



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Homogeneïtat i heterogeneïtat en la forma de govern municipal

Esther Pano Puey



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència Reconeixement- SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia Reconocimiento - SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.

This doctoral thesis is licensed under the Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0. Spain License.



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA



**Programa de Doctorat en Dret i Ciència Política**  
**Línia d'Investigació: Ciència Política**

**HOMOGENEÏTAT I HETEROGENEÏTAT**  
**EN LA FORMA DE GOVERN MUNICIPAL**

Director: Dr. Jaume Magre Ferran

Tutor: Dr. Jordi Capó Giol

**ESTHER PANO PUEY**

**2017**



## Agraïments

“(…) el aspecto más significativo de la ciencia es el de ser una de las aventuras espirituales más grandes que el hombre haya conocido, puede ser combinada con un reconocimiento de la importancia de los problemas prácticos y de los experimentos prácticos para el progreso de la ciencia, tanto aplicada como pura, porque la práctica tiene incalculable valor para la ciencia no sólo como estímulo, sino también como freno”.

(Popper, 2002:71)

Les tesis doctorals es configuren sovint com una tasca essencialment solitària en què el doctorand recorre, amb major o menor èxit, un procés d'exploració tant o més introspectiu que en relació a l'examen de la matèria objecte d'estudi. Si aquesta és probablement la regla general, aquesta tesi constitueix de fet, una excepció a la norma. Aquesta tesi ha estat possible gràcies al treball d'un equip molt ampli de persones que han participat de moltes i diverses maneres. En primer lloc és imprescindible agrair i reconèixer la feina de l'equip de la Fundació Carles Pi i Sunyer i en particular a l'Alba Viñas que em suporta cada dia, però també al Nèstor Garcia i a la Carla Puiggròs. Fa més de 10 anys vam emprendre una aventura que semblava impossible, amb el Jaume Magre al capdavant, en un projecte que estimulava i generava vertigen alhora. Naturalment, amb el suport i complicitat de la resta de membres de la “casa”, l'Anna Serna, l'Ester Villanueva, el Leonardo Díaz, el Francesc Vilanova, la Mireia Capdevila i la Laia Aranyó, amb qui no compartim projecte però sí patiments i calors a l'estiu en el marc incomparable de la casa Golferichs.

Si no hagués estat prou acompanyada, també he gaudit del recolzament i companyonia dels meus companys del grup de recerca, la guia del José Luis Martínez-Alonso, que va ser professor i el meu primer autor principal, l'estímul del Pep Vallbé que ens seguim des de fa més de 15 anys, la complicitat amb el Lluís Medir i les estones de reivindicació amb la Mariona Tomàs. El naixement i evolució del grup no hagués estat possible sense la direcció del Jordi Capo, mostra d'una integritat i

honestedat intel·lectual que els “joves” haurem d’aprendre a imitar. Aprofito en aquest punt per incorporar totes les referències institucionals, que mai sobren. Per tant, aquest treball ha estat elaborat també gràcies al suport del programa CSO2013-48641-C2-1-R (Ministeri d’Economia, Indústria i competitivitat) mitjançant el projecte finançat “Local Government Reform, efficiency, re-scaling and democracy (LoGoRef) i els programes de suport per a grups de recerca 2014 SGR 838, del govern de Catalunya. De tornada a l’àmbit acadèmic no puc tampoc oblidar el Jordi Matas i la seva sempre afectuosa direcció de departament com tampoc al Joan Mauri que, de fet, va ser qui em va oferir la idea originària d’aquesta tesi.

I passo a la família, però a mig camí m’aturo en el Jaume Magre. Suposo que en certa mesura tot director de tesi s’acaba convertint en gairebé un parent de sang. En aquest cas, he passat la major part meua vida sota la seva direcció acadèmica i laboral i, per tant, si faig alguna cosa ben feta, és en bona mesura, mèrit seu. Els errors, naturalment, són només responsabilitat de la doctoranda. En qualsevol cas, aprofito aquesta tesi per expressar l’agraïment infinit al meu director “erga omnes” per tantes coses i també les meves disculpes per dormir massa.

En cuanto al resto de familia, que me aguantan desde hace más, y doy fe que no debe ser fácil, mi agradecimiento por entender mis rarezas y, a menudo, mal carácter. Todos ellos, aunque en realidad casi me podría dirigir en femenino porque somos mayoría apabullante, constituyen un ejemplo de las cosas que son sin duda más importantes, la bondad, el amor y el apoyo incondicional. De modo que, a Pilar, Maite, Paquita, Pili, José María, Carlos y Anna mi agradecimiento profundo por estar ahí. Mi recuerdo emocionado también a mi padre, Antonio que, allí donde esté, se que este montón de hojas y letras le harán feliz.

Finalmente, mi agradecimiento también a Marcos, porque vivir conmigo, no deber ser nada fácil; lo digo yo, que hace 40 años que me soporto.

## Homogeneïtat i heterogeneïtat en la forma de govern municipal

Esther Pano Puey

### Resum

Aquesta tesi doctoral analitza el funcionament del sistema i la forma de govern municipal des d'una doble vessant. D'una banda, s'analitzen les teories clàssiques de la forma de govern per tal de poder construir un aparell conceptual coherent per al nivell local i vincular la recerca en l'àmbit municipal a la teoria general. D'una altra, se centra en l'anàlisi de la forma de govern municipal, la seva articulació i morfologia amb la voluntat d'identificar elements explicatius. El fet que el model d'estructuració i desenvolupament institucional del nivell local a l'estat espanyol permeti una adaptació profunda de la relació entre els diferents òrgans, ofereix una oportunitat d'anàlisi per apropar-se al fet de si s'ha produït una variació en la forma de govern i, a partir d'aquí, a la caracterització de la mateixa i a la identificació dels possibles elements explicatius. Les qüestions de partida d'aquesta tesi se centraran, en primer lloc en mostrar si el fet de l'existència d'una habilitació general per al desenvolupament de models institucionals dissemblants ha generat l'emergència de models diferents, essent que variables identificades com a rellevants per la matèria romanen estables. En segon lloc, constatada aquesta variabilitat, es procedeix a caracteritzar-la fet pel qual s'utilitza el marc teòric de la teoria general de les formes de govern i les tipologies pròpies dels estudis locals de forma conjunta. En aquest sentit, la tesi s'atura en el moviment de les delegacions i en quina és la posició de sortida i d'arribada en cada cas. Per últim es porta a terme una anàlisi per tal d'identificar les conseqüències de la forma de govern en termes de rendiment institucional i, en concret, d'estabilitat i dels determinats de les formes de govern i dels patrons d'homogeneïtat i heterogeneïtat.

El fet de poder treballar amb un número ampli d'ens sotmesos a unes mateixes condicions externes i amb la possibilitat de que manifestin un comportament diferent, permet estudiar les relacions entre una determinada forma de govern i els seus elements caracteritzadors i explicatius però mantenint constants tota una sèrie de variables ambientals potencialment rellevants. En conseqüència, el tractament d'aquesta temàtica adaptat a l'àmbit del govern local, hauria de permetre desenvolupar models analítics que podrien acomodar-se a l'estudi de la forma de govern des d'una perspectiva territorial diferent per tal d'aplicar-los a un apropament més general de la matèria.

## **Homogeneidad y heterogeneidad en la forma de gobierno municipal**

Esther Pano Puey

### **Resumen**

Esta tesis doctoral analiza el funcionamiento del sistema y la forma de gobierno municipal desde una doble vertiente. Por un lado, se analizan las teorías clásicas de la forma de gobierno para poder construir un aparato conceptual coherente para el nivel local y vincular la investigación en el ámbito municipal a la teoría general. Por otro lado, se centra en el análisis de la forma de gobierno municipal, su articulación y morfología con la voluntad de identificar elementos explicativos. El hecho de que el modelo de estructuración y desarrollo institucional del nivel local en España permita una adaptación profunda de la relación entre los diferentes órganos, ofrece una oportunidad de análisis para acercarse al hecho de si se ha producido una variación en la forma de gobierno y, a partir de ahí, la caracterización de la misma, así como a la identificación de los posibles elementos explicativos. Las cuestiones de partida de esta tesis se centrarán, en primer lugar, en mostrar si el mero hecho de la existencia de una habilitación general para el desarrollo de modelos institucionales disímiles ha generado la emergencia de modelos diferentes, siendo que las variables identificadas como relevantes para la materia permanecen estables. En segundo lugar, constatada esta variabilidad, se procede a caracterizarla, proceso en el cual se utiliza el marco teórico de la teoría general de las formas de gobierno y las tipologías propias de los estudios locales de forma conjunta. En este sentido, la tesis se detiene en el movimiento de las delegaciones y en cuál es la posición de salida y de llegada en cada caso. Por último, se lleva a cabo un análisis para identificar las consecuencias de la forma de gobierno en términos de rendimiento institucional, y en concreto, de estabilidad, y de los elementos determinantes de las formas de gobierno y de los patrones de homogeneidad y heterogeneidad.

El hecho de poder trabajar con un número amplio de entes sometidos a unas mismas condiciones externas y con la posibilidad de que manifiesten un comportamiento diferente, permite estudiar las relaciones entre una determinada forma de gobierno y sus elementos caracterizadores y explicativos, pero manteniendo constantes toda una serie de variables ambientales potencialmente relevantes. En consecuencia, el desarrollo de esta temática adaptado al ámbito del gobierno local, debería permitir elaborar modelos analíticos que podrían acomodarse al estudio de la forma de gobierno desde una perspectiva territorial diferente para aplicarlos a una aproximación más general de la materia.

## **Homogeneity and heterogeneity in the municipal form of govern**

Esther Pano Puey

### **Abstract**

This doctoral thesis analyses the operation of the institutional municipal system from a twofold perspective. On the one hand, the classic theories of the form of government are analysed in order to construct a coherent conceptual apparatus for the local level with the intention of linking the investigation of the municipal ambit to general theory. On the other hand, it focuses on the analysis of the form of municipal government, its articulation and morphology, with the aspiration of identifying explanatory elements. The fact that the shape of the institutional structure of municipalities in Spain can be deeply modified by local councils allows a profound adaptation of the relationship between the different bodies. This offers an interesting opportunity to approach the question of whether there has been a change in the form of government; its extent and main characteristics; and whether it is possible to identify explanatory elements. This thesis focuses firstly on determining whether the mere fact of the existence of a general authorization to alter the framework can lead to an effective modification of it. It is also interesting to explore the extent of these changes and whether the municipalities have generated different patterns, considering that the relevant variables remain stable and controlled. Once this variability is confirmed, this study proceeds to characterize the changes and alterations. Regarding this process, the theoretical framework of the general theory of forms of government is particularly useful. In addition, the typologies developed in the framework of local studies are also used in order to construct a synthetic approach. The thesis explores the movement of delegations and the original and final institutional positions of each body. Finally, an analysis is developed with the aim of identifying the consequences of the form of government for institutional performance, especially concerning stability and the determinant elements of the forms of government and the patterns of homogeneity and heterogeneity.

The fact of being able to work with a large number of entities, which are all under the same external conditions and can effectively develop different behaviours, makes many analytical opportunities possible. This permits the study of the relations between a particular form of government and its characterizing and explanatory elements. The development of this theme, applied to the scope of local government, allows the elaboration of analytical models that can be adapted to the study of the form of government from a different territorial perspective in order to apply these models to a more general approach to the subject.





## Índex

### Capítol 1

#### Introducció

L'homogeneïtat i l'heterogeneïtat en la forma de govern en els municipis catalans..... 17

### Capítol 2

#### Les formes de govern

Una perspectiva clàssica en l'estudi de la ciència política ..... 31

2. Les formes de govern: una perspectiva clàssica en l'estudi de la ciència política ..... 31

2.1. Nocions i conceptes bàsics de la matèria..... 35

2.2. La construcció de categories d'anàlisi ..... 39

2.2.1. Els models dicotòmics: presidencialisme enfront de parlamentarisme ..... 40

2.2.3. L'ampliació del ventall: la tricotomia? ..... 49

2.2.4. La construcció de tipologies derivades i categories intermèdies..... 55

2.3. El debat sobre el millor sistema i les conseqüències derivades de cadascun del models58

2.4. L'articulació de models quantificables: una assignatura pendent..... 67

2.5. Elements finals ..... 69

### Capítol 3

El govern local: un àmbit d'estudi en perspectiva comparada .....	73
3.1. L'anàlisi del govern local, un espai ideal per al desenvolupament de l'institucionalisme empíric.....	74
3.2. Les tipologies d'anàlisi del govern local, un debat clàssic.....	78
3.3. L'autonomia del govern local, un principi de difícil definició i més complexa garantia ..	92
3.4. Els governs locals: entre la prestació, la representació i el govern.....	99
3.5. Grandària i govern local, la cerca del govern local òptim .....	106
3.6. La naturalesa política del món municipal i l'articulació d'un sistema de govern .....	117
3.7. Recapitulació .....	121

### Capítol 4

#### El govern municipal en el marc espanyol i català

L'estudi de la disciplina i el marc jurídic.....	123
4.1. L'estudi del govern municipal en el marc espanyol .....	123
4.2. L'alcalde i l'executiu en el centre dels estudis d'àmbit espanyol .....	126
4.3. El sistema electoral municipal: peculiaritats i possibles efectes diferencials que afecten a aquesta recerca .....	130
4.4. La configuració formal del règim municipal a Catalunya .....	135
4.4.1. Els òrgans municipals i les atribucions .....	137
4.4.2. La previsió normativa per a l'assignació d'atribucions .....	138
4.5. El perfil de cadascun dels òrgans a partir de la previsió normativa de les atribucions .	144
4.5.1. Les funcions de l'alcaldia .....	146
4.5.2. Les funcions del ple .....	153
4.5.3. La junta de govern local .....	156
4.5.4. Els tinents d'alcalde.....	157
4.5.5. Els regidors .....	157
4.6. Regulacions específiques .....	159
4.7. Eixos per a l'anàlisi del model resultant.....	160

## Capítol 5

### La forma de govern

Una proposta d'anàlisi per al govern local.....	163
5.1. Del model general a l'apropament particular: la construcció de categories de forma de govern per al govern local.....	163
5.2. La forma de govern a partir de les funcions atribuïdes a cada òrgan.....	167
5.3. L'articulació modular de l'arquitectura política municipal.....	169
5.4. Les delegacions d'atribucions com a mecanismes per analitzar la forma de govern municipal.....	174
5.5. Construcció de les variables d'anàlisi i els índexs.....	179
5.6. L'anàlisi de la forma de govern als municipis de Catalunya: preguntes de recerca i hipòtesis.....	187
5.7. La metodologia de l'estudi.....	194
5.8. El projecte i la recollida de dades.....	195
5.8.1. Univers d'estudi.....	196
5.8.2. Treball de camp i les bases de dades.....	198

## Capítol 6

### La delegació interorgànica d'atribucions

Primeres anàlisis descriptives.....	201
6.1. La delegació interorgànica d'atribucions: exploració bàsica.....	201
6.2. Anàlisi descriptiva de les delegacions d'atribucions.....	207
6.3. Anàlisi descriptiva òrgan a òrgan.....	209
6.3.1. L'alcaldia en els municipis estudiats.....	210
6.3.2. El ple dels municipis estudiats; trets i característiques bàsiques del procés de delegació.....	216
6.3.3. La junta de govern local i la composició funcional.....	223
6.3.4. Anàlisi de les delegacions en els regidors.....	227

## Capítol 7

### La variabilitat en els formes de govern

Models i hipòtesis .....	229
7.1. La delegació de les atribucions de competències. La forma de govern adaptativa.....	229
7.2. Autonomia en els principis i en la pràctica. La reconfiguració de la distribució orgànica .....	234
7.2.1. La intensitat i l'abast del fenomen de delegació en la construcció de l'arquitectura institucional .....	236
7.2.2. Anàlisi del resultat en perspectiva orgànica. ....	246
7.3. Formes de govern i rendiment institucional .....	251
7.4. Pluralitat i diversitat en les formes de govern. Determinants i patrons de funcionament .....	259
7.5. Elements finals .....	268

## Capítol 8

### Un apropament empíric a la forma de govern

Conclusions, discussions i debats.....	275
8.1. Un apropament empíric i quantitatiu a la forma de govern .....	275
8.2. El govern local: una estratègia metodològica per a la ciència política .....	281
8.3. El govern local: innovació i enginyeria institucional .....	283
8.4. Alcaldes i lideratges corals. La junta de govern local .....	292
8.5. L'òrgan plenari: un espai pendent de major exploració .....	294
8.6. Discussions i reflexions.....	296
8.7. Plantejaments oberts i línies de futur .....	298

Referències.....	301
------------------	-----

Referències normatives.....	319
-----------------------------	-----

ANNEXOS.....	321
Annex 1.....	323
Annex 2.....	333
Annex 3.....	341
Annex 4.....	347
Annex 5.....	351

## Índex de taules

Taula 1. Característiques de la tipologia Page i Goldsmith .....	81
Taula 2. Dimensions i elements en els debats sobre la grandària .....	115
Taula 3. Trams de població dels municipis estudiats .....	202
Taula 4. Existeix junta de govern local? .....	203
Taula 5. Existència de la Junta de Govern Local en els municipis de menys de 5.000 habitants .....	204
Taula 6. Municipis que deleguen atribucions .....	205
Taula 7. Composi .....	207
Taula 8. Origen de les delegacions .....	208
Taula 9. Continguts més habituals esmentats en les delegacions .....	209
Taula 10. Delegacions de l'alcalde .....	211
Taula 11. Sentit de les delegacions de l'alcaldia .....	214
Taula 12. Delegacions de l'alcalde per tram de població.....	216
Taula 13. Grandària del ple .....	217
Taula 14. Delegacions del ple.....	218
Taula 15. Òrgans en què delega el ple .....	221
Taula 16 Delegacions del ple per òrgan i tram de població .....	222
Taula 17 Existència de reunions de coordinació del govern diferents de la JGL .....	225
Taula 18. Delegacions en la JGL.....	226
Taula 19. Índex de fortalesa de l'alcalde.....	247
Taula 20. Índex de fortalesa del ple .....	248
Taula 21 Índex de fortalesa de la JGL.....	249

Taula 22 Índex de fortalesa dels regidors .....	250
Taula 23. Descriptius dels índex .....	251
Taula 24 Descriptors de l'índex d'estabilitat municipal .....	255
Taula 25. Resultats del model de regressió. Posició de l'alcaldia i índex d'estabilitat.....	258
Taula 26. Resultats del model de regressió. Fragmentació del ple i tendència presidencialista .....	261
Taula 27. Resultats del model de regressió. Recolzament de l'alcaldia en el ple i tendència presidencialista .....	263
Taula 28. Resultats del model de regressió. Grandària municipal i tendència presidencialista	265
Taula 29. Resultats del model de regressió. La variabilitat de les formes de govern .....	267

## Índex de Gràfics

Gràfic 1. Percentatge de municipis que deleguen .....	237
Gràfic 2. Delegacions segons l'òrgan que delega.....	238
Gràfic 3. Municipis on l'alcaldia delega atribucions .....	241
Gràfic 4. Nombre de delegacions per tipus d'òrgan emissor i receptor i impacte .....	244
Gràfic 5. Origen de les atribucions de la junta de govern local .....	245
Gràfic 6. Índex de fortalesa de l'alcalde .....	247
Gràfic 7. Índex de fortalesa del ple .....	248
Gràfic 8. Índex de fortalesa de la JGL .....	249
Gràfic 9. Índex de fortalesa dels regidors .....	250

## Índex de mapes

Mapa 1. Univers d'estudi d'ObsCat6.....	198
Mapa 2. Municipis on s'han produït delegacions .....	206
Mapa 3. .Municipis on s'han produït delegacions de l'alcaldia .....	213
Mapa 4. Municipis on s'han produït delegacions del ple .....	220





## **Capítol 1**

### **Introducció**

#### **L'homogeneïtat i l'heterogeneïtat en la forma de govern en els municipis catalans**

El govern local ha esdevingut els darrers anys un dels espais més fèrtils en l'àmbit de la ciència política. L'evolució de la disciplina ha comportat un trànsit d'una visió generalista del govern local com a objecte d'estudi en si mateix fins a visions que, mantenint l'interès en la matèria per si mateixa, també incorporen aquest nivell de govern com un espai per analitzar qualsevol aspecte tractat per les ciències socials. Aquesta tesi s'emmarca, en bona mesura, en aquesta línia i treballa aquestes dues visions de manera conjunta. Així, el tema principal de la tesi se centra en l'anàlisi de la forma de govern municipal però en el seu apropament no tan sols s'utilitzen visions estrictament vinculades als estudis en aquest nivell de govern, sinó que es treballa

també amb conceptes clàssics —l'estudi de les formes de govern— i amb una metodologia que parteix d'un enfocament de neoinstitucionalisme empíric.

La forma de govern ha estat sempre un espai d'estudi i reflexió fecund dins de la disciplina. Això es posa de manifest en l'amplitud de treballs en la matèria. L'articulació d'aquests treballs partia, a més, d'una doble dimensió: d'una banda, amb una clara aspiració de construcció teòrica i disciplinària en termes acadèmics i científics, però alhora sense renunciar a la rellevància material; a aportar coneixement en un àmbit que contribueixi a la millora de les comunitats. La discussió es plantejava, a més, en els termes més alts en els dos vessants.

El govern local, en canvi, no sempre ha gaudit d'aquest reconeixement per part de la disciplina i de la comunitat acadèmica. Tot i així, la importància de l'àmbit local ha anat desenvolupant-se progressivament i, en aquest cas, és possible que aquest treball s'emmarqui en aquesta tendència. D'una banda, cada vegada és més evident la importància de la matèria en si mateixa. Les grans ciutats s'han convertit en un pol d'atracció de dimensions globals. Més enllà de qüestions estrictament locals, la tendència, que ja prové del segle XX o fins i tot d'abans, d'una despoblació progressiva en les zones rurals cap a zones urbanes densament poblades és un procés que ha donat lloc a un protagonisme evident de les metròpolis. Si bé és cert que hi ha diferències i trets particulars, les ciutats del món posen de manifest cada dia que s'enfronten a qüestions i reptes similars. Les ciutats són cada vegada més el lloc on passen les coses, on un volum cada vegada més gran de ciutadans desenvolupa la major part de la seva vida i que, per tant, contribueixen a construir l'espai físic, però també immaterial, de creixement de les persones. És evident, doncs, que les

condicions en què es configuri l'àmbit institucional en aquest nivell de govern no poden ser considerades menors. En una dinàmica amb una certa semblança a moments del passat llunyà, la ciutat constitueix una instància bàsica per a la garantia dels drets bàsics dels individus, tant polítics com econòmics i socials.

