

LES XARXES D'ESTRUCTURACIÓ DE LA COOPERACIÓ ENTRE LA GENERALITAT I ELS GOVERNS LOCALS

DOCUMENT DE SÍNTESI

Convocatòria per atorgar subvencions a treballs de recerca sobre Administració Pública per a l'any 2009; Resolució GAP/2612/2009, de 16 de setembre (DOGC núm. 5474 – 30.93.2009)

GRUP DE RECERCA D'ESTUDIS LOCALS (GREL)

Grup de recerca emergent reconegut i finançat per l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR). Expedient número 2009 SGR 357.

1. Introducció

L'objecte d'aquest estudi el constitueixen els mecanismes que articulen la cooperació entre la Generalitat de Catalunya i els ens locals. 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. El treball que presentem identifica les fórmules utilitzades, el seu funcionament, i l'abast i característiques del seu ús. Tot i que l'estudi té un caràcter essencialment analític i empíric, no hem volgut renunciar a proposar modelitzacions que puguin aportar elements al debat i la reflexió sobre aquesta matèria.

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. Des del punt de vista del mètode, plantejarem una visió que faci conciliar aquests dos corrents.

Aquest treball inclou la incorporació de diversos enfocaments: en primer lloc, l'estudi de les estructures i de les manifestacions jurídicoadministratives, que ens permet identificar les fórmules jurídiques que poden donar cabuda a les relacions entre Generalitat i ens locals. En segon lloc, ens detenim a analitzar el desplegament efectiu de la xarxa de cooperació multinivell a partir de l'observació de la realitat. L'estudi quantitatiu de caire inicialment descriptiu esdevé la base per a el desenvolupament dels models analítics posteriors. En tercer lloc, revisem la literatura comparada en la matèria i aportem una proposta de modelització pròpia. Es tracta d'una proposta que parteix de diversos models anteriors i els conjuga amb la finalitat de dissenyar una estructura d'examen de la realitat que no només permeti l'anàlisi acadèmic sinó que pugui també esdevenir una aportació al debat i a la reflexió.

En definitiva, la nostra aspiració és investigar el model d'articulació de xarxes cooperatives a Catalunya, a partir d'una concepció de sistema institucional plural que supera la idea de xarxes de relacions interadministratives.

2. L'anàlisi de les xarxes d'estructuració de la cooperació multinivell

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). La nostra anàlisi pretén unir ambdues visions metodològiques, aportant una quantificació gairebé censal dels instruments de col·laboració presents en territori català.

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.

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.

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.

3. Perspectiva jurídica dels instruments de cooperació

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).

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).

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.

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).

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 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.

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).

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”*.

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.

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 preminent, la incorporació de representats d'altres administracions serveix, alhora, per a la consecució d'objectius compartits i per fer més fluides 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.

4. Figures de cooperació en termes d'igualtat

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. 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 *Fundacions*, 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.

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:

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 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).
- 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.

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.

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 dona una participació privada.

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:

a) Àmbit local:

a. L 7/1985 (l'art. 57), TRLCat/2003 (150 i 191) i ROAS/1995 (303 a 311).

b) 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.

5. Altres figures i fórmules de cooperació

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 preeminent (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.

6. Prestació de serveis públics en el marc de la governança multinivell

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.

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.

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-estats i governs locals) i horitzontal (xarxes i partenariats).

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. 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.

Identificats dos grans tipus ideals de governança multinivell, podrem 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. 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.

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

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.

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". 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.

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 locals, sobre la disposició de recursos i l'establiment de polítiques públiques. 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.

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. 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.

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.

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.

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.

7. Identificació i caracterització: anàlisi de les xarxes des de la perspectiva quantitativa

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. 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.

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. 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.

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. 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.

L'anàlisi de la configuració interna dels organismes dependents 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.

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. 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.

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. 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. 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.

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. 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.

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.

Aquestes entitats poden, a més, desenvolupar una lògica de motivacions pròpies i agenda diferenciada d'aquella que estableixen els ens matrius, que són els legitimats democràticament per a establir les prioritats en l'actuació. Establir mecanismes de coordinació i seguiment no esdevé senzill en un ecosistema tant complex.

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.

8. Xarxes multinivell; un element configurador del nostre sistema institucional

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).

L'aparició d'aquestes xarxes sovint es justifica per la necessitat de respondre a problemes tècnicament complexos, 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. 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.

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. 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.

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. 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.

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.

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). L'anàlisi de les qüestions de transparència i control es pot dividir en

dues categories: internes (consustancials a la pròpia eina) i sistèmica (o dels efectes que desplega l'instrument).

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.

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. 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.

9. Una proposta de model de relacions cooperatives.

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, podem situar el cas català en un model teòric propi. 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.

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. 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.

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.

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. 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.

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.

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. 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.

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. 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. 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.

L'ús extensiu i intensiu 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.