuls de la institució matriu. De nou, doncs, podríem pensar que no existeix igualtat efectiva entre les parts. En aquest cas, ens trobem davant d'un mecanisme molt més flexible i que no implica la creació d'una nova personalitat jurídica, però que alhora resulta de difícil seguiment. La no existència de registres públics integrals impossibilita l'anàlisi en el seu conjunt i, tot i l'existència dels principis de publicitat, converteix aquestes relacions en poc visibles. En definitiva, el model català de relacions multinivell mostra una forta contradicció tant en les dinàmiques que impliquen els instruments utilitzats com en la seva aplicació.

Una intervenció tan profunda com la que estan desenvolupant aquests vincles fa imprescindible la introducció de mecanismes que garanteixin que els fonaments del sistema democràtic no resulten afectats per la construcció d'aquesta nova arquitectura. Continuant amb el mateix símil, s'està construint una estructura superposada sense haver previst quines noves càrregues recaurien sobre els fonaments i si era necessari establir nous elements de suport. Arribats a aquest punt de l'estudi podem dir que, sense dubte, l'establiment i l'ús d'aquests elements de relació ha impactat en el funcionament del nostre sistema polític i no s'ha previst fórmules que permetin recollir i reconduir els possibles efectes no volguts. En definitiva, no s'ha plantejat com internalitzar les externalitats negatives d'aquestes pràctiques cooperatives que afecten dimensions essencials per a la legitimitat del sistema institucional.



## **10. SÍNTESE DE RESULTATS I EVIDÈNCIES EMPÍRIQUES.**

Hem optat per enumerar els diferents resultats i evidències empíriques segons l'apartat del treball a què fan referència. Així, hem ordenat les diferents aportacions seguint els epígrafs principals del treball, per tal de facilitar-ne la lectura i permetre una més eficient identificació amb cada una de les parts integrants de l'estudi.

Hem considerat que, malgrat l'evident lògica del conjunt, fora possible, i fins i tot desitjable, elaborar un resum a mode de recapitulació, que permetés comprendre les idees claus de cada apartat sense perdre la coherència del conjunt. D'aquesta manera, podem llegir aquesta síntesi de la mateixa manera com llegim l'estudi complert, amb una visió global i ordenada de la realitat de les xarxes d'estructuració de la col·laboració.

Més enllà de la reflexió final que ens porta a la necessitat d'aprofundir en aquesta realitat política, jurídica i administrativa de les relacions col·laboratives entre ens locals i Generalitat, creiem necessari esmerçar més esforços de tot tipus en l'encaix jurídic i polític de les xarxes que es creen.

Cal analitzar de forma més detallada les diferents vessants d'aquests instruments (la gestió, la implementació, el règim econòmic, els actors privats que en formen part, la transparència, la governabilitat...) i els efectes de tot tipus que despleguen sobre ciutadans, polítics i administracions. En aquest estudi hem esbossat els primers efectes i hem intentat aportar una certa visió de conjunt, mitjançant el plantejament d'un instrument de modelització que necessita ser reforçat.

Partint sempre de la realitat jurídica i l'estructura legal del sistema, hem constatat elements indicatiuament explicatius que mereixen ser aprofundits. En bona mesura hem analitzat com les previsions legals es "tradueixen" en la realitat política, social i econòmica del nostre país. Resta per analitzar a fons, i en diferents sectors, els efectes desplegats pels instruments col·laboratius en el marc de les relacions intergovernamentals en un entorn multinivell.

Així doncs, les principals aportacions desglossades per apartats són les següents.

Relatives a l'apartat 2, introductorí sobre l'anàlisi de xarxes d'estructuració de la cooperació multinivell :

1. L'estudi de les xarxes d'estructuració de la cooperació multinivell s'ha portat a terme de formes molt diverses, partint d'enfocaments metodològics i conceptuals molt diferents. Sempre lligat als estudis de les relacions intergovernamentals, bàsicament ens enfrontem amb dues grans corrents: una perspectiva eminentment jurídic-administrativa preocupada per l'aproximació legal del fenomen, per una banda; i una perspectiva d'origen anglosaxó molt més qualitativa i bàsicament focalitzada en actors, institucions i les seves interrelacions, per l'altra banda.

2. Per analitzar les relacions entre governs locals i Generalitat, hem partit d'una noció àmplia, tant de "govern local", com de "Generalitat". Amb això hem volgut tenir present tot el sistema institucional que agrupa ambdós nivells de govern (ajuntaments, consells comarcals i diputacions representant el nivell local; i els diferents departaments, ens dependents i òrgans, representant la Generalitat).

3. La nostra anàlisi pretén unir ambdues visions metodològiques, aportant una quantificació gairebé censal dels instruments de col·laboració presents en territori català.

4. La governança multinivell, més enllà d'un terme *a la mode*, representa una realitat de dispersió del poder entre diferents nivells de govern i la posterior creació de xarxes (enteses primàriament com a relacions intergovernamentals) col·laboratives d'actors, diverses i plurals que, tanmateix, no ha estat analitzada específicament i profusa des d'un punt de vista estrictament dels efectes sobre els governs locals.

5. La necessitat d'estudiar les relacions cooperatives entre Generalitat i governs locals es justifica, primàriament, per una necessitat de disseny institucional. Creiem que és

necessari aquest estudi, entre d'altres elements, per comprendre i traçar un model de disseny institucional que ens expliqui perquè i com Catalunya interpreta la seva realitat col·laborativa.

6. Existeixen dificultats i característiques intrínseques a l'anàlisi de la realitat local que en el cas de l'estudi de les xarxes de cooperació multinivell prenen una dimensió particular. Així, és necessari conèixer el detall del desenvolupament d'aquestes relacions, les característiques jurídiques de les figures i el seu abast quantitatiu, però alhora, és necessari també distanciar-se de l'objecte d'estudi per tal d'enfocar un plànol més general. L'anàlisi de les xarxes de cooperació multinivell ha de permetre conèixer el funcionament del conjunt del sistema institucional sense oblidar la visió del detall. La dinàmica del sistema en el seu conjunt anirà més enllà de ser merament una suma dels seus elements interns que, a més, poden tenir característiques dissenblants.

#### Relatives a l'apartat 3: perspectiva jurídica dels instruments de cooperació.

1. El desenvolupament del model dissenyat per la Constitució de 1978 ha donat lloc a l'estructuració de tres nivells o subsistemes politicoadministratius: el local, l'autonòmic i el central o general de l'Estat; nivells amb dimensions i entitats diferents, però tots ells dotats d'autonomia (CE, 2 i 137).

2. El resultat del desenvolupament d'aquest model és un Estat molt descentralitzat i complex, amb una distribució articulada en clau de concurrència de competències (d'ordinari, tots els nivells en tenen algun tipus en les diferents matèries), i un nombre elevat d'actors: a la xifra ja alta d'Administracions territorials (General de l'Estat - AGE; de les 17 CA; 8100 municipis; 41 províncies, forals, de règim comú i vegueries; comarques a Catalunya i l'Aragó, etc.), s'han vingut a sumar les respectives personificacions instrumentals creades per les diferents Administracions, per si mateixes o per acord entre elles (organismes autònoms, societats i fundacions públiques, mancomunitats, consorcis i resta d'entitats públiques).

3. Un desenvolupament adequat d'aquest Estat descentralitzat, complex i plural necessita d'un conjunt de principis que ordenin les múltiples relacions entre les diverses parts, d'un model, en definitiva, de relacions intergovernamentals i interadministratives.