En aquest marc, la reflexió sobre com es poden construir millors institucions municipals, més capaces, més competents i que responguin més bé a les necessitats de la ciutadania esdevé fonamental. La ciutat es converteix en garant de drets, articuladora de la vida política i social. L'arquitectura d'aquestes institucions implica incorporar pràcticament totes les visions d'anàlisi que s'havien aplicat a qualsevol altre àmbit dels interessos públics. L'estudi sobre la naturalesa de la institució i la necessitat d'un ancoratge democràtic profund, la construcció de les estructures polítiques que canalitzin les preferències i les sensibilitats ciutadanes, així com el plantejament de sistemes de drets i garantia dels serveis públics que configuren bona part de les necessitats i les aspiracions d'un segment important de la població han esdevingut eixos centrals del debat públic.

Paral·lelament al creixement de les ciutats es produeix el procés contrari, la despoblació de parts importants del territori. És cert que algunes d'aquestes àrees no havien estat mai densament poblades, però també ho és que aquesta atracció que desenvolupen les ciutats com a garants de benestar no s'ha sabut compensar per evitar una desertificació social progressiva de les zones no urbanes, que s'empeteixen en població mentre que el territori sembla que s'engrandeix. Aquesta dicotomia posa de manifest un dels reptes més importants de futur de les societats contemporànies i del teixit institucional: cal resoldre els problemes que generen les grans dimensions

sense desatendre les petites, que cada vegada requeriran més atenció. De fet, el món acadèmic ha reaccionat amb el desenvolupament de dos grans àmbits d'estudi dins del govern local: d'una banda, les línies dedicades a les anàlisis del fenomen urbà i de la metropolinització i, de l'altra, les preocupacions vinculades a l'escala i el disseny territorial.

Tant en una línia com en l'altra, els debats s'entrecreuen i es juxtaposen, però en realitat estan fent front de manera més o menys directa a les grans qüestions de la disciplina: la formació de la comunitat política, la democràcia, la construcció i posició de la institució i la relació amb l'individu.

Els debats contemporanis de l'àmbit d'estudi dels governs locals coincideixen, en essència, amb el nucli principal de les preocupacions clàssiques de la disciplina. Aquests debats s'esdevenen, a més, en una tensió que fa que, tot i que no semblava que s'havia de poder donar en altres nivells de govern, les complexitats d'un món cada vegada més complex hagin generat una "elevació" de la qüestió. Les qüestions vinculades a la determinació i l'aplicació del principi d'autonomia s'havien associat al desenvolupament d'estrats polítics subestats i, molt en particular, en relació amb l'autonomia local. Aquest concepte, que no ha deixat de ser d'extrema rellevància en aquest àmbit d'estudi, cada vegada ha pres més importància també en els nivells estatals, en un món extremadament interconnectat on sovint es posa en dubte quin és l'abast d'aquest principi per a qualsevol actor polític. Així, els debats locals són cada vegada més globals tant per l'abast com per la importància de la matèria.

D'altra banda, des de la perspectiva metodològica, el govern local ofereix un espai molt interessant per a l'estudi i la constatació teòrica. Algunes de les complexitats en el desenvolupament de les ciències socials des d'un enfocament empíric se situaven en el nombre i les condicions històriques i contextuals dels objectes d'anàlisi. En les línies d'estudi vinculades als estats, per exemple, es reitera el problema de disposar d'un nombre suficient d'unitats. Aquest element, a més, s'aguditza amb el desenvolupament de les tècniques estadístiques d'anàlisi, que, si bé disposen d'eines per construir models amb nombres d'individus baixos, també és cert que despleguen el seu potencial quan el nombre d'unitats d'anàlisi augmenta. En el cas del govern local, i només a escala municipal, a Catalunya disposem de 947 municipis, que ascendeixen fins a 8.123 quan ampliem l'abast a l'Estat espanyol i que amb facilitat podríem sumar-ne més al recompte si hi afegim les unitats municipals d'altres estats.

Aquest fet es produeix, a més, en unes condicions de comparabilitat suficients i millors que en qualsevol altre marc institucional. D'una banda, els municipis comparteixen molts elements més enllà de les fronteres estatals i, deixant de banda els discursos de localisme extrem que ens obligarien a afirmar que cadascú és un individu no comparable amb ningú altre, els municipis d'un estat comparteix tants trets com els estats als quals pertanyen entre si, com a mínim. Dit d'una altra manera, un municipi espanyol i un municipi danès no són més diferents entre si del que poden ser-ho els estats corresponents. Si acceptem que els estats han de poder ser comparats, hem d'acceptar el mateix procediment per a altres nivells polítics. No cal dir, a més, que els municipis d'un mateix marc solen coincidir en un ampli ventall de trets i condicions contextuals. En el cas català i espanyol, per exemple, la legislació aplicable és

pràcticament idèntica i les peculiaritats introduïdes pels governs autonòmics són rellevants però no determinants. De fet, la normativa general preveu que les eleccions es porten a terme el quart diumenge de maig de l'any electoral; i això és així per a tots els municipis —fins i tot els dels règims forals, tan peculiars en altres aspectes. En conseqüència, el mateix dia, g 8.123 municipis decideixen la seva estructura política, d'acord amb exactament les mateixes regles del joc —novament, la LOREG és element comú— i en un procés electoral en què tots els ciutadans han estat sotmesos a estímuls similars. A banda de les peculiaritats de lògiques de vot o de sistemes de partits, l'atmosfera preelectoral haurà afectat tots els ciutadans cridats a votar. Aquest fet, per exemple, es va posar de manifest de manera peculiar en les eleccions celebrades en el marc de les mobilitzacions del 15M, que, de fet, es desencadena en el marc d'unes eleccions municipals.

Aquesta similitud ofereix un altre avantatge que no sempre és viable en altres casos: la possibilitat de controlar algunes condicions. Ja hem fet menció de la data de les eleccions i de tot el procés electoral, que ja constituïria un àmbit de protagonisme extrem, però, a més, tot el procés de constitució es porta a terme després de manera pràcticament idèntica, en un procediment i tràmits coincidents i contemporàniament. El desenvolupament de la resta del cicle polític del mandat és també estable per a tots els municipis i, pràcticament sempre, disposarem d'un nombre d'unitats suficients per trobar una estratègia metodològica que pugui aïllar aquestes problemàtiques.

L'homogeneïtat en molts aspectes coincideix, a més, amb l'heterogeneïtat, l'autonomia i la capacitat per implementar decisions pròpies en uns altres. I aquesta circumstància, homogeneïtat i heterogeneïtat de manera simultània, constitueix la clau

de l'interès d'aquest àmbit. En unes condicions homogènies, els municipis actuen amb un marge d'autonomia molt ampli. De fet, des d'una perspectiva més quotidiana, els ajuntaments han demostrat des de l'inici del període democràtic una alta capacitat d'innovació, de desenvolupament de mecanismes i estructures peculiars i d'implementació de polítiques, activitats i serveis molt més enllà dels termes previstos en un text normatiu. Els municipis actuen i es desenvolupen com a organismes vius que mostren una voluntat pròpia clara i una tenacitat que els governs haurien de tenir presents. Mostra d'això és el fracàs de les diverses iniciatives de fusió municipal o, més concretament, la pràctica inoperància en la implementació de la LRSAL. Aquests comportaments singulars i diferenciats completen les condicions necessàries per configurar el govern local com un espai d'alt interès acadèmic, però conservant sempre una rellevància material.

### **L'enfocament i encaix de l'estudi en termes d'escoles de la ciència política**

Aquesta tesi parteix d'una perspectiva d'anàlisi lligada a les escoles neoinstitucionalistes i als plantejaments conceptuals i metodològics d'aquesta línia que situa l'anàlisi de les institucions en l'eix de l'estudi politològic i incorpora, alhora, una fonamentació àmplia, tant pel que fa a la definició del concepte d'institució com pel plantejament instrumental i analític. Aquesta visió va ser impulsada originalment per March i Olsen (1984) que, en un text que s'ha considerat seminal, construeixen una proposta teòrica que, en certa mesura, revisa i ressitua els posicionaments de l'institucionalisme clàssic, que es basava en un apropament analític formal i històric de



les institucions, enteses com a estructures legals i reconegudes. Aquest plantejament és més identificable en el capítol 2 d'aquesta tesi i, en particular, l'anàlisi de la teoria clàssica de les formes de govern. De fet, aquesta visió més estàtica persisteix també en una determinada construcció de les tipologies de govern local i de formes de govern en l'àmbit local que s'estructuren estrictament a partir del reconeixement formal de funcions de forma fixa i establerta.

Aquest text mostra també un cert trànsit en relació a l'encaix en els mètodes i escoles atès que recull la tradició de l'institucionalisme clàssic i proposa una primera proposta conceptual a partir de les aportacions d'aquesta visió, però planteja un mètode i una estratègia de recerca que s'emmarcaria en les propostes de March i Olsen (1984, 1990, 2006) i Peters (2000a; 2005a) que defineixen un apropament molt més inclusiu i ampli que incorpora els comportaments i decisions dels individus així com les possibilitats de canvi i transformació en un plantejament dinàmic de la institució i la seva evolució. En aquest sentit, la tesi construeix la pregunta de recerca i les hipòtesis acceptant les premisses d'aquesta escola, tant pel que fa a com les institucions afecten, limiten i influeixen els comportaments dels individus i, alhora, a com les institucions s'encaixen en un determinat context.

Més concretament, aquesta proposta d'estudi es desenvolupa en l'àmbit del neoinstitucionalisme empíric (Peters, 2000b; Peters, 2005) que recull la preocupació per fonamentar les anàlisis en observacions que siguin mesurables i que permetin un estudi en base a aquesta informació recollida. En aquesta línia, Peters (2005) recorre diferents aspectes rellevants plantejats des d'aquesta línia i per a il·lustrar-los utilitza diverses qüestions i aportacions fetes precisament des de les teories de la forma de

govern. De fet, algunes de les dificultats que hi identifica, poden ser, al menys parcialment, resoltes mitjançant l'ús d'una metodologia d'anàlisi basada en el govern local. En concret, esmenta la preocupació d'aquests estudis pel rendiment de la institució i la seva operacionalització en termes d'estabilitat, de capacitat per a implementar polítiques i l'efectivitat així com la seva habilitat per trobar els recolzaments necessaris per regular.

Respecte al primer dels aspectes, l'estabilitat, es qüestiona el possible impacte en termes de biaix del fet que bona part dels règims en forma presidencial coincidissin amb estats llatinoamericans amb dificultats en moltes altres matèries (Peters 2005: 80). Peters, en aquest mateix treball, també recull la rellevància dels aspectes vinculats al disseny institucional i d'identificació i ús d'evidències empíriques per tal d'aportar elements per a un millor disseny. En aquest plantejament, a més, es reconeix certa llibertat per escollir la forma preferida i, en certa mesura, aquesta és una situació de sortida que també és aplicable a l'objecte d'estudi d'aquesta tesi, amb algunes limitacions. En el cas particular dels governs municipals, a més, implicarà un comportament necessàriament diferent dels individus, tant en termes de part de la institució (electes i òrgans de govern) com també de la resta de membres de la organització i de la ciutadania que, en aquest nivell de govern, rep l'impacte de l'actuació institucional de forma més directa i immediata.

## **L'objecte d'estudi i la tesi**

Aquesta tesi se centra en l'anàlisi de la forma de govern municipal, que configuraria un d'aquests àmbits on la combinació d'elements estables i compartits per tots i la possibilitat d'introduir modificacions particulars i diferenciades són alhora notables. A més, planteja un doble interès: d'una banda, permet fer servir un aparell conceptual clàssic de la ciència política, la dicotomia entre parlamentarisme i presidencialisme, els seus condicionants i les seves conseqüències sistèmiques; d'altra banda, permet també contrastar teories sobre tipologies de forma de govern en l'àmbit local que, habitualment, havien considerat el sistema espanyol i català com un sistema essencialment presidencialista i de perfil d'alcalde fort.

L'aspiració d'aquest treball és estudiar, d'acord amb aquesta doble perspectiva, el funcionament de l'arquitectura institucional i, en concret, al nivell municipal. Així, analitzaré la naturalesa dels dos òrgans principals, executiu i legislatiu —en aquest cas, el ple—, el seu cos funcional i els mecanismes de vinculació amb l'objecte de proposar i contrastar hipòtesis vinculades, d'una banda, als pressupòsits teòrics generals que permetin un enfocament des de les eines metodològiques que ofereix aquest nivell de govern i, de l'altra, un plantejament dimensionat a la matèria del govern local pròpiament.

Per fer-ho prendré com a referència la construcció conceptual pròpia de la teòrica de la forma de govern per traslladar-la després, amb les adaptacions necessàries, a l'estudi de la forma de govern municipal. El plantejament parteix d'una perspectiva teòrica del neoinstitucionalisme empíric que proposa l'anàlisi de les institucions,

enteses des d'una concepció àmplia, a partir d'un aparell metodològic empíric. Com ja he dit, el govern local ofereix un espai d'oportunitat per a aquest tipus d'estudis, atès que permet disposar d'un nombre ampli d'observacions i d'una variabilitat controlada de les condicions i dels comportaments. En aquest cas concret, partiré de l'anàlisi de la delegació d'atribucions efectuades en els municipis catalans de més de 500 habitants, excloent-ne per motius metodològics la ciutat de Barcelona, durant el mandat 2011-2015. L'anàlisi inclourà el desenvolupament teòric i conceptual, l'anàlisi descriptiva de la situació i, també, la modelització a partir de tècniques estadístiques. Les dades provenen dels treballs de camp del projecte de l'Observatori de Govern Local impulsat per la Fundació Carles Pi i Sunyer i gràcies al qual aquesta tesi és possible.

És evident que, com qualsevol treball de recerca, aquesta tesi es desenvolupa des de la consciència d'un conjunt de limitacions que cal tenir presents. D'una banda, tot treball que impliqui l'adaptació d'aparells conceptuais ha de tenir presents les distincions de cada espai i aplicar generalitzacions amb una certa prudència. En aquest sentit, he preferit no incloure algunes de les línies a fi que l'adaptació no comportés desvirtuar ni la matèria ni la metodologia. D'altra banda, els treballs de camp amplis i complexos impliquen nombroses dificultats. En aquest cas, vaig tenir l'oportunitat de dissenyar específicament la forma de recollida de les dades i, per tant, la major part de variables responen a les necessitats d'anàlisi de la matèria, però cal tenir present que la base de dades d'origen està composta per més de 12.000 observacions i les tasques de composició, validació i construcció de les variables de treball és complexa i, tot i la cura en els processos, els errors materials són sempre un risc. Per acabar, malgrat que aquesta és probablement una reflexió més àmplia, passar de l'individu a la comunitat

implica sempre uns certs riscos. En aquest cas, cada institució, cada municipi, es defineix com un ens gairebé únic. El salt suposa sempre l'acceptació d'unes premisses determinades, però negar-les pràcticament faria paraitzar qualsevol possibilitat de recerca i generalització en les ciències socials.

Aquesta tesi s'estructura en vuit capítols. Els primers treballen la literatura i els apropaments conceptuals tant des de la perspectiva de la teoria general de les formes de govern com des de l'àmbit específic del govern local. El plantejament original es basava en un capítol dedicat a l'anàlisi de les formes de govern que permetés una bona construcció teòrica dels conceptes que han d'utilitzar-se en la part analítica. En aquest sentit, es partia de dues constatacions. D'una banda, de les dificultats en la construcció conceptual d'elements que pertanyen a l'essència de la discussió en ciència política. De l'altra, a criteri de l'autora, la disciplina del govern local sovint havia desenvolupat models teòrics i tipologies que, tot i que fan referència a terminologia clàssica, no sempre incorporen una reflexió transversal de la matèria. En aquest sentit, en canvi, sembla que ambdues branques de la ciència política s'enfronten a complexitats similars. En efecte, la proliferació d'una casuística cada vegada més particular no facilita la construcció de categories vàlides i aplicables. D'altra banda, la discussió en l'àmbit del govern local es pot beneficiar de la construcció teòrica pensada per a figures quasi equivalents en altres nivells de govern.

El tercer i el quart capítol se centren en les exploracions teòriques en l'àmbit del govern local, que constitueix l'altre component teòric d'aquesta tesi doctoral. Si el capítol 2 conté els elements teòrics i conceptuals per a l'anàlisi de la forma de govern, el tercer i el quart manifesten l'espai material en què es desenvolupa la recerca. El

capítol 3 inclou un trajecte a través dels principals temes de discussió en l'àmbit del govern local i que aporten un context i un contingut a la matèria concreta objecte d'anàlisi. En aquest capítol s'analitzen conceptes com ara la mateixa construcció de tipologies en l'àmbit del govern local, que, en certa mesura, constitueix un dels objectes d'aquesta tesi, l'estudi de l'autonomia en una dimensió conceptual i comparada, la importància de la grandària en el disseny institucional municipal i la construcció dels lideratges i les estructures de govern en els municipis, també des d'una òptica teòrica i comparada.

El quart capítol inclou una mirada cap a la discussió que s'ha desenvolupat en l'entorn espanyol i català sobre aquesta matèria. Tot i que no és una tesi de caràcter jurídic, el cos normatiu és rellevant i, per tant, he inclòs també una explicació general del funcionament institucional del govern municipal i de les característiques de l'eina que utilitzaré per portar a terme l'anàlisi: les delegacions interorgàniques d'atribucions. De fet, aquesta explicació formal i jurídica és imprescindible per poder construir els models d'estudi i anàlisi que es plantegen al capítol 5. El capítol cinquè articula i connecta la part teòrica amb la part analítica, planteja el disseny de l'estudi i l'estratègia metodològica i recull les operacionalitzacions de les variables, la pregunta de recerca i les hipòtesis. Aquest capítol descriu la construcció material dels conceptes que utilitzaré a la part descriptiva i analítica.

Els capítols 6 i 7 despleguen les anàlisis de l'objecte d'estudi. El capítol sisè presenta els resultats descriptius de l'estudi i permet una primera aproximació a l'objecte de la tesi i a les preguntes de recerca. El capítol 7 se centra en el desplegament de les estratègies d'anàlisi, construcció d'índexs i contrastació d'hipòtesis i el desplegament

dels models analítics. Per acabar, el capítol 8 recull les principals conclusions i alguns elements que permeten una discussió de línies futures de recerca.

## **Capítol 2**

### **Les formes de govern**

#### **Una perspectiva clàssica en l'estudi de la ciència política**

#### **2. Les formes de govern: una perspectiva clàssica en l'estudi de la ciència política**

L'estudi i l'anàlisi de les formes de govern es configura com una de les perspectives clàssiques en l'anàlisi institucional. A l'efecte d'aquesta tesi, aquesta matèria té una doble dimensió: d'una banda, una perspectiva de tipus instrumental que parteix de la construcció conceptual de la teoria general per dissenyar millors tipologies per a l'àmbit local. D'altra banda, aquesta tesi també proposa fer servir l'espai del govern local com a àmbit d'experimentació i anàlisi de fenòmens institucionals més enllà del nivell de govern al qual pertanyin. De fet, com exposaré als capítols posteriors, la



construcció de les tipologies de formes de govern en l'àmbit local no ha buscat una relació i un encaix amb els estudis de la matèria en nivells de govern superior. Si bé és cert que hi ha elements distintius en cada cas, també ho és que la naturalesa de la construcció de la matèria es basa en la construcció teòrica general.

Aquesta matèria es mostra rellevant per diferents motius: d'una banda, exerceix de canalització de les diferents legitimitats i construeix un sistema d'equilibris sobre el qual es fonamenta el funcionament del sistema polític. És probablement aquest darrer aspecte el que es relaciona de manera més immediata amb una altra de les justificacions d'aquesta línia d'estudi: la identificació del sistema més favorable a un bon funcionament dels règims democràtics. En efecte, si ens apropem al disseny institucional des d'una perspectiva clàssica, és constatable l'interès dels autors per establir sistemes de pesos i contrapesos on el poder actués de limitació al poder. En aquesta línia, doncs, l'anàlisi de les formes de govern es configura com un element consubstancial a la creació d'un sistema polític que permeti la canalització de les legitimitats de manera fluïda i que, alhora, introdueixi mecanismes que impedeixin la concentració de poders. Els dos models originaris, doncs, presidencialisme i parlamentarisme, assignen solucions diferents a un mateix problema i, en realitat, a la qüestió contemporània de quin ofereix un millor rendiment, es reflecteix, en essència, una preocupació germinal en el discurs i la teoria política.

La divisió de poders roman, doncs, en l'essència d'aquest conflicte, que, des de la perspectiva acadèmica, ha centrat el seu subjecte d'estudi en els estats. Ara bé, hi ha diversos motius per pensar que una anàlisi de característiques similars podria desenvolupar-se amb altres estructures territorials. D'una banda, moltes divisions

territorialment inferiors a l'estat s'han dotat amb sistemes institucionals que segueixen la distinció clàssica entre legislatiu i executiu, i és poc discutible la naturalesa representativa de les assemblees de moltes regions, *länder* o estats federats. Aquesta extensió es pot fer també en l'àmbit local, que sovint també s'organitza internament d'acord amb aquesta lògica. De fet, la coneguda cita de Tocqueville<sup>1</sup> situa el govern local en l'origen de l'activitat política i la garantia de l'autonomia local en els fonaments del funcionament democràtic, que no deixa de ser una referència llunyana a una primera formulació del principi de subsidiarietat, potser utilitzat de manera excessiva des dels anys noranta.

