

LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN MATERIA EDUCATIVA ENTRE LA GENERALITAT DE CATALUNYA Y LOS GOBIERNOS LOCALES: MORFOLOGÍA Y CONTENIDOS (1999-2010)*

Lluís Medir Tejado**

Resumen

El artículo estudia doce años de relaciones intergubernamentales entre el Departament d'Ensenyament y los gobiernos locales catalanes a través del estudio de los 6082 convenios firmados entre ambos niveles administrativos desde 1999 hasta el 2010. El principal objetivo del artículo es mostrar cómo se han desplegado las principales políticas educativas a nivel local y qué encaje se les puede dar una vez aprobada la LRSAL. Para ello, se parte del estudio de los convenios de colaboración interadministrativa como instrumentos de colaboración extremadamente dúctiles utilizados principalmente para la delegación y financiación de competencias y la creación de servicios públicos municipales. Este artículo analiza tanto la extensión como la naturaleza de las relaciones de colaboración entre los gobiernos locales catalanes y la Generalitat de Catalunya en materia educativa, dando cuenta de la importancia que tienen los convenios como instrumentos de jurisdicción de acuerdos políticos. El diseño institucional de los convenios es el punto de partida para realizar un análisis empírico que ilustra la naturaleza jurídico-política de las relaciones establecidas en materia educativa y los efectos que producen en los gobiernos locales.

Palabras clave: Gobiernos locales; convenios de colaboración; política educativa; relaciones intergubernamentales.

COOPERATION AGREEMENTS ON EDUCATION BETWEEN THE GOVERNMENT OF CATALONIA AND LOCAL GOVERNMENTS: MORPHOLOGY AND CONTENT (1999-2010)

Abstract

The article studies 12 years of intergovernmental relations between the Department of Education and local Catalan governments, through the study of the 6082 agreements signed between administrative authorities on both levels from 1999 through 2010. The principal objective of the article is to show how the major educational policies have been deployed locally, and what application they may have once the LRSAL (Streamlining and Sustainability for Local Government Act) is passed. To this end, the starting point for the article is the study of the intergovernmental cooperation agreements as extremely ductile instruments used mainly to delegate powers, finance their development, and create municipal public services. This article analyzes both the breadth and the nature of the cooperative relations between local Catalan governments and the Government of Catalonia on educational matters, thereby attesting to the importance of agreements (convenios) as instruments to remedy situations not contemplated in earlier political agreements. The institutional design of the convenios (agreements) is the starting point for an empirical analysis illustrating the legal-political nature of the relations established on education issues and the effects they produce in local governments.

Key words: local governments, cooperation agreements, educational policy; intergovernmental relations.

* Este artículo ha sido también posible gracias a la financiación del proyecto «Una nueva arquitectura local: eficiencia, dimensión y democracia» (CSO2013-48641-C2-2-R).

** Lluís Medir Tejado es investigador posdoctoral del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política en la Universitat de Barcelona y miembro del Grup de Recerca en Estudis Locals (GREL-SGR 838), Universitat de Barcelona, Departament de Dret Constitucional i Ciència Política, Avda. Diagonal 684 (Principal, despatx 1), 08034 Barcelona, lluismedir@ub.edu.

Artículo recibido el 21.01.2015. Evaluación ciega: 13.02.2015 y 18.02.2015. Fecha de aceptación de la versión final: 23.02.2015.

Citación recomendada: MEDIR TEJADO, Lluís. «Los convenios de colaboración en materia educativa entre la Generalitat de Catalunya y los gobiernos locales: morfología y contenidos (1999-2010)». *Revista catalana de dret públic*, núm. 50 (junio 2015), p. 161-183, DOI: [10.2436/20.8030.01.49](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.49)

Sumario

- 1 Gobiernos locales y prestación de políticas educativas
 - 2 Los convenios de colaboración como instrumento de acuerdo institucional
 - 2.1 Naturaleza jurídica y principios constitutivos de los convenios interadministrativos
 - 2.2 Morfología de los convenios educativos entre Generalitat y gobiernos locales
 - 3 Los convenios educativos firmados de 1999 al 2010: metodología y principales características
 - 3.1 Método de obtención de datos y variables recogidas
 - 3.2 Principales características estructurales de los convenios
 - 4 Resultados: el contenido sustantivo de la colaboración intergubernamental
 - 4.1 Objeto de los convenios: la creación de estructura educativa
 - 4.2 Financiación de los convenios
 - 4.3 Descentralización competencial en los convenios educativos
 - 4.4 Soporte a la estructura educativa y presencia de actores privados
 - 5 Conclusiones
- Bibliografía

1 Gobiernos locales y prestación de políticas educativas

En Cataluña se ha pasado de disponer de 465 guarderías públicas en el año 2003 a 927 en el año 2013 y de una cobertura pública para alumnos de 0 a 2 años de 23 833 en el curso 2003-2004 a 53 064 en el curso 2012-2013. De la misma manera, se ha pasado de 115 escuelas públicas de música en el 2003 a 165 en el 2013.¹ Los años del primer decenio del siglo XXI han sido, en materia educativa, de una extensión de la educación no obligatoria sin precedentes. Además, este incremento del servicio educativo público ha tenido lugar, en buena medida, mediante un proceso de municipalización educativa de traspaso de funciones y estructuras institucionales de determinados aspectos educativos a los municipios. Este crecimiento del sector público educativo se ha basado, fundamentalmente, en diversos acuerdos políticos estatales y autonómicos que se plasmaron en normativas educativas diversas y pactos políticos posteriores. Concretamente, en los años del primer decenio del siglo XXI se han aprobado la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación; la Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de guarderías de calidad; la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), desplegada en parte y en relación con las guarderías en el 2008 mediante el Programa *Educa 3* del Ministerio de Educación y Deporte; y la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (en adelante LEC); todas ellas prevén una mayor implicación de los gobiernos locales en la educación a todos los niveles.

En paralelo a la normativa desplegada, los municipios catalanes ya se han ocupado de la prestación de servicios mucho más allá de los mínimos establecidos por ley.² De hecho, la inmensa mayoría de las localidades de más de 500 habitantes dedicaban parte de sus recursos a prestar servicios a los que legalmente no estaban obligados. Así, ya en el 2011, la práctica totalidad de los municipios catalanes de entre 500 y 5000 habitantes llevaban a cabo actividades para las cuales no tenían una obligación legal expresa, como se puede observar en la tabla 1. Además, como refleja Vilalta, «durant el període 2003-2009, els municipis catalans van liquidar un volum mitjà de despesa no obligatòria de 301,05 euros per habitant, la qual cosa suposa un 26,1 % del total de la despesa liquidada».³

Tabla 1. Prestación de servicios obligatorios según tramos de población en el 2011

	N	Frecuencia	Porcentaje
Municipios menores de 5000 habitantes que prestan servicios obligatorios para municipios mayores de 5000 habitantes	386	375	97,2
Municipios menores de 20 000 habitantes que prestan servicios obligatorios para municipios mayores de 20 000 habitantes	533	388	72,8
Municipios menores de 50 000 habitantes que presten servicios obligatorios para municipios mayores de 50 000 habitantes	572	407	71,2

Fuente: Observatorio de Gobierno Local 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Si nos centramos específicamente en las principales políticas públicas prestadas bajo el concepto de «servicios no obligatorios», que recoge la tabla 1, encontramos que prácticamente todas las localidades dedican recursos a la prestación de alguna competencia que no se les ha asignado por ley, siendo el ejemplo más claro las guarderías. La prestación generalizada de muchos de estos servicios pone de relieve la existencia de un conjunto de servicios que, pese a no estar previstos legalmente como obligatorios, se han convertido en básicos o pertenecientes a un núcleo de prestación esencial.⁴ La siguiente tabla recoge el detalle de los principales servicios no obligatorios para el año 2011.

1 Estos datos son públicos y disponibles en <http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/estadistiques/series_estadistiques/>

2 Cfr. FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER. «El govern local a Catalunya». En: INSTITUT DE CIÈNCIES POLÍTIQUES I SOCIALS. *Anuari Politic de Catalunya 2011*. Barcelona: ICPS, 2012.

3 VILALTA, MAITE; ESTELLER, Alejandro; MAS, Daniel; VILELLAS, Manel. *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2004 i 2005*. Barcelona: Diputació de Barcelona, (2008).

4 Tal y como se recoge en FUNDACIÓ CARLES PI SUNYER (2012). «El govern local a Catalunya», ob. cit.

Tabla 2. Prestación de servicios no obligatorios por los municipios catalanes en el 2011

	N	Sí		No	
		Frec.	%	Frec.	%
<i>Prestació de cultura popular i tradicional</i>	593	576	97,1	17	2,9
<i>Prestació d'escoles bressol</i>	593	503	84,8	90	15,2
<i>Prestació de polítiques de seguretat</i>	595	328	55,1	267	44,9
<i>Prestació de conservatoris i escoles de música</i>	584	236	40,4	348	59,6
<i>Prestació d'ensenyaments artístics</i>	592	229	38,7	363	61,3
<i>Prestació d'habitatge</i>	597	225	37,7	372	62,3
<i>Prestació de centre d'informació de la dona</i>	576	179	31,1	397	68,9
<i>Prestació de museus</i>	582	171	29,4	411	70,6
<i>Prestació d'escoles d'adults</i>	590	161	27,3	429	72,7

Fuente: FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER. «El govern local a Catalunya». En: INSTITUT DE CIÈNCIES POLÍTIQUES I SOCIALS. *Anuari Polític de Catalunya 2011*. Barcelona: ICPS, 2012. (La negrita es del autor.)

De la tabla 2 podemos claramente destacar que los municipios catalanes se han convertido en una pieza importante del Estado del bienestar en Catalunya y que, además, las políticas educativas tienen un peso muy importante en esta función de bienestar social: el 84 % de los municipios mayores de 500 habitantes disponían en el 2011 de guardería; un 40 %, de conservatorio o escuela de música; prácticamente un 39 %, de enseñanzas artísticas; y un 27 %, de escuelas de adultos.