4. Formalment, aquest model es descriu en dues lleis estatals: la L 7/1985, *reguladora de les bases de règim local* (10 i 55 a 62), i la L 30/1992, *de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú* (3.2 i 4 a 10), i els seus principis i les seves exigències poden resumir-se en tres màximes:

- Que s'estableixen uns deures de cooperació, col·laboració i coordinació per a totes les administracions;
- Que l'articulació del model ha de descansar en l'observança dels principis de lleialtat institucional, solidaritat i subsidiarietat.
- Que aquest model és aplicable a totes les relacions interadministratives: entre subjectes d'un subsistema diferent (AGE-CA, AGE-municipi o CA-municipi) i entre subjectes d'un mateix subsistema (municipi-província, municipi-comarca o comarca-província).

5. La vinculació jurídica d'aquests mandats i principis no obsta per reconèixer que el seu compliment necessita, en la majoria dels casos, de l'impuls polític dels governs que regeixen les administracions respectives, de manera que, en el fons, allò que es deriva del model formalitzat és l'exigència d'una sèrie de comportaments que han d'observar-se en el flux de les relacions intergovernamentals.

6. En tot el seguit de relacions intergovernamentals que poden donar-se, fàcilment poden diferenciar-se dos tipus de situacions: les de consens i les de conflicte. Les situacions de conflicte entre governs seran expressives de l'existència de divisions o discrepàncies, i en aquest sentit resultaran disfuncionals per al conjunt del sistema polític. En canvi, els acords i les situacions de consens denotaran tendències funcionals i l'ajust de comportaments dels governs al model de relacions intergovernamentals que prescriuen les normes.

7. A Catalunya, l'EAC/2006 conté nombroses referències a les relacions entre les Administracions i els poders públics i l'aplicació dels principis de lleialtat institucional (3.1, 201.2 i 209), i coordinació (71.3, 121, 134, 138.2, 171.c), 2n paràgraf, 201.2 i 210.2.c), el dret dels municipis a *“cooperar entre ells i amb altres ens públics”* (87.2), i a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou, entre altres, *“les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials”* (160.1.a).

8. En desplegament de les previsions estatutàries, la recent L 26/2010, *de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya* (LRJPCat/2010), incorpora el Títol IX, sobre *Relacions interadministratives*. A banda de regulacions concretes sobre els convenis de col·laboració (art. 108 a 112), els consorcis (113 a 115) i altres instruments de col·laboració interadministrativa (116 i 117), interessa destacar que l'art. 107.3 prescriu que *“les administracions públiques actuen i es relacionen amb les altres administracions d'acord amb el principi de lleialtat institucional”*.

Relatives a l'apartat 4, figures de cooperació en termes d'igualtat.

9. La col·laboració i la coordinació entre els diferents governs constitueixen sengles exponents de dues tendències funcionals i integradores: el consens i l'adequació dels comportaments al disseny normatiu abans analitzat. Les manifestacions d'aquestes tendències cooperatives són molt variades, i de les seves modalitats, hem seleccionat un primer tipus per aprofundir en la seva anàlisi: la cooperació en termes d'igualtat.

La cooperació entre els governs s'articula en termes d'igualtat si cap d'ells manté una posició de direcció o domini en la configuració de la relació que els vincula, ja sigui en el seu inici o a la seva finalització. No necessàriament implica un equilibri absolut entre els actors, impossible d'establir per altra part, sinó que són suficients la fixació d'unes finalitats comunes, un repartiment de funcions significatiu entre les parts intervinents,

i una distribució de representants de cadascuna d'elles, no merament testimonial, en el si dels òrgans de gestió o de govern creats en el marc d'aquest tipus de relació de cooperació.

Les figures analitzades són les següents:

- 1) Els consorcis.
- 2) Les fundacions públiques plurals.
- 3) Les societats mercantils mixtes i de caràcter plural.
- 4) Els convenis de col·laboració.

10. De tota manera, les relacions de cooperació no s'esgoten en la modalitat anterior. També es desenvolupen en altres fòrums o escenaris, en els quals, no obstant el fet que correspongui a un dels governs el paper preeminent, la incorporació de representats d'altres administracions serveix, alhora, per a la consecució d'objectius compartits i per fer més fluïdes les relacions que hi mantenen.

Els supòsits tractats poden identificar-se com altres figures i fórmules de cooperació, no articulades en termes d'igualtat, i són les següents:

- 1 Entitats autònomes de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.
- 2 Entitats de dret públic sotmeses a dret privat de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.
- 3 Òrgans de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.

11. Els consorcis, en termes generals, poden definir-se com aquelles persones jurídiques creades per dues o més entitats públiques, sotmeses d'ordinari al Dret públic, i en les quals, eventualment, poden incorporar-se entitats privades sense ànim de lucre (per acrònim, ESAL).

La regulació essencial dels consorcis ve constituïda per:

- L'art. 55.1 de la LCat 13/1989, *d'organització, procediment i règim de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*.

- Els art. 113 a 115 de la LCat 26/2010, de *règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya*.
- L'art. 87 de la L 7/1985, *reguladora de les bases del règim local*.
- El TRLCat/2003 (269 a 272) i el ROAS/1995 (312 a 324).

El fet que els consorcis siguin una entitat oberta a tot tipus d'administracions i inclús a les ESAL els atorga molta flexibilitat, característica que constitueix el principal factor del seu auge, fins al punt que esdevé la figura més emprada per articular, sota personificació jurídica, les relacions entre la Generalitat i els ens locals.

12. Amb caràcter general podem definir les fundacions com organitzacions constituïdes, sense ànim de lucre i a l'empara del Dret civil, per persones físiques o jurídiques, públiques o privades, que per voluntat dels seus creadors tenen afectat el seu patrimoni, de manera duradora, a la realització de fins d'interès general (L estatal 50/2002, 26.12, de *Fundaciones*, art. 2.1 i 8.1 i .4).

A diferència de societats i consorcis, la utilització de les fundacions amb una pretensió *instrumental* per les Administracions públiques és relativament recent. Inicialment, el paper de les Administracions respecte de les fundacions sols era el de la tutela, a partir de la funció del protectorat que exercien, primer l'AGE i, després de les transferència de competències, les CA.

La normativa essencial de les fundacions ve constituïda per:

- La Llei estatal 50/2002, que ha tingut un paper molt rellevant en relació amb les fundacions del sector públic estatal (art. 44-46).
- La regulació de les fundacions públiques a Catalunya es troba continguda a la L 4/2008, del Llibre 3r. Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques, l'art. 331-2.2 del qual estableix el següent:

*“Són fundacions públiques del sector públic de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local de Catalunya les fundacions que compleixen alguna de les condicions següents:*

*a) Que s'hagin constituït amb una aportació majoritària de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals de Catalunya o d'organismes públics o altres ens que en depenguin, tant si l'aportació es fa de manera directa com indirecta.*

*b) Que més del 50% de llur patrimoni fundacional estigui format, amb caràcter permanent, per béns o drets aportats o cedits per les entitats a què fa referència la lletra a.*

*c) Que més de la meitat dels membres de l'òrgan de govern siguin nomenats per l'Administració de la Generalitat, pels ens locals de Catalunya o per organismes públics o altres ens que en depenguin.”*

La resta de preceptes de la L 4/2008 aplicables a les fundacions són els compresos entre el 331-1 i 336-4, ambdós inclosos, així com les disposicions addicionals segona i tercera i les quatre transitòries.

Encara és una tendència incipient, però la Generalitat i els ens locals comencen a utilitzar les fundacions com a figura personificada per articular les seves relacions permanents.