En qualsevol cas, l'estudi dels ens locals des d'aquesta perspectiva resulta útil, com ja he exposat, i, a més, l'anàlisi de la matèria prenent com a unitat d'anàlisi els governs locals és també enriquidora. De fet, un dels principals entrebancs en l'estudi d'aquesta matèria des d'una perspectiva estatal és la limitació en el nombre d'unitats comparables. La limitació en el nombre de casos d'estudi (estats reconeguts) i la gran heterogeneïtat en múltiples aspectes dificulten l'establiment d'equivalències i mecanismes de comparació. Treballar amb el món local permet, doncs, treballar des d'una lògica que pot distanciar-se de l'anàlisi de casos i de les peculiaritats determinants per observar els fenòmens de manera més general.

---

1. Em refereixo en concret a la cita a què clàssicament es fa referència sobre l'existència dels municipis que, en el text traduït al castellà, recull: "La Sociedad municipal existe, pues en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y leyes. Es el hombre quien hace reinos y crea las repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios". I continua, tot i que aquest fragment ja no es reproduïx de manera tan habitual: "Pero si bien el municipio existe desde que hay hombres, la libertad municipal es algo raro y frágil" (Tocqueville, 2011: 101).

En aquest capítol analitzaré les principals aportacions en aquest àmbit des d'una perspectiva institucional. De fet, l'anàlisi de les formes de govern va esdevenir una especialitat clàssica de la disciplina i, entre totes les categories i taxonomies que s'han desenvolupat per classificar els sistemes polítics, la distinció entre presidencialisme i parlamentarisme, i els models que se n'han derivat, és, sens dubte, una de les més influents. Pel que fa al funcionament del constructe teòric, la categorització parteix de la identificació d'alguns trets que es consideren una condició imprescindible per a l'existència de cada model i d'un conjunt d'atributs que es donen més sovint associats en un sistema que en un altre sense resultar definitius ni definitoris en si mateixos. És a dir, d'unes condicions necessàries i d'unes condicions coadjuvants.

Així, al primer apartat d'aquest capítol revisaré les posicions de la teoria clàssica respecte a la construcció de la distinció i a les categories internes en cada cas. En segon lloc, exploraré quins han estat els factors habitualment recollits per cadascun dels autors i la seva modulació. En tercer lloc em detindré en les conseqüències i l'adequació a l'estructura social i a la cultura política de cadascun dels sistemes. Per concloure, i a partir de la literatura comentada, analitzaré les propostes de modelització i construcció de models mesurables i en la seva viabilitat per ser aplicats a altres espais institucionals.

## 2.1. Nocions i conceptes bàsics de la matèria

L'anàlisi sobre les formes de govern ja havia constituït una de les línies clàssiques de la ciència política, però es pot dir que va prendre un nou impuls amb un conjunt de treballs que van veure la llum a l'entorn dels anys vuitanta, emmarcats en un doble context, acadèmic i de política internacional. D'una banda, pel que fa a l'àmbit científic, després d'un període en què l'atenció dels investigadors s'havia centrat en altres matèries, el focus de la disciplina reprèn l'espai destinat a l'anàlisi de les institucions. L'anomenat *nou institucionalisme* va tornar a posar en relleu la importància de les institucions en la configuració i el funcionament dels sistemes polítics i va impulsar nous enfocaments i mètodes per al seu estudi. I així, una matèria que havia estat poc tractada en dècades anteriors, pren un discurs i un enfocament propicis per elaborar noves línies de desenvolupament.

D'altra banda, pel que fa al context polític internacional, la dècada dels anys vuitanta i, gairebé fins a final de segle, es podria qualificar com una etapa d'intensa activitat de disseny i de reforma constitucionals. Tant a l'Amèrica Llatina com en una part d'Europa i a Àsia es van desenvolupar processos de característiques dissemblants i amb multitud d'especificitats, però que, pel que sembla, tots indicaven una estabilització dels models democràtics de caràcter liberal. La coincidència d'aquests dos fets va dotar de particular sentit el debat sobre els models i les estructures institucionals, amb un valor pràctic afegit al de la reflexió de caràcter estrictament teòric. Aquest enfocament fa que les contribucions centrals del debat no siguin només de tipus científic pel que fa a la construcció i la definició de les categories, sinó també dels possibles avantatges i inconvenients, els riscos associats a cadascuna de les opcions i, molt particularment,

d'aquells associats al foment de les millors condicions per garantir l'estabilitat democràtica.

Una part important de les reflexions sobre aquesta matèria es van desenvolupar al voltant de l'adequació i la idoneïtat de cadascun dels models per generar sistemes democràtics estables. Així, en certa mesura, el treball sobre la definició i la construcció de les característiques de cada forma de govern es portava a terme amb la finalitat de construir un patró amb estructura d'hipòtesi que vinculés una variable independent — la forma de govern— amb una de dependent —el bon funcionament del sistema democràtic. Cal dir que aquest bon funcionament s'associava de manera molt habitual a dos trets: en primer lloc, normalment es vinculava a sistemes en transició o “noves democràcies” i, en segon lloc, i certament relacionat, el concepte de *bon funcionament* es vinculava essencialment a les opcions d'estabilitat del sistema. De manera molt sintètica es podria dir que es buscava quin era el model que podia garantir millor un bon equilibri i estabilització del sistema polític, en termes d'evitar els bloquejos, els col·lapses i les crisis.

Al llarg de la dècada dels anys vuitanta es va produir un debat acadèmic dinàmic sobre la construcció de les categories i les possibles conseqüències de cadascuna. És difícil considerar quin va ser el nivell d'aplicació que van tenir bona part d'aquestes profuses discussions entre teòrics o fins a quin punt van ser recollides pels responsables de concretar els textos constituents de l'època. Ara bé, el cert és que va propiciar un intercanvi intens de posicions que es van fer sovint de manera pràcticament paral·lela en el temps. Aquest fet pot generar una certa confusió pel que fa als diferents plantejaments dels autors, ja que moltes es van produir de manera juxtaposada en el

temps o responien a textos previs o articles preliminars, que van sortir a la llum més tard i sovint ja incorporaven la resposta a crítiques o comentaris d'altres membres de la comunitat acadèmica.

Aquest seria el cas, per exemple, d'una de les obres clàssiques de la matèria editada per un dels autors centrals, el volum sobre les crisis del presidencialisme de Juan Linz i Arturo Valenzuela (Linz i Valenzuela, 1994). Com van deixar palès els autors en el volum original, aquest influent estudi va començar a circular en diferents versions i formats uns deu anys abans, fet que va impulsar un debat intens sobre la matèria i, en conseqüència, una discussió gairebé en paral·lel d'un conjunt d'aspectes que es consideraven centrals i que quedaven apuntats en aquest text seminal.

En aquest sentit, doncs, es podrien resumir els elements que després van concentrar els esforços acadèmics en tres: les tipologies, els components definitoris (i, en relació amb aquest punt, les variables rellevants) i les conseqüències en relació amb el funcionament institucional i els efectes sobre l'estabilitat democràtica del conjunt del sistema de cadascun dels models.

Pel que fa al primer, la construcció de les tipologies, l'anàlisi del funcionament institucional ha centrat una part important dels seus esforços en la categorització dels models de funcionament dels sistemes polítics a partir de la sistematització de les relacions i els vincles entre l'executiu i l'assemblea. Cal dir que, en canvi, la literatura no ha desenvolupat gaires esforços en la conceptualització concreta d'allò que es defineix com a executiu i legislatiu, sinó que es recorre a la terminologia d'ús habitual. Esdevindria una excepció, en aquest punt, l'obra de Shugart i Carey, que s'aturen en

una distinció dels dos termes. D'acord amb la distinció de Shugart i Carey (1992: 3), la funció essencial de les assemblees és ser representatives de la població i poder respondre, per tant, a interessos de tipus sectorial o local. Els executius, en canvi, en una visió d'àmbit estatal, estarien configurats com un agent que ha de fer front a qüestions d'abast més ampli i respondre a l'interès general.

Aquesta primera acotació dels actors posa ja de manifest algunes de les dificultats que implica aquesta matèria. Des d'una interpretació individual, pel que fa als membres i la configuració de l'òrgan, es pot entendre la definició esmentada tenint en compte l'origen dels individus que el configuren. En efecte, els membres d'una assemblea han assolit el seu càrrec com a actors que permeten la canalització d'una perspectiva ideològica, sectorial o geogràfica determinada. Ara bé, un cop han accedit a la institució, caldria considerar que el conjunt dels electes representen els interessos ciutadans en conjunt. En sentit contrari, es podria entendre que l'executiu, tot i que òbviament té un mandat per governar per al conjunt de la població, podria atendre particularment els interessos d'aquells segments de l'electorat que han donat suport a la seva elecció. És a dir, la definició del volum clàssic de Shugart i Carey (1992) podria llegir-se fàcilment en un sentit quasi invers.

En qualsevol cas, el cert és que la distinció entre ambdues figures no s'ha configurat com un eix central de la discussió i s'han acceptat com a vàlides les nocions clàssiques. No es pot dir el mateix pel que fa a l'establiment del ventall de categories. La construcció de categories es va configurar com el germen inicial de la discussió que troba després dues línies vinculades: la construcció dels components definitoris i la identificació d'efectes en la funcionalitat de cadascun dels models. El particular context

històric i polític va dotar amb una rellevància especial i una visió d'aplicabilitat pràctica una matèria que d'una altra manera podria haver manifestat una configuració fonamentalment teòrica i va emparar una perspectiva determinada de la disciplina amb aspiracions "d'enginyeria institucional" (Sartori, 1994).

## **2.2. La construcció de categories d'anàlisi**

La construcció de categories d'anàlisi i de les condicions necessàries o coadjuvants per a cadascuna d'aquestes categories va focalitzar bona part del debat i dels esforços de reflexió en l'àmbit de les formes de govern. Aquesta línia ha experimentat una evolució al llarg del temps que implica de fons l'ús de tècniques i metodologies diferents o una aplicació amb matisos. Una part de les dificultats se centraven en la mateixa naturalesa de la construcció conceptual des de la perspectiva teòrica i la complexitat de la construcció i l'ús de tipus purs en les ciències socials. En aquest sentit, el trànsit dels models dicotòmics, que distingeixen entre dues categories establertes com a models ideals de tipus pur, la incorporació d'una tercera en forma de categoria delimitada o en lògica de contínuum que admet graus, posen de manifest en cada cas aquesta dificultat.

Alhora, la construcció de les característiques internes necessàries o que intervenen en la determinació de cadascuna de les categories també ha manifestat un trànsit. Inicialment, aquestes característiques es configuraven mitjançant factors formals,



sovint de caràcter quasi-constituent i de funcionament bàsic de les institucions polítiques. En els estudis més recents, i a mesura que s'ha avançat en la incorporació d'elements que permeten el mesurament, s'inclouen components vinculats al funcionament efectiu, a la manera com actuen efectivament les institucions i a quines són les seves capacitats i atribucions.

### **2.2.1. Els models dicotòmics: presidencialisme enfront de parlamentarisme**

Les categories tradicionals distingien entre dos models de forma de conjugar les institucions en un sistema de govern: el presidencialisme i el parlamentarisme. Aquesta distinció s'articulava conceptualment des de la lògica dels tipus purs o models ideals a partir de la modulació de la separació de poders. Així, el presidencialisme parteix d'una noció d'una rígida separació de poders, pràcticament sense connexions entre la mecànica i el funcionament del parlament o assemblea i les funcions establertes per a l'executiu. Els sistemes parlamentaris, en canvi, presentarien com a nota distintiva una interconnexió entre els dos components del sistema institucional.

Aquesta classificació dicotòmica va esdevenir el punt de partida en els estudis i, de fet, ha concentrat més consens al llarg de l'evolució d'aquest àmbit d'estudi. Es tracta d'una distinció que continua vigent i en ús per part de la literatura. És una classificació clara i que permet una assignació nítida de característiques. En canvi, però, com passa amb tot concepte tractat des d'una perspectiva de tipus ideal pur, no sempre és fàcil de contrastar amb les manifestacions reals i els casos pràctics.

### 2.2.1.1. El presidencialisme

El sistema presidencialista troba els seus orígens en el desenvolupament de la democràcia als Estats Units i en la separació estricta de poders. Shugart i Carey (1994: 4), de fet, el qualifiquen com el primer tipus de règim dissenyat conscientment. El model parlamentari, en canvi, sorgiria de l'evolució del sistema d'equilibris entre la corona i el parlament britànic. En aquest cas, es tracta d'un model fruit de l'adaptació, fins i tot podríem dir d'acomodació, institucional als fets històrics i a la transició de les monarquies absolutes fins a les monarquies parlamentàries actuals.

En aquest marc de lògica dicotòmica, existeix en la literatura un cert consens respecte de les condicions mínimes necessàries per poder definir un sistema com a presidencialista (Lijphart, 1987: 81). Així, el màxim comú divisor se situaria al voltant de dues condicions:

1. Elecció directa de l'executiu per part de l'electorat i, per tant, existència d'una legitimitat dual de les dues institucions, executiu i assemblea. Ambdues figures gaudeixen d'una legitimitat directa, fruit d'una elecció independent i separada.
2. Existència d'un mandat establert per a un període fix i independent per a cadascuna de les institucions. Tant l'executiu com l'assemblea són triats per a un interval temporal determinat i la seva durada és independent en cada cas.

Aquesta síntesi màxima de la composició del model es complementa mitjançant tot un conjunt d'altres trets i característiques. Lijphart va afegir-ne més tard una tercera

consistent en el fet que l'executiu es compongués d'una sola persona (Lijphart, 1997: 149). Linz i Valenzuela (1997: 32) les destaquen com a característiques essencials, articuladores de la classificació, i la major part d'autors posteriors se centren en aquestes dues condicions per operacionalitzar el concepte (Lijphart, 1987: 82; Stepan, Skach, 1993: 3; Mainwaring i Shugart, 1997: 449; Shugart, 2006: 348). Així, en aquesta composició de dues condicions necessàries o suficients, o dues més en la proposta de Lijphart, es podria situar el nus essencial de l'operacionalització.

Tot i que les elaboracions conceptuals tendeixen a la síntesi, és interessant també aturar-se en l'anàlisi del trànsit i en el procés de construcció en si mateix, ja que posa de manifest les dificultats de la literatura per construir una categoria generalitzable però clarament identificable i diferenciada. De fet, en el debat sobre la construcció del model, autors com Verney (1963: 185) havien plantejat llistes més àmplies que recollien fins a onze característiques. Resulta complex valorar si aquests autors consideraven totes les característiques incloses a la llista com a mínimes necessàries. En la reflexió sobre la matèria que es porta a terme en el seu treball clàssic sobre presidents i assemblees, Shugart i Carey (1992: 20) reduïen la llista completa d'onze trets de Verney a sis. Així, Verney recull fins a onze elements distintius dels sistemes presidencialistes (Verney, 1959: 37-56), que enuncia de la manera següent:

1. L'assemblea es configura només com a assemblea i no forma part de cap altre procés.

2. L'executiu no es configura a partir de dues figures separades, sinó que s'identifica amb un sol president triat per la ciutadania per a un període de durada determinada i fixa.
3. El cap de govern és també el cap de l'estat. Les dues figures queden, per tant, acumulades en una sola figura.
4. El president nomena els caps de departament, o figures ministerials, que esdevenen els seus subordinats.
5. L'executiu es concentra en la figura del president. El govern no és un òrgan col·legiat, i el president és l'únic i últim responsable.
6. Els membres de l'assemblea no són elegibles com a figures ministerials. En sentit invers, els que ocupen càrrecs ministerials no són membres de l'assemblea.
7. L'executiu no és responsable davant de l'assemblea, sinó només davant de la constitució.
8. El president no pot dissoldre l'assemblea ni exercir cap mecanisme de coerció cap a l'assemblea.
9. L'assemblea és la darrera i suprema instància i no hi cap possibilitat de fusió de les funcions executives i legislatives.
10. L'executiu és responsable directament davant l'electorat.

11. No hi ha un sol centre de poder, sinó que existeix una pluralitat d'actors. El poder no està concentrat en cap figura ni institució, sinó que és un model coral.

Shugart i Carey (1992: 20) van considerar que aquests onze criteris se superposaven considerablement i van elaborar una versió sintetitzada que els redueix a sis. Així, els trets distintius van ser reformulats de la manera següent:

1. Cap d'estat i de govern es condensen en una única figura.
2. El president nomena el gabinet o consell de ministres.
3. Els membres de l'executiu i del legislatiu són diferents.
4. L'executiu no depèn de la confiança de l'assemblea.
5. El president no pot dissoldre l'assemblea.
6. L'assemblea és l'òrgan central del sistema.

Si bé és cert que la primera llista incorporava components que es juxtaposaven totalment o parcial, la proposta de síntesi elaborada per Shugart i Carey deixaria alguns elements amb una certa manca de contundència, més si considerem que seran aspectes centrals en la definició de les condicions mínimes de la tipologia. Es tracta, en concret, dels trets vinculats a l'elecció directa i diferenciada i a la durada independent i fixa dels mandats.

Més enllà, però, d'aquesta reflexió sobre l'equivalència en contingut de les dues llistes, cal tenir present que darrere del ball de criteris i llistes en el fons existeix una lògica diferent en la construcció conceptual. En realitat, es tracta d'un ús confús del que es consideraria com a condicions mínimes necessàries: d'una banda, característiques i trets habituals en una tipologia determinada, i de l'altra, bé la caracterització d'un cas concret i existent, per més que aquest cas pugui resultar paradigmàtic d'un model. Així, la primera aproximació de Verney treballa amb la idea de la caracterització d'un model a partir d'un cas concret, real i efectiu, els Estats Units. És innegable la rellevància de l'ús com a cas de referència dels Estats Units en la construcció del concepte de *presidencialisme*, com també ho serà l'ús del model britànic en la caracterització del sistema parlamentari. Probablement, es podria afirmar que la llista de Verney respon al conjunt de trets característics del sistema constitucional dels Estats Units i que, en efecte, podríem entendre que poden ser atributs habituals de bona part dels sistemes habituals. Ara bé, considerar les onze característiques de Verney com a condicions mínimes portaria de manera gairebé inevitable a la construcció d'una tipologia de cas únic que, des del punt de vista metodològic, presentaria disfuncions.

En aquesta mateixa línia, la síntesi dels trets relacionats per Verney elaborada per Shugart i Carey és encara massa àmplia, tot i que encaixa millor amb les necessitats i les particularitats necessàries per a la construcció d'un concepte que permeti una operacionalització òptima per a àmbits de recerca. De fet, els autors proposen una definició encara més restrictiva (Shugart i Carey, 1992: 19), que inclou:

1. Elecció directa del cap de l'executiu.

2. El període de mandat fix i independent.
3. L'executiu elegit nomena i dirigeix la composició del govern.
4. El president té alguna capacitat legislativa reconeguda constitucionalment.

En aquest cas, les dues primeres contenen el que podríem anomenar *nucli essencial* del model, identificat per Lijphart (1987:81). Les dues segones, aportació dels autors, plantegen factors vinculats al disseny del govern i a les seves funcions reconegudes.

Així, la literatura en la construcció de la categoria ha portat a terme un cert trànsit en les articulacions dels criteris, però també en la lògica de la seva configuració. La tendència ha comportat una reducció progressiva de característiques cap a formulacions més sintètiques, que, alhora, impliquen un canvi des d'una estricta caracterització a la construcció de categories generalitzables.

#### 2.2.1.2. El parlamentarisme

Pel que fa a la segona de les categories plantejades en aquest sistema dicotòmic, el parlamentarisme, no sembla que hagi plantejat tantes dificultats en l'establiment de les característiques i les condicions mínimes, i en conseqüència l'espai que se li ha dedicat és també menor. En certa mesura, es podria pensar que aquesta segona tipologia es defineix per exclusió, com va indicar Sartori (1997: 167). El sistema parlamentari va ser el model més estès durant un llarg període i, originàriament, prenia la lògica del desenvolupament del parlament i el govern britànics com a

inspiració. En aquest cas, la naturalesa del model se situa en la relació i la interconnexió entre els diferents poders, que es materialitzen en el fet que l'assemblea és l'únic òrgan escollit directament. L'executiu, en conseqüència, derivarà d'una elecció interna al si de l'assemblea i, per tant, gaudirà d'una legitimitat derivada i d'una vinculació de confiança amb aquesta institució.

Verney (1959: 17-38), en un plantejament similar al que fa amb el presidencialisme, va identificar onze aspectes com a principis bàsics aplicables als models parlamentaris:

1. L'assemblea esdevé un parlament. El govern sorgirà de l'assemblea.
2. L'executiu es divideix en dues figures: cap d'estat i cap de govern.
3. El cap d'estat nomena el cap de govern.
4. El cap de govern nomena els ministres.
5. Els ministres (o membres del govern) configuren un òrgan col·legiat.
6. Els ministres són habitualment membres del parlament.
7. El govern és políticament responsable davant l'assemblea.
8. El cap de govern pot recomanar la dissolució del parlament al cap d'estat.
9. El parlament, com a concepte conjunt que inclou l'assemblea legislativa i el govern, manté una posició de superioritat respecte a aquests dos ens i cap dels dos no es mostra superior a l'altre.



10. El govern és responsable davant de l'electorat de manera indirecta.

11. El parlament és el centre de poder del sistema polític.

Aquestes onze característiques, un altre cop, sembla que fan referència de manera singular al sistema britànic i difícilment es podrien considerar de manera conjunta com a condicions mínimes per definir un sistema parlamentari. Lijphart (1987: 82), en una proposta sintètica, esmenta dues característiques que distingeixen el govern parlamentari:

1. El cap de l'executiu i el seu gabinet són responsables davant de l'assemblea; depenen de la seva confiança i poden veure el seu mandat revocat mitjançant mecanismes com ara la moció de censura i la qüestió de confiança.
2. Els primers ministres o caps de l'executiu en un sistema parlamentari són triats pel legislatiu.

En opinió d'aquest autor, la resta de característiques no són essencials per distingir entre les dues formes de govern i considera que queden d'una manera o d'una altra incloses dins d'aquestes dues.