Los motivos para entender este incremento de las funciones son extremadamente variados, y generalmente se han centrado en el juego combinado de la presión ciudadana y la extinta cláusula general de competencia,⁵ que permitía justificar la asunción de funciones mucho más allá de los mínimos requisitos legales. También se ha justificado este incremento de funciones por la actuación de administraciones territorialmente superiores, mediante el gasto generado por legislación sectorial que incorpora nuevas funciones municipales, y también mediante la inducción política a través de líneas de ayudas y de la promoción de políticas concretas a las que los ayuntamientos se pueden libremente acoger.

España, y por extensión Catalunya, se pueden enmarcar dentro del grupo de los sistemas educativos centralizados, donde un nivel de gobierno concentra el haz competencial fundamental para el desarrollo y gestión de la educación.⁶ Esta calificación sirve incluso para aquellos casos, como el español, en que la innegable descentralización educativa se ha dirigido esencialmente hacia el nivel autonómico y no local. Plandiura y Perdigó, ya en el 2002, constataron que el marco educativo local era claramente residual o complementario y aseguraron que la situación educativa de los municipios españoles se caracterizaba por la escasez de competencias educativas de titularidad municipal, que, en su conjunto, no alcanzarían a satisfacer plenamente el principio de autonomía local. Fundamentalmente ello se ha debido a la ausencia de una segunda descentralización de las competencias educativas desde las Comunidades Autónomas hacia los entes locales. Este análisis de Plandiura y Perdigó en materia educativa sigue siendo válido a pesar de que es matizable en algunos aspectos, puesto que, como se ha visto, los gobiernos locales colaboran con mayor intensidad en

5 Con la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), se ha derogado el artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), también denominado *cláusula general de competencia*, que establecía la posibilidad de los gobiernos locales de prestar actividades municipales complementarias de las de otras Administraciones, y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Para valorar el alcance de la mutación competencial sufrida por los gobiernos locales es interesante consultar FONT I LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo. «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?». *Anuario de Gobierno Local 2013*. Madrid: Institut de Dret Públic: Fundación Democracia y Gobierno Local: 2013.

6 Para más detalles, consultar PEDRÓ I GARCIA, Francesc. «De la municipalización de la enseñanza al gobierno multinivel: evidencias internacionales». En: MERINO, A.; PLANA, J. (eds.). *La ciudad educa. Aportaciones para una política educativa local*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2007; y *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.

tareas educativas, por lo que se convierten en un actor algo más relevante que a principios de los años 2000.⁷ Sin embargo, la mayor parte de las competencias y capacidades que el marco legal otorga a los gobiernos locales catalanes es de carácter opcional. La mayoría de las funciones y políticas enumeradas en la LEC serán «municipalizables» si existe voluntad de acuerdo entre los dos niveles de gobierno. Es decir, para la obtención de la competencia, o la capacidad para actuar sobre un determinado aspecto de la educación, es necesaria la colaboración entre ambos niveles de gobierno. La capacidad de delegar competencias a los entes locales es una posibilidad genérica establecida en las leyes (catalana y española) que regulan la configuración de los gobiernos locales y la cooperación entre ambos niveles de gobierno.⁸

El marco legal para los años objeto de estudio lo conformaron los artículos 25.2 y 28 de la LBRL, que facultaban a las corporaciones locales para «participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, la construcción y el sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria».⁹ Estas previsiones legales, siendo amplias, no han permitido dotar competencialmente a los gobiernos locales en materia educativa. La única legislación sectorial específica existente desde el 2009, la LEC, ha avanzado poco en relación con esta posibilidad, puesto que en ella se establece que los entes locales son administración educativa (arts. 19.1 y 156.2 LEC) y que serán objeto de cooperación intensa y corresponsable, siguiendo los principios de proximidad y subsidiariedad, pero sin dotarlos de un haz competencial nítidamente perfilado (art. 159 LEC).¹⁰ En lo referente a políticas relacionadas con el entorno de la educación formal, la LEC habilita a los municipios a participar de las actividades de diversificación curricular de la ESO, así como los programas de cualificación profesional inicial, *PCPI* (arts. 59 y 60 LEC) y la participación en la programación de estudios de formación profesional. Finalmente, la formación de adultos es también un elemento educativo potencialmente «municipalizable», si lo piden los entes locales (art. 71 LEC). A pesar del impulso que significó la LEC, desde el punto de vista local, es destacable que no contiene cambios radicales en la estructuración del sistema, pero sí una multiplicidad de propuestas y posibilidades.¹¹ Se puede llegar a afirmar que, en relación con los gobiernos locales y las políticas educativas, la LEC eleva a rango legal autonómico lo que ya venía siendo, en algunos casos, una práctica administrativa habitual, basada en otras normas como la LOE, la LBRL o el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

En cualquier caso, el artículo 7.3 de la LBRL establece que la delegación puede prever la inclusión de técnicas de dirección y control de oportunidad, lo que rebaja considerablemente la capacidad teórica de la delegación.¹² Además, el artículo 9.2 del Decreto legislativo catalán establece: «La Generalidad puede

7 Para un detalle preciso del impacto de las políticas educativas en un conjunto significativo de municipios catalanes son de obligada referencia los informes 2010 y 2012 del panel de políticas públicas de la Fundació Carles Pi i Sunyer, disponibles en línea en: <<http://pisunyer.org/panel-de-politiques-publicques-locales/>>, así como el capítulo de ALBAIGÉS, Bernat «Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives». En: DÍAZ, L. *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2012.

8 Tanto la Ley catalana como la Ley de Bases prevén la delegación competencial, y uno de los principales métodos de cooperación es la firma de convenios como expresión del acuerdo político alcanzado. Concretamente, el artículo 27 de la LBRL.

9 La nueva redacción dada al artículo 25.1.n LBRL por el artículo 1.8 de la LRSAL establece que los ayuntamientos podrán tener competencias propias en materia de participación «en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria» y también pueden «cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes», y en «la conservación, mantenimiento y vigilancia de edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial». Esta redacción es bastante parecida a la que existía con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, si bien prescinde de la «participación en la programación de las enseñanzas» y de «la intervención en sus órganos de gestión», que son dos ámbitos muy relevantes educativamente.

10 Es cierto que la ley ha establecido una suerte de deber de colaboración (en los arts. 162-174 LEC), y que contiene, además, una serie de llamadas que implican a los gobiernos locales catalanes: la organización local de la educación en el tiempo libre (art. 39 LEC), son escuchados en el proceso de programación de la oferta educativa (art. 44.2 LEC) y participan en el proceso de inscripción y admisión de alumnos, especialmente a través de la creación de Oficinas Municipales de Escolarización, OME (art. 46.4 LEC).

11 Es la postura que sostiene PLANDIURA, Ramón («El desplegament de la LEC des de la perspectiva local»). *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2010*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2010.

12 La versión modificada por la LRSAL que no cambia, para nuestro caso de estudio, la naturaleza de la relación establece: «El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia».

delegar competencias en los entes locales y atribuirles la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración de la Generalidad, en los términos establecidos por esta Ley.», aspecto que parece configurar una capacidad muy amplia de delegación.¹³ Específicamente, los artículos 70 y 71 de la Ley catalana permiten delegar competencias en materia de «educación» a los gobiernos locales, sin más especificaciones o restricciones. Sin embargo, es necesario volver a las leyes sectoriales para asegurarnos de que la delegación es, efectivamente, tan amplia. En primer lugar, la LEC establece en su artículo 159 las competencias de los gobiernos locales y tan solo prevé la delegación de competencias en tres tipos de formación no obligatoria: guarderías, arte y adultos.¹⁴ Con todo ello, la normativa tan solo ha especificado la posibilidad para un sector formativo de los tres comentados: las guarderías. Específicamente, el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, en su artículo 20.1, establecía que son susceptibles de ser delegadas hasta tres materias distintas y complementarias del servicio de guardería:

- a) Las relacionadas con el proceso de preinscripción y admisión de niños en los centros educativos en las enseñanzas sufragados con fondos públicos.
- b) Las relacionadas con la resolución de los expedientes de autorización, de cese de actividades, de modificación de la autorización y de revocación de la autorización de las guarderías privadas.
- c) Las relacionadas con los consejos de participación de las guarderías.

Esta configuración de delegaciones y atribuciones un tanto enrevesada no es ninguna novedad dado que operaba desde la extinta cláusula general de competencia, puesto que, en cualquier caso, para poder delegar o gestionar desde el nivel local cualquier función o competencia educativa, titularidad del Departament d'Ensenyament, se ha necesitado de la firma de un convenio de colaboración interadministrativo.

El artículo, pues, se organiza del siguiente modo: después de esta introducción se analiza la figura del convenio desde un punto de vista jurídico-político para caracterizar sus elementos fundamentales; en un tercer apartado se detalla el proceso de obtención de los datos que fundamentarán el análisis empírico posterior; en el cuarto apartado se detallan con mayor precisión algunos de los aspectos constitutivos de los convenios; y, finalmente, se ofrecen unas conclusiones en forma de reflexión.

2 Los convenios de colaboración como instrumento de acuerdo institucional

La extensión de las capacidades educativas locales anteriormente constatada, en defecto de un marco legal específico, solo se ha podido realizar mediante técnicas de colaboración interadministrativa extensas y sostenidas en el tiempo. En este sentido, el único trabajo de base empírica existente que ha tratado las relaciones de colaboración entre la comunidad autónoma catalana y sus entes locales apuntaba que el departamento de la Generalitat de Catalunya que había firmado más convenios que ningún otro con los gobiernos locales en el año 2009 era precisamente el Departament d'Ensenyament.¹⁵

13 Sin embargo, el artículo 137.2 precisa que «La delegación o la asignación es general. No obstante, puede ser específica para uno o diversos entes por motivos de capacidad económica y de gestión, por el número de habitantes, por la naturaleza o las características del servicio, o si concurren otras circunstancias objetivas que lo justifican.». Es decir, que el Departament puede determinar unos entes locales en concreto y descartar otros.

14 Concretamente en el 159.4: «A petición de los entes locales, y de acuerdo con la programación educativa, pueden delegarse competencias para crear, organizar y gestionar centros públicos que impartan el primer ciclo de educación infantil, enseñanzas artísticas o educación de adultos».