13. Entre les societats mercantils, ja siguin anònimes (SA) o de responsabilitat limitada (SRL), podem distingir les *íntegrament públiques*, quan el seu capital social pertany a una entitat pública, de les anomenades *societats d'economia mixta* (LCSP, 253.d) o simplement *mixtes*, quan el capital social, les accions (si parlem de les SA), o les participacions (si ho fem de les SRL), és compartit amb un soci privat.

Feta aquesta distinció, en el marc del nostre treball, analitzarem un subtipus, que distingirem amb el qualificatiu de *plural*, per identificar aquelles societats mixtes en les quals són dos o més entitats públiques les que comparteixen el capital amb el soci privat.

Centrant-nos a l'àmbit públic de Catalunya, la regulació essencial d'aquests tipus de societat ve constituïda per:



- Text refós de l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat pel DLeg 2/2002, de 24.12 (art. 1, 2, i 35 a 42).
- Text refós de la Llei de Finances públiques de Catalunya, aprovada pel DLeg. 3/2002, de 24.12.
- Societats d'economia mixta: LCSP (253.d i 254.a); RGLCAP (182); TRLMCat (264-266) i ROAS (282-296).
- Societats mixtes que exerceixen activitats econòmiques: TRLMCat, 243 a 245 i ROAS: 136 a 149.

Sobre la base de les consideracions efectuades en els apartats precedents, interessa destacar dos aspectes:

c) Pel què fa a les modalitats de societats públiques podem distingir dos subtipus:

a.1) Si hi participen socis privats, raó per la qual es denominen *societats mixtes o publicoprivades*, o *íntegrament públiques*, si no es dona aquella participació.

a.2) Si la propietat del capital social pertany a dos o més entitats públiques, supòsit que identifiquem com de *societats públiques plurals*, o a una sola entitat, cas que denominem *societat pública*, sense més qualificatius, i que quedaria fora del nostre treball en no donar-se cap tipus de cooperació entre la Generalitat i els governs locals.

Recapitulant, per tant, les modalitats rellevants als efectes del nostre treball són:

- *Societats plurals íntegrament públiques* o, per simplificar, *societats públiques plurals* (integrades per dos o més entitats públiques).
- *Societats mixtes de caràcter plural*, o, també, *societats públicoprivades plurals* (integrades per dos o més entitats públiques i un o més socis privats).

d) Sobre la regulació dels processos de constitució de les societats s'ha de tenir en compte que la normativa aplicable serà el resultat acumulat de les respectives legislacions de cadascuna de les Administracions que hi intervenen; legislacions que, en un primer moment, disciplinen els corresponents processos de

formació de voluntat que concorren per a la constitució de les societats plurals, però que no exclou que es projectin o continuïn resultant d'aplicació al llarg de la vida d'aquestes noves societats.

La utilització de les diverses modalitats de societats com a mitjà personificat per articular les relacions establertes entre la Generalitat i els ens locals és relativament reduïda, tot i que manté un espai vinculat amb els àmbits de gestió d'infraestructures i economicofinancers.

14. En les relacions o negocis jurídics bilaterals que s'estableixin entre el consorci, la fundació o la societat mercantil amb els ens públics que els han creat, particularment, en el nostre treball, amb la Generalitat de Catalunya o els ens locals, es planteja si l'entitat participada pot ser considerada mitjà propi i servei tècnic de les Administracions que l'han constituït (LCSP, 24.6 en relació amb el 4.1.n).

Sobre aquesta qüestió, entenem que aquesta consideració de mitjà propi i servei tècnic:

- podrà admetre's sempre que el consorci, la fundació o la societat siguin íntegrament públics, i sempre sobre la base del compliment de la resta d'exigències detallades en el cos del treball;
- haurà de descartar-se si es dóna una participació privada.

15. Els convenis de col·laboració són també objecte de reflexió i anàlisi en el treball, atesa la seva importància com a instrument de relació entre Administracions i entitats públiques, subjecte al dret públic i alternatiu a les figures que comporten el naixement d'una nova persona jurídica.

La regulació dels convenis la trobem a:

c) Àmbit local:

a. L 7/1985 (l'art. 57), TRLCat/2003 (150 i 191) i ROAS/1995 (303 a 311).

d) Àmbit general:

b.1) Legislació bàsica

- La L 30/1992 (6 a 9)
- LCSP/2007 (que els exclou del seu àmbit: 4.c).

b.2) Legislació de la Generalitat de Catalunya.

- L 26/2010, *de règim jurídic i de procediment de les Administracions públiques de Catalunya* (108 a 112).

En el marc del nostre treball, sobre la base que es formalitzen entre entitats dotades d'autonomia (d'una banda, la Generalitat, i, de l'altra, municipis, províncies i comarques), que despleguen la seva potestat d'autoorganització, els convenis de col·laboració poden tenir per objecte:

- la prestació de serveis públics;
- l'exercici d'activitats d'interès comú;
- el desenvolupament de les competències atribuïdes legalment, que inclou possibilitats molt diverses (gestió d'un servei per compte de l'administració titular, delegació, assignació i transferència de funcions o activitats).

L'anàlisi de la figura dels convenis mostra que la seva aprovació i formalització no es troba subjecte al seguit de tràmits formals vistos en relació amb els consorcis, les fundacions i les societats mercantils (aprovacions inicials i definitives, publicacions, etc.), fet que considerem que pot ajudar a crear el *clima de distensió* que propicia el consens i els acords.

Òbviament farà falta una detallada especificació dels objectius i compromisos assolits per les entitats que formalitzen el conveni. Però aquesta negociació és inherent al procés d'interrelació entre dos o més organitzacions públiques. El que no es produeix, si s'opta per l'alternativa del conveni, és afegir un o més fòrums, subjectes a normes rígides de funcionament, com succeeix amb els òrgans col·legiats de consorcis, fundacions i societats.

Finalment, una distribució entre les entitats de les activitats a desenvolupar i les aportacions de mitjans personals i materials permet *internalitzar* les vies d'actuació en relació amb dites activitats i mitjans.

És per tot això que considerem els convenis com uns instruments molt idonis per a l'establiment i millora de les relacions entre la Generalitat i els ens locals, tant si tenen un caràcter contingent, com si es preveuen de vigència indefinida o de caràcter permanent.

#### Relatives a l'apartat 5, altres figures i formules de cooperació.

16. Tal com anticipàvem, les relacions de cooperació no s'esgoten en la modalitat articulada en termes d'igualtat, sinó que també es desenvolupen en altres fòrums o escenaris, en els quals, no obstant el fet que correspongui a un dels governs el paper preminent (la Generalitat), la incorporació de representats d'altres administracions (les locals) serveix, alhora, per a la consecució d'objectius compartits i per fer més fluïdes les relacions que hi mantenen.

Els supòsits tractats són les següents:

- 1 Entitats autònomes de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.
- 2 Entitats de dret públic sotmeses a dret privat de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.
- 3 Òrgans de la Generalitat de Catalunya amb representació dels ens locals.

Amb remissió a les característiques respectives d'aquestes figures detallades al cos del treball, podem concloure que el principal mecanisme de participació i presència efectiva dels ens locals s'articula a partir de la incorporació dels seus representants, en el si d'òrgans col·legiats de les entitats dependents de la Generalitat o dels que aquesta ha instituït sense dotar-los de personalitat jurídica diferenciada.

Relatives a l'apartat 6, sobre la prestació de serveis públics en el marc de la Governança Multinivell

1. Tota aquesta realitat cooperativa necessita ser emmarcada en una realitat que superi l'aproximació jurídica, i que genèricament es coneix com a "governança multinivell". Aquesta aproximació teòrica ha esdevingut especialment rellevant a partir de l'impacte de la Unió Europea, permetent l'evolució de les anàlisi intergovernamentals que, tanmateix, han deixat lleugerament de banda els estudis estrictament focalitzats en els governs locals.