En una proposta més àmplia, Martínez i Rodríguez-Aguilera (2000: 141-146) amplien fins a quatre la llista, tot i que també insisteixen en l'existència d'una única expressió de la voluntat popular:

1. El parlament és l'única institució legitimada popularment. Només el poder legislatiu respon de manera directa davant de l'electorat i el govern dependrà directament de la confiança d'aquest electorat.
2. La separació de poders està molt difuminada.
3. El govern actua i és responsable de manera col·legiada.
4. Cap d'estat i cap de govern es configuren com a figures separades. El cap d'estat no té vinculació amb el poder executiu.

A tall de síntesi, es podria dir que totes les propostes es fonamenten en la idea de forta relació entre els poders. En realitat, l'elecció derivada de l'executiu i el fet que l'assemblea sigui l'única institució fruit de l'expressió directa de la voluntat de la ciutadania són manifestacions diferents d'aquesta idea primigènica: relació i interacció entre poders, confiança i control entre institucions. Així, l'elecció derivada es mostraria com una condició mínima suficient que podria anar acompanyada d'altres característiques complementàries, que sovint poden tenir un caràcter més descriptiu que definitori.

### **2.2.3. L'ampliació del ventall: la tricotomia?**

La lògica dicotòmica "presidencialisme enfront de parlamentarisme" va topar amb algunes dificultats d'encaix amb règims concrets i determinats. El cas més rellevant seria la configuració del sistema de la cinquena república francesa. Des d'una perspectiva formal, el model francès combina, almenys aparentment, condicions

mínimesg dels dos models purs. D'una banda, preveu una figura de president de la república escollida de manera directa per l'electorat i que gaudeix d'un espai de poder i capacitat no negligible. De l'altra, disposa també d'una figura de primer ministre que ha de mantenir una relació de confiança amb el parlament. Per donar sortida a aquesta dificultat es planteja la idea de la inclusió d'una tercera categoria, els règims semipresidencialistes. Aquest nou sistema polític, com el qualificà Duverger (1980), es definia com un model que incorporava característiques bàsiques dels altres dos models però sense poder considerar-se un o altre. En concret, el model d'anàlisi complet es basava (Duverger, 1980: 166) en quatre variables essencials: les normes constitucionals; la construcció de la majoria parlamentària; la posició del president en relació a aquesta majoria, i factors de caràcter nacional i altres circumstàncies.

El concepte d'una forma de govern semipresidencialista es definia només pel contingut de la constitució. Així, un règim podia considerar-se semipresidencialista si la configuració constitucional incorporava tres aspectes (Duverger, 1980: 166):

1. El president de la república és escollit per sufragi universal.
2. El president de la república té un ventall considerable de poders.
3. Davant de la figura del president de la república, se situa un primer ministre i uns ministres amb capacitat executiva i poders governamentals que només es poden mantenir en el càrrec si el parlament no s'hi oposa.

En una dinàmica similar a les primeres definicions del sistema dicotòmic, podríem considerar que, novament, aquesta definició cau en una certa inspiració casuística;

sembla que està més destinada a descriure el sistema constitucional previst per a la cinquena república francesa que no pas com a categoria generalitzable. En un plantejament que buscava donar més amplitud al concepte, Duverger planteja l'existència de tres tipus de règims semipresidencialistes: aquells en els quals el president és merament simbòlic, aquells en el qual posseeix una gran capacitat executiva i aquells en els quals el seu poder es comparteix amb el parlament.

La construcció teòrica del concepte de semipresidencialisme no se situaria en una ubicació equidistant respecte dels dos models purs, ni tampoc intermèdia, en el sentit d'una composició híbrida. De fet, una part del debat sobre el model s'ha centrat en la discussió sobre el contingut exacte i la validesa. Alguns autors (Sartori, 1994; Lijphart, 1997: 127) sembla que orienten la interpretació del model no pas cap a una definició estructural, una forma en part presidencialista i en part parlamentària, sinó més aviat en una arquitectura que admetria l'encaix de fases de tendència al presidencialisme i fases que tendirien a un funcionament de caràcter més parlamentari. El cert és que el que el concepte topa amb algunes dificultats tant pel que fa a la seva definició exacta com en la seva aplicació. La literatura posa de manifest la confusió sobre la seva construcció, molt ben adaptada a la realitat francesa però amb algunes dificultats per a la generalització. També s'ha discutit l'amplitud del concepte, que inclou sota un mateix paraigua un ventall ampli d'opcions i règims de característiques i funcionament dissemblants. Sovint, es posa de manifest que, tot i l'existència de la juxtaposició de components, que donaria lloc a la identificació, es pot produir a la pràctica una mecànica i un comportament institucional diversos.

Elgie (2004: 5-7) identifica tres tipus de definicions de règim semipresidencialista. La primera es correspon amb l'anàlisi dels poders efectius dels actors polítics i de les propietats relacionals dels sistemes. Aquesta definició identificaria el tipus semipresidencialista amb sistemes polítics on el poder executiu està dividit entre el president i el primer ministre, però on el president reté un volum sensible de poder. Un segon tipus de definició, d'acord amb l'autor, seria la clàssica delimitació establerta per Duverger, a la qual s'ha fet referència abans, que identifica els tres components necessaris dels règims que es considerarien semipresidencialistes. La tercera definició (Elgie, 1998) es correspon amb l'aportació del mateix Elgie, que delimitaria els règims semipresidencialistes com aquells on hi ha alhora un president escollit de manera directa per la ciutadania per un període establert i fix i un primer ministre amb un gabinet que són responsables davant del parlament. Segons Elgie (2004: 7), aquesta tercera proposta eliminaria la valoració subjectiva sobre la determinació de què és o què no és un "volum sensible de poders". Per a l'autor, un dels problemes importants del model és la variabilitat que es produeix en el ventall i la classificació dels casos. De fet, el detall de cadascuna de les definicions i la modulació amb què s'apliqui genera volatilitat en l'alineació dels països en un règim o en l'altre. Una part important d'aquesta variabilitat s'explicaria per la inclusió en la definició del volum de poder retingut per la figura presidencialista; aquest element seria susceptible d'una interpretació subjectiva que restaria consistència a la tipologia. Mitjançant l'eliminació d'aquest criteri, s'aconsegueix una selecció de casos menys problemàtica des de la perspectiva metodològica.

En qualsevol cas, però, és probable que la complexitat en la delimitació del concepte es trobi en la construcció conceptual de la categoria. Els dubtes es podrien situar, probablement, en dos nivells: un, de més profunditat, faria referència a la construcció de la categoria des d'una perspectiva de "tipus ideal", i un segon, relacionat, que s'associaria a les connotacions de la terminologia utilitzada. Pel que fa al primer, no sembla que l'estructura dicotòmica i la *tricotòmica*, en terminologia de Lijphart (1997), parteixin de les mateixes premisses metodològiques per a la construcció del model. Així, si les dues categories clàssiques "presidencialisme enfront de parlamentarisme" s'adapten fàcilment a la idea weberiana de tipus pur, el cas del semipresidencialisme és més dubtós. La mecànica de distingir només una o dues característiques per a la construcció d'una tipologia amb la qual després contrastarem els casos reals, no sembla que es correspongui amb el metodologia amb què s'ha desenvolupat el model semipresidencialista. Si bé també la tipologia dicotòmica havia partit d'un esquema de procés inductiu amb una voluntat essencialment descriptiva i basada en dos casos estereotipats, els Estats Units i el Regne Unit, com s'ha pogut observar en l'anàlisi de l'obra clàssica de Verney (1959), l'evolució posterior va tendir cap a una construcció més generalista amb voluntat delimitant. En el cas del semipresidencialisme, l'enorme influència del cas francès en el disseny conceptual i la variabilitat en els casos susceptibles de ser inclosos dins de la categoria ha influït de manera determinant en les definicions fins a fer-les massa plàstiques.

En realitat, la necessitat de creació d'una tercera tipologia en lògica tricotòmica resulta qüestionable, atès que no respon a la impossibilitat d'identificació amb cap dels models sinó a la possibilitat d'identificació amb els dos. En resum, els casos podrien

situar-se per uns motius o uns altres en una o una altra de les dues tipologies prèvies —bé des d’una perspectiva estructural, bé per etapes i funcionament—, però es decideix crear-ne una tercera per donar-los acollida sota una etiqueta diferent i particular. La mateixa conceptualització d’un tipus pur implica que una part important dels casos no necessàriament han d’encaixar de manera completa; és un tipus pur i la seva funció, en conseqüència, és ideal. En aquest cas, si s’entén que el problema de la inadequació està determinat per les característiques i els criteris establerts per crear els tipus purs, caldria replantejar-se també els tipus previs. Ara bé, també es podria posar en dubte la mateixa necessitat de crear una categoria específica, particularment quan els casos que s’hi agrupen sembla que plantegen disparitats no i s’han pogut situar pràcticament tots els casos en alguna de les tipologies pures.

D’altra banda, com s’apuntava, una part dels problemes també podrien estar determinats per la veu escollida per acollir la definició, i que és la que ha fet més fortuna: *semipresidencialisme*. La denominació amb el prefix *semi* resulta fàcil i intuïtiva, però planteja algunes problemàtiques associades a les connotacions i el contingut que se li atribueix. És complicat que quelcom que es defineixi incorporant el prefix *semi* no s’interpreti de manera immediata com una variant incompleta o una modulació mitjana d’allò que precedeix. Si, a més, situem el terme en el context del debat entre presidencialisme i parlamentarisme, és fàcil concloure que hi pot haver una inclinació a delimitar el model com un presidencialisme incomplet o un règim intermedi entre els dos models clàssics. En definitiva, no deixa de resultar simptomàtic que la literatura específica sobre semipresidencialisme inclogui de manera habitual un

espai dedicat a la discussió terminològica i conceptual on la disparitat de criteris sol ser la norma (Elgie, 2005).

#### **2.2.4. La construcció de tipologies derivades i categories intermèdies**

En el treball per construir sistemes d'anàlisi que permetin una identificació i, alhora, una assignació correcta dels casos, Shugart i Carey (1992) proposen una classificació que recull una de les possibles variacions del semipresidencialisme amb la denominació *premier-presidentialism*. Els autors creen un plantejament d'anàlisi a partir de tres tipologies que consideren la base per a la comparació. I així defineixen el presidencialisme com aquell tipus basat en l'ideal de la màxima separació de poders i una responsabilitat total i absoluta del president sobre el gabinet; defineixen el *premier-presidentialism* com aquell tipus en el qual el president reté uns poders determinats i significatius, però on el gabinet és responsable només davant de l'assemblea. El tercer tipus definit per Shugart i Carey rep la denominació de *president-parlamentari*, que implicaria una certa confusió de responsabilitats sobre el gabinet entre el president i l'assemblea. La classificació completa incorpora matisos i tipologies que quedarien fora de l'estructura dicotòmica clàssica i inclou elements vinculats amb l'exercici de funcions i de les interaccions del sistema en els criteris d'identificació.

Aquesta seria també una de les tendències que es poden identificar en altres propostes d'anàlisi, la construcció de subcategories que permetin una distinció més precisa, i un disseny més complex de les hipòtesis de partida. Així, trobem la distinció entre parlamentarisme positiu o negatiu, en funció de la necessitat d'un suport explícit



de l'assemblea en la formació del govern (Bergman, 1993; Russo i Verzichelli, 2014). Elgie, per la seva banda (Elgie, 2005), distingeix les propostes d'estudi en tres onades. Una primer onada partiria dels articles de Linz, que se centra en les característiques de la configuració constitucional i la seva relació amb el rendiment del règim; la segona onada, que la situa amb els treballs de Shugart, Carey i Mainwaring, on s'introdueixen elements com ara els poders de l'executiu, la configuració del sistema de partits i la bona governança, i la tercera onada, que partiria dels treballs de Tsebelis (1995), on s'incorpora l'anàlisi de la capacitat de vet, particularment en els sistemes presidencialistes, i les anàlisis d'agents principals que es basen en models de delegació com els plantejats per Strøm (2000).

Així, s'observa que algunes propostes fugen del model de tipus ideal de mínims i plantegen esquemes amb un enfocament més complex que tendeixen a fer distincions més precises que permetin una estructura més clara entre variables independents i variables dependents. En bona mesura, una part important de l'evolució en la construcció de les categories ha estat fortament influenciada per aquesta voluntat d'assignar efectes concrets als models, que tractaré a l'epígraf següent. Val la pena tenir present, però, que aquest afany per la precisió i la incorporació del detall pot tenir com a efecte col·lateral el plantejament d'apropaments teòrics massa casuístics i que, al final, pràcticament defineixen categories de cas únic. És evident que cada sistema polític té les seves particularitats i està sotmès a unes circumstàncies determinades i sovint difícils de reproduir. Ara bé, no sembla que tingui sentit des d'una perspectiva teòrica definir cada cas com un tipus per si mateix. Alhora, tot i les complexitats i les limitacions, la tipologia clàssica ha demostrat una robustesa

important al pas del temps i al futur de models d'anàlisi diferent. Més de 30 anys després dels primers estudis de Linz i de les crítiques que s'hi van formular, el model dicotòmic de presidencialisme enfront de parlamentarisme continua essent el patró de referència en l'estudi de les formes de govern. Fins al moment, cap dels apropaments alternatius no han aconseguit un nivell d'acceptació, encara que crítica o no entusiasta, comparable.

La distinció clàssica, doncs, facilita una definició clara, que estableix una classificació simple i que permet distingir elements per a una operacionalització consistent. Efectivament, trobarem sistemes que no encaixaran de manera exacta en la definició del tipus pur, però aquest fet és inherent a l'estructura del concepte i, en el fons, a la pràctica de l'anàlisi de les realitats socials. En aquest sentit, el fonament de la definició de mínims que caracteritzaria el tipus pur es basaria en la intensitat de les relacions o de la independència entre els dos actors bàsics del sistema: executiu i assemblea. D'altra banda, els criteris, que, en molts casos, ja havien estat identificats per Verney i que després en una formulació o una altra van ser recuperats per a la construcció de les taxonomies, poden ser també de gran utilitat per a l'establiment de modulacions i caracteritzacions complementàries. Tot i que probablement, com afirma Elgie (2005), la incorporació de factors valorables pot comportar el debilitament de la tipologia per incorporar aspectes d'avaluació subjectiva, el cert és que aquesta dificultat potser pot ser esmorteïda mitjançant la creació de paràmetres clars. En qualsevol cas, l'eliminació de mecanismes que permetin estudiar la posició de cadascuna de les figures dins del sistema i la seva capacitat formal d'influència —no parlem de teories de decisió, sinó de termes estrictament formals— no sembla irrellevant per a la matèria. De fet, hi ha

la possibilitat que sistemes que s'avaluarien d'una manera per la seva perspectiva estructural desenvolupin un comportament no congruent, i això només es pot arribar a discernir a partir de l'anàlisi d'aquests altres elements. En aquest cas, doncs, estructura i comportament institucional no sempre haurien de ser necessàriament coincidents.

### **2.3. El debat sobre el millor sistema i les conseqüències derivades de cadascun del models**

L'inici del desenvolupament del debat sobre formes de govern va coincidir amb l'expansió dels processos de transició i de reformes quasi-constituents dels anys vuitanta i noranta. Les experiències de trencament i represa democràtica del darrer terç del segle XX a Amèrica Llatina, per exemple, es configuraven com a casos que permetien l'anàlisi de quin havia estat el funcionament de les morfologies constitucional desenvolupades i la seva possible relació amb els rendiments del sistema. Així, la discussió de caràcter essencialment teòric que s'havia desenvolupat sobre formes de govern va prendre un enfocament molt més aplicat: identificar riscos i virtuts de cadascuna de les tipologies. És difícil analitzar la literatura sobre aquesta matèria sense atribuir a aquest factor la rellevància que en el seu moment va adquirir el debat. En síntesi, els estudis sobre formes polítiques pretenien transcendir de l'espai propi dels treballs acadèmics i de la reflexió per a la construcció de la tipologia genèrica com a discussió de caràcter conceptual i aspiraven a fer plantejaments amb la

voluntat d'atribuir capacitats determinades en relació amb el rendiment i el funcionament de cada sistema. De fet, l'acarament d'aquesta aspiració amb la realitat va posar de manifest, en bona mesura, les debilitats i les dificultats a què sovint s'enfronta no tan sols aquesta àrea d'estudi, sinó també la disciplina.

En aquest sentit, els treballs de Linz són un clar referent i impulsor d'aquesta línia de desenvolupament de l'àrea de coneixement. De fet, l'article d'obertura del volum que ja ha esdevingut un clàssic en la matèria va rebre el títol de "Democràcia presidencial o parlamentària: quina diferència implica?" (Linz, 1997). L'eix de la qüestió, doncs, se situava en una visió molt aplicada: quines diferències efectives es detecten en els diferents estats en funció del sistema de govern triat. De manera encara més àmplia, aquesta visió encaixa en un plantejament de la disciplina que plantejaria la possibilitat de dissenyar arquitectures que milloressin els rendiments del sistema democràtic. Un exemple d'aquest trànsit entre part analítica i part propositiva seria el volum de Sartori sobre *Comparative Constitutional Engineering* (Sartori, 1994), on les dues primeres parts tenen caràcter analític, però la tercera se centra en les opcions d'enginyeria constitucional possibles.

Tot i que els eixos del debat en aquest àmbit han experimentat canvis i evolucions en l'estructuració de variables dependents i independents, el treball original de Linz identificava el rendiment del sistema entès com la supervivència de la democràcia com a variable dependent. És a dir, la finalitat dels estudis era determinar quina forma de govern minimitzava els riscos d'una caiguda o crisi profunda d'un règim determinat i, de manera més específica, els riscos que aquesta crisi impliqués el col·lapse d'un sistema considerat democràtic cap a models no democràtics. Es tracta d'un àmbit on

moure's amb extrema precisió conceptual no està exempt de dificultats. Obviar alguna de les prudències típiques de l'acadèmia pot posar de manifest les debilitats del mateix àmbit d'estudi; superar-les, amb totes les precaucions i matisos, situa el debat en una posició que pot resultar discutible. És a dir, una de les motivacions per al desenvolupament de la matèria se situa en un marc complex i supera els espais en què les ciències socials teòriques es mouen amb més comoditat.

L'estructura argumentària en els estudis s'ha situat de manera preferent en l'anàlisi de les formes de govern en funció de l'estabilitat democràtica. En aquest sentit, els estudis de Linz no sempre deixen clara la diferència entre estabilitat del règim polític —entès en el sentit d'estabilitat democràtica— i l'estabilitat dels governs. Una crisi de govern no sempre ha de derivar necessàriament en una crisi democràtica; de fet, una crisi de règim, en el sentit de posar de manifest la necessitat de reformar l'ordre constitucional, tampoc no implicaria necessàriament un risc inevitable de ruptura democràtica. Així, moltes de les aportacions, i en particular les primeres que van donar impuls a la temàtica, consideren l'estabilitat un element d'extrema rellevància i pràcticament l'equiparen amb la supervivència democràtica.

L'enfocament de Linz se situa en l'estudi centrat en el presidencialisme i en els seus efectes sistèmics en relació, com deia, amb la supervivència democràtica. A partir de l'apropament teòric i de l'anàlisi de casos conclou que els sistemes parlamentaris presenten avantatges respecte als presidencialistes per a l'assoliment d'aquesta finalitat. La major part de les característiques i els problemes que Linz atribueix al presidencialisme deriven dels trets fonamentals que havia considerat com a identificadors del tipus pur: 1) la legitimitat democràtica dual, i 2) tant l'executiu com

l'assemblea són escollits per a un període determinat i fix. A partir d'aquí, les dificultats i els elements desestabilitzants que recull són, com apuntava, derivacions lògiques des d'un enfocament teòric. Aquests serien alguns dels principals factors que Linz destaca com a problemàtiques del presidencialisme en relació amb l'estabilitat democràtica:

#### A) La legitimitat democràtica dual

Es tracta d'una de les característiques intrínseques del presidencialisme que Linz situa en un plànol de condició mínima. De fet, en bona mesura, allò que s'identifica com a possible font de les problemàtiques n'és alhora un dels beneficis principals. Tant l'executiu com l'assemblea gaudeixen d'una legitimitat democràtica directa de la ciutadania; cadascuna de les institucions ha rebut un suport explícit i, per tant, un mandat públic i manifest. Davant de la visió d'un reforçament de la legitimitat de l'executiu, es considera que aquesta dualitat pot generar un xoc de legitimitats, que es pot agreujar en cas que les majories en les dues eleccions no siguin coincidents.

#### B) Elecció per a un període fix i determinat

L'altra característica fonamental dels sistemes presidencialistes podria esdevenir també un dels factors que generaria possibles conseqüències disfuncionals en el funcionament del règim. Així, els presidents són escollits per a un període de temps que, normalment, no es pot modificar. D'acord amb Linz, aquesta circumstància introdueix rigidesa i redueix les opcions d'adaptabilitat.

### C) El president ho guanya tot

El fet que l'elecció presidencial es configuri com una elecció uninominal atorga al sistema un funcionament majoritari. Així, el candidat que aconseguix la majoria requerida, sigui quina sigui, accedeix a l'executiu en conjunt. En sentit invers, qui perd aquella elecció, sigui quina sigui la posició, ho perd tot. S'introdueix una dinàmica de suma zero (Mainwaring i Shugart, 1997: 450) a causa del qual el guanyador s'ho queda tot. En contrast, en els sistemes parlamentaris són més habituals les estructures de govern de caràcter coalicional o l'ús de mecanismes d'acord o consens entre diferents forces polítiques.

### D) La no-reelecció o la limitació de mandats

No es tracta pròpiament d'una condició necessària, ni tampoc d'un aspecte consubstancial i imprescindible, però es podria considerar una pauta habitual en els sistemes presidencialistes. L'obligació de discontinuïtat pot introduir distorsions en el comportament de l'executiu, atès que la no-reelecció no queda determinada per la pèrdua de confiança de l'electoral, i la consegüent pèrdua d'unes eleccions, sinó per una restricció formal. Aquest fet podria introduir incentius per modificar les previsions constitucionals o buscar dispositius jurídics o polítics que fessin possible un mandat extemporani o una acceleració en la implementació d'unes polítiques determinades que podrien quedar afectades per l'alternança forçada.