15 Para más detalles, consultar PANO, Esther; MARTÍNEZ-ALONSO, José Luis; MEDIR, Lluís. *Les xarxes d'estructuració de la cooperació entre la Generalitat i els governs locals* [en línea] [Barcelona: Escola d'Administració Pública], 2009. <http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs_de_recerca_subvencionats/Treballs_de_recerca_realitzats/2009_-_universitats/03_pano_xarxes_cooperacio/03_pano_xarxes_cooperacio_projecte.pdf>.

2.1 Naturaleza jurídica y principios constitutivos de los convenios interadministrativos

La naturaleza jurídico-política de los convenios interadministrativos es ambigua, y su caracterización concreta no es un asunto pacífico. Efectivamente, los acuerdos y las situaciones de consenso que se generan mediante los convenios de colaboración interadministrativa denotan tendencias funcionales y una voluntad de ajuste de comportamientos de los gobiernos, y son también una forma de otorgar capacidades y competencias político-jurídicas. A pesar de encontrarnos en un entorno de gobierno local de tipo napoleónico,¹⁶ los textos normativos no definen con precisión el concepto *convenios de colaboración*, sino que suelen prever la posibilidad de su formalización entre administraciones y entidades públicas, sin más precisiones. Se genera así una notable opacidad en la relación establecida, que ha sido ampliamente constatada.¹⁷ En general, los convenios de colaboración abarcan una multitud de procesos con múltiples denominaciones: corresponsabilidad, protocolos de actuación, cartas, contratos, pactos..., pero que integran obligaciones jurídicas y también políticas.

Estas relaciones de colaboración se encuentran implícitas en la misma esencia de la forma de organización territorial del Estado autonómico, y su principal característica es su carácter voluntario y no obligatorio. El Estatuto de Autonomía de Catalunya del 2006 (en adelante EAC) contiene numerosas referencias a estas relaciones entre administraciones (por todos, art. 3.1 EAC) y también hace mención del derecho de los municipios a «cooperar entre ellos y con otros entes públicos» (art. 87.2 EAC), lo que, unido a la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local —que incluye «las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales» (art. 160.1.a EAC)—, genera un marco de posibilidades de relación muy amplio. Asimismo, se pueden encontrar referencias a este instrumento de colaboración en la normativa estatal y autonómica de carácter administrativo (art. 6 LRJAPC; arts. del 108 al 112 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña [LRJPCat]). Y, por lo que ahora interesa, prevén expresamente su establecimiento como forma voluntaria de colaboración del Estado y las Comunidades Autónomas con los entes locales, el artículo 57 de la LBRL;¹⁸ los artículos 150 y 191 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; y el artículo 303 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, aprobado por el Decreto 179/1995, de 13 de junio, entre otros.¹⁹

16 Tal y como se desprende de las clasificaciones de HEINELT, Hubert; HLEPAS, Nikos (2006). «Typologies of Local Government Systems». En: BÄCK, Henry; HEINELT, Hubert; MAGNIER, Annick (eds.). *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; o MOURITZEN, Paul; SVARA, James. *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.

17 Como, por ejemplo: ALBERTÍ, Enoch. «El régimen de los convenios de colaboración entre administraciones: un problema pendiente». *Informe Comunidades Autónomas*, vol. 1 (1996), p. 616-636; ALBERTÍ, Enoch. Los convenios de colaboración. *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8 (2002), p. 149-160; GARCÍA MORALES, María Jesús. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*. Madrid: McGraw-Hill, 1998; GARCÍA MORALES, María Jesús; MONTILLA MARTOS, José; ARBÓS, Xavier. *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; RAMOS GALLARÍN, José; ALDA FERNÁNDEZ, Mercedes; CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, Ruth; GONZÁLEZ GÓMEZ, Alfredo; LÓPEZ NIETO, Lourdes. «Una propuesta para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico». En: LÓPEZ NIETO, Lourdes (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006. LLISSET BORRELL, Francisco. «Los convenios interadministrativos de los entes locales». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 67 (1990), p. 389-400; LÓPEZ NIETO, Lourdes. «Los convenios de colaboración en el Estado Autonómico: intensidad, continuidad y multilateralidad de una relación casi desconocida». En: LÓPEZ NIETO, Lourdes (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006; MARTÍNEZ-ALONSO, José Luis; YSA, Tamiko. *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. *Los convenios entre administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1997; MARTÍN HUERTA, Pablo. *Los convenios interadministrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

18 A pesar de la modificación operada por la LRSAL en este artículo, lo esencial de la naturaleza colaborativa no se ha visto alterado, más que para añadir un apartado segundo que reza: «La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Asimismo, la LRSAL añade un 57.3 y un 57.bis, que tienen impacto fundamentalmente financiero y que no varían la naturaleza de la relación interadministrativa apuntada.

19 Para un detalle mayor de la normativa sectorial afectando la naturaleza de los convenios, consultar PANO, Esther, MARTÍNEZ-ALONSO, José Luis; MEDIR, Lluís. *Les xarxes d'estructuració de la cooperació entre la Generalitat i els governs locals* [en línea]

Efectivamente, Pascual García²⁰ también advierte de que no existe una definición legal de *convenio administrativo*, ni es tarea fácil hallar un concepto o definición doctrinal que resulte válido para entender los diversos preceptos legislativos dispersos en distintas disposiciones generales o sectoriales, puesto que en ninguna ley se contiene una definición de *convenio*. Como el mismo autor reconoce, se convierte así la tarea de su caracterización y construcción doctrinal en un proceso fuertemente deductivo basado en los conceptos que suministran las distintas normativas aplicables.

Del conjunto de esta regulación se puede establecer que los convenios entre administraciones públicas deben reunir al menos algunos de los siguientes elementos esenciales: la existencia de un libre acuerdo de voluntades que produzca efectos jurídicos atribuibles a todos los firmantes del acuerdo, por lo que tenga carácter voluntario y base negocial; la estipulación en términos de igualdad de las partes; la preservación de un comportamiento funcional basado en la lealtad institucional, lo que implica respetar las competencias respectivas, colaborar y facilitar la información relevante; y la previsión de mecanismos adecuados para el cumplimiento del principio de coordinación (art. 103.1 CE), asegurando la participación de los poderes públicos y las administraciones implicados en los procesos de decisión; coherencia en la actuación de las administraciones; y, finalmente, sometimiento con carácter general en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los conflictos jurídicos que se planteen.^{21, 22}

2.2 Morfología de los convenios educativos entre Generalitat y gobiernos locales

Así, algunos de sus rasgos principales serían los siguientes: son el resultado del acuerdo y fruto de la libre concurrencia de voluntad de las partes implicadas; obedecen a los principios de bilateralidad o multilateralidad; se articulan en torno al deber de apoyo y la mutua lealtad institucional; implican una posición de igualdad entre las partes, y se adoptan con el respeto debido a las áreas de competencia de los entes públicos implicados. Paralelamente, de nuevo según Pascual García, cabe caracterizarlos también con las siguientes notas:

- 1 Existencia de un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos que convienen, efectos que provienen de ambos.
- 2 En el convenio, cada sujeto asume una obligación de dar o hacer, pero la causa de la aportación no es la prestación o promesa de cosa o servicio, sino la consecución de un fin común.
- 3 El fin del convenio administrativo habrá de ser de interés público, sin perjuicio de que puedan concurrir intereses privados, subordinados a aquel.
- 4 No podrá ser considerado convenio un acuerdo de voluntades que sea contrato administrativo o un acto de mandato de una entidad pública que controla a otra y no un libre acuerdo de voluntades.

En cualquier caso, los convenios son instrumentos políticos que tienen una doble cualidad especialmente interesante para su análisis jurídico y politológico. Por un lado, se pueden analizar como elementos de relación política entre niveles de gobierno, puesto que suponen un proceso de negociación entre diversas administraciones y un acuerdo sobre los objetivos políticos a conseguir por ambas administraciones. Pero, a la vez, representan también la juridificación de decisiones políticas en forma de políticas públicas.

Así, teóricamente, la principal característica de los convenios es que representan un acuerdo voluntario entre los firmantes sobre un tema concreto y para realizar una actividad precisa, y reflejan un acuerdo de

[Barcelona: Escola d'Administració Pública], 2009. <http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs_de_recerca_subvencionats/Treballs_de_recerca_realitzats/2009-universitats/03_pano_xarxes_cooperacio/03_pano_xarxes_cooperacio_projecte.pdf>; y PASCUAL GARCÍA, José. *Convenios de colaboración entre administraciones públicas y convenios con administrados*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2012.

20 PASCUAL GARCÍA, José. *Convenios de colaboración entre administraciones públicas y convenios con administrados*, ob. cit.

21 CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. «Dictamen 15/2014, de 3 de juliol, sobre el Decret llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona». Barcelona: Consell de Garanties Estatutàries, 2014, p. 55.