2. El terme "governança multinivell" s'utilitza per descriure, en la majoria dels casos, una multiplicitat d'actors públics i privats que intervenen en qualsevulla fase de creació de les polítiques públiques; i que estan més o menys integrats en xarxes que, caracteritzades per l'absència de relacions estrictament jeràrquiques, cooperen en diferents nivells de govern. Així, les polítiques són més el producte compost d'aquestes relacions, més que una provisió establerta estrictament de forma *top-down* entre nivells de govern estancs.

3. Específicament el terme multinivell es refereix a una nova forma d'expressar les relacions institucionals basat fonamentalment en la dispersió del govern, és a dir, la distribució de l'autoritat entre nivells de govern. Els principals autors han identificat fins a tres grans direccions de la dispersió dels governs estatals: vertical ascendent (cap a la UE), vertical descendent (cap a entitats sub-estatals i governs locals) i horitzontal (xarxes i partenariats).

4. En qualsevol cas una caracterització completa i detallada de la governança multinivell ha d'incloure: la necessitat de contrarestar les dinàmiques centrífugues i de fragmentació d'interessos causades per diferències territorials; analitzar les xarxes d'actors públics que representen diferents nivells territorials, diferents nivells administratius i diferents interessos sectorials; explicar els acords i visions comunes dels problemes i solucions; i finalment destacar els problemes del control –o *accountability*- que es generen.

5. Existeix una pluralitat d'enfocaments científics que presenten particularitats i característiques pròpies. Aquest estudi es situa precisament en les anàlisi focalitzades en els governs locals i en les polítiques públiques, conjugant les aproximacions relatives al disseny institucional i les aproximacions relatives als efectes polítics d'aquests instruments col·laboratius.

6. Identificats dos grans tipus ideals de governança multinivell, podem trobar patrons d'estabilitat en les relacions intergovernamentals, o bé patrons de diversitat i canvi. Ambdós models pretenen una distribució més eficient de la decisió i la implementació de les prestacions públiques, però tots dos models ens condueixen a arquitectures institucionals i patrons de relació entre governs completament diferents.

7. L'estudi d'aquesta realitat multinivell s'ha efectuat majoritàriament seguint tres enfocaments: els estudis centrats en les relacions intergovernamentals, les reformes endegades per la "New Public Management" i, finalment les "Central-Local relations", que es focalitza en les relacions de control i autonomia que existeixen entre els governs locals i els altres nivells de govern amb capacitat d'influir-los.

8. Paral·lelament, la utilització del concepte xarxa ha estat reeixit bàsicament per la seva capacitat de representar un terme "paraigües", suficientment ampli com per abastar gairebé qualsevol tipus de relació entre diferents organitzacions. Des d'una perspectiva analítica l'anàlisi es focalitza en les relacions entre actors, i des de la perspectiva de la governança s'analitzen les formes de coordinació entre els actors

9. La nostra perspectiva d'anàlisi es focalitza bàsicament en un estudi institucional i interactiu, deixant de banda els enfocaments més lligats a la Nova Gestió Pública, centrada en sistemes i instruments de direcció de les xarxes i els elements de direcció. Aquest treball es focalitza en les estructures que creen i sedimenten les relacions de col·laboració entre Governos Locals i Generalitat i en la concepció política i territorial que despleguen.

10. Les quatre clivelles fonamentals en la teoria del disseny institucional ens serveixen de base per la nostra anàlisi. Les oposicions detectades són: “territorial” amb “sectorial”, “general” contra “específic”, “centralització” i “descentralització” i, finalment, “institucions de caire permanent” o bé “institucions de caire limitat en el temps”.

11. Identifiquem fins a sis conceptes clau en l’anàlisi de la realitat de les xarxes multinivell: l’àmbit material, els actors, els instruments d’estructuració, les relacions de poder, la rendició de comptes i els efectes desplegats i generats.

12. En aquest marc de relacions cada vegada més intenses, les polítiques i processos locals s’han d’entendre no només en termes estrictament locals, sinó condicionats, impulsats, dirigits o relacionats per les fixacions polítiques nacionals, o dels governs superiors amb capacitat decisòria. Així es reflecteix l’expressió d’un procés de negociacions que resulta de la discussió entre els nivells superiors i els ens locals, sobre la disposició de recursos i l’establiment de polítiques públiques

13. La descentralització regional europea ha generat l’emergència de tercers actors forts (regions i pel nostre cas CCAA), que no ha modificat a la pràctica la vida local. Ans al contrari, es donen nous patrons de control de les regions sobre els governs locals.

14. Tot i les eines jurídiques que estructuren la cooperació i la col·laboració del sistema, en termes generals no s’habilita cap mètode de regulació i control complet, exhaustiu i omnicomprensiu, ni tampoc s’estableix un sistema global d’articulació de mecanismes de col·laboració. Així, podem entendre que no hi ha una “racionalitat institucional”, a banda de la voluntat política i la lleialtat institucional en la determinació final del conjunt.

15. En general, les relacions intergovernamentals que afecten les governs locals es poden classificar amb la dicotomia clàssica de descentralització o delegació. Per descentralització entenem la devolució de funcions i competències a nivells de govern electes i responsables políticament. Per contra, delegació es refereix bàsicament a la

transferència de funcions entre unitats administratives. Tot i això, la gran part de les vegades no és possible determinar d'una forma empírica ni jurídica sota quin supòsit estem treballant.

16. Hem caracteritzat breument les tres possibilitats de relació, més enllà de la dicotomia suara explicitada, com segueix:

A) La col·laboració es dona quan els dos nivells de govern cooperen en el procés polític de creació o implementació de polítiques.

B) L'impuls es manifesta quan el centre genera, a través dels mecanismes al seu abast, un moviment dels governs locals respecte unes fites i objectius determinats en funció de les orientacions o necessitats fixades per ell mateix.

C) La direcció es dona quan el centre és directament qui pilota i condueix les relacions amb els governs locals. És l'estadi de les relacions menys respectuós amb l'autonomia local, on existeix un més gran control per part dels nivells superiors de govern.

17. La interdependència governamental o administrativa, no és opcional, sinó una conseqüència de l'evolució dels sistemes polítics. Conceptes com jerarquia, tutela o control d'oportunitat, han deixat també espai a d'altres que cada vegada es presenten igualment rellevants i amb alta capacitat explicativa del model, com ara: coordinació o cooperació intergovernamental i interadministrativa.

Relatives a l'apartat 7, d'identificació i caracterització des d'una perspectiva quantitativa.

1. L'aportació de dades empíriques d'abast generalista és fonamental en l'anàlisi dels fenòmens relacionals perquè permet dimensionar l'abast d'aquests vincles. Si bé la cooperació multinivell ha estat sovint tractada des d'apropaments teòrics o jurídics, els estudis de naturalesa empírica són escassos però necessaris per tal de poder identificar amb claredat la seva dinàmica, extensió i estructura.



2. La informació sobre aquesta matèria es troba molt fragmentada en fonts de dissemblant origen i consistència. Per tal de garantir la validesa de la informació s'ha fet un ús conjunt de diverses bases de dades i s'ha procedit a una depuració per part de l'equip de recerca de l'estudi. En alguns casos, s'ha optat per accedir a la informació primària directament per tal de dissenyar *ad hoc* les eines d'anàlisi necessàries per garantir la millor explotació possible.