## E) Promoció de figures alienes a la carrera política

L'elecció presidencial es caracteritza pel fet de tenir un caràcter molt personalista, que reforça la figura individual del candidat per davant d'una visió de partit o de candidatura en conjunt. Aquest fet, novament, pot considerar-se un factor positiu, ja que permet que l'elector identifiqui clarament el perfil de la persona a qui dona suport per ocupar l'executiu. Alhora, però, el suport queda molt concentrat en un individu en concret que pot gaudir d'un cert avantatge si es tracta d'algú popular o conegut anteriorment, de manera independent de si han desenvolupat una carrera política prèvia o no. Els candidats presidencials no han de gaudir necessàriament del suport d'un partit polític determinat i, un cop escollits, no requereixen el suport de l'assemblea. D'acord amb aquest esquema, aquest sistema promouria l'aparició de candidats aliens a la carrera política i sense relació prèvia amb els actors polítics.

Linz recull també altres components de perfils més difusos, com ara l'estil polític dels sistemes presidencialistes respecte dels sistemes parlamentaris i el concepte de democràcia delegada, en relació amb les grans capacitats que es deleguen en la figura del president. En qualsevol cas, del treball de Juan Linz i Arturo Valenzuela es desprèn un posicionament clar a favor dels sistemes parlamentaris. La rigidesa que associen al funcionament conjunt de les configuracions vinculades al presidencialisme esdevé un factor negatiu que genera condicions i circumstàncies de col·lapse del règim que dificulten l'estabilització i la continuïtat dels règims democràtics. El fet que, atesos els seus trets característics, la probabilitat de conflicte sigui elevada i, alhora, els



mecanismes de reconducció o resolució siguin escassos provoca que l'autor conclouï que el presidencialisme comporta, pel que sembla, un risc més gran per a l'estabilitat democràtica que no pas els sistemes parlamentaris (Linz, 1997: 137). Així, malgrat que en treballs posteriors i en els mateixos comentaris a l'obra revisada sembla que busca una manifestació més ponderada, en termes generals, la seva posició és crítica amb el presidencialisme i més favorable a propostes de caràcter parlamentari.

El treball de Stepan i Skach (1993, 1997) sembla que recolza les hipòtesis de Linz a partir d'una metodologia d'estructura comparada i amb una perspectiva temporal. A partir de l'anàlisi del tipus de règim de 93 estats que van obtenir la independència entre el 1945 i el 1979 i que van ser democràcies continuades entre el 1980 i el 1989, consideren que el parlamentarisme ofereix un marc institucional més adequat per permetre una evolució favorable a la consolidació democràtica. La base d'aquesta conclusió rau en un conjunt de tendències "teòricament predictibles i empíricament observables" (Stepan, Skach, 1997: 209), que serien: una propensió més gran a dotar els governs amb majories per portar a terme els seus programes; una capacitat més gran per governar en un sistema multipartit; una menor propensió que els executius governin en el límit constitucional i una facilitat més gran per destituir al cap de l'executiu si ho fes; una menor susceptibilitat a un cop militar i una tendència més gran a afavorir carreres polítiques llargues, fet que consideren que aporta lleialtat i experiència.

Mainwaring i Shugart (1993) identifiquen factors que poden actuar com a elements desestabilitzadors en sistemes parlamentaris i posen de manifest algunes de les limitacions dels models comparatius que havien estat la base per donar suport a

algunes crítiques amb el presidencialisme que havia destacat Linz. Consideren que el presidencialisme està poc present entre les democràcies de llarga tradició, i incorporen un biaix en les possibles anàlisis. Estimen necessari incorporar altres elements, com, per exemple, el nivell d'ingressos, la dimensió poblacional o l'evolució històrica prèvia a la instauració democràtica, com podria ser un eventual passat colonial vinculat a les zones d'influència britànica. Per a la interacció conjunta d'aquestes variables conclouen que el presidencialisme és una forma que és més probable que s'adopti a Amèrica Llatina o Àfrica, i es tracta d'estats on hi ha més entrebancs per a la democràcia independentment de la forma de govern. En canvi, el parlamentarisme ha estat adoptat com a forma de govern en bona part d'Europa o en antigues colònies britàniques, on les condicions per al desenvolupament democràtic podien ser més favorables. Aquest darrer punt introdueix precaucions amb relació a l'enfocament metodològic i al teòric, no menor.

Pel que fa a l'apropament teòric, si bé la recuperació de les perspectives institucionals en la ciència política va posar de manifest la necessitat de reincorporar les institucions a l'anàlisi dels sistemes polítics, aquest fet no implica de manera directa que les manifestacions de les realitats institucionals i la configuració i l'enginyeria constitucionals puguin fonamentar tot l'estudi en un àmbit tan complex com seria l'estabilització democràtica. L'oblit sistemàtic a què van ser sotmeses les institucions per una part de la disciplina implicava una mancança en relació amb la interpretació global dels fenòmens polítics, però una confiança il·limitada en la seva influència i capacitat explicativa posa de manifest una simplificació excessiva en la perspectiva d'anàlisi.

D'altra banda, l'ús d'un aparell metodològic de tipus comparat planteja un problema, com suggereixen Mainwaring i Shugart, pel que fa a la introducció de biaixos, l'equivalència en les unitats comparades o el nombre total d'individus inclosos en el nostre univers. A més, aquests tres components poden actuar en sentits diferents. A fi de poder fer una comparació consistent, hauríem de poder aportar un nombre d'unitats d'anàlisi suficient, on es pogués justificar una equivalència entre les figures comparades i una distribució d'individus que no impliqués la introducció de biaixos de partida. En l'àmbit on ens trobem, és complicat reunir aquestes tres condicions de manera plenament satisfactòria.

En aquesta mateixa línia, Mainwaring i Shugart (1999) ja introduïen elements exògens a la configuració formal institucional. Lijphart (1997) destacava també la possible existència d'una acumulació de variables interrelacionades, que poguessin manifestar un cert nivell de col·linealitat entre presidencialisme i democràcia de majoria. De fet, tenint en compte la limitació del nombre de casos que hi ha, és complex aïllar aquestes dues variables.

D'aquesta manera, l'anàlisi del rendiment i el funcionament del sistema com a variable dependent s'ha treballat des de, essencialment, dues perspectives (Cheibub, 2007). D'una banda, una de caràcter essencialment endogen, que només inclou circumstàncies pròpies del sistema institucional. Dins d'aquest grup s'emmarcarien aquells autors que consideren que l'estabilitat o els riscos en el funcionament del règim es poden explicar, fonamentalment, per les característiques institucionals. Seria el cas clar de Linz (1997) i probablement també de Stepan i Skach (1997), tot i que de manera més matisada. Davant d'aquesta estructura que es basa en els components

estructurals del sistema, trobaríem aquells autors que inclouen altres variables en l'explicació completa. Aquestes variables restarien fora del disseny institucional i s'esdevindrien per condicions de tipus majoritàriament contextual i històric (Shugart i Mainwaring, 1997; Bernhard *et al.*, 2001; Foweraker i Landman, 2002). Cal tenir present, de tota manera, que entre els autors es poden apreciar matisos no menors en l'enfocament de l'objecte d'estudi, atès que els segons no se centren específicament en la forma de govern, sinó que la forma de govern és una variable que intervé en el possible rendiment del sistema.

#### **2.4. L'articulació de models quantificables: una assignatura pendent**

La preocupació per desenvolupar sistemes que fessin possible introduir instruments de mesura en l'estudi de les formes de govern s'ha incrementat al llarg del temps i s'han desenvolupat bases de dades d'aspiració àmplia per incloure un nombre de casos suficient. Els experiments que han gaudit de més recorregut<sup>2</sup> es configuren a partir de la construcció d'índexs que s'articulen com un sumatori d'indicadors individuals gairebé sempre de caràcter dicotòmic. Així, la base de dades *Database of Political*

---

2. Per a més informació podeu consultar els llocs web i bases de dades següents:

<http://www.nsd.uib.no/macrodataloguide/set.html?id=6&sub=2>

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20649465~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>

*Institutions*<sup>3</sup> recull informació sobre 125 variables per a 180 països en la seva darrera versió. Entre les variables incloses s’hi recull la forma de govern, però l’assignació de cada categoria es va efectuar d’acord amb els criteris de Shugart i Carey (Beck *et al.*, 2001).

Per la seva banda, les *Comparative Political Data Set (I, II, III)*<sup>4</sup> inclouen informació de 23 països de l’OCDE, 28 països postcomunistes i 36 països membres de l’OCDE o de la UE. En aquest cas, la variable “forma de govern” està construïda com una variable dicotòmica, on cada estat només pot prendre dos valors —presidencialista o parlamentari—, i l’assignació de la variable, sense que el manual de codificació estableixi quin ha estat el criteri de classificació (Huber *et al.*, 2001).<sup>5</sup>

En aquest sentit, Fortin (2013) porta a terme un exercici interessant amb l’objectiu de validar la consistència de les bases de dades i de les assignacions fetes en cada cas. Fortin treballa amb la base de dades *Comparative Political Data Set II*, que recull 28 estats postcomunistes, i amb una base de dades no publicada elaborada per Frye (Frye *et al.*, 2000).

---

3. Per a més informació: <http://www.nsd.uib.no/macrodataloguide/set.html?id=11&sub=1>

4. Per a més informació:

<http://www.nsd.uib.no/macrodataloguide/set.html?id=6&sub=3>

[http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus\\_armingeon/comparative\\_political\\_data\\_sets/index\\_eng.html](http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus_armingeon/comparative_political_data_sets/index_eng.html)

5. Huber, Evelyne; Ragin, Charles; Stephens, John D.; Brady, David; Beckfield, Jason (2004). *Comparative Welfare States Data Set*. Northwestern University, University of North Carolina, Duke University i Indiana University.

## 2.5. Elements finals

Com aclaria a l'inici d'aquest capítol, aquesta secció s'emmarca en una tesi que analitzarà les formes de govern en l'àmbit del govern local. L'estudi de la teoria general de les formes de govern s'encaixa des d'una doble visió: d'una banda, es configura com una discussió conceptual que actua amb una lògica instrumental en el desenvolupament de l'aparell analític de la tesi i, de l'altra, es planteja la possibilitat inversa, aportar elements per al debat de les formes de govern a partir de la realitat del govern municipal. Cal tenir present que el canvi d'escenari no és innocu i que caldrà incorporar especificitat i particularitats en l'anàlisi. Ara bé, alhora, algunes de les dificultats i limitacions en l'anàlisi de la teoria general que es plantegen a escala estatal poden quedar més ben controlades en l'estudi de la matèria en l'àmbit municipal. En aquest sentit, ambdues matèries es poden beneficiar d'aquesta anàlisi transversal.

Un dels aspectes que he considerat preferible adaptar és la reducció de les tres categories a la dicotomia clàssica entre presidencialisme i parlamentarisme. Sense entrar en la validesa de les fórmules mixtes en el cas dels estats, en l'àmbit local esdevé més entenedor treballar amb les dues categories pures. La distinció entre presidencialisme i parlamentarisme és una distinció segura que permet una operacionalització de tipus ideals purs per articular un procés que parteixi de la lògica de la identificació d'una tendència presidencialista o parlamentària. Cal tenir present que l'hibridisme és una característica intrínseca en la lògica institucional local; de fet, aquest seria també una reflexió que podria aportar una contribució d'interès a l'àmbit

de la teoria general i que, els darrers temps, també s'enfronta cada vegada de manera més habitual a fórmules mixtes.

El fet d'enunciar els tipus a partir d'establir l'existència d'una tendència parlamentària o presidencialista permet analitzar el funcionament, però també, si s'escau, els possibles trànsits i transformacions. En el cas del govern municipal català —i també espanyol—, el pressupòsit inicial es basa en una definició essencialment presidencialista del funcionament del sistema institucional municipal, però cal tenir present que l'articulació funcional de les figures admet adaptacions. En certa mesura, doncs, treballaré a partir d'aquesta idea de presidencialisme que, essencialment, blinda les funcions i el perfil del president pel fet que ha rebut una legitimació directa.

Novament, algunes característiques impedeixen un calc immediat, però també per aquest motiu resulta útil contrastar l'adaptació del terme *presidencialista* que s'ha portat a terme en la construcció del concepte aplicat a l'àmbit local. De fet, les dues figures comparteixen una característica articulada de manera diferent: un és escollit per elecció directa i l'altre no —almenys de moment, en el cas espanyol—, però en cap dels dos casos no poden convocar eleccions. Ara bé, en el cas del govern municipal, el ple, de fet, actua en aquest nivell com a mecanisme de descàrrega i desbloqueig. La capacitat de decidir no retorna a la comunitat política, però retorna a l'òrgan representatiu, tant en els casos en què l'elecció de l'alcaldia s'ha fet pel sistema habitual com en els casos en què és nomenat alcalde el cap de llista de la llista més votada en una forma de pseudoelecció directa.

L'aspiració d'aquesta tesi és fer una certa maniobra no exempta de riscos, però que pretén aportar elements empírics al debat sobre la forma de govern i, alhora, reforçar els fonaments teòrics de la construcció conceptual de les tipologies de govern local. En els capítols següents em centraré de manera més específica en l'àmbit local per poder fer després una operacionalització adequada.





## **Capítol 3**

### **El govern local: un àmbit d'estudi en perspectiva comparada**

El govern local és una estructura institucional present en pràcticament tots els sistemes polítics i que, sovint, planteja una doble caracterització. D'una banda, es tracta d'una realitat institucional que condensa bona part de les peculiaritats i les especificitats històriques i culturals de cada entorn, però, de l'altra, no és estrany identificar notes clares d'equivalència i elements de comparabilitat difícils de localitzar en altres camps. Aquesta dualitat planteja unes condicions molt adequades per al desenvolupament teòric i conceptual, però també per disposar d'una canalització privilegiada a una visió aplicada.

Aquest capítol recull algunes de les preocupacions —tant teòriques com aplicades— que han estat objecte d'atenció per part de la disciplina. Com en qualsevol treball d'aquestes característiques, la relació no és omnicomprendiva i, per tant, no pot ser

neutra. He distingit aquells camps i matèries que permeten un apropament a l'objecte d'estudi d'aquest treball. En aquest sentit, el primer epígraf està dedicat a les oportunitats metodològiques que ofereix el govern local com a àmbit per a l'estudi de matèries no estrictament limitades a aquest nivell de govern. L'epígraf següent s'atura en l'estudi de les tipologies de govern local, que han estat un dels elements clàssics en la disciplina i que, alhora, manifesten l'interès per construir models teòrics que ofereixin una dimensió pràctica i descriptiva, però també enfocaments analítics. El tercer epígraf es deté en les definicions i les construccions del concepte d'*autonomia*, que tenen una profunda influència en l'essència del disseny del govern local, però també en la determinació de les categories. El quart i cinquè epígrafs plantegen dos debats també clàssics i també íntimament lligats, la funció i la grandària, i en el sisè s'aborda el que serà, de fet, l'objecte d'estudi de manera més concreta, la naturalesa política de la comunitat local i la seva articulació en forma de govern. Per acabar, he inclòs un apartat de recapitulació amb l'objectiu d'aclarir els termes de la línia d'argumentació i quin és el vincle amb l'objecte d'estudi.

### **3.1. L'anàlisi del govern local, un espai ideal per al desenvolupament de l'institucionalisme empíric**

Els paradigmes neoinstitucionals s'apropen a l'anàlisi de les institucions des d'un enfocament que permet incorporar una visió àmplia no restringida als límits formals de les estructures organitzatives i polítiques. De fet, l'àmbit de l'estudi de les institucions formals de govern ha experimentat clàssicament algunes dificultats en el seu

desenvolupament en perspectiva empírica i quantitativa. L'àmbit local pot aportar valor afegit des d'aquesta perspectiva.

En primer lloc, ens trobem davant d'un nombre ampli d'unitats d'anàlisi. Un dels problemes que s'experimenten en altres nivells de govern és la limitació en el nombre d'individus que poden ser analitzats. Cal tenir present, a més, que en aquest cas ens trobem davant d'unitats en condicions òptimes de comparabilitat. És a dir, no tan sols l'univers es compon d'un nombre ampli sinó que, a més, les unitats d'anàlisi posseeixen un conjunt de característiques que les fan comparables entre si. Amb aquestes condicions de partida, els termes en què es pot portar a terme un procés de quantificació i mesura milloren.

El darrer avantatge comparatiu se centra en el control dels temps polítics. En el cas concret del nostre marc jurídic, les eleccions municipals es convoquen de manera conjunta per a tots els ens locals. Aquest element incorpora també mecanismes que garanteixen unes condicions de comparabilitat en què és viable treballar identificant variables rellevants i efectes i, alhora, aïllant un conjunt d'aspectes que no són fàcils de controlar en altres àmbits.

En aquest cas, considero que serà viable identificar variables i construir indicadors vàlids que permetin l'anàlisi d'unes matèries determinades, en millors condicions del que es produiria en el cas d'altres nivells de govern. De fet, en el volum editat per Baldersheim i Wollmann (2006), els autors conclouen que l'estudi del govern local és un laboratori per a les ciències socials. En aquest volum, els autors plantegen aquesta idea i defensen l'estudi de l'àmbit local com un espai que permet un desenvolupament

profund de les ciències socials. En aquesta línia, valdria la pena, a més, entendre l'existència d'una doble perspectiva de les matèries d'estudi, més enllà de les classificacions tradicionals per lògica d'enfocament o per escola d'anàlisi. Sigui des de la perspectiva que sigui, ens trobarem amb dues línies presents:

- En primer lloc, els estudis de naturalesa essencialment local que, desenvolupats des de qualsevol escola metodològica i amb qualsevol perspectiva d'anàlisi, se centren essencialment en temàtiques vinculades exclusivament a aquest nivell de govern.
- En segon lloc, les preocupacions generals que han constituït l'objecte d'estudi de les ciències socials i que troben en l'àmbit local unes condicions òptimes per a un desenvolupament empíric i teòric adequat.

En efecte, és possible que un objecte determinat pugui compartir ambdós enfocaments, és a dir, les dues opcions no són excloents entre si, tot i que és possible que hi hagi una visió que tingui més pes que una altra.

Un darrer factor que cal tenir present és l'especial capacitat del nivell local per experimentar reformes, aplicar canvis i, fins i tot, portar a terme modificacions profundes amb justificacions que poden tenir una base essencialment teòrica. Els sistemes locals han experimentat al llarg del segle xx i del que portem de segle xxi nombrosos processos de reforma, sovint molt profunda, i han encaixat aquests canvis, almenys en aparença, de manera menys traumàtica que quan aquestes reformes es dissenyen per altres marcs institucionals. Resulta poc realista plantejar un nombre

similar i proper a les reformes locals proposades pels estats o els governs intermedis. De fet, sovint, el primer espai per experimentar amb un canvi institucional és el govern local.

D'altra banda, moltes d'aquestes polítiques sovint han estat justificades en bona part amb argumentacions de tipus teòric. En aquest sentit, no sembla realista pensar que les fronteres estatals o regionals es puguin redefinir a partir de la incorporació de nocions nascudes en l'àmbit teòric com el de la generació de les economies d'escala o la creació de condicions per a efectes com el "vot amb els peus" (Tiebout, 1956), que han estat fonaments de bona part de les polítiques de redisseny de la planta local. La mateixa (i clàssica) discussió de l'òptim de grandària, que després tractaré, està essencialment influïda per discussions d'origen eminentment teòric. Aquesta visió no deixa de constituir un cert *contraargument* o, si més no, una puntualització a la cita recurrent de Tocqueville sobre l'origen natural i quasi diví del municipi. Si l'emergència gairebé espontània de les comunitats locals com a polítiques primigènies pot ser un argument rellevant en la defensa de les institucions locals com a actors de naturalesa política, també hem de ser conscients de l'extraordinària plasticitat dels ecosistemes locals. De fet, precisament aquesta plasticitat i capacitat per reaccionar als canvis el doten amb unes condicions privilegiades per a l'estudi de les ciències institucionals.

### **3.2. Les tipologies d'anàlisi del govern local, un debat clàssic**

El debat sobre les tipologies d'anàlisi del govern local ha estat present en bona part dels estudis sobre aquest nivell institucional. Les diferents tipologies proposades parteixen de criteris d'anàlisi diferents i aquest fet pot generar una certa confusió. A banda, totes parteixen d'un plantejament sovint omnicomprensiu, que fa que hagin de poder ser aplicades a un gran nombre de teixits institucionals diferents i incorporin tot un conjunt de criteris i aspectes. Aquesta ambició en el procés de classificació incorpora un grau elevat de complexitat en la construcció de tipologies que es puguin acceptar com a vàlides per a totes les circumstàncies que es plantegen, de manera que no és estrany que proliferin i que pràcticament cada nou volum comparatiu n'incorpori una de nova.

El volum de Humes i Martin (1961) és un dels primers on trobem un repàs sistemàtic dels diferents sistemes de govern local en un conjunt molt important d'estats; en concret, 43 estats diferents repartits per tots els continents. Val a dir que aquest fet és particularment singular si tenim en compte el moment en el temps i les dificultats materials per a la recollida i l'anàlisi de la informació. L'esforç és també notable en termes d'anàlisi, ja que la primera part del volum identifica un conjunt d'elements i els explora de manera transversal per països. El segon bloc analitza cada estat a partir d'una classificació que considera criteris essencialment geogràfics. El fet que els sistemes locals hagin experimentat multitud de processos de reforma dificulta una lectura amb perspectiva actual de l'obra. Ara bé, la classificació, tot i que simple, conserva una certa validesa amb la virtut afegida de l'abast, ja que els estudis

posteriors no inclouran un ventall tan ampli de casos de característiques i tradicions extremadament diferents.

De fet, els estudis posteriors que han treballat amb les diferents tipologies de govern local sovint han pres un criteri de partida geogràfic. Ara bé, els esforços posteriors per a la construcció de classificacions han intentat incorporar més criteris de diferents característiques. En termes generals, podríem dir que les tipologies sobre models de govern local solen manifestar algunes característiques que dificulten una clarificació conceptual.