22 No es hasta el 2010, cuando la ya citada LRJPCat/2010 precisa la regulación de la forma y el contenido de los convenios, en su art. 110, sin variar los aspectos nucleares de la naturaleza relacional ya anunciados.

intenciones. Así pues, la primera característica es que se trata de instrumentos políticos no coercitivos, donde ninguno de los niveles de gobierno utiliza su *potestas* para imponer una determinada visión o solución a un problema público. La gobernanza multinivel y la descentralización política son excelentes puntos de partida para la generalización de estos instrumentos: convergencias de intereses, problemas estructurales similares, búsqueda de soluciones comunes... De acuerdo con los antecedentes señalados, se puede afirmar que tienen base negociada, se generan en términos de igualdad y se rigen por las normas reguladoras de las competencias respectivas. A pesar de que su objeto puede ser tremendamente amplio, es posible identificar tres grandes motivos: prestación de servicios públicos, ejercicio de actividades de interés común y desarrollo competencial.²³

Finalmente, desde un punto de vista del diseño político, cabe destacar que se trata de instrumentos que presentan una baja o bajísima fricción institucional (*institutional friction*), esto es de costes políticos de implementación y de decisión. La fricción institucional se conceptualiza a partir de tener en cuenta los costos de transacción y de proceso político asociados con la toma de las decisiones en un nivel político determinado, así como el número de individuos y actores colectivos cuyo acuerdo se requiere para la toma de la misma.²⁴ Así, la fricción institucional aumenta a medida que el número de individuos o actores colectivos cuyo acuerdo se requiere, y el nivel gubernativo de aprobación necesario, también lo hacen. En este sentido, a diferencia de lo que sucede con los demás instrumentos de colaboración en términos de igualdad, que presentan un proceso de creación altamente formalizado y condicionado por apremios formales, materiales y temporales, en los convenios de colaboración no hay factores que tensionen el proceso decisional. Por lo tanto, son instrumentos relativamente sencillos y cómodos para las administraciones públicas cuando se trata de formalizar una decisión política. Si bien el concepto de *fricción institucional* se ha utilizado de forma preferente en los estudios de agenda política,²⁵ representa bien la idea de que el convenio es un instrumento de política pública extremadamente dúctil. Así, una de las grandes ventajas de los convenios, frente a otras formas de colaboración, radica en la práctica ausencia de constreñimientos formales: el hecho de que sobre la formación del consenso político y su mantenimiento a lo largo de la negociación entre las administraciones no existan constricciones jurídicas relevantes puede explicar su proliferación. Sobre el papel, las entidades gozan de una libertad absoluta para acelerar o ralentizar el proceso en función de lo que resulte más adecuado. Como es obvio, el resultado final siempre dependerá de la mayor o menor capacidad de los actores para establecer las bases de la concertación y sus resultados operativos.

3 Los convenios educativos firmados de 1999 al 2010: metodología y principales características

Así pues, ¿cómo se ha trasladado esta ductilidad y flexibilidad jurídica a un campo como el educativo y a un nivel institucional como el local? El contenido de los convenios implica una traslación en forma de decisión política coercitiva. Por ello considero que estos instrumentos tienen un impacto fundamental en la capacidad institucional de los gobiernos locales: a la vez son indicador de obtención de recursos políticos y económicos, y representan también la capacidad jurídica para actuar en materia educativa.

El análisis empírico de los convenios de colaboración permite aislar con relativa facilidad sus efectos, puesto que en ellos mismos se encuentra información relativa al tiempo, el espacio y el contenido que los sustentan. En este sentido, permiten separar sus efectos aparentes (los aspectos teóricos y formales) de sus efectos reales al estudiar su implementación en un espacio, tiempo y contexto determinados. Como primer dato, cabe destacar que del conjunto de técnicas e instrumentos de colaboración interadministrativa de que dispone el Departament d'Ensenyament, esto es: consorcios, fundaciones públicas, sociedades mercantiles

23 Para un mayor detalle sobre este aspecto, consultar PANO, Esther; MARTÍNEZ-ALONSO, José Luis; MEDIR, Lluís. *Les xarxes d'estructuració de la cooperació entre la Generalitat i els governs locals*. [en línea] [Barcelona: Escola d'Administració Pública], 2009. <http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs_de_recerca_subvencionats/Treballs_de_recerca_realitzats/2009-universitats/03_pano_xarxes_cooperacio/03_pano_xarxes_cooperacio_projecte.pdf>.

24 Son un buen ejemplo los trabajos de BAUMGARTNER, Frank; JONES, Brian. *Policy dynamics*, Chicago Illinois: University of Chicago Press, 2002; y BAUMGARTNER, Frank; JONES, Brian. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

25 Para un estudio de la fricción institucional aplicado al caso español, véase CHAQUÉS, Laura; PALAU, Anna. «Assessing the Responsiveness of Spanish Policymakers to the Priorities of their Citizens». *West European Politics*, núm. 34-4 (2011), p. 706-730.

mixtas, organismos autónomos y convenios, tan solo estos últimos son utilizados.²⁶ Disponiendo de otros instrumentos de relación, el Departament básicamente se relaciona con otros niveles de gobierno de forma exclusivamente convenial. Así, en el periodo de estudio se han firmado un total de 6082 convenios entre gobiernos locales y el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya.

3.1 Método de obtención de datos y variables recogidas

El análisis empírico de todos los convenios firmados entre 1999 y el 2010 permite conceptualizar la acción pública en su «materialidad», en su «tangibilidad», puesto que los instrumentos materializan intenciones políticas.²⁷ Así pues, la principal base de datos está construida a partir del vaciado de todos y cada uno de los convenios firmados entre la Generalitat (Departament d'Ensenyament) y los gobiernos locales (solo municipios, descartando provincias o comarcas, pero incluyendo mancomunidades), desde 1999 hasta el 2010 y depositados en los servicios jurídicos del Departament. Respecto de la población de estudio (los convenios de colaboración) es importante destacar que se trabaja con el universo completo, así que no hay errores de muestra asociados, puesto que se conoce de antemano todo el universo de estudio: bajo estas condiciones no existen errores de muestra o sesgos de selección. Doce años de estudio son suficientes para trazar los cambios y las evoluciones en el uso, características y contenido de los convenios; y específicamente cuando esta duración supone aproximadamente un 40 % de la duración total de la autonomía catalana en el 2010.

Una vez determinado el horizonte temporal se establecieron los criterios de inclusión y exclusión de los convenios que tuvieran las siguientes características:

- 1 Al lado de la firma de la Generalitat, al menos uno de los firmantes debía ser un gobierno local.
- 2 Tan solo se consideraron municipios, descartando para el análisis provincias y comarcas.
- 3 Los convenios firmados conjuntamente por más de un municipio se contabilizaron tantas veces como municipios firmantes hubiera.
- 4 Se excluyeron los convenios firmados con consorcios (excepto el de Barcelona), fundaciones públicas o empresas públicas; incluso si de ellas formaban parte municipios, puesto que se trata de instrumentos de colaboración que presentan como característica principal la creación de una estructura institucional cuya voluntad política escapa a la de las partes firmantes, y por ello no es posible atribuir responsabilidades individualizadas en sus actuaciones.
- 5 Ante mancomunidades y otras formas de cooperación y agrupación municipal voluntarias, se optó por desagregar cada uno de los municipios en un convenio distinto, puesto que, a pesar de firmar como mancomunidad, es necesaria la firma de todos y cada uno de ellos; por lo tanto, la decisión política es atribuible individualmente.

Así, de cada uno de los convenios se extrajeron una serie de datos que no están ni en poder del propio Departament, puesto que no dispone de un vaciado específico de cada convenio.²⁸ Del análisis uno a uno de los convenios se obtuvieron los siguientes aspectos:

- 1 Fecha de la firma.
- 2 La duración del convenio, en años o cursos escolares.

²⁶ La única excepción es el consorcio de educación de Barcelona, que está expresamente recogido en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, el Parlament de Catalunya y el Congreso de los Diputados, que reconoce la capitalidad de Barcelona y la dota de un régimen muy particular.

²⁷ Un buen resumen se puede encontrar en LASCOURMES, Pierre; SIMARD, Louis. «L'action publique au prisme de ses instruments». *Revue Française de Science Politique*, núm. 61-1 (2011), p. 5-22.

²⁸ Me refiero a contenidos que son de obligada prescripción según se establece en el ya mencionado artículo 110 de la LRJPCat/2010 y que el Departament no contempla en su libro de registro, y entre los que destacan: partes firmantes, objeto del convenio, competencias de las partes, financiación, compromisos de las partes, criterios de prórroga y duración, causas de extinción... Cabe destacar, sin embargo que la mayoría de las veces faltan o están incompletas parte de estas informaciones.

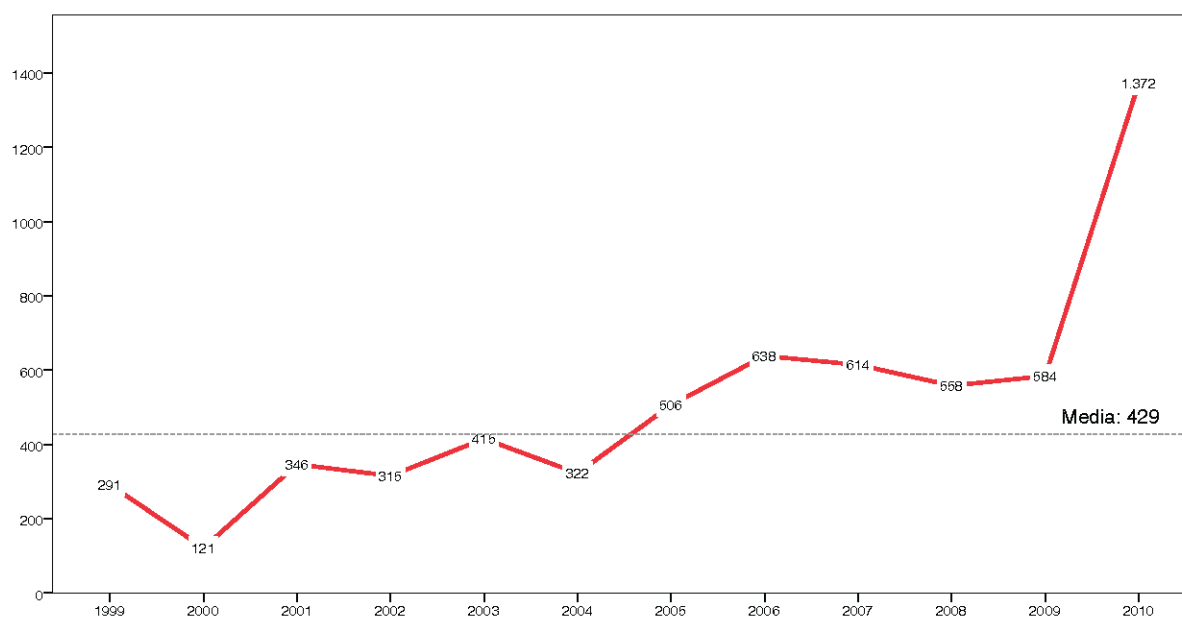
- 3 El tipo de convenio, según las tres principales posibilidades (prestación de un servicio público, ejercicio de actividades de interés común y delegación/transferencia de competencias) y una posibilidad «otras» para los casos no evidentes.
- 4 Temática educativa concreta (guardería, oficina municipal de escolarización, PCPI...) y finalidad (basado en una clasificación que tenía en cuenta si el convenio preveía: 1. la creación de nueva estructura para la prestación del servicio público educativo; 2. la creación de condiciones para la mejora educativa local; 3. el soporte a la estructura educativa ya existente; 4. actuaciones de administración ordinaria; y 5. cese de actividades existentes).
- 5 Sistema de veto; se preveía si alguna de las partes firmantes tenía un poder de veto específico sobre los demás firmantes o no, identificando cuál de los actores tenía esta capacidad. Se presume que un poder de veto específico desequilibra la relación a favor de uno u otro actor firmante.
- 6 Gasto municipal; si el convenio incluía la obligación de generar directa o indirectamente un gasto a cargo del municipio o no.
- 7 Prestación de nuevo servicio local; se recogía si el convenio generaba un nuevo servicio para el municipio (por ejemplo, una nueva guardería) o bien si el convenio se insertaba en un servicio ya existente (ampliación de la guardería).
- 8 Participación de terceros privados; se codificaba si el convenio preveía la participación de un tercero de naturaleza privada, y si este recibía contraprestación económica por ello o no.
- 9 Participación; se analizó si el convenio establecía algún mecanismo de resolución de conflictos o de negociación en la aplicación del mismo y en caso de desacuerdos entre las partes.