3. Entre les figures de cooperació en termes d'igualtat que generen personalitat jurídica pròpia, els consorcis són la fórmula jurídica més utilitzada. Es tracta d'una figura de configuració interna flexible, que admet la participació d'entitats de diferent naturalesa jurídica. El seu procés de constitució i el seu funcionament és complex i implicarà que la incorporació de modificacions i, en últim cas, la seva dissolució serà costosa en temps i en recursos. Es tracta, doncs, d'una figura flexible internament però que el seu ús extensiu configura un sistema amb vocació d'estabilitat en el temps.

4. Les societats mercantils i les fundacions, tot i que també presents, són figures molt menys esteses i, pel moment, el seu ús és encara molt reduït.

5. En relació amb els convenis, cal destacar les dificultats per aconseguir informació per a portar a terme el seu estudi, atès que no existeixen registres ni bases de dades que recullin els convenis que ha signat la Generalitat. Tot i així, d'acord amb la informació dipositada al Departament de Governació i Administracions Públiques, podem veure que es tracta d'un instrument d'ús molt habitual.

6. El disseny intern dels convenis manifesta una major variabilitat que en el cas dels instruments que generen personalitat jurídica. La major part d'ells han estat aprovats per a un període determinat, però sovint recullen clàusules de renovació quasi-automàtiques.

7. L'anàlisi de la configuració interna dels organismes depenents de la Generalitat i dels seus òrgans permet observar la percepció de la necessitat d'incorporar la perspectiva local. En aquest sentit les dades mostren que si bé la incorporació de la sensibilitat dels

ens locals està força estesa, en la major part dels casos s'ha optat per canalitzar-la a través de les entitats municipalistes.

8. Pel que fa a l'anàlisi funcional en relació amb les figures que donen lloc a l'aparició d'una nova personalitat jurídica, la promoció i difusió de la cultura i l'habitatge i urbanisme, són les més habituals tot i que s'observa una gran dispersió. És a dir, d'acord amb les dades recollides, les eines de cooperació que donen lloc a una nova entitat s'han utilitzat per desenvolupar un ampli ventall de serveis i activitats.

9. D'entre les funcions esmentades, les primeres corresponen a funcions sobre les quals la responsabilitats en la seva provisió i prestació són compartides entre diferents nivells de govern. La tercera funció més habitual, la recollida selectiva i neteja viària, és una responsabilitat de caràcter municipal.

10. La configuració de l'estructura interna de les relacions i els vincles entre nivells de govern és important des de diverses perspectives: d'una banda, ens mostra la interrelació entre administracions públiques i altres entitats de naturalesa diversa i, d'altra banda, ens mostra l'aritmètica interna d'aquestes fórmules.

11. Per tal de resumir les diferents combinacions possibles hem considerat oportú construir la tipologia a partir de la bilateralitat o multilateralitat del vincle. Així, algunes de les eines estan pensades per generar una relació entre la Generalitat i un únic territori i unes altres per fer-ho de forma plural fent servir una sola eina per incorporar diversos territoris.

12. D'acord amb les dades analitzades la bilateralitat es mostra com a tendència majoritària. És a dir, els instruments es constitueixen per a generar un vincle entre la Generalitat i un territori determinat.

13. Resulta també interessant destacar que, a banda d'incorporar administracions que es corresponen a diferents nivells de govern, aquestes eines incorporen també altres tipus d'entitats de naturalesa diversa. Es confirma d'aquesta manera, que es tracta de

mecanismes que articulen una governança multinivell que supera les fronteres del sector públic.

14. La profusió en la creació d'institucions i organitzacions ha generat un mapa institucional complex i saturat. A les entitats territorials cal sumar-li els ens i organismes que han generat, tant en l'àmbit de les relacions multinivell com amb d'altres objectius, i els convenis interadministratius. Més enllà de la geografia política que ja suma 947 municipis, 41 comarques, 4 províncies i/o un número encara no determinat d'entre 4 i 7 vegueries i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, existeixen altres mapes superposats de naturalesa i característiques diferents. Es tracta, doncs, d'un laberint de vincles i fluxos de relació no sempre evident.

15. La cooperació multinivell s'articula com un fenomen amb arquitectura pròpia i definida de forma molt casuística. La creació d'aquestes estructures pot modificar la configuració original del sistema institucional i desplaçar responsabilitats entre nivells de govern. Sense un exercici de profunda transparència democràtica, aquesta xarxa pot generar efectes nocius pel funcionament democràtic ja que desplega conseqüències en aspectes tan sensibles com el rendiment de comptes amb la ciutadania i la dicotomia govern i oposició en el si de les institucions.

16. Aquestes entitats poden, a més, desenvolupar una lògica de motivacions pròpies i agenda diferenciada d'aquella que estableixen els ens matrius, que són els legítimats democràticament per a establir les prioritats en l'actuació. Establir mecanismes de coordinació i seguiment no esdevé senzill en un ecosistema tant complex.

17. Pel que fa a la distribució territorial Barcelona, la seva àrea d'influència i les zones urbanes del país són les que es mostren més actives en l'establiment d'instruments de cooperació. Aquest fet, ens porta a refutar la hipòtesi que justifica l'existència d'ens de cooperació multinivell per a compensar la fragmentació i heterogeneïtat del mapa municipal català.

Relatives a l'apartat 8, de l'anàlisi com a element configurador del nostre sistema institucional:

1. Les estructures de xarxa, i específicament les de natura institucional, representen en tots els casos una determinada concepció del territori, a banda d'una forma més adequada de prestar serveis públics. L'establiment d'estructures col·laboratives és també el reconeixement de que les estructures territorials existents no són efectives (o no responen exactament a les necessitats específiques a satisfer en cada cas concret).

2. L'aparició d'aquestes xarxes sovint es justifica per la necessitat de respondre a problemes tècnicament complexes, que no encaixen en models preexistents d'organització competencial i territorial entre nivells de govern. Paradoxalment és també aquest un dels mètodes clàssics de reformar la base territorial dels governs locals sense afectar-ne els límits legals o administratius

3. En la discrecionalitat de l'impuls cooperatiu, i el fet de necessitar un cert acord dels actors implicats, és on trobem la màxima expressió de la natura política d'aquests instruments. Sense voluntat política, no s'estableix cap d'aquests mecanismes de coordinació i col·laboració. Per tant, representen clarament una territorialització d'afinitats polítiques i de visió conjunta en relació als problemes públics.

4. L'acord polític es manifesta en forma de creació d'una estructura institucional de cooperació, que posa en marxa una determinada política amb objectius, mitjans i finalitats tots ells específics.

5. Precisament aquesta natura política mostra que la distribució al territori es concentra en determinades àrees, però deixa d'altres sense presència. Alhora, les àrees que presenten una major activitat són també les més poblades. En definitiva, són els municipis de major grandària els que participen de forma més habitual en mecanismes de cooperació.

6. Excepte pel cas de les grans ciutats, els polítics locals actuen en el marc de les relacions intergovernamentals en funció del seu capital polític. A mesura que els electes municipals adquireixen coneixements i habilitats durant els mandats, millor es manegen en el joc multinivell. En aquest sentit, la personalitat i el coneixement de “la porta a on picar” són claus per fer funcionar el sistema intergovernamental, amb els desequilibris i iniquitats que això pot suposar.

7. Aquesta forma de governar implica relacions cooperatives, que es juxtaposen sobre relacions, de vegades, de caire jeràrquic. Tanmateix, si la lògica d’actuació del sistema evoluciona vers la cooperació i és menys jeràrquica, un dels principals elements que són més difícils de garantir, en defecte de la jerarquia, és precisament el control. Si el control no està garantit, la principal disfunció que es pot generar és una manca de legitimitat en les decisions.