1. Solen incorporar criteris de classificació de naturalesa diferent.

Els autors, amb l'aspiració de construir una classificació "definitiva", opten per models que comporten l'ús de diferents criteris per dissenyar les diferents categories. Així, la categoria clàssica de Page i Goldsmith (1987), que podríem considerar una de les classificacions inicials, ja implica la incorporació de diversos criteris. De manera evident, la morfologia del sistema local i la funcionalitat. De manera menys evident, es plantejaven també factors de tipus historicoinstitucional. Aquesta mateixa mecànica d'inclusió de criteris diferents es presenta en pràcticament totes les classificacions posteriors (Hesse i Sharpe, 1991; Bennet, 1993; Humes, 1991; Newman i Thornley, 1996; Norton, 1994).

2. Una definició estereotipada d'alguns dels elements.

La classificació de Page i Goldsmith (1987) es construeix sobre una base d'anàlisi històrica, morfològica i formal. Així, la distinció parteix de la base de tradicions



històriques diferents que donen lloc a models morfològicament diferents i que impliquen posicions sistèmiques també diferents en cada cas. En qualsevol cas, la variable rellevant, tot i que de manera no estrictament evident, és la de tipus històric: els estats que s'emmarquen dins d'una tradició històrica determinada desenvolupen un model concret de govern local amb unes característiques morfològiques determinades i amb un àmbit de funcionalitat i posició sistèmica (autonomia o volum d'activitat) determinat. Aquesta tipologia distingeix essencialment entre dos models: d'una banda, els sistemes locals dels estats nord-europeus, i de l'altra, els sistemes dels estats del sud. Aquesta tipologia es fonamenta en diverses constatacions:

1. Estructura del govern local morfològicament diferent.
2. Nivell diferent d'assignació de funcions.
3. Nivell d'autonomia.
4. Capacitat diferent de relació de les elits locals amb altres nivells de govern i, essencialment, amb el govern central.
5. Trajectòria historicoinstitucional que parteix d'esdeveniments diferents i que ha tingut efectes fins avui.

Així, les principals característiques de cada model quedarien resumides en la taula 1.

**Taula 1. Característiques de la tipologia Page i Goldsmith**

	Nord	Sud
<b>Morfologia</b>	Compacta en grans unitats	Fragmentada en un gran nombre de petites unitats
<b>Funcions</b>	Moltes funcions vinculades al desplegament de l'estat del benestar (sovint a nivell constitucional) i amb finançament suficient per a les funcions assignades	Poques funcions
<b>Autonomia</b>		Autonomia poc garantida. Ingerència de nivells superiors i poc finançament
<b>Relació</b>	Baix nivell de relació	Alt nivell de relació
<b>Trajectòria històrica</b>	Tradició protestant i desenvolupament de l'estat del benestar	Tradició catòlica i forta influència dels models napoleònics d'estructuració de l'estat.

Font: elaboració pròpia a partir de Page i Goldsmith (1987) i John (2001)

Aquest esquema té entre els seus avantatges principals el de la simplicitat. De fet, aquesta simplicitat es converteix també en una de les crítiques més habituals. Es considera que la proposta és massa reduccionista i que esdevé difícil assignar de manera clara estats no tractats específicament en el treball dels autors. Així, molts dels plantejaments posteriors inclouran més categories que introduiran distincions i particularitats. Cal dir, però, en la línia del que recull John (2001), que es tracta d'un plantejament simple però que manifesta una alta capacitat explicativa de manera intuïtiva. Aquest autor porta a terme un repàs acurat del funcionament i les implicacions del model i defensa el que probablement és l'element que pot ser més conflictiu: l'encaix dels casos de tradició anglosaxona. En aquest cas, l'autor defensa la inclusió del Regne Unit en el grup dels països del nord.

De manera general, i de fet similarment a qualsevol intent de categorització, qualsevol cas examinat de manera extremadament detallada semblarà diferent i comportaria la creació de sistemes de casos únics. En aquest sentit, si bé el plantejament de base és

difícil de ser discutit, el cert és que les característiques de funcionament dels sistemes britànics de govern local manifesten un nombre no menor de particularitats que li confereixen un caràcter que sembla clarament diferenciat dels altres. De fet, es constitueix en un cas prou singular per reduir la neta capacitat explicativa a què feia referència. En aquesta línia, de fet, altres classificacions (Hesse i Sharpe, 1991) incorporen una categoria específica per recollir els estats que es podrien emmarcar en la tradició anglosaxona.

Aquesta classificació distingeix entre tres tipus de govern local. El primer tipus rep el nom de franconapoleònic i comporta un reconeixement constitucional del govern local però una dependència d'altres nivells de govern (essencialment centrals) pel que fa a prestació de serveis públics. D'acord amb aquest model, el fonament de l'existència del govern local se centra en la dimensió política més enllà del seu encaix funcional dins d'una estructura prestacional determinada. En aquest sentit, és interessant la distinció que fan els autors entre identitat comunitària i autonomia o autogovern. Els autors plantegen que aquest sistema situaria en una posició de més relleu la primera que la segona. Ara bé, aquesta distinció no deixa de ser curiosa si entenem que, des de Tocqueville, el mateix fonament de la identitat política comunitària està lligat a la idea d'autonomia. De fet, d'acord amb el seu plantejament del model francès, la vinculació entre els diferents nivells de govern i, en concret, la tutela que s'estableix sobre el govern local gairebé neutralitza cap component efectiu d'identitat política més enllà dels estrictament simbòlics. Els autors admeten que aquesta caracterització s'ha d'aplicar amb moltes precaucions a la resta d'estats del grup (Itàlia, Bèlgica, Portugal i, a més distància, Grècia).

El segon tipus de govern local identificat per Hesse i Sharpe (1991) rep el nom d'*anglo*. En aquesta tipologia el govern local no gaudeix de garantia constitucional però no està tutelada per les institucions centrals i es caracteritzaria per un cert enfrontament en la defensa de visions antagòniques. En aquest cas, els autors inclouen dins d'aquesta categoria el Regne Unit, Irlanda, Canadà, Austràlia i, amb matisos, els Estats Units i Nova Zelanda. El tercer tipus distingit pels autors és el nord i el centre europeus. En aquest cas, les relacions entre govern central i govern local es podrien assimilar al model anglo, però amb una garantia pel que fa al seu àmbit funcional. Seria el cas on el nivell local desenvolupa un volum més elevat de competències, protegides amb un sistema estatutari de poders. Aquest model estaria configurat pels sistemes locals de Noruega, Suècia i Dinamarca en un primer grup, però també hi encaixarien Àustria, Suïssa, Alemanya (en el moment de la publicació de l'estudi, l'Alemanya Federal), Holanda i Japó.

Cal dir que aquest model aporta, com a mínim, dos avantatges respecte al model de Page i Goldsmith. D'una banda, resol el problema de la ubicació del grup anglosaxó amb la creació d'una tipologia diferenciada i, de l'altra, i de fet guarda una certa relació amb l'anterior, resulta més inclusiu, atès que fa referència a sistemes de govern local més enllà de l'àmbit europeu clàssic. En aquest sentit, en ampliar l'abast de l'anàlisi, s'aprecien amb més claredat els caràcters distintius d'aquest grup i la justificació de creació d'una categoria pròpia queda argumentada més clarament. De fet, aquest element, la localització dels sistemes propis dels estats de tradició anglosaxona, era un dels aspectes que tenien un pitjor encaix en aquest sistema. Si bé John (2001) havia justificat a partir de criteris essencialment funcionals la inclusió d'aquests casos en el

grup nord-europeu, el cert és que aquest fet representava una de les febleses de la que és una de les grans virtuts del model proposat per Page i Goldsmith, la simplicitat i la seva capacitat explicativa de manera intuïtiva.

El contrast entre les dues propostes sembla que ofereix una via per superar les mancances d'ambdós models. És cert que no podem detenir-nos en l'anàlisi dels detalls de cada sistema, atès que el resultat no serien categories de classificació sinó descripció de casos. Ara bé, també sembla clar que el grup d'estats de tradició anglosaxona encaixava de manera forçada en la classificació de Page i Goldsmith. Alhora, però, un excés de rigor en la identificació i l'argumentació de criteris també esdevé disfuncional i dificulta una bona argumentació dels models. En resum, l'explicació del model de Hesse i Sharpe com una ampliació del model de Page i Goldsmith amb una justificació basada en la morfologia i el nivell i la garantia prestacionals hauria de ser suficient i és, alhora, més satisfactòria en termes de validesa per a la major part dels estats inclosos en aquests estudis.

Aquestes tipologies són, molt probablement, les que han tingut més èxit entre els autors i són les que es continuen utilitzant més habitualment. Així, la major part d'anàlisis posteriors les prenen com a plantejaments de base per a la construcció d'esquemes teòrics on aquestes classificacions esdevenen les variables independents dels models. Les diferents propostes solen implicar la introducció d'alguns matisos amb objectius diferents i que es van reforçar amb la incorporació en els estudis comparatius dels estats que havien compost l'antic bloc de l'est d'Europa i les noves democràcies sorgides de la reconfiguració de les fronteres europees de la darrera dècada del segle xx. En aquest sentit, Loughlin, Hendriks i Lidström (2010), en un dels

darrers esforços en aquesta línia, els col·loquen en una categoria pròpia, diferent de les anteriors. Swianiewicz (2014) porta a terme una anàlisi empírica per distingir funcionaments diferents dins d'aquesta macrotipologia de "noves democràcies" i en distingeix cinc grups. La lògica de la classificació torna, però, al plantejament inicial de Page i Goldsmith (1987): funcions situades en el govern local, discrecionalitat en la gestió d'aquestes funcions i accés a les polítiques de nivells superiors.

Pel que fa als intents de construir un marc analític de les mateixes tipologies, una metaanàlisi, la proposta de Heinelt i Hlepas (2006) planteja la distinció de les tipologies en dos grups: d'una banda, aquelles que analitzen els sistemes locals de manera vertical, prenent la lògica de les relacions entre els municipis i els nivells de govern superiors, i l'horitzontal, aquella que pren com a criteri la relació entre els òrgans de decisió interns dins dels municipis. En aquest sentit, l'anàlisi que he efectuat fins al moment recolliria essencialment les tipologies que s'emmarcarien en la primera d'aquestes tipologies. Cal dir que, efectivament, la proposta de Heinelt i Hlepas permet distingir la lògica a què fèiem referència inicialment, però probablement el criteri va més enllà d'estrictament "la relació" de forma oberta i preferiria referir-m'hi com "la posició institucional".

En efecte, si ens plantejem quin és el paràmetre que posen de manifest la major part de les propostes, hi hauria els criteris que destacàvem al principi amb un matís fonamental, que seria la pràctica desaparició dels elements de naturalesa estrictament política de la construcció. Així, a mesura que les classificacions que Heinelt i Hlepas situen en aquest grup van anar desenvolupant-se, van tendir cada vegada més a una anàlisi basada en el vessant prestacional i de provisió de serveis i que deixava de banda

els plantejaments estrictament lligats a la naturalesa política de la institució. El plantejament que recullen aquestes classificacions parteix, a més, d'una dificultat conceptual afegida i és l'enorme dependència dels factors historicoinstitucionals (*path dependence*, en terminologia anglosaxona) en la seva definició. És probablement en bona mesura a causa d'aquest motiu que pràcticament tots aquests models porten a un lloc relativament similar, tot i que amb algunes variacions, per descomptat. Tots acaben en versions corregides de la tipologia inicial de Page i Goldsmith del 1987, que ja recollia la tipologia que he considerat com a seminal, que és la de Humes i Martin, del 1961.

La segona gran tipologia de Heinelt i Hlepas (2006) recull la dimensió política en la materialització de la forma de govern i en les relacions entre les diferents estructures de decisió dins del municipi. En aquest cas, les tipologies estan més netament diferenciades i, tot i que són coincidents en la matèria, els criteris estan menys juxtaposats.

Mouritzen i Svava (2002) porten a terme una classificació que es basa en bona mesura en les diferents opcions de lideratge dins de l'organització política municipal i construeixen una tipologia a partir de quatre tipus ideals o purs que no pretenen resumir totes les característiques de manera descriptiva (Mouritzen i Svava, 2002: 55).

Els quatre tipus quedarien definits de la manera següent:

- El model de l'alcalde fort: els alcaldes electes són la figura clau per a la funció executiva.

- El model de lideratge de comitè: existeix una figura de lideratge que pot tenir un nom d'alcalde o no. Una part de les responsabilitats executives estan en mans d'aquesta figura i la resta recauen sobre diferents òrgans col·legiats, formats per electes i en alguns casos per electes i professionals.
- La fórmula col·lectiva: el mecanisme de decisió se situa en un òrgan col·legiat que és el responsable de totes les funcions executives. Aquest cos estarà format per electes i l'alcalde, que presideix l'òrgan.
- El model del consell i el gerent: totes les funcions estan en mans d'un administrador professional. L'alcalde només té funcions de tipus simbòlic i cerimonial.

Les tipologies de Mouritzen i Svava són producte de la convenció de tres principis bàsics per al funcionament de les autoritats polítiques: el principi del ciutadà mitjà (*layman rule*), el principi de lideratge polític i el principi de professionalisme. La convenció dels tres principis en jocs de contrapesos que poden tenir més protagonisme de l'un o de l'altre dona lloc a cadascun dels models. Cal dir que els autors plantegen aquesta lògica de tres principis bàsics aplicats al govern local, tot i que, de manera general, podrien ser tres principis bàsics de qualsevol funcionament de qualsevol nivell de govern.

Si la tipologia de Mouritzen i Svava parteix d'una lògica específicament desenvolupada per al govern local, Bäck (2005) proposa una classificació que es basa en una visió adaptada de les classificacions constitucionals bàsiques on afegeix dues dimensions



proposades per Haus, Heinelt *et al.* (2005), però que, en principi, Bäck proposa una distinció en quatre tipologies:

- Govern d'assemblea: el poder executiu està en mans d'un comitè o un consell que recull l'estructura proporcional de l'assemblea deliberant (o òrgan plenari).
- Parlamentarisme: l'executiu és en mans d'un consell o comitè, triat per l'òrgan plenari (per elecció, no per representació proporcional).
- Presidencialisme: hi ha un alcalde triat de manera separada que escull els membres del seu gabinet, independentment de la composició de l'òrgan plenari.
- Semipresidencialisme: l'alcalde s'acompanya d'un consell o gabinet que té la confiança de l'òrgan plenari.

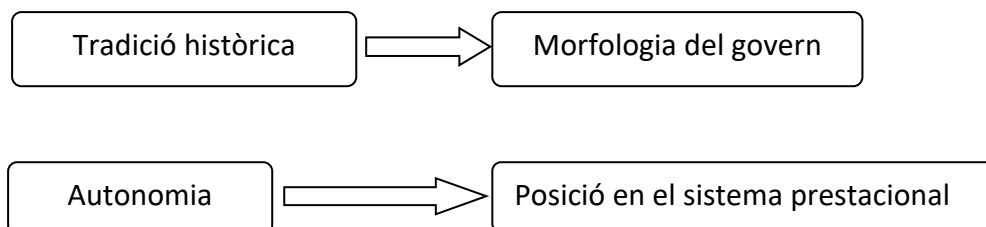
En aquest cas, les dues tipologies poden interactuar i es poden explicar conjuntament; en certa mesura, es complementen sense entrar en contradicció directa. De fet, aquestes dues tipologies poden també aplicar-se de manera conjunta amb les propostes de Page i Goldsmith i de Hesse i Sharpe. Així, Heinelt i Hlepas (2006) treballen conjuntament amb les tipologies de Hesse i Sharpe (1991) i Mouritzen i Svava (2002). El resultat d'aquest encreuament (Heinelt i Hlepas, 2006: 35) dona lloc a un mapa acolorit on destaca el bloc dels països de configuració franconapoleònica, que queden tots acolorits dins de la tipologia de l'alcalde fort.

Aquest resultat no fa sinó reforçar la visió intuïtiva plantejada originalment. La clàssica distinció elaborada a partir de factors fonamentalment historicoinstitucionals funciona, encara que sigui de manera general i sense entrar gaire en detalls. Els problemes, de fet, es plantegen justament en aquest punt: en el moment en què s'hi pretén entrar de manera més detallada. Aquest fet posa de manifest el pes de la tradició historicoinstitucional en el desenvolupament dels trets característics de cada sistema, però també d'una certa interrelació interna entre els diferents components que actuen com a criteri per a l'elaboració de les tipologies. Així, reprenent un fil anterior, Heinelt i Hlepas (2006) consideren que aquest conjunt de tipologies responen essencialment a les relacions verticals entre el nivell municipal i la resta de nivells (s'entén que superiors). En aquest punt, la forma en què s'han construït i aplicat les tipologies desvia aquest criteri relacional cap a un criteri més proper a la posició institucional des d'una perspectiva essencialment prestacional. De fet, els autors operacionalitzen la construcció de la tipologia a partir de dos indicadors: les responsabilitats dels municipis en la provisió de serveis, en especial de serveis socials, i l'autonomia financera dels municipis, en especial en l'establiment i la recaptació dels ingressos propis i en la discrecionalitat en l'ús dels fons procedents de nivells de govern superior. En la proposta, el model es completava amb la incorporació del percentatge de despesa municipal sobre el PIB.

L'operacionalització d'aquests indicadors ajuda a posar de manifest la intensa relació entre els diferents elements, de tal manera que pràcticament queden relacionats inevitablement en una definició circular. En aquest sentit, doncs, les anomenades *tipologies de relacions verticals* queden afectades per la interrelació dels seus

components. La morfologia dels governs municipals està marcada de manera intensa per l'origen i la tradició històrica del model institucional. Així, tots els països de tradició franconapoleònica presenten una estructura del govern local altament fragmentada i amb nuclis de poca grandària. D'altra banda, l'autonomia dels municipis es defineix a partir de les funcions assignades i del pressupost que poden gestionar, i aquesta convenció es correspon amb un model determinat de govern local, que podem situar essencialment en els sistemes centreeuropeus (o del Rin) i nòrdics (o escandinaus).

**Figura 1. Tipologies i lògiques sistèmiques**



I, ahora, la tradició històrica esdevindrà també un factor fonamental en l'explicació del desenvolupament de l'estat del benestar i, en conseqüència, en la posició dels governs municipals en el sistema prestacional (Sellers i Lidström, 2007). De fet, Sellers i Lidström porten a terme un interessant experiment en el qual s'apropen a la posició sistèmica del govern local a partir de les classificacions de tipologies d'estat del benestar (Esping-Andersen, 1990; Huberi Stephens, 2001) i de les funcions que aconsegueixen els municipis en aquest marc. Els autors treballen amb un índex que inclou indicadors sobre les capacitats del govern local —que implica protecció constitucional de l'autonomia local; representació corporativa dels governs locals; percentatge de recursos humans del sector local; percentatge de despesa pública;

percentatge d'ingressos en tributs locals; capacitat fiscal, i capacitat fiscal i politicoadministrativa— i indicadors de supervisió dels governs locals —on intervenen l'existència d'una autoritat supervisora; l'elecció de l'executiu local per part d'una autoritat supramunicipal; el control supramunicipal de la forma de govern; el cos de funcionaris municipals; la supervisió politicoadministrativa, el percentatge de subvencions sobre els ingressos municipals; l'autonomia fiscal municipal; la supervisió de l'endeutament municipal, i la supervisió fiscal.

Els resultats són relativament poc concloents per a bona part dels estats analitzats en funció d'aquestes dues dimensions i de la seva classificació en termes d'estat del benestar, però són molt esclaridors en relació amb els estats que habitualment se situen en les classificacions d'estat del benestar més intenses (escandinava o nòrdica). Aquests estats quedarien situats de manera separada (només amb l'excepció del Japó, que els autors situen en una posició similar) en el quadrant que identifica un nivell més elevat de capacitats locals acompanyades d'un grau més alt de supervisió per part de governs superiors. Sellers i Lidström (2007) posen de manifest la interacció entre aquests dos elements (funció del govern local i estat del benestar) i justifiquen en part aquest fenomen en fonaments de naturalesa historicoinstitucional. De fet, i tot que no ho consideren una característica necessàriament present en tots els estats del grup, fan referència a l'existència d'un govern local “nacionalitzat”, que, en definitiva, fa que en aquests estats el govern local representaria una estructura estatal dins del procés de prestació de serveis i de garantia de drets.

Es tornen a posar de manifest així les dificultats per construir tipologies que no estiguin inevitablement influïdes per una explicació historicoinstitucional i, alhora, facin front a

la dificultat en la definició i l'ús del concepte d'*autonomia local* (que ocupa l'apartat següent). En qualsevol cas, i tenint en compte la distinció elaborada per Heinelt i Hlepas (2006), sembla que les tipologies incloses en la seva segona agrupació —que fan servir com a criteri les relacions horitzontals entre els òrgans del mateix municipi— pot manifestar una certa distància respecte d'aquesta *path dependence*.

### **3.3. L'autonomia del govern local, un principi de difícil definició i més complexa garantia**

L'autonomia municipal ha estat un dels aspectes que han centrat més l'interès dels estudis, no solament dels centrats en els governs locals sinó també d'altres d'abast més general. Així, el text clàssic d'Alexis de Tocqueville (Tocqueville, 2011) recollia la rellevància de la garantia de l'autonomia local com un element imprescindible per a un bon desenvolupament democràtic. A partir, entre d'altres, d'aquestes tradicions, la recurrència del concepte és habitual tant en els textos normatius com en la literatura i ha estat un eix articulador de la major part dels subsistemes municipals europeus. Tant és així que, el 1985, els 47 membres del Consell d'Europa van subscriure la Carta Europea de l'Autonomia Europea de l'Autonomia Local. La carta es va constituir en un document de referència per al disseny i la reforma dels sistemes locals prenent com a base una definició d'autonomia de contingut ampli. En aquest sentit, l'abast de

l'autonomia local d'acord amb aquest document podria distingir-se entre autonomia exògena i autonomia endògena.