3.2 Principales características estructurales de los convenios

Así pues, se creó una base con 6323 observaciones con 23 variables, todas ellas de carácter institucional, que permite efectuar algunos análisis descriptivos fundamentales de la caracterización de los convenios y su utilización. Firmar un convenio puede significar adquirir capacidades y aceptar obligaciones, en otras palabras, simboliza la adquisición de recursos y de poder político. Incluso si, sobre este poder, los políticos locales no tienen gran margen de maniobra, el hecho de poder ofrecer un mayor número de recursos en un municipio es una fuente de legitimidad política que revierte también en los electos locales.

Así, de los 6323 convenios depositados en los servicios jurídicos del Departament, llegaron a entrar en vigor, esto es, firmar y perfeccionar por las partes implicadas, un total de 6082 en los doce años de estudio y para 616 municipios distintos. La distribución anual de la firma de los convenios siguió el patrón temporal siguiente:

Gráfico 1. Número de convenios firmados por año (1999-2010)



Fuente: elaboración propia.

El promedio de convenios firmados por año (excluido 2010, por ser extremo) es de 429 convenios. Así pues, se constata una tendencia a la alza con el paso del tiempo, que culmina con el excepcional año 2010, cuando se llegan a firmar 1372 convenios. Como se puede observar, se da una firma de convenios menor a la media de forma persistente en los años 1999 a 2004, tendencia que se invierte en los años 2005 a 2009, culminando con el año 2010.

En relación con aspectos de carácter estructural de las colaboraciones estudiadas, podemos destacar algunos aspectos clave que los hacen distintos a otros métodos de colaboración interadministrativa, como son: la bilateralidad o multilateralidad de los convenios, la existencia o no de terceros privados, su duración, la inclusión de financiación y el uso para el cual son firmados. Respecto a este último aspecto, la distribución de su utilización se recoge en la siguiente tabla:

Tabla 3. Tipología de convenios (1999-2010)

Utilización	N	%
Desarrollo competencial	200	3,3
Ejercicio de actividades de interés común	2487	40,9
Prestación de servicio público	3395	55,8
Total	6082	

Fuente: elaboración propia.

Como se desprende del análisis de esta tabla, los convenios han sido utilizados fundamentalmente como instrumentos de prestación de políticas públicas, bien sea mediante el ejercicio conjunto de actividades de interés común, un 40,9 %, bien mediante la implementación de la prestación de un servicio público, un 55,8 %. Claramente, es un instrumento infrautilizado en el desarrollo o transferencia competencial entre niveles de gobierno, puesto que solo 200 (un 3,3 %) han materializado algún cambio o traslación competencial.

En relación con la bilateralidad o multilateralidad de los convenios, esto es, si han sido firmados por la Generalitat y un solo gobierno local, o por la Generalitat y más de un gobierno local, encontramos claramente que la forma de relación ampliamente preferida por las instituciones locales y la Generalitat es la firma bilateral. Efectivamente, un total de 5909 convenios (el 97 %) está firmado de forma bilateral. Se abona así la

idea de que su utilización es fundamentalmente *inter pares*, sin dejar mucho lugar a convenios que impliquen un conjunto más amplio de instituciones gubernamentales.

Otra de las características más destacadas que explican el auge y uso extensivo de los convenios es su facilidad para incorporar terceros privados que se obligan junto con las administraciones de una forma sencilla y poco costosa, en comparación con la obtención de licencias, permisos, concursos... Sin embargo, los datos para la política educativa, muestran que la penetración de terceros privados es más bien modesta. Como se puede observar en la tabla 4, tan solo 246 convenios, un 4,1 % del total, incluyen un actor privado en la relación.

Tabla 4. Presencia de terceros privados (1999-2010)

	N	%
No	5836	95,9
Sí	246	4,1
Total	6082	

Fuente: elaboración propia.

La capacidad de contener financiación es también una de las principales características de los convenios interadministrativos, puesto que, generalmente, para la consecución de sus fines es necesaria una previsión presupuestaria. En este caso, puede existir financiación proveniente de los dos actores conjuntamente o de tan solo uno de ellos.²⁹ La siguiente tabla, en forma de tabla de contingencia, nos ofrece información sobre esta posibilidad.

Tabla 5. Existencia de transferencia económica (1999-2010)

Generalitat	Local		Total
	No	Sí	
No	974	1198	2172
Sí	1599	2311	3910
Total	2573	3509	6082

Fuente: elaboración propia.

Para lo que nos interesa, podemos constatar que 2311 convenios, un 37,9 % del total, contienen obligaciones financieras por ambas administraciones; 3910 (un 64,3 % del total) contienen financiación de la Generalitat y 3509 (un 57,7 % del total) contienen obligaciones financieras para el ente local firmante; los casos de financiación en solitario muestran que los gobiernos locales se obligan financieramente en 1198 convenios (un 19,7 % del total), mientras que la Generalitat se compromete en solitario en 1599 (un 26,3 % del total). Es destacable también que tan solo 974 convenios (un 16 % del total) no contienen financiación de ninguna de las partes, lo que refleja la formalización de algún tipo de acuerdo previo o, simplemente, un acuerdo en los objetivos a conseguir sin necesidad de consignar acuerdo monetario alguno.

Finalmente, en relación con su duración, los datos recogidos en la tabla 6 arrojan las siguientes informaciones:

²⁹ La dimensión económica de los convenios tan solo está recogida de forma dicotómica y para ambos niveles de gobierno: «*existe*» o «*no existe*», puesto que muchas veces el texto del convenio sólo enuncia el gasto de forma genérica, o sobre fórmulas que hacen referencia a un determinado porcentaje del gasto que nace de la implementación del convenio. Analizada la literalidad de los convenios, no se dan las condiciones necesarias para poder profundizar y detallar los flujos económicos garantizando el rigor académico. No es posible determinar, ni de forma aproximada, las cantidades económicas que implican la cooperación entre la Generalitat y los entes locales a partir de la información pública existente y disponible en los convenios interadministrativos.

Tabla 6. Duración de los convenios (1999-2010)

Años	N	%
1	2881	47,37
2	763	12,55
3	136	2,24
4	283	4,65
5	205	3,37
6	3	0,05
7	1	0,02
10	1	0,02
26	1	0,02
30	1	0,02
Indeterminada	1807	29,71
Total	6082	

Fuente: elaboración propia.

Se puede afirmar que existen dos grandes grupos de convenios en relación con su duración, a pesar de significar dos opciones antagónicas: aquellos que son anuales y aquellos que tienen una duración indeterminada. Los primeros representan prácticamente la mitad del total de los convenios firmados (un 47,7 % del total) y los segundos prácticamente un tercio (29,71 %). La tercera opción preferida es la bianual (12,5 %), siendo las demás posibilidades minoritarias. En cualquier caso, el 70 % de los convenios firmados tienen una duración determinada, lo que refuerza el carácter contingente y puntual de la relación interadministrativa.

Así pues, la colaboración entre los dos niveles de gobierno estudiados se puede caracterizar estructuralmente como: utilizada de forma constante y elevada (471 convenios firmados de media entre 1999 y el 2009), generalmente bilateral (97 %), excluyendo a terceros privados (96 % no los contienen), de duración determinada (un 70 %), sin delegación o trasvase competencial (solo un 3,3 %) y con contenido económico financiado por al menos uno de los dos niveles de gobierno (83 %).

4 Resultados: el contenido sustantivo de la colaboración intergubernamental

Una vez realizada una caracterización básica de los elementos estructurales de las relaciones de colaboración entre Generalitat y entes locales en materia educativa, entrando más en detalle, la distribución de convenios firmados por municipio puede ser el indicador bruto fundamental de la capacidad que tienen estas instituciones para conseguir nuevas capacidades jurídico-políticas. Si tomamos la celebración del convenio como elemento fundamental de la relación política, podemos diferenciar los ayuntamientos en función de su aptitud para llegar a acuerdos. En este sentido, analizar la distribución de los municipios que firman convenios en función de la desigualdad competencial³⁰ puede aportar informaciones relevantes. Ya se ha advertido que la división competencial ha quedado superada por la realidad política municipal; sin embargo, este es un criterio jurídico fundamental que indica una voluntad del diseñador del sistema de gobiernos locales de introducir diferencias entre los municipios en función de su población. La siguiente tabla captura esta distribución:

³⁰ Establecida en el artículo 26 de la LBRL, que no ha cambiado con la LRSAL, y artículo 67 del Texto refundido catalán.

Tabla 7. Municipios que firman convenios por talla competencial (1999-2010)

Talla competencial	Convenios	% conv.	Municipios	% mun.	Media conv./mun.
1-5000 hab.	1690	27,79	438	65,77	3,86
5001-20 000 hab.	1841	30,27	162	24,32	11,36
20 001-50 000 hab.	1149	18,89	43	6,46	26,72
+ 50 000 hab.	1402	23,05	23	3,45	60,96
Total	6082	100	666*	100	9,13

* En este caso suma más de 616 municipios porque 50 saltan de tramo en el tiempo del estudio.