8. S’han identificat fins a tres tipus de legitimitat: “output legitimacy” (la construcció de la legitimitat del sistema a partir de l’apreciació positiva i satisfactòria per part dels representats de les decisions preses -les polítiques públiques); “input-oriented legitimacy” (la legitimitat construïda a través de la capacitat d’orientar i incidir en l’elaboració de les polítiques públiques) i “throughput legitimacy” (la legitimitat que es construeix a través de la capacitat dels representants de participar en la decisió i implementació de les polítiques públiques), que mostren la capacitat del sistema de generar legitimitat no només electoral, sinó també en el seu funcionament quotidià.

9. En les col·laboracions estudiades, gran part del control que s’exerceix és de caràcter “ex ante”, perdent-se gairebé fins desaparèixer en les fases de generació d’efectes i d’implementació de serveis públics (si bé que és cert, que un cert control reneix en la fase final, però de natura bàsicament administrativa, pel que fa a la gestió del diner públic).

10. L’anàlisi de les qüestions de transparència i control es pot dividir en dues categories: internes (consubstancials a la pròpia eina) i sistèmica (o dels efectes que desplega l’instrument).

11. En la vessant interna, i respecte de les persones que han de conformar els instruments col·laboratius, la majoria de figures no existeixen mecanismes de control i/o supervisió, més enllà d'una subordinació genèrica als procediments i principis administratius. Les decisions de proveir de personal directiu, gestors o implementadors, sovint es prenen molt allunyades de les institucions que sí tenen legitimitat democràtica directa, i que per tant poden exercir/garantir un control més directe.

12. Externament, podem destacar que opera una lògica de difusió de la responsabilitat tant de la gestió com de la decisió. Emmascarada en la dinàmica multinivell, podem trobar una diversitat d'atribució competencial que dificulti la determinació de quin nivell de govern és efectivament i política responsable.

13. Si no podem establir correctament el nexa entre el que fan els governs/administracions i el canvi social i la producció de valor públic, el vincle entre representats i representants s'anirà afeblint.

#### Relatives a l'apartat 9, una proposta de model de relacions cooperatives:

1. El principal objectiu és traçar una direcció estratègica del sistema cooperatiu català seguint el model "MOE". La idea de base és intentar conjugar dues de les grans visions teòriques establertes. Per tant, prenent els conceptes de flexibilitat i adaptació de les institucions al medi i la qüestió de la proliferació i caracterització dels vincles entre la generalitat i els ens locals, podrem situar el cas català en un model teòric propi.

2. La tria política dels instruments mai és "neutral", i pot tenir algunes intencions ocultes o efectes no previstos o no desitjats. L'objectiu és també identificar les característiques i concepcions polítiques que despleguen els nostres instruments col·laboratius.

3. Les dues variables clau són, doncs, el grau d'autonomia que permet el sistema català de relacions cooperatives i, com a segona variable, el grau de flexibilitat i rigidesa dels instruments que la posen en pràctica.

4. Dins de l'eix "autonomia-dependència" incloem les següents variables: El paper del "centre" (model d'acord o d'imposició de la Generalitat), les competències desenvolupades (dels ens locals o de la Generalitat), i la capacitat dels ens locals per establir criteris propis.

5. Incloem les següents característiques en els conceptes "flexibilitat" i "rigidesa": Temporalitat de l'instrument (determinat o indeterminat), reglamentació i procés de decisió, nivell de decisió (qui pren la decisió de crear el vincle) i creació o no d'una nova personalitat jurídica.

6. En un extrem de l'eix horitzontal trobarem un disseny completament flexible (creació i implementació d'instruments que permeten el canvi i l'adaptació a l'entorn) i, en l'altre extrem, trobarem un model rígid on els instruments prenen una certa "vida pròpia" i segueixen la seva pròpia lògica. En l'eix vertical trobarem, en el seu extrem superior, el màxim respecte a l'autonomia municipal; en el seu extrem inferior fomenta la dependència.

7. El bilateralisme i el multilateralisme semblen modular la relació entre les parts de forma que poden afectar tant un eix com un altre. De fet, aquesta característica pot variar en funció dels seus efectes, com a mínim, del tipus d'instrument.

8. A partir dels elements anteriors hem construït un mode d'anàlisi que dona lloc a quatre tipologies ideals:

- Concertació: implica relació en igualtat amb el territori i flexibilitat en l'ús d'instruments de cooperació.

- Associatiu: les relacions es formalitzen jurídicament donant lloc a una xarxa estable d'ens i institucions específiques i de funcionament autònom. És una tipologia més estable però menys susceptible d'adaptar-se als canvis sobrevinguts.

- Negociat: parteix d'un funcionament del sistema en el qual els ens locals negocien amb la institució central prenent com a punt de partida una oferta inicial. La situació recollirà les especificitats territorials, però alhora generarà desigualtats entre les ens atès que no tots estaran en les mateixes condicions per a prendre part d'aquesta negociació.

- Centre fort: es tracta d'un model que parteix d'una idea uniformitzadora en la qual els ens locals no disposen d'autonomia formal ni efectiva.

9. Aquest model permet identificar la situació del sistema institucional en un moment determinat així com traçar un trànsit cap a un altre punt del quadrant tot impulsant mesures de canvi coherents.

10. L'aplicació del model per a entendre el funcionament del sistema català ens mostra un resultat multívoc atès el procés de desenvolupament que han experimentat els vincles de relació multinivell a Catalunya. La realitat catalana s'ha desenvolupat de forma espontània sense un criteri general ni un impuls homogeni.

11. El model es mostra estable i amb certs elements de rigidesa pel que fa a la constitució d'ens amb personalitat jurídica pròpia, poc sensibles als canvis sobrevinguts. La tendència a la bilateralitat en la relació amb els territoris implicarà la multiplicació del nombre d'ens i de la garantia d'una representació mínima proporcional de la Generalitat de Catalunya.

12. En canvi, la profusió en l'ús del conveni manifesta l'existència de relacions de naturalesa molt més flexible. El contingut gairebé idèntic d'alguns grups de convenis ens suggereix la possibilitat que l'impuls provingui de la Generalitat deixant poc marge de maniobra als ens locals.

13. La manca de registres públics de convenis impossibilita el seu estudi de forma general i fa inviable conèixer l'abast general d'aquests vincles. Aquest fet genera una certa opacitat en l'ús d'aquest mecanisme.



14. L'ús extensiu de mecanismes de cooperació multinivell fa necessària la introducció d'instruments que garanteixin la transparència i la internalització de les externalitats negatives. Cal fer compatible l'emergència d'aquesta nova governança multinivell amb el bon funcionament d'elements que afecten l'essència del sistema institucional com la transparència, el rendiment de comptes o la lògica govern-oposició.

## 11. REFLEXIONS I LÍNIES DE FUTUR.

El desenvolupament del model dissenyat per la Constitució de 1978 ha donat lloc a l'estructuració d'un estat compost que requereix una articulació dels diferents nivells de govern. L'Estatut d'Autonomia de 2006 i el seu desenvolupament mitjançant la Llei de 30/2010 de Vegueries planteja una nova concepció d'organització territorial on la coordinació interinstitucional esdevé fonamental. Cal vertebrar instruments que facin possible l'existència d'una xarxa complexa d'administracions territorial, sense que aquests erosionin el bon funcionament del sistema democràtic.

Un desenvolupament adequat necessita un conjunt de principis que ordenin les múltiples relacions entre les diverses parts; un model, en definitiva, de relacions integovernamentals i interadministratives que garanteixi l'equilibri entre l'eficàcia en el funcionament i la legitimitat del sistema institucional. La previsió jurídica d'aquests mandats i principis no obsta per reconèixer que el seu compliment necessita, en la majoria dels casos, de l'impuls polític.