Pel que fa a l'autonomia exògena, es podria definir com la capacitat d'actuar en un àmbit determinat sense la intervenció d'altres nivells de governs. Cal tenir present que aquesta és una circumstància molt discutible avui dia perquè tots els nivells de govern experimenten "ingerències" d'altres nivells. La interrelació constant entre diferents nivells de govern es configura com una realitat difícil d'evitar i definitòria, en bona mesura, del model contemporani d'estructures institucionals i del mateix concepte de governança. Més enllà de la dificultat intrínseca per assolir aquest principi i per definir-lo de manera aplicada, la carta estableix a l'article 4 un conjunt de criteris per delimitar la capacitat de les entitats locals per actuar i els límits a l'exercici de l'activitat d'altres institucions.

Amb relació a l'autonomia endògena, la carta fa menció de manera específica a la suficiència pressupostària i de recursos i a la capacitat d'autoorganització en relació amb les estructures administratives. La carta no preveu explícitament una protecció en l'establiment de criteris de funcionament polític. Aparentment, aquesta dimensió de l'autonomia, que podria fer referència a la llibertat de les comunitats polítiques locals o municipals per establir una fórmula pròpia d'organització política, no ha estat gaire considerada en la literatura comparada com un factor que s'hagués de tenir en compte en la construcció del concepte d'*autonomia local*. De fet, Sellers i Lidström (2007) inclouen d'alguna manera aquest aspecte amb la denominació de control supralocal de la forma de govern i només atribueixen a quatre dels estats tractats un nivell inferior al màxim establert: Suïssa, Canadà, els Estats Units i Austràlia.

La literatura ha discutit sovint quin és el contingut del principi i ha plantejat un ventall de visions sobre la matèria que cobreixen diferents aspectes. Clark (1984) proposa una estructura de definició del concepte que inclou dos principis, ja enunciat clàssicament per Bentham (1970): iniciació i immunitat. El primer es correspon amb la capacitat dels governs locals d'iniciar el desenvolupament de tasques que es considerin del seu interès. D'altra banda i de manera complementària, la immunitat es definiria com la capacitat d'actuar sense intervenció per part d'altres nivells de govern, específicament el central. Aquesta classificació distingeix quatre tipologies:

Tipus 1: iniciativa i immunitat

Tipus 2: iniciativa sense immunitat

Tipus 3: sense iniciativa però amb immunitat

Tipus 4: sense iniciativa i sense immunitat

L'autor descriu a escala teòrica els quatre models que cobreixen tot el ventall d'opcions ateses les variables, tot i que, des de la perspectiva pràctica, el tipus 3 sembla complicat d'aplicar. En qualsevol cas, Clark fa un exercici d'aplicació i conclou que la major part de les ciutats dels Estats Units i Canadà estarien en el tipus 4 —sense iniciativa i sense immunitat—, que en el nostre sistema rebria el nom de *desconcentració administrativa*. Es posen de manifest, així, les dificultats per protegir l'espai de l'autonomia local i com els intents per establir àmbits completament garantits no han tingut gaire èxit. Aquesta reflexió elaborada en aquell moment posa de manifest que la complexitat en la definició de l'autonomia local és inherent al

mateix enunciat del principi. De fet, considerant els textos clàssics de Tocqueville, no sembla que hi hagi hagut un moment en la història recent en què no hi hagi hagut com a mínim una percepció de constrenyiment en un sentit o en l'altre: en la limitació de la iniciativa i en l'erosió de la immunitat.

Gurr i King (1987) incorporen altres variables en l'anàlisi. Així, no tan sols tenen en compte les limitacions al principi d'autonomia exercides des del mateix sistema institucional, sinó també la relació amb grups econòmics i socials. Proposen la identificació de dues dimensions que determinaran el grau d'autonomia local de manera conjunta. La primera dimensió (tipus 1) inclourà els aspectes econòmics i socials esmentats i la segona (tipus 2) recollirà la construcció legal i institucional. Pel que fa al tipus 1, identifiquen tres criteris de limitació: límits en la recaptació local, l'activitat d'actors econòmics capaços de controlar l'agenda i la presència de grups i organitzacions que poden resistir-se a les polítiques públiques, influir-hi o modificar-les. Des de l'elaboració del model podríem dir que el pes dels elements inclosos en el tipus 1 s'ha fet més evident. Cal dir, però, que cada vegada més no són només els governs locals els que poden experimentar aquest tipus de limitacions i pressions, sinó que ho són tots els nivells de govern i és difícil afirmar quins ho són més o menys. En aquest sentit, si aquesta limitació es dona de manera general i sense que hi hagi necessàriament una gradació i una forma de mesura clara, és possible que s'hagués de considerar una circumstància contextual aplicable a tot el sistema institucional.

De fet, Wollmann (1990) afirma que la mateixa idea d'exercir una autonomia local completa és fonamentalment impracticable. La major part de governs locals —tot i que probablement els no locals també— han de funcionar en el marc d'unes limitacions



determinades. En un treball posterior (Wollmann i Goldsmith, 1992), els autors defineixen l'autonomia en funció de la seva capacitat d'influència en el benestar dels ciutadans. Tot i que els autors entenen el benestar com a conseqüència de molts altres factors, reconeixen que, en funció del nivell d'autonomia, els governs locals podrien exercir una influència rellevant en aquest àmbit. Un element que pot fonamentar aquesta voluntat de limitació és el fet que un nivell més elevat d'autonomia podria implicar més varietat de polítiques públiques (Goldsmith, 1995). Aquest fet pot ser vist des de perspectives diferents. D'una banda, aquesta pluralitat de plantejaments pot donar lloc a més innovació i impulsar iniciatives, però, alhora, implica reconèixer desigualtats i potser promoure moviments estratègics en funció dels serveis i de la pressió fiscal per part de la ciutadania (Tiebout, 1956; Sellers i Lidström, 2007).

Aquest fet probablement es vincula a la mateixa relació entre els conceptes d'*autonomia* i *discrecionalitat* (Vetter, 2007). La seva definició es basa específicament en les funcions i la llibertat per prendre decisions amb relació a la prestació dels serveis i deixa de banda de manera intencionada l'autonomia més estrictament vinculada a la política. D'acord amb l'autora, els municipis no utilitzen pràcticament mai l'autonomia política per incrementar el seu àmbit funcional o el nivell de capacitat d'elecció, sinó que la utilitzen en favor d'interessos clientelars (Vetter, 2007: 98). Val a dir que alguns esdeveniments en el nostre marc jurídic i polític podrien posar en dubte aquesta afirmació, com, per exemple, la posició dels municipis entorn de la reforma del 2013 de la Llei de bases en defensa de l'autonomia política i de la capacitat d'actuació dels governs municipals. La tradició municipalista catalana i espanyola s'ha basat en bona mesura en la defensa de la posició institucional dels municipis per a la

garantia d'una capacitat d'actuar i de desenvolupar polítiques pròpies, més enllà del que es podria considerar com a interessos clientelars. Sense un coneixement tan detallat d'altres contextos polítics i jurídics, *a priori* pot semblar que els mecanismes de representació corporativa dels governs municipals en els països escandinaus apuntarien també en un sentit similar (Sellers i Lidström, 2007).

Els esforços per construir enfocaments teòrics que permetin una comparació entre diferents subsistemes locals en relació amb la implantació del principi d'autonomia han estat una constant en la disciplina. De fet, aquests models s'han convertit en una nova línia per al desenvolupament de tipologies. Ara bé, el fet que cada tipologia parteixi d'una definició diferent dificulta una evolució en les propostes, tot i que es pot apreciar un esforç en la identificació de les dimensions del concepte i en el procés de definició d'indicadors mesurables. L'esquema proposat per Wollmann, McManmon, Bell i Brunori (Wollmann *et al.*, 2008) representa una proposta interessant per construir un esquema mesurable i comparatiu. D'entre totes les propostes amb aspiració comparativa (Sellers i Lidström, 2007; Hooghe i Marks 2001; Ivanyna i Shah, 2012), és la que se centra més específicament en l'anàlisi de la l'autonomia dels governs locals més enllà d'altres aspectes sistèmics, més vinculats amb la governança i els processos de descentralització.

Aquest model distingeix tres dimensions —importància del govern local, discrecionalitat i capacitat— i després porta a terme un valuós esforç de determinació d'indicadors quantificables (Wollmann *et al.*, 2008). L'índex resultant, que els autors apliquen als subsistemes locals estatals dels Estats Units, destaca per la seva capacitat ordinal, però probablement se centra excessivament en els components funcionals i

financers —com la major part de treballs, com s’ha pogut veure— i no entra en els nivells d’influència, en la capacitat per definir el sistema i de pressionar per al desplaçament competencial (en qualsevol sentit) o en la capacitat de definició de la seva estructura política i institucional.

En resum, les diverses i no sempre congruents definicions d’autonomia s’han basat més en l’activitat prestacional que no pas en la política, tot i que, normalment, localitzaven la rellevància del principi en aquest segon àmbit. Aquest fet ha derivat en construccions teòriques basades en els *outputs* i en la capacitat per definir serveis i polítiques i no tant en la capacitat primigènia d’articular interessos i vertebrar sensibilitats. La conseqüència d’aquesta operacionalització és que, en perspectiva comparada, s’atribueix un grau d’autonomia més elevat a aquells sistemes que privilegien els governs locals en termes pressupostaris i funcionals per davant de la seva capacitat d’incidència en el sistema polític. Això fa que els sistemes nòrdics i centreeuropeus, on els governs locals són una peça fonamental en el desplegament de l’estat del benestar, se situïn sempre en els trams superiors en les valoracions d’autonomia<sup>6</sup> i, en canvi, els models associats als països del sud d’Europa se situïn per darrere.

En aquest sentit, val la pena plantejar-se la validesa d’un model d’anàlisi que justifica la rellevància del principi d’autonomia en una visió liberal de sistema de contrapesos i d’atomització dels mecanismes de canalització de les demandes i la representació, per

---

6. Com a bon exemple i també interessant treball en aquest àmbit, val la pena esmentar el projecte sobre l’índex d’autonomia de les autoritats locals (Local Authority Index, LAI), impulsat per la Comissió Europea: [http://www.uni-potsdam.de/cost-locref/wp-content/uploads/2016/01/LAI\\_FINAL-REPORT.pdf](http://www.uni-potsdam.de/cost-locref/wp-content/uploads/2016/01/LAI_FINAL-REPORT.pdf) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/self\\_rule\\_index\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf).

privilegiar després una visió maquinal amb un fort component operatiu. En resum, es defensa l'autonomia per a la institució política però es mesura en funció del funcionament com a administració perifèrica i prestacional.

### **3.4. Els governs locals: entre la prestació, la representació i el govern**

El plantejament sobre la funció i la posició dels governs locals en el sistema institucional és un element que ha estat present en els debats de la disciplina, però sovint no s'ha abordat de manera específica, sinó que ha format part d'altres discussions teòriques. En el fons, altres línies de reflexió a què he fet referència queden afectades per aquest plantejament —les tipologies, la definició d'autonomia i la cerca d'una grandària òptima en són exemples. La doble visió sobre la funció dels governs locals —i, de fet, de qualsevol nivell de govern— es planteja a partir d'un desenvolupament determinat del mateix estat que, d'una manera més o menys intensa, podríem anomenar *estat del benestar* i de les seves tipologies (Esping-Andersen, 1990).

La tradició liberal, amb variacions en funció dels condicionaments propis de cada època històrica, planteja un encaix dels governs municipals en una lògica d'atomització del poder i de construcció de sistemes de pesos i contrapesos com a garant d'un millor funcionament de la democràcia. És en aquest punt on rau la defensa de l'existència d'estructures territorials o de l'autonomia local (Tocqueville, 2011). Aquest

plantejament parteix d'una lògica on el municipi es configura com la comunitat política primigènia, d'expressió gairebé natural. L'evolució d'aquesta línia de pensament enllaça, en certa mesura, amb la distinció dels municipis com aquells que poden manifestar un lligam més directe entre l'estructura política i l'individu —d'alguna manera, l'afirmació repetida d'esdevenir el nivell de més proper al ciutadà i la defensa del principi de subsidiarietat. En aquesta línia cal situar una part rellevant dels estudis que analitzen les opcions d'un aprofundiment en les pràctiques democràtiques mitjançant tècniques diverses: mecanismes propis de la democràcia directa, aparells institucionals que pretenen canalitzar la participació i la deliberació ciutadana i, en general, la cerca d'instruments que permetin millorar el vincle entre la institució política i l'individu, que en l'àmbit municipal pren la forma de *veí*, un concepte molt més ampli i dúctil que d'altres com els de *nacional* o *ciutadà*, que s'utilitzen en altres estrats polítics i que gairebé sempre, a escala pràctica, són més limitadors en les capacitats i l'accés.

D'altra banda, John Stuart Mill és també identificat com un dels primers defensors del govern local. La seva posició es fonamenta en dos arguments. En primer lloc, els governs locals són fonamentals per al bon funcionament d'un sistema democràtic, perquè amplien les oportunitats de participació i permeten familiaritzar els ciutadans amb les pràctiques i els mecanismes del govern i de la política. D'altra banda, ja plantejava els possibles avantatges des d'un vessant aplicat a l'administració municipal. En aquesta perspectiva ja podem començar a veure la vinculació dels tres conceptes: representació, govern i prestació.

Tot i que els tres conceptes estan intrínsecament relacionats, l'evolució dels governs locals ha posat de manifest la dificultat per contemporitzar-los i oferir una solució adequada en les tres dimensions. Un dels elements que intervenen en aquest procés és la dissociació progressiva entre institució i comunitat política. Així, si bé alguns autors (King, 1993: 217) es posicionen entorn de la necessitat que els límits territorials i les delimitacions polítiques tinguin en compte les comunitats i l'existència de mecanismes d'identificació, en les darreres dècades la pràctica s'ha desenvolupat en el sentit invers, intentant adaptar les institucions polítiques a les necessitats prestacionals i de producció de serveis.

De manera paral·lela al desenvolupament aplicat per aquests plantejaments, la preocupació per la dinamització i la revitalització del nivell local com un espai de representació i govern s'ha mantingut viva. En aquest sentit, els estudis s'han desplegat des de diferents vies. D'una banda, anàlisis de fons que fan front a la matèria des d'una perspectiva de construcció i encaix essencialment teòric (com a exemples d'aquesta línia de treball podem esmentar: Wollmann, Goldsmith, 1992; Judge *et al.*, 1995; King i Stoker, 1996; Vetter, 2007; Denters *et al.*, 2014). Els autors se centren a situar l'abast i la profunditat de la dimensió de la democràcia local en el marc de les teories clàssiques de les ciències socials —des dels enfocaments normatius i de teoria política clàssica, l'elitisme, el pluralisme o l'elecció pública— i la construcció del concepte de democràcia local en el context de la disciplina.

Un segon plantejament seria el dels volums i els autors que han optat per fer un apropament mixt que implica un enfocament de marc general i desenvolupaments concrets per països (King i Pierre, 1990; Pickvance i Préteceille, 1991; Rao, 2000;

Caufield i Larsen, 2002; Baldersheim i Rose, 2010, en són bons exemples). Les propostes que he inclòs en aquest segon espai posen de manifest l'existència d'una doble perspectiva: d'una banda, els ancoratges teòrics i conceptuals i, de l'altra, la conveniència d'una proposta analítica i propositiva lligada a l'aplicació pràctica. En efecte, allò que es pot identificar com un clar avantatge respecte a altres nivells de govern, la proximitat i més opcions de translació al desenvolupament efectiu, implica també la necessitat d'una translació d'aquest plantejament teòric a una escala dimensionada al funcionament concret de cada sistema.

En un tercer àmbit pel que fa als nivells d'aplicabilitat trobaríem les propostes que es fonamenten en l'anàlisi del funcionament efectiu dels mecanismes i de desenvolupament i estudi de possibles instruments per a l'aprofundiment democràtic. En aquest sentit, s'han elaborat projectes de naturalesa i abast diferents. Val la pena destacar les diferents edicions dels estudis dedicats a la figura de l'alcalde (Bäck *et al.*, 2006; Egner *et al.*, 2006).

Aquest esquema en tres nivells permet analitzar en un tall transversal l'ancoratge teòric de la democràcia local, avaluar la seva plasmació en una lògica institucional determinada i dotar-la, també, amb un doble vessant empíric, de tipus científic però també de tipus aplicat. No deixa de resultar sorprenent, amb la facilitat que la disciplina pot desplaçar-se des dels plantejaments primigenis de la lògica representativa (Wollmann i Goldsmith, 1992; Judge *et al.*, 1995; Stoker, 1996; Vetter, 2007, entre d'altres), passant per la moderna configuració de les institucions i el vincle amb la comunitat (Pickvance i Préteceille, 1991; Burns, 1994; Rao, 2000; Haus *et al.*, 2005, entre d'altres) i aterrant en les funcions dels regidors, en l'abast i la rellevància

de l'elecció directa de l'alcalde o en els mecanismes concrets i aplicables per resoldre els problemes de deliberació (Bäck *et al.*, 2006; Egner, 2013, entre d'altres).

Així doncs, es pot concloure que els esforços teòrics per aprofundir en la perspectiva de representació i fonament democràtic del govern local han estat amplis i afecten totes les facetes possibles de la matèria. En termes generals, a més, no hi ha gaire elements que hagin posat en dubte les virtuts d'un sistema local basat en principis democràtics i que respongui directament davant d'un electorat; les confrontacions entre aquesta opció i la possibilitat d'una estricta maquinària administrativa perifèrica han estat més un recurs per al desenvolupament teòric que no pas una proposta efectiva de trànsit cap a un altre tipus de model. Val la pena destacar en aquesta línia l'esquema d'anàlisi que planteja Beetham (1996) amb la finalitat de dissecionar la naturalesa política i democràtica del govern local i que inicia el seu plantejament en preguntes que es qüestionen des de la mateixa necessitat d'un sistema elegit en el nivell local; quins canvis caldria aplicar per fer-lo més democràtic —i si aquests canvis són desitjables i aplicables—, i com es pot assolir la democràcia a escala local més enllà de les estructures formals de govern. El valor de l'esquema analític potser supera la capacitat conclusiva i l'autor determina que les estratègies per aprofundir en la democratització del nivell local han d'implicar millores en termes d'*accountability*, *responsiveness* i representativitat. En qualsevol cas, però, la profunditat i la capacitat de traslladar la discussió a diferents escales és un valor del debat de la matèria en l'àmbit local que no sempre és present en altres sistemes institucionals.

L'enorme atenció prestada a la naturalesa representativa del govern local queda equilibrada perfectament amb els esforços centrats en l'àmbit prestacional.



Comparteix, a més, el fet d'identificar ancoratges en les teories liberals clàssiques. És interessant, de fet, veure com les dues línies es desenvolupen de manera conjunta i, en certa mesura, troben un suport mutu. El mateix Mill destacava la capacitat d'administració com un avantatge respecte a altres nivells de govern (Mill, 1952). Així, en la mesura que es va estendre la lògica prestacional del mateix estat i que el govern local va adquirir més responsabilitats en aquest àmbit, les necessitats de sofisticació de l'estructura institucional i d'adaptació a aquestes funcions es van incrementar. L'evolució, molt probablement, no va ser ni lineal ni paral·lela en els diferents estats. Sellers i Lidström destaquen el paper de les primeres estructures locals, originàriament lligades a les parròquies, en la provisió de serveis i béns vinculats al benestar ja des del 1760 (Lidström, 2001; Sellers i Lidström, 2007). De fet, els autors destaquen que les localitats sueques gaudeixen de poders per actuar de manera autònoma ja des del seu establiment formal el 1862.

El procés per garantir un bon desenvolupament dels serveis públics sovint ha avançat en un sentit diferent de les propostes realitzades per aprofundir en les vies democràtiques vinculades a la lògica de la representació de la comunitat. En una dicotomia latent i constant, bona part de les reformes que s'han portat a terme en un context comparat han prioritzat la introducció de mecanismes per a la millora en la provisió de serveis que no pas el reforç dels vincles polítics i representatius. En una anàlisi transversal de bona part de les reformes empreses per part dels països europeus, es pot observar que la major part de les transformacions institucionals del govern local han estat vinculades amb la garantia d'una provisió efectiva i eficient dels serveis públics. Així, els mecanismes previstos plantegen elements com ara la

incorporació (o l'enfortiment) de personal directiu o la posició de la figura del CEO en l'estructura municipal, la cooperació multinivell i intermunicipal, l'aplicació d'instruments previstos en el *new public management* —externalització de serveis i agencialització dels governs locals—, així com els diferents processos d'amalgamació i de reubicació de les funcions i els serveis públics, o fins i tot els debats sobre la posició institucional del segon nivell. Tots estan destinats a vetllar per una millora en la capacitat prestacional dels ens locals.

De fet, sovint, la discussió al voltant de la morfologia del govern s'ha lligat més a aquest segon àmbit, la millora de la capacitat prestadora, que no pas a la naturalesa representativa i política del nivell local. Així, una part important dels debats i les discussions s'han centrat a fer més executiu el govern, bé sigui desplaçant l'exercici material de la capacitat cap a òrgans o figures de naturalesa no electiva sinó professionalitzada, o bé acumulant funcions i atribucions en estructures o càrrecs determinats, com seria el cas de l'alcalde. No entraré en aquesta secció en la matèria de manera profunda; ara bé, és rellevant posar de manifest que la posició del govern se situa en el fulcre d'una palanca que confina les dues forces, la representació i la prestació, que sovint poden actuar de manera contraposada. Aquesta lògica contraposada entre prestació i representació acaba essent un element present en pràcticament qualsevol discussió.

### **3.5. Grandària i govern local, la cerca del govern local òptim**

La grandària ha estat un tema recurrent en els debats i les discussions en l'àmbit de la ciència política i de manera potser més intensa en l'àmbit local. En el seu treball, Dahl i Tufte (1973) fan un recorregut pel trànsit que en el pensament i en les pràctiques democràtiques havia experimentat el concepte de la grandària. De fet, bona part de les reflexions que hi recullen són presents d'una manera o d'una altra en la literatura posterior sobre la matèria i, també, en aquella que fa referència a la grandària en el govern local. Si bé hi ha molts elements comuns que cal destacar, potser val posar de manifest des de l'inici un enfocament que no ha estat gaire present en la discussió més enllà del govern local: la visió d'òptim des del punt de vista de l'eficiència econòmica. L'estructuració de l'estat en fórmules articulades subestatalment sovint ha atret l'atenció de la literatura en la discussió sobre una grandària òptima (Olson, 1969; Mirrlees, 1972; Oates, 1972). En canvi, els nivells de govern superiors territorialment i, molt en particular, l'estatal són sotmesos molt poques vegades a un judici en termes d'òptim econòmic. Aquesta darrera línia d'argumentació ha quedat bàsicament restringida a l'àmbit local de manera exclusiva. Així doncs, en l'àmbit local, la discussió sobre l'òptim o la grandària adequada es plantegen fonamentalment des d'aquestes dues perspectives: d'una banda, la discussió en termes de funcionament democràtic i de creació d'unitats polítiques que millorin la seva mecànica; de l'altra, la discussió en termes econòmics, que se centra, essencialment, en la perspectiva prestacional i en una provisió eficient de serveis.