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la tabla 7, a pesar de que los datos agregados muestran una repartición relativamente homogénea del porcentaje total de convenios firmados (% conv.) según los tramos de población, el mismo dato analizado conjuntamente con el número de municipios que pertenecen a cada tramo competencial muestra cómo los municipios con más población y más capacidad competencial legal (+ 50 000 habitantes) disponen de muchos más recursos. Concretamente, un 3,45 % de los municipios (% mun.), esto es, los 23 mayores de 50 000 habitantes aglutinan un 23,05 % de las firmas de convenios. También se constata que el 65 % de los municipios, que son los que legalmente disponen de menos competencias, firman el 27,79 % de los convenios. Estos datos corroboran que los municipios más poblados, y, por consiguiente, los que tienen más capacidad competencial, firman, comparativamente, muchos más convenios (60 convenios de promedio) que los menores (apenas 4 de promedio); además, los tramos intermedios (entre 5001 y 20 000 habitantes y entre 20 001 y 50 000) también firman de promedio muchos más convenios (11,36 y 26,76, respectivamente).

4.1 Objeto de los convenios: la creación de estructura educativa

Además del número de convenios firmados, la finalidad de los convenios también determina profundamente la capacidad educativa que adquieren los municipios. En este sentido, es necesario desagregar el número de convenios firmados en función de la política pública implementada, para comprender mejor el alcance de las relaciones. Para analizar la finalidad educativa de los convenios firmados, es necesario analizar qué tipo de política pública implementan. Así, la distribución de la firma de los convenios según su objeto arroja los siguientes datos agregados para el periodo de los doce años estudiados:

Tabla 8. Distribución de los convenios según finalidad (1999-2010)

	N	%	% acum.
Soporte/ayuda/mejora de la estructura educativa existente	2922	48,04	48,04
Creación de condiciones para la mejora educativa local	2086	34,30	82,34
Creación de nuevas estructuras de prestación del servicio educativo	970	15,95	98,29
Administración ordinaria del sector educativo	73	1,20	99,49
Cese de actividades	31	0,51	100
Total	6082	100	

Fuente: elaboración propia.

Como muestra la tabla 8, la distribución acumulada de los convenios se corresponde a una repartición basada en la colaboración entre niveles de gobierno con un carácter fundamentalmente de ayuda y de sostén por parte de la Generalitat hacia sus gobiernos locales. En efecto, prácticamente la mitad de los convenios tiene como objeto el «soporte o mejora» de la estructura educativa existente en los municipios (48,04 %; por ejemplo: ampliaciones en guarderías u otros centros educativos, cesiones de terrenos, realización de obras de mejora...), aumentando hasta un 82,34% del total acumulado si le añadimos el 34,30 % que significan los convenios que implementan políticas destinadas a la creación de condiciones para la mejora educativa (por ejemplo: formación del profesorado, colaboraciones con FP y el programa Qualifica't, escuelas y patios abiertos...). El porcentaje de convenios que se destina a la creación de estructuras educativas, donde el gobierno local es un actor relevante en el proceso educativo, decrece hasta un 16 % del total (en esta categoría se incluyen

aspectos educativos tan relevantes para el gobierno local como: creación de guarderías y escuelas de música, danza o arte, oficinas municipales de escolarización o centros de formación de adultos). Esta última categoría está muy lejos en números absolutos y en porcentajes, y se configura como la categoría menos habitual de las tres sustantivas; sin embargo, es la que implica un mayor compromiso para los gobiernos locales. La estructura agregada parece confirmar que la relación entre ambos niveles de gobierno se fundamenta en la prestación de ayuda y soporte desde el centro político, más que en una clara voluntad de dotar a los gobiernos locales de estructuras educativas estables.

4.2 Financiación de los convenios

Para reforzar este aspecto, es posible detallar la inclusión o no de financiación por parte de la Generalitat o del gobierno local. La idea de que las relaciones interinstitucionales se vehiculan preferentemente alrededor de la colaboración también de tipo económico, de soporte a actividades ya existentes o de ayuda educativa, se refuerza al comprender que los convenios más firmados implican gasto por parte de la Generalitat. Los convenios de creación de nueva estructura educativa, que representan mayores cuotas de compromiso educativo de los gobiernos locales, tienen menos ayuda financiera directa del centro político e implican sistemáticamente más gasto estructural para los consistorios. Ello está resumido en la tabla 9:

Tabla 9. Existencia de gasto de la Generalitat según finalidad del convenio (1999-2010)

	Sí	% sí	No	% no	Total
Creación de estructura para prestación del servicio educativo	99	10,21	871	89,79	970
Creación de condiciones para la mejora educativa	1389	66,59	697	33,41	2086
Soporte a la estructura educativa	2408	82,41	514	17,59	2922
Administración ordinaria	8	10,96	65	89,04	73
Cese de actividades	6	19,35	25	80,65	31
Total	3910	64,28	2172	35,72	6082

Fuente: elaboración propia.

Tal y como se puede comprobar, una relevante mayoría de los convenios incluyen gasto por parte de la Generalitat. Sin desagregar, un 64,28 % de los convenios incluyen gasto por parte de la Generalitat, pero se observan diferencias notables en función del objeto. Específicamente, los convenios de soporte a la estructura educativa incluyen gasto directo por parte del Departament en un destacable 82,41 % de los casos. Además, un 66,59 % de los de creación de condiciones para la mejora educativa también incluyen financiación directa por parte de la Generalitat; mientras que los convenios de creación de estructura educativa prácticamente no consignan gasto directo en el momento de firmar el convenio. Ello configura definitivamente un sistema de relación que pivota fuertemente alrededor de la contraprestación económica. Sin embargo, se trata de una relación bidireccional y, por lo tanto, es necesario conocer también la participación económica de los gobiernos locales. En este sentido, podemos matizar la relación si tenemos en cuenta en qué objetos también participan económicamente los gobiernos locales, y observar si hay patrones de comportamiento diferenciados u homogéneos.

Tabla 10. Existencia de gasto local según objeto del convenio (1999-2010)

Objeto	Sí	% sí	No	% no	Total
Creación de estructura para la prestación del servicio educativo	424	43,71	545	56,19	969
Creación de condiciones para la mejora educativa	1430	68,55	652	31,26	2082
Soporte a la estructura educativa	1621	55,48	1298	44,42	2919
Administración ordinaria	21	28,77	51	69,86	72
Cese de actividades	9	29,03	22	70,97	31
Total	3505	57,63	2568	42,22	6082

Fuente: elaboración propia.

Según se desprende de la anterior tabla, los gobiernos locales también participan económicamente en la relación. Así, es significativo constatar que también hay aportación financiera en un 57,63 % del total de los convenios, pero que las aportaciones económicas varían considerablemente en función del objeto del convenio. También en los convenios de condiciones de mejora y de soporte a la estructura educativa, la participación económica de los gobiernos locales es relevante, con un 68,55 % y un 55,48 %, respectivamente, pero con menor intensidad que la Generalitat. Ello refuerza la idea de una colaboración mutua donde ambos niveles de gobierno aportan financiación, pero donde la Generalitat es ligeramente preponderante. En relación con los convenios de creación de estructura educativa, los más ligados a los gobiernos locales, es necesario puntualizar que, a pesar de que el porcentaje de estos convenios con financiación es del 43,71 %, en realidad se trata de objetos que son económicamente muy relevantes para los gobiernos locales. Se trata de instrumentos que no consagran gasto en el texto del convenio, pero que en prácticamente todos los casos comprometen de forma duradera y estructural los presupuestos municipales.³¹

El detalle de los 969 convenios firmados pertenecientes a la tipología que tiene un impacto mayor en la configuración institucional de los gobiernos locales es la que se muestra en la tabla 11:

Tabla 11. Convenios de creación de estructura educativa (1999-2010)

	Total convenios	Convenios/año	% total
Oficina municipal de escolarización	101	8,42	10,33
Escuela de música	76	6,33	7,77
Grado medio/superior de música	4	0,33	0,41
Escuela de arte	4	0,33	0,41
Guardería	690	57,5	70,55
Escuela de danza	2	0,17	0,2
Delegación competencial	97	8,08	9,92
Formación de adultos	4	0,33	0,41

Fuente: elaboración propia.

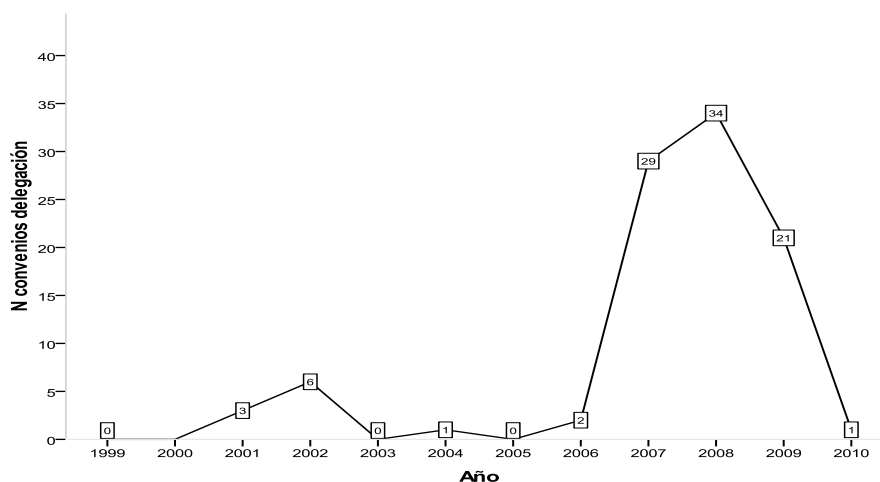
La distribución temática de estos convenios confirma que la principal política educativa que se ha municipalizado en los años de estudio ha sido la de las guarderías municipales (70,55 % del total de convenios de este tipo). Efectivamente, el crecimiento del sector público educativo se ha producido fundamentalmente a este nivel. Sin embargo, es constatable empíricamente que los convenios de descentralización competencial se han configurado como minoritarios (9,22 %)

4.3 Descentralización competencial en los convenios educativos

En relación con los convenios que representan una descentralización competencial, es decir, los convenios que suscriben un acuerdo político para traspasar competencias claras y determinadas, son los únicos que realmente permiten utilizar el término *descentralización política*. Como se ha visto, es la tercera política de creación de estructura educativa en importancia. Concretamente su distribución temporal se comporta como sigue:

³¹ Pensemos en el ejemplo de la guardería. En el convenio de creación de la guardería no acostumbra a estar consagrado expresamente ningún gasto local directo de la ejecución del convenio; sin embargo, la afectación presupuestaria de gestionar una guardería local es muy importante y estructuralmente duradera.