L'anàlisi del mapa d'instruments de cooperació entre la Generalitat de Catalunya i els ens locals ens mostra una realitat diversa i heterogènia d'ens i mecanismes diversos que semblen mancats d'una visió global de desenvolupament. En definitiva, conviuen lògiques de funcionament diferents i que no sempre resulten en un conjunt coherent. Algunes de les pràctiques desenvolupen efectes sobre principis bàsics dels sistemes democràtic com el rendiment de comptes i la censura per part de la ciutadania, el paper de control i seguiment de l'activitat del govern per part de l'oposició o la garantia de transparència. Aquest impacte no seria rellevant si es produís de forma puntual, però l'estudi ens mostra que l'extensió d'ús d'aquestes figures ha estat ampli i que, per tant, també poden haver-ho estat uns possibles efectes negatius no previstos.

L'estudi ens mostra també un ús diferenciat dels instruments segons l'àmbit funcional i sectorial que despleguen. No ens hem pogut detenir en l'anàlisi de les dinàmiques pròpies de cadascuna de les àrees per superar la capacitat i extensió que es planteja en aquest treball, però es tracta sense dubte d'una línia de recerca que cal explorar. En

efecte, les diferents polítiques o activitats disposen de previsions normatives particulars així com d'atribucions competencials específiques. Valdria la pena aturar-se de forma més detallada en cadascuna d'elles per tal de poder identificar les dinàmiques que han desplegat i poder contrastar les seves diferències així com explorar possibles models explicatius.

Un altre element rellevant és la transmissió de la legitimitat a aquests ens i la translació de la lògica govern-oposició. Tot i que en el present estudi ja em tractat el rendiment de comptes i la transparència, hem pogut constatar que és necessari aprofundir molt més i, probablement des d'una metodologia de caire qualitatiu i amb voluntat propositiva, en aquestes dimensions.

En definitiva, a partir de l'elaboració d'aquest estudi, hem pogut constatar la necessitat d'aprofundir encara més en l'anàlisi d'aquesta realitat des d'una perspectiva empírica.

## 12. INDEX DE TAULES, FIGURES I MAPES.

Taula 1: El sistema públic: subsistemes i ens obligatoris.	22
Taula 2: evolució de la distribució de la despesa pública per nivells	24
Taula 3. Entitats autònomes de caràcter administratiu	117
Taula 4. Entitats autònomes de caràcter comercial	118
Taula 5: entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat	121
Taula 6: les variables d'estudi de les estructures de les xarxes	142
Taula 7: ens de configuració plural Generalitat – municipis per forma jurídica	154
Taula 8: ens de configuració plural on participen Generalitat i Diputacions per forma jurídica	156
Taula 9: ens de configuració plural on participen Generalitat i Consells Comarcal per forma jurídica	156
Taula 10: ens de configuració plural on participen Generalitat i qualsevol ens local per forma jurídica	157
Taula 11: participació de municipis en ens dependents de la Generalitat de Catalunya	159
Taula 12: Criteris per la classificació funcional de les PIL	161
Taula 13: ens de configuració plural per funció	165
Taula 14: societats de configuració plural per funció	166
Taula 15: consorcis de configuració plural per funció	168
Taula 16: fundacions de configuració plural per funció	170
Taula 17: convenis aprovats durant el 2009 per funció	173
Taula18: bilateralitat vs multilateralitat en ens plurals en termes d'igualtat	178
Taula 19: participació d'entitats de diversa naturalesa en les societats plurals	180
Taula 20: participació d'entitats de diversa naturalesa en els consorcis	181
Taula 21 : participació d'entitats de diversa naturalesa en les fundacions plurals	181

Figura 1: La dispersió del govern.	131
Figura 2. Les denominacions de la dispersió del Govern	133
Figura 3. Les perspectives en el “management”	138
Figura 4. Model d’anàlisi de relacions de cooperació	206
Mapa 1: mapa d’intensitat pel número de consorcis entre cada Ajuntament i la Generalitat	184
Mapa 2: mapa d’intensitat per la participació en ens de configuració plural entre cada Ajuntament i la Generalitat	185
Mapa 3: mapa d’intensitat per la participació en convenis signats el 2009 entre cada Ajuntament i la Generalitat.	187

### 13. BIBLIOGRAFIA

- AAVV. (1997). *Managing across levels of government. part one*. OCDE
- 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., & Bañón Martínez, R. (1998). *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- 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 Pí i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.
- Alli Turrillas, J-C (2010): *Fundaciones y Derecho administrativo*. Madrid. Marcial Pons.
- Arbós, X., Colino Cámara, C., García Morales, M. J. & Parrado Díez, S. (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: La posición de los actores*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autònomic.
- Argullol i Murgadas, E. (2004). *Federalismo y autonomía: La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*. Barcelona: Ariel.
- 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
- Baldersheim, H. & Stahlberg, K. (2002). From guided democracy to multi-level governance: Trends in central-local relations in the nordic countries. *Local Government Studies*, 28(3), 74-90.
- Ballart, X. i C. Ramió (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (1998). *La autonomía local: Análisis jurisprudencial*. Madrid: Marcial Pons.
- Bel i Queralt, G., & Fundación Rafael del Pino. (2006). *Economía y política de la privatización local*. Madrid etc.: Fundación Rafael del Pino.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- 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.
- Brugué, Q., Subirats, J., Gomà, R., Amorós, M., Diaz, A., Quintana, I., et al. (1999). Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes.
- Bruneel, D., De Rynck, F., Steyvers, K., & Reynaert, H. (2009). Hybridity of accountability in local governance networks. the impact of institutional settings. *Collaboration, Hybrid Governance and Networking*, Paper for The fifth transAtlantic Dialogue.
- Bucek, J., & Smith, B. (2000). New approaches to local democracy: Direct democracy, participation and the "third sector". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 3-16.
- Bukowski, J. J., Piattoni, S., & Smyrl, M. E. (2003). *Between europeanization and local societies: The space for territorial governance*. Lanham, Md. etc.: Rowman & Littlefield.
- Carballeira Rivera, M<sup>a</sup>. T. (2009): *Fundaciones y Administración Pública*. Barcelona. Atelier.
- Carmichael, P., & Midwinter, A. F. (2003). *Regulating local authorities: Emerging patterns of central control*. London: Frank Cass.

- Chandler, J. A. (2009). *From networking to incorporation? central-local relations in britain*. Presentation to PSA Annual Conference,
- Cole, A., & John, P. (2001). *Local governance in england and france*. London: Routledge.
- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In J. Monclús (Ed.), *La ciudad dispersa*. Barcelona: CCCB.
- Denters, B., & Rose, L. E. (2005). *Comparing local governance: Trends and developments*. Basingstoke etc.: Palgrave Macmillan.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(3), 343-357.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance. an International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Egeberg, M. (2003). How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. A Peters & Pierre (Ed.), *Handbook of Public Administration* (pp.116-126). California: Sage.
- Echániz, J. (2002). Un sistema local para el gobierno del territorio en la sociedad de las redes: El caso de cataluña. In J. Subirats (Ed.), *Redes, territorios y gobierno* (pp. 391). Barcelona: CUIMP.
- Entwistle, T., & Laffin, M. (2003). The multiple strategies of the local government association: Partner, player and think-tank? *Policy & Politics*, 31(1), 37-50.
- Faulkner, D., & de Rond, M. (2000). *Cooperative strategy: Economic, business and organizational issues*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Frey, B. S., & Eichenberger, R. (1999). *The new democratic federalism for europe: Functional, overlapping and competing jurisdictions*. Cheltenham etc.: Edward Elgar.
- Galán Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.



- 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.
- García Morales, M. J., Montilla Martos, J. A. & Arbós, X. (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 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.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gomà, R., & Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Goodin, R. E. (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gottdiener, M. (1987). *The decline of urban politics: Political theory and the crisis of the local state*. Newbury Park etc.: Sage.
- Heinelt, H., Sweeting, D., & Getimis, P. (2006). *Legitimacy and urban governance: A cross-national comparative study*. London: Routledge.
- Herranz, J. (2007). The multisectoral trilemma of network management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 1-31.
- Hildebrand, A. (2005). *Les xarxes de ciutats. un instrument emergent de cooperació intermunicipal a europa*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001a). Types of multilevel governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5(11)
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001b). *Multi-level governance and european integration*. Lanham etc.: Rowman & Littlefield.
- 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.

- J. Smith, M. (2002). La reconstitución del estado: El impacto de las redes intra e intergubernamentales. In J. Subirats (Ed.), *Redes, territorios y gobiernos* (pp. 373). Barcelona: CUIIMP.
- Jones, B. D. (1995). Urban government and democracy. *Theories of urban politics* (pp. 72-93). London: Sage.
- Jordana, J. (2003). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. *Descentralització i Polítiques socials a Amèrica Llatina: dilemes polítics i estratègies de gestió pública*. Barcelona.
- Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (1995). Urban politics and theory: An introduction. *Theories of urban politics* (pp. 1-12) Sage.
- Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (1995). *Theories of urban politics*. London etc.: Sage.
- Keating, M., & Loughlin, J. (2002). *Territorial policy communities and devolution in the united kingdom*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Kerrouche, E. (2010). The exceptionalism of french local government. *French Politics*, 8(1), 96-100.
- 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*, 35 (1), 2009, 21–37.
- Laffin, M. (2004). Is regional centralism inevitable? The case of the welsh assembly. *Regional Studies*, 38(2), 213-223.
- Lascoumes, 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.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lazar, H., & Leuprecht, C. (2007). *Spheres of governance: Comparative studies of cities in multilevel governance systems*. Montréal etc.: Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press.

- León Alfonso, S., & Ferrín Pereira, M. (2007). La atribución de responsabilidades sobre las políticas públicas en un sistema de gobierno multinivel. *Administración & Ciudadanía*, 2(1), 49-75.
- Lliset Borrell, F. (1990): Los convenios administrativos de los entes locales. *Revista Española de Derecho Administrativo*. núm. 67.
- Lliset Borrell, F. i Lliset Canelles, A. (1995): *Obres, activitats i serveis dels ens locals*. Barcelona. Bayer.
- Lliset 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.
- Longo, F. & Ysa Figueras, T. (2007). *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- López Nieto, L. (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.
- Loughlin, J., & Aja, E. (2001). *Subnational democracy in the European union: Challenges and opportunities*. Oxford etc.: Oxford University Press.
- 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-Muñiz, J.L. (1974): *Los consorcios en el derecho español*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

- Martínez-Alonso Camps, J. L. (1998). L'organització territorial i els governs locals a catalunya. In M. Caminal i Badia, & J. Matas (Eds.), *El sistema polític de catalunya*. Barcelona: Tecnos.
- 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 o 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. (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.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Mir, J. (2000): *Manual de Govern Local*. Barcelona. Federació de Municipis de Catalunya.
- Mény, Y., & Toening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ed. Ariel.

- Montero, A. P. (2001). After decentralization: Patterns of intergovernmental conflict in argentina, brazil, spain, and mexico. *Publius: The Journal of Federalism*, 31(4), 43-64.
- Morata, F. (1995). L'euoregion et le réseau C-6: L'emergence du suprarégionalisme en europe du sud? *Pôle Sud*, (3), 117-127.
- Navarro, C. & Tomàs, M. (2007). Madrid et barcelone. des conceptions alternatives de la gouvernance métropolitaine. In J. Collin, & M. Robertson (Eds.), *Gouverner les métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*. Québec: Presses de l'Université de Lawal.
- Nieto, E. (1997): *El Consorcio Administrativo*. Barcelona. Cedecs.
- Oatley, N. (1998). *Cities, economic competition, and urban policy*. London: Paul Chapman Publishing.
- 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 reimpresión. 1ª ed. Madrid. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ortega Bernardo, J. (2006): Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios (Presupuestos actuales para su delimitación y su ejercicio). A: *Revista de administración pública*, núm. 169, 55-98
- O'Toole, L. J., Jr., & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 505-526.
- P. Signoretta, & M. Craglia. (2002). Joined-up government in practice: A case study of children's needs in sheffield. *Local Government Studies*, 28(1), 59-76.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473-501.
- Pérez Moreno, A. (Coordinador) (1994): *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo*. Vol I i II. Madrid. Cívitas.
- Peters, B. G. (2000). Policy instruments and public management: Bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 35-47.

- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan Press.
- Pinson, G., & Vion, A. (2000). L'internationalisation des villes comme objet d'expertise. *Pôle Sud*, 13(1), 85-102.
- Pujol, H., & Riba, J. (1996). *Els directius públics: Aproximació al seu perfil i a les seves necessitats formatives*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Rabin, J., & Dodd, D. (1985). *State and local government administration*. New York etc.: Marcel Dekker.
- Ramió, C. (2009). *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Ramió, C., & Salvador Serna, M. (1999). Los modelos de orientación estratégica (MOEs): Una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas. *Gestión y Análisis De Políticas Publicas*, (16), 89-106.
- Ramió, C., Salvador Serna, & M., Garcia Codina, O. (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 cooperación. 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.
- Rhodes, R. A. W. (1999). *Control and power in central-local government relations*. Ashgate: Aldershot.
- Ridaura Martínez, M. J. (2008). *Relaciones intergubernamentales: Estado-comunidades autónomas*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Riera i Figueras, P., & Ganau, J. (2009). *Xarxes de ciutats a catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Rivero Ysern, J.L. (1993): *Manual de Derecho local*. Madrid. Cívitas.

- Rodríguez Gutiérrez, F. (1999). *Manual de desarrollo local*. Gijón: Trea.
- Roller, E., & Sloat, A. (2003). Devolution in the European Union: The role of subnational authorities in Scotland and Catalonia. In J. M. Magone (Ed.), *Regional institutions and governance in European Union* (pp. 75-97) Greenwood Publishing Group.
- Rosado Rodríguez, E. (2002). El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E. O. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge etc.: Cambridge University Press.
- Rousset, M. (1998). *L'action internationale des collectivités locales*. París: LGJD.
- Sánchez Morón, M. (1990). *La autonomía local: Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense.
- Saniger Martínez, N. (2000): Administración de las Comunidades Autónomas. A: Crespo González, J. i Pastor Albadalejo, G. (Coordinadores). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid. Mc Graw Hill
- Scharpf, F. W. (1997). Introduction: The problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 520.
- Skelcher, C., Smith, M., & Mathur, N. (2005). The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83(3), 573-596.
- Sosa, F. (1997): *La gestión de los servicios públicos locales*. Madrid. 3a. ed. Cívitas.
- Stoker, G. (1995). Intergovernmental relations. *Public Administration*, 73(1), 101-122.
- Subirats, J. (2002). *Redes, territorios y gobierno: Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació.
- Thisse, J., & van Ypersele, T. (1999). Métropolies et concurrence territoriale. *Economie Et Statistique*, 326(1), 19-30.
- 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. (1995). Local government institutions and democratic governance. *Theories of urban politics* (pp. 135-159) Sage.

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.