Gráfico 2. Convenios de delegación competencial (1999-2010)



Fuente: elaboración propia.

Su distribución temporal permite apreciar algunos aspectos. La delegación competencial hacia los gobiernos locales ha sido una política prácticamente ausente de la agenda intergubernamental: en cuatro años distintos no se firma ni un convenio, y en los años 2004 y 2010 se firma tan solo uno. Además, es una política que se concentra claramente entre los años 2007 y 2009 (se firman el 86,5 % de los convenios de delegación en estos tres años, un total de 84). Esto no son más que indicadores de que es el Departament quien decide el momento y la oportunidad política de implementar la política de delegación competencial. A pesar de que la normativa y algunas corrientes académicas consideran que es un proceso abierto y creciente, lo cierto es que, legalmente, sólo se pueden delegar competencias mediante un instrumento de cooperación como el convenio o el consorcio (el caso de Barcelona).³²

Además, es importante resaltar que tan solo se ha desarrollado intensamente la delegación en relación con la matriculación y preinscripción en guarderías, así como los consejos de participación. De los 97 convenios firmados hasta el 2010, 73 se refieren a la delegación de competencias relacionadas con el proceso de preinscripción y admisión de alumnos en las guarderías sufragadas con fondos públicos. La siguiente tabla especifica los convenios de delegación y su objeto:

Tabla 12. Detalle de los objetos de los convenios de delegación (1999-2010)

Objeto	N
Preinscripción y admisión en guarderías	73
Preinscripción, admisión y consejo de participación en guarderías	4
Consejos de participación en guarderías	17
Delegación de todas las competencias al Consorci d'Educació de Barcelona	2
Traspaso de centros y su titularidad de la Diputació de Barcelona al Ajuntament de Barcelona.	1
Total	97

Fuente: elaboración propia.

Así pues, a primera vista parece que tan solo la competencia de prescripción y admisión en guarderías ha sido delegada hacia los gobiernos locales con cierta asiduidad, siendo las demás opciones marginales.

³² Obviamente también se puede delegar por vía legislativa, extremo que no se ha producido.

4.4 Soporte a la estructura educativa y presencia de actores privados

Los convenios de soporte a la estructura educativa son, precisamente, aquellos acuerdos que se dirigen a complementar y mejorar las estructuras educativas existentes y radicadas en territorio municipal. Los convenios de soporte son los más firmados en los doce años de estudio (2922, un 48 %). Se trata de convenios íntimamente relacionados con las estructuras que se encuentran implementadas y están en marcha, y en ningún caso establecen nuevas políticas ni crean nueva estructura educativa. En este sentido, los convenios clasificados como de soporte a la estructura son claramente acuerdos que reflejan la colaboración entre niveles de gobierno en sentido estricto. Estos se utilizan exclusivamente para complementar, ampliar o financiar recursos existentes, de titularidad local o no. Se puede llegar a considerar que son decisiones políticas, pero también que lo son prácticamente administrativas, puesto que una vez tomada la decisión de implementar una estructura, esta necesita de un cierto mantenimiento, o ampliación, en función generalmente del comportamiento de la población escolar. Es decir, si bien la decisión de lanzar programas de ampliación de plazas en una escuela de música, en guarderías o en las escuelas de arte, o de financiar obras en centros municipales, son decisiones «políticas», los criterios de asignación posteriores son básicamente administrativos: es difícil que se ampliaran plazas de guardería en el municipio donde se cubre la ratio mínima establecida, o que no se ampliara el centro de titularidad local si no se tiene la convicción de que hay masa crítica para cubrir la oferta. Para detallar con más precisión la naturaleza y objeto de la colaboración, en primer lugar, diferenciamos entre los convenios que son directamente soporte de la estructura educativa de ámbito local (ampliación de plazas de guarderías, de escuelas de música, financiación de OME, obras en centros de titularidad local...) y los convenios de soporte a estructuras no locales (ayudas al mantenimiento de centros titularidad del Departament, financiación para servicios educativos...); y, posteriormente, dividimos estos convenios de soporte a la estructura educativa en quince subcategorías que permiten detallar el análisis en función de las necesidades de cada momento, como muestra la tabla 13:

Tabla 13. Detalle de los convenios de soporte a la estructura educativa (1999-2010)

Tema	% con- venios	Política
Soporte estructura local	0,33	obras/financiación en centros educativos de competencia municipal
	49,33	ampliación y/o financiación de plazas en guarderías
	13,45	ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de música
	1,26	ampliación y/o financiación de plazas en conservatorios de grado medio
	1,20	ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de arte
	0,08	ampliación de plazas en escuelas de danza
	0,55	financiación o creación de campos de aprendizaje
	0,40	financiación de oficinas municipales de escolarización (OME)
	0,09	financiación/ampliación de la formación de adultos
Soporte estructura no local	0,40	reconocimiento oficial de títulos y estudios
	1,01	financiación suplementaria de centros educativos generales
	2,98	cesión de uso de espacios y medios para servicios educativos
	0,41	cesión de uso de espacios y medios para formaciones de grado medio
	0,53	creación de centros de titularidad no municipal (incluye EOI)
24,37	cesión de espacios, obras, ampliación de plazas en centros educativos de competencia no municipal CEIP	

Fuente: elaboración propia.

La distribución empírica de las subcategorías demuestra que existe una concentración muy elevada de la agenda intergubernamental. De hecho, son prácticamente tres subcategorías las que copan la totalidad de la agenda (87,15 %): la ampliación y/o financiación de plazas en guarderías (con un 49,33 %), la ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de música (con un 13,45 %) y la cesión de espacios, obras, ampliación de plazas en centros educativos de competencia no municipal CEIP (con un 24,37 %). Esta distribución reafirma

que la principal política de creación de estructura educativa a nivel local también son las guarderías, puesto que son las que reciben prácticamente la mitad de los convenios dedicados al aumento de plazas y a la financiación de esos aumentos. En segundo lugar, la política de soporte a la cesión de espacios y de obras en centros de titularidad municipal aparece como habitual en la agenda colaborativa. De hecho, esta es la política dirigida a mitigar los efectos de la necesidad de implantar centros de enseñanza obligatoria en municipios que los necesitan y que van a tener que correr con los gastos de mantenimiento y construcción de centros que no son de su titularidad.³³ En tercer lugar, la política de escuelas de música municipales también es relevante, y los convenios que las sostienen demuestran que se trata de una política con un recorrido en el tiempo más largo que el de las guarderías, aunque con un impacto relativamente menor en el conjunto de los gobiernos locales.

A través del análisis de los convenios que han sido firmados a la vez por municipios, Generalitat y al menos un tercer actor privado se puede examinar la «privatización» de las relaciones, es decir, la penetración de la gobernanza en la política educativa. La siguiente tabla resume diversos aspectos en relación con el peso relativo de los actores privados en los convenios que se firman. En primer lugar, especifica tan solo aquellas políticas en las que intervienen al menos un privado, ofreciendo el número absoluto para cada concepto. En segundo lugar, permite conocer el porcentaje de convenios que han incluido privados respecto del total de convenios del mismo tipo. Así pues, la columna «Sí» permite comprender específicamente cuáles de los convenios de condiciones de mejora y de soporte educativo son los que han incluido privados. La tercera columna («% sí») permite conocer el impacto de los terceros privados específicamente en cada tipo de convenio respecto de su total.

Tabla 14. Importancia relativa del objeto en que participan terceros privados (1999-2010)

Tipo	Objeto	Total:	Sí	No	% sí
			246	2799	8,08
Condiciones de mejora	Programa Qualifica't		6	3	66,67
Condiciones de mejora	Colaboración en FP y grados medios		14	8	63,63
Soporte a estructura	Cesión de uso de espacios y medios para formaciones de grado medio		3	4	42,83
Soporte a estructura	Financiación o creación de campos de aprendizaje		9	13	40,9
Condiciones de mejora	Actividades complementarias específicas para alumnos con necesidades educativas especiales		123	230	34,84
Condiciones de mejora	Planes de transición al trabajo y acciones para jóvenes desescolarizados o en paro.		83	353	19,03
Soporte a estructura	Creación de centros de titularidad no municipal		1	11	8,3
Condiciones de mejora	Atención educativa a la diversidad y espacios de bienvenida educativa (EBE)		1	16	5,88
Condiciones de mejora	Programa Escuelas Abiertas y organización de actividades extraescolares municipales		2	50	3,84
Soporte a estructura	Cesión de espacios, obras, ampliación de plazas en centros educativos de competencia no municipal		3	738	0,4
Soporte a estructura	Ampliación y/o financiación de plazas en guarderías		1	1373	0,07

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior ofrece datos interesantes: en primer lugar, los terceros privados están excluidos de la firma de convenios de creación de nueva estructura educativa; en segundo lugar, existen algunos objetos que presentan un porcentaje relevante de convenios firmados conjuntamente entre gobiernos locales, Generalitat y actores privados (más del 50 %), pero que no coinciden con los que son más abundantes en número, es decir, los programas pensados para obtener conocimientos instrumentales y que van dirigidos preferentemente a aquellos alumnos que abandonan los estudios sin la correspondiente titulación, o aquellos programas que

³³ La LEC establece como competencia de los gobiernos locales, en su artículo 159.d: «Cooperar con la Administración de la Generalidad en la creación, construcción y mantenimiento de los centros educativos públicos».

colaboran en la prestación del servicio educativo postobligatorio e instrumental (FP y grados medios). Estos programas son relativamente nuevos (Qualifica't empezó en el 2009 y la colaboración de terceros privados en grados medios comenzó en el 2005);³⁴ y puede ser que por ello el número absoluto sea todavía relativamente bajo, pero en porcentaje de participación son muy relevantes.

5 Conclusiones

El presente trabajo pretende pasar de la caracterización genérica que se puede hacer de los convenios de colaboración y de sus bondades político-jurídicas (representadas por su ductilidad, versatilidad, igualdad...) a una caracterización basada en su análisis empírico. Así, podemos concluir que la realidad de su uso presenta unas constantes que permiten superar la estricta visión legal de los mismos y permite también conocer con precisión cómo se han utilizado realmente.

Así pues, de todas las posibilidades teóricas que ofrece la construcción legal-doctrinal del convenio de colaboración administrativa, nos encontramos con que la realidad interinstitucional configura su uso de una forma mucho más restrictiva y específica. Con ello, donde no existen grandes constreñimientos formales, las rutinas administrativas y las características del sector de política pública acaban configurando un uso particular del instrumento colaborativo. Para el caso educativo que nos ocupa, la realidad jurídica nos ofrece unas posibilidades de colaboración relativamente amplias, mientras que los datos empíricos nos muestran unas relaciones que se sustentan fundamentalmente en el sostén financiero y material de la Generalitat hacia los gobiernos locales, más que una descentralización competencial o una corresponsabilidad educativa. Prácticamente no se incluyen terceros privados en el ámbito educativo, el conjunto de las relaciones se vehiculan de forma estructural y permanente (616 municipios han firmado al menos un convenio durante los años de estudio), pero la relación bilateral se realiza preferentemente de forma puntual en el tiempo (son de duración determinada) e incluyendo acuerdo económico por alguna de las partes (preferentemente la Generalitat). Los resultados también indican que la dimensión poblacional es determinante para la firma de los convenios educativos (a mayor población, más convenios firmados), y no tanto la pertenencia a un tramo competencial u otro; así como que el principal incremento de las capacidades locales se ha fundamentado en las guarderías locales (que representan una política con unos costes sostenidos en el tiempo muy importantes para el gobierno local). Sin duda, esta particular configuración de las relaciones interadministrativas sugiere de forma evidente que el teórico libre acuerdo entre las partes no es tal. La ausencia de constreñimientos formales no impide que la morfología y contenidos de los convenios estudiados arrojen patrones, no directamente de control, pero sí de una cierta dirección política por parte de la Generalitat. No es posible pensar, a la luz de los datos presentados, en una verdadera autonomía local en la decisión de implementar o no políticas educativas. Por ejemplo, el gran despliegue de guarderías públicas locales parecería impensable con la misma extensión sin el soporte económico, material y legislativo del «centro político». O por ejemplo, los municipios de menor dimensión poblacional presentan un acceso a la firma de convenios mucho menor que los más dimensionados, lo que genera patrones de acceso a los recursos muy determinados.

Además, si prácticamente el 83 % de los convenios que se firman tienen contenido económico, si la mayoría son de soporte a la estructura educativa ya existente, y si los principales convenios de creación de estructuras educativas locales (guarderías) implican unos costes muy relevantes y, para compensarlos, los gobiernos locales necesitan del soporte de la Generalitat, entonces se configura un sistema de colaboración un tanto circular. Un sistema circular, puesto que para obtener nuevos equipamientos educativos generalmente se firma un convenio que generará posteriormente necesidad de ayuda financiera; y, además, dominado por el poder de gasto y decisión de la Generalitat, que ahora se ve condicionado por la entrada en vigor de la LRSAL. En este círculo de dependencia, siempre son los gobiernos locales los mayores perdedores: deben decidir o no sobre la sostenibilidad de los servicios y rendir cuentas de su decisión ante sus vecinos, sin tener toda la capacidad e instrumentos de respuesta. Su decisión —tanto para ofrecer el servicio como para cesarlo— está, en buena parte, condicionada por su relación con otro nivel de gobierno. Así, los ciudadanos

³⁴ Orden EDU/336/2009, de 30 de junio, por la que se establece el programa experimental Qualifica't en las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, y se abre convocatoria de selección de centros para el curso académico 2009-2010; y Decreto 240/2005, de 8 de noviembre, por el que se establecen varias medidas flexibilizadoras de la oferta de las enseñanzas de formación profesional específica.

pueden castigar directamente al gobierno local sin percibir claramente las responsabilidades de los distintos niveles participantes en las decisiones políticas que se les presentan.

En relación con el impacto de la LRSAL, este se puede observar en al menos dos aspectos fundamentales. El primero respecto al nuevo régimen de las competencias impropias que ha generado un cierto «desplazamiento» competencial y normativo en la materia, lo que, sin duda, impactará en la prestación de los servicios educativos a nivel local, por un lado, y a la continuidad de los mismos, por otro. Los nuevos mecanismos de garantía previstos para los casos de delegación competencial, y específicamente su sostenibilidad financiera y ausencia de duplicidad, abren un escenario de mayor complejidad y menor inteligibilidad de las políticas y servicios locales.

El segundo aspecto de impacto de la LRSAL se da en la apuntada relación circular respecto a los costes y transferencias económicas observados en los convenios de nuestro estudio. El nuevo artículo 57.2 de la LBRL, por el que la «suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», impacta poderosamente en el haz de intensas relaciones colaborativas entre los dos niveles de gobierno. Así como también, la actualización o nueva firma a través del nuevo artículo 57 bis de la LBRL, que obliga a la existencia de cláusulas de garantía financiera y a actualizar los convenios ya firmados, lo que, a su vez, obligará a, como mínimo, revisar algo más de 1800 convenios educativos que ya se han firmado de duración indeterminada. Sin duda, estas nuevas previsiones modifican la capacidad que tenía hasta el momento la Generalitat de financiar o complementar servicios impropios locales, puesto que tiene una normativa estatal que le condiciona fuertemente el poder y las circunstancias del gasto. En este sentido, será interesante seguir el comportamiento de colaboración interadministrativa entre estos dos niveles y en esta materia para constatar el impacto preciso de la LRSAL en esta importante, y algo desconocida, relación.

Bibliografía

- ALBAIGÉS, Bernat. «Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives». En: DIAZ, L. *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2012.
- ALBERTÍ, Enoch. «El régimen de los convenios de colaboración entre administraciones: un problema pendiente». *Informe Comunidades Autónomas*, vol. 1 (1996), p. 616-636.
- ALBERTÍ, Enoch. «Los convenios de colaboración». *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8 (2002), p. 149-160.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Brian. *Policy dynamics*. Chicago Illinois: University of Chicago Press, 2002.
- *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. «Dictamen 15/2014, de 3 de juliol, sobre el Decret llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona». Barcelona: Consell de Garanties Estatutàries, 2014.
- CHAQUÉS, Laura; PALAU, Anna. «Assessing the Responsiveness of Spanish Policymakers to the Priorities of their Citizens». *West European Politics*, núm. 34-4 (2011), p. 706-730.
- FONT I LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo. «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?». *Anuario de Gobierno Local 2013*. Madrid: Institut de Dret Públic: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER. «El govern local a Catalunya». En: Institut de Ciències Polítiques i Socials. *Anuari Polític de Catalunya 2011*. Barcelona: ICPS, 2012.
- GARCÍA MORALES, María Jesús. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- GARCÍA MORALES, María Jesús; MONTILLA MARTOS, José; ARBÓS, Xavier. *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

HEINELT, Hubert; HLEPAS, Nikos. «Typologies of Local Government Systems». En: BÄCK, Henry; HEINELT, Hubert; MAGNIER, Annick (eds.). *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

LASCOUMES, Pierre; SIMARD, Louis. «L'action publique au prisme de ses instruments». *Revue Française de Science Politique*, núm. 61-1 (2011), p. 5-22.

LÓPEZ NIETO, Lourdes. «Los convenios de colaboración en el Estado Autonómico: intensidad, continuidad y multilateralidad de una relación casi desconocida». En: LÓPEZ NIETO, Lourdes (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006.

LLISET BORRELL, FRANCISCO. «Los convenios interadministrativos de los entes locales». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 67 (1990), p. 389-400.

MARTÍN HUERTA, Pablo. *Los convenios interadministrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

MARTÍNEZ-ALONSO, José Luis; YSA, Tamiko. *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003.

MOURITZEN, Paul; SVARA, James. *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.

PASCUAL GARCÍA, José. *Convenios de colaboración entre administraciones públicas y convenios con administrados*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2012.

PANO, Esther; MARTÍNEZ-ALONSO, José Luis; MEDIR, Lluís. *Les xarxes d'estructuració de la cooperació entre la Generalitat i els governs locals* [en línea] [Barcelona: Escola d'Administració Pública], 2009. <http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Recerca/Treballs_de_recerca_subvencionats/Treballs_de_recerca_realitzats/2009-universitats/03_pano_xarxes_cooperacio/03_pano_xarxes_cooperacio_projecte.pdf>.

PLANDIURA, Ramón; PERDIGÓ, Joan. «Los condicionantes jurídicos en España. ¿Pueden los ayuntamientos intervenir en política educativa? Límites y oportunidades». En: SUBIRATS I HUMET, Joan (coord.). *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel, 2002.

PLANDIURA, Ramón. «El desplegament de la LEC des de la perspectiva local». *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2010*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2010.

PEDRÓ I GARCIA, Francesc. «De la municipalización de la enseñanza al gobierno multinivel: evidencias internacionales». En: MERINO, A.; PLANA, J. (eds.). *La ciudad educa. Aportaciones para una política educativa local*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2007.

— *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.

RAMOS GALLARÍN, José; ALDA FERNÁNDEZ, Mercedes; CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, Ruth; GONZÁLEZ GÓMEZ, Alfredo; LÓPEZ NIETO, Lourdes. «Una propuesta para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico». En: LÓPEZ NIETO, Lourdes (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. *Los convenios entre administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1997.

VILALTA, Maite; ESTELLER, Alejandro; MAS, Daniel; VILELLAS, Manel. *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2004 i 2005*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.