Ara bé, amb relació al debat pel que fa a la visió democràtica, la resta d'arguments de Dahl i Tufte són, en essència, les bases per a la discussió sobre aquesta problemàtica

que han ocupat de manera més habitual els autors. De fet, en els primers capítols d'aquest treball es porta a terme un repàs pel trànsit en la posició dels autors clàssics i es posa en relleu com l'increment de la grandària va deixar de veure's com un entrebanc per al bon funcionament democràtic en un moment donat, per ser vist, fins i tot, com un avantatge. Els autors s'aturen també en la reflexió sobre el mateix concepte de grandària, que, tot i que pot semblar molt evident, ja identifiquen com una variable d'operacionalització no sempre unívoca. Aquest aspecte, de fet, pot ser encara més rellevant en el cas del govern local.

Sovint, el terme *grandària* s'interpreta de manera gairebé automàtica en termes de població i, més en concret, en el seu nombre total. Aquesta operacionalització genera, però, algunes dificultats i, en el cas del govern local, pot comportar la introducció d'alguns biaixos i distorsions. Els autors, de fet, s'aturen en l'anàlisi de les diferents dimensions i interpretacions del concepte *grandària* i, si bé és cert que opten per una interpretació en termes "absoluts" —que en bona mesura fan referència a població d'una manera o d'una altra—, també val la pena destacar que veuen la necessitat d'aclarir-ho i que inclouen altres dimensions, com ara l'extensió territorial o la concentració, que sovint no ha rebut un tractament adequat en l'àmbit local.

Aquest volum té també un interès especial, atès que posa de manifest els principals problemes amb què s'enfronta aquesta discussió: d'una banda, la dificultat per estudiar de manera empírica aquesta matèria i oferir-ne evidències i, de l'altra, i en certa mesura relacionades, les diverses contradiccions existents tant des de la perspectiva teòrica com en l'experiència pràctica. En efecte, arguments que es poden fer servir en un sentit poden tenir també sentit interpretats de manera diametralment

oposada (Dahl i Tufte, 1973: 15) i, sovint, no es disposa d'evidències empíriques, ni de formes consistents d'obtenir-les, que permetin assolir conclusions clares.

Aquest debat, amb les dificultats que ja van posar de manifest Dahl i Tufte, ha gaudit de més popularitat en l'àmbit dels estudis locals que en altres línies de la disciplina. Aquesta qüestió ha estat una preocupació prioritària en bona part de les agendes de reforma del govern local i molts estats han portat a terme reformes que hi incidien (Denters *et al.*, 2014). De fet, l'estudi *Size and Local Democracy* (Denters *et al.*, 2014) es configura com un dels treballs que analitzen aquest tema de manera més detallada i meticulosa en l'àmbit del govern local. Els autors parteixen d'alguns dels plantejaments que recollien Dahl i Tufte, ampliat per les hipòtesis i els models teòrics posteriors, i aporten una estructura teòrica i conceptual més gran i un volum rellevant de dades empíriques recollides *ad hoc* i tractades de manera curosa i consistent per als quatre estats participants. De fet, potser aquest darrer aspecte seria un dels pocs elements que podrien introduir algun matís que caldria tenir present, atès que l'estudi se centra estrictament en quatre països: Suïssa, Noruega, Dinamarca i Suècia. Ara bé, el fet que la informació hagi estat recollida de manera homogènia i específica per a aquest estudi en els països participants i l'elevat nombre d'observacions aportades per a cadascun converteixen aquest estudi en un dels treballs que més seriosament i de manera més consistent han abordat aquesta qüestió. El plantejament de l'estudi parteix de dos escenaris identificats amb els escenaris de la novel·la de Jonathan Swift, *Els viatges de Gulliver*, i oposa Lil·liput i Brobdingnag com a exemplificadors dels arguments a favor de la petita o de la gran escala en l'àmbit de la democràcia.

Cal destacar d'aquest treball l'estructuració dels paràmetres que analitza i el nivell de concreció. El treball de Dahl i Tufte posava sobre la taula alguns fonaments, tot i que era relativament poc detallat i la manca de dades específiques limitava la profunditat dels plantejaments analítics. En aquest sentit, cal valorar molt positivament l'articulació del llibre, que vincula clarament diferents elements que poden intervenir en la discussió sobre grandària i democràcia amb la formulació d'hipòtesis, contrastades a partir d'informació quantitativa recollida específicament. El volum, doncs, ofereix molta i rellevant informació amb un desplegament de mitjans i observacions important, però té dificultats a l'hora d'identificar les relacions clares a què aspirava. De fet, els autors conclouen:

“There is some weak empirical support for the validity of the Lovely Lilliput argument. For a number of indicators we find evidence that increased population size has a negative effect on the quality of local democracy. Where we find these effects, however, they are typically weak (both in a relative and an absolute sense) and not robust. The effects are most pronounced in the smallest municipalities. In sum, small may not be beautiful, but it has its attractions” (Denters *et al.*, 2014: 315). En resum, els autors identifiquen relacions, no sempre tan fortes o tan clares com voldrien, en alguns indicadors, però l'anàlisi conjunta d'aquests indicadors no en permet una conclusió clara, tot i que els autors sembla que s'inclinen per la hipòtesi que les unitats de menor volum poblacional tenen un millor comportament en termes de qualitat democràtica.

D'altra banda, la literatura econòmica i de gestió pública ha discutit també de manera habitual la qüestió de la grandària i els òptims poblacionals vinculats a la prestació de

serveis. Les variables que s'han incorporat habitualment en aquesta anàlisi són el volum de servei, el volum de població i la dispersió (Bel i Warner, 2015; Ladd, 1992). La literatura sobre aquesta matèria és abundant i, si bé els primers plantejaments sobre la necessitat d'un ajust entre prestació de servei i demarcació territorial tenien un contingut essencialment teòric (Olson, 1969; Oates, 1972; Tiebout, 1956), els estudis més recents es basen en metodologies de perfil empíric. La formulació de les hipòtesis varia, tant en la configuració de les possibles interpretacions del terme *grandària* com en la identificació de la variable independent. En alguns casos, els autors se centraran en termes estrictament vinculats a l'eficiència econòmica en costos de provisió del servei (Dollery *et al.*, 2007; Andrews i Boyne, 2009; Lago-Penas i Martinez-Vazquez, 2013); en altres ocasions es treballa amb variables vinculades al resultat en la prestació del servei o altres factors més qualitius vinculats a la provisió i també altres que se centren en la satisfacció o percepció de l'usuari del servei (Boyne, 1995).

El treball de Byrnes i Dollery (2002) aporta una anàlisi interessant de la literatura sobre aquesta matèria i permet valorar un ampli ventall d'estudis que analitzen aquesta qüestió. Els autors seleccionen 22 recerques desenvolupades entre els anys seixanta i el 2001 que se centren en la relació entre la grandària poblacional i les economies d'escala a partir d'una metodologia empírica, tot i que amb importants variacions en el nombre de casos i els models d'anàlisi. Entre aquestes recerques, tres conclouen amb la identificació d'economies d'escala (McDavid, 2001; Nicholson i Topham, 1975; Smet i Nonneman, 1998), i les altres presenten situacions diferents —la no-identificació d'economies d'escala, la identificació d'efectes mixtos o, fins i tot, l'existència de "diseconomies d'escala". En conjunt, les anàlisis empíriques sobre aquesta qüestió

ofereixen resultats heterogenis i poc conclusius (Drew *et al.*, 2016; Byrnes i Dollery, 2002; Dollery *et al.*, 2012; Lago-Penas i Martinez-Vazquez, 2013, entre d'altres) i fins i tot es podria dir que, d'acord amb les evidències de què es disposa en aquest moment, és difícil afirmar la relació de la generació d'economies d'escala amb el canvi de grandària.

Cal dir, en qualsevol cas, que la major part d'aquests estudis han de fer front a dificultats materials en el moment d'emprendre aquest objecte d'estudi. En primer lloc, la dificultat per mesurar adequadament el concepte *grandària*. En efecte, la major part d'estudis tendeixen a mesurar la grandària estrictament a partir del volum de població. En realitat, aquesta formulació pressuposa que el volum de població és un indicador del volum de servei i, alhora, obvia el problema de la ubicació de la població en el territori. Pel que fa al primer aspecte, els models teòrics solen parlar de volum de servei i de manera habitual aquest volum de servei en el govern local s'ha associat amb el volum de població. En funció del servei, aquesta associació pot resultar més encertada o menys. Pel que fa a la segona qüestió, sovint s'ha intentat resoldre amb l'ús de mesures de densitat, però aquestes mesures tampoc no són completament satisfactòries. La distribució de la població i de la configuració dels nuclis poblats pot no ser un element menor en la prestació de serveis municipals. Ara bé, l'aproximació a partir d'indicadors de densitat pot resultar també insuficient. Es tracta de mesures que s'obtenen normalment d'una mera divisió de població entre metres quadrats i no incorpora com es posicionen els nuclis en el territori (en nuclis compactes o completament disseminats), ni tampoc l'acumulació de població en un sol nucli però en un terme extens i no habitat.



La focalització en termes de població deixa de banda el possible impacte de l'extensió en si mateixa o de les característiques del territori. En aquest cas, es poden localitzar treballs que incorporen les característiques de la població (piràmides demogràfiques, evolució, o grups amb necessitats específiques, entre d'altres), però no es tenen en consideració les característiques del territori, que, per a alguns serveis, també podria desplegar un impacte rellevant. Tampoc no s'han utilitzat de manera habitual mecanismes de mesura vinculats a la grandària organitzativa i estructural; quan s'ha utilitzat algun element vinculat a aquesta qüestió —habitualment relacionat amb la tipologia de la despesa—, s'ha incorporat més aviat com a variable dependent i com a component de les possibles economies d'escala que haurien de comportar un estalvi en termes d'estructura estable i de despeses organitzatives.

Els problemes per mesurar les variables de tipus econòmic, normalment associades als conceptes de despesa i cost en la provisió del servei públic també suposen dificultats. En aquest cas, es pot associar a distingir el concepte de despesa del de cost i les implicacions que aquesta distinció genera en termes de sector públic. D'una banda, la manera com s'elabora la comptabilitat pública no sempre fa evident quins costos poden estar vinculats al desenvolupament d'una prestació determinada. Cal tenir present, també, que les externalitzacions o gestions indirectes el cost en termes econòmics per al prestador del servei no és sempre transparent i conegut. En aquests casos només podrem accedir a les dades de despesa generada per aquell concepte en el pressupost. Aquesta darrera distinció ens porta, alhora, a un plantejament general que es podria resumir en el fet que, en realitat, la part rellevant en termes de sector públic és la despesa. El cost, si és diferent de la despesa, no sempre serà un element

de relleu si aquesta diferència no es pot incorporar en termes de reducció al pressupost.

Els dos aspectes anteriors, si bé rellevants, potser es podrien arribar a resoldre satisfactòriament o, com a mínim, arribar a un acord per a la seva operacionalització. Més problemàtiques resulten la qüestió vinculada a la pluralitat de serveis i diversitat en la seva articulació i la valoració no estrictament econòmica. Pel que fa a la primera qüestió, sovint es fa referència a les economies d'escala actuant de manera quasi automàtica en qualsevol tipus de servei; en la mateixa línia, la referència a l'òptim poblacional se sol fer també de manera abstracta, sense una referència explícita a quins serien els serveis. La bibliografia esmentada abans ja posa de manifest que la major part dels estudis s'han portat a terme a partir d'un esquema analític que se centra principalment en un sol servei. Sovint, a més, el sector i la naturalesa del servei són radicalment diferents i, *a priori*, no hi ha cap element que ens hagués d'indicar un comportament similar en termes de producció i prestació. En aquest sentit, doncs, ens trobem davant de la doble qüestió. Si els estudis es fan de manera particular, no tenim fonaments per pensar que el funcionament conjunt hagi de tendir a un comportament similar entre els serveis i, d'altra banda, la determinació d'un òptim en grandària poblacional hauria de ser capaç d'oferir evidències de valor afegit —economies d'escala, en aquest cas— per a un conjunt prou ampli de prestacions. D'altra banda, i considerant les enormes dificultats i les resistències mostrades en els processos d'amalgamació, no sembla que aquest esforç es pogués veure compensat per uns beneficis immediats.

Una altra qüestió seria si en el mateix procés de reforma es poguessin incorporar altres criteris, que podrien incloure des de mecanismes de gestió i organització interns fins a la qualitat del servei, com apuntava Boyne (1995). En efecte, la possibilitat d'analitzar altres components que poden estar vinculats amb un canvi radical en el sistema municipal sovint no ha estat prou explorada. Ara bé, en aquest punt val la pena tenir presents algunes reflexions. Pel que fa als models i els sistemes de gestió i a una possible millora en aquest àmbit, seria una variable que podria actuar d'igual manera com a dependent i com a independent. Pel que fa a la possibilitat d'incloure-la en un esquema analític com a variable dependent, en aquest cas, podem entendre que, si no s'han apreciat millores en termes de costos i despesa, pot resultar fins i tot irrellevant que la prestació pugui estar més ben organitzada si aquest fet no aporta res més.

D'altra banda, si col·loquem les eventuais millores organitzatives en una lògica d'independència, simplement eliminem la possibilitat d'observar quins són els efectes de cadascuna de les variables. Dit d'una altra manera, sovint, de manera paral·lela a un procés de fusió es porten a terme mesures de tipus estructural intern i, aleshores, no resulta evident com es poden aïllar els efectes de cadascuna de les variables. Es dona una situació similar en relació amb els possibles canvis en la qualitat del servei. En aquest cas, el fet que la qualitat en si mateixa resulti difícil de mesurar incrementa la complexitat, i els estudis que s'han detingut en aquesta perspectiva ho han resolt mitjançant la qualitat percebuda. En qualsevol cas, una altra vegada, és possible que estrictament el canvi de grandària de manera aïllada no generi una millora en aquest àmbit, sinó que es doni una relació encreuada amb canvis de tipus organitzatiu i de funcionament. En qualsevol cas, doncs, si bé són visions que han de ser

necessàriament adreçades, de moment no sembla que hi hagi una evidència clara sobre com la grandària de manera específica i singular pot tenir-hi un efecte.

Així, i tornant al plantejament inicial, podem observar les grans dificultats que presenten a l'hora de plantejar la naturalesa de la relació entre grandària i el funcionament democràtic i aspectes relacionats amb l'eficiència prestacional. L'anàlisi conjunta d'aquestes dues línies ofereix algunes reflexions destacables. En primer lloc, les dimensions i els arguments introduïts tenen en algunes ocasions una articulació similar, tot i que els efectes esperats són diferents. Una anàlisi transversal de criteris de mesura i efectes finals es pot arribar a construir de manera propera. La taula 2 mostra les principals dimensions i efectes que habitualment han estat analitzats en aquest àmbit.

**Taula 2. Dimensions i elements en els debats sobre la grandària**

	Literatura econòmica	Literatura democràcia
Dimensions de la grandària		
Volum poblacional	X	X
Extensió	X	X
Densitat (o dispersió)	X	X
Volum de servei	X	
Diversitat interna		X
Efectes de la grandària	(+) economia d'escala	(-) democràcia

La taula anterior (taula 2) mostra les principals dimensions que s'han utilitzat per analitzar la grandària i els efectes esperats. Es pot observar que, en alguns casos, hi ha dimensions que són coincidents —el volum poblacional, l'extensió territorial i la densitat— i d'altres que són específics de cada esquema analític —el volum de servei i la diversitat interna. Pel que fa als efectes, en teoria, haurien de desplegar-se en sentit oposat; d'aquesta manera, els increments de la grandària haurien d'implicar millores en termes d'incorporació d'economies d'escala i, per tant, una reducció de costos unitaris i, en sentit contrari, podrien implicar un pitjor comportament en termes de qualitat democràtica o d'altres indicadors vinculats.

No tornaré a insistir en la dificultat per determinar una dimensió i forma de mesura vàlida per a la variable “grandària”, però, en qualsevol cas, val la pena tenir present que les dues grans branques d'estudi poden no referir-se sempre a la mateixa cosa. De fet, com hem comentat, la literatura que se centra en el comportament en termes d'eficiència utilitza la grandària poblacional com una aproximació a la idea de “volum de servei”. En canvi, la major part de literatura centrada en els efectes del canvi d'escala en el funcionament i el rendiment democràtic sí que se centra essencialment en la grandària en termes poblacionals. Si bé és cert que alguns autors esmenten l'impacte de la diversitat (Dahl i Tufte, 1973; Denters *et al.*, 2005), l'anàlisi efectiva se centra d'una manera molt més precisa en el nombre d'individus que componen la comunitat més enllà d'altres plantejaments.

D'altra banda, els dos enfocaments s'enfronten a problemes metodològics amb relació a determinar la manera de mesurar els efectes i d'aïllar l'efecte de variables que poden desplegar relacions encreuades o poden estar correlacionades. De fet, probablement,

en molts dels casos, la variabilitat en termes de grandària i de tipus de sistema pot no ser suficient per poder aïllar i analitzar la relació de manera òptima. En resum, tant els estudis que es deriven de l'anàlisi del funcionament democràtic com aquells que es fonamenten en el vessant prestacional i d'eficiència en la gestió acaben coincidint en la complexitat de definir un model metodològic òptim i en la manca d'evidències empíriques clares que permetin concloure si existeix un òptim dimensional i on se situaria. En aquest sentit, doncs, sembla pertinent qüestionar-se la insistència en aquesta matèria, en particular per part de bona part de les reformes a què fèiem referència. Si bé el debat teòric i conceptual ofereix un espai fèrtil per a l'anàlisi d'aquesta qüestió, el cert és que no sembla que el suport empíric sigui prou consistent per donar suport a aquest tipus de mesures.

### **3.6. La naturalesa política del món municipal i l'articulació d'un sistema de govern**

L'articulació d'un sistema de govern emergeix com un element situat en un encreuament de camins entre els diferents aspectes tractats en aquest capítol, en una posició que fàcilment es pot plantejar des d'una perspectiva de dependència o independència dels plantejaments anteriors. És, en qualsevol cas, fruit de l'evolució i l'acumulació que sovint s'interpreta gairebé en termes de tensió. La lògica i la forma dels governs municipals s'interrelaciona amb la qüestió de com cada sistema ha entès i encaixat la naturalesa política del municipi; també en el seu rol prestacional i en la

seva ubicació en la provisió de serveis públics no queda exclòs de les discussions de la grandària i, naturalment, també cal entendre'l en la seva vinculació amb l'autonomia local i amb els principis d'autoorganització. En resum, la fórmula triada —o resultant— en cada cas expressa la idiosincràsia de cada sistema, però alhora posa de manifest una flexió determinada del sistema local en conjunt.

Des d'una perspectiva teòrica, els principals autors que s'han aturat específicament en la naturalesa del govern, entès de manera global com tot el sistema institucional, són Bäck (2005) i Mouritzen i Svava (2002), que elaboren les seves classificacions a partir justament del que Heinelt i Hlepas (2005) defineixen com a “relacions horitzontals”. Aquest terme per fer referència a la forma de govern pot resultar exemplificador d'una dificultat intrínseca a l'anàlisi d'aquest àmbit en el nivell local: la dificultat per a l'adequació terminològica dels mots *executiu* i *legislatiu*, així com per establir una jerarquia entre els òrgans. Aquesta dificultat terminològica, de fet, es fonamenta en el fet que, en molts casos, les distincions entre els perfils i la naturalesa dels òrgans municipals sol estar marcada per un plantejament mixt que no sempre distingeix de manera absoluta les funcions executives de les legislatives, deliberants o normatives.

En aquest sentit, l'obra clàssica de Mouritzen i Svava (2002), que analitza les fórmules de lideratge en els governs locals occidentals, ja parteix de la inclusió de figures molt diverses, entre les quals inclou les figures gerencials, molt habituals en bona part dels sistemes del nostre entorn. De fet, la seva proposta, que ja ha estat comentada en l'epígraf sobre tipologies, s'articula en quatre tipologies, entre les quals dues impliquen un fort acompanyament d'un perfil professional. Aquesta presència és evident en el cas del *council-management form*, atribuïda a sistemes tan dispars com

ara Irlanda i Finlàndia, però també es pot distingir en models com el *committee leader form*, tot i que més en una posició d'acompanyament que no pas de lideratge estricte. El cas espanyol és identificat dins del model *strong mayor*, conjuntament amb altres països de l'àmbit de l'Europa del sud.

Si bé no coincideixo del tot amb la proposta de Mouritzen i Svava, és una aportació particularment rellevant perquè permet esbossar una certa idea d'encaix i coherència de cada forma de govern en cada sistema institucional i, naturalment, també amb algunes dificultats d'identificació. L'extrema professionalització en els sistemes estrictament gerencials, així com la conjunció de professionalització en lògiques de govern col·lectives, sembla que tendeixen cap a lògiques prestacionals profundes on el govern local ocupa una posició determinada en el plantejament de l'estat del benestar. De fet, la literatura s'ha aturat habitualment en l'anàlisi de la interrelació entre polítics i professionals, tant pel que fa a la relació entre ambdues esferes com en les opcions mixtes de figures que, definides d'una manera o d'una altra, acaben desenvolupant visions molt mixtes (Alba i Navarro, 2006).

De fet, l'arquitectura en la separació de les dues esferes s'ha posat en dubte i no tan sols en l'àmbit local (Zhang i Feiock, 2009), tot i que és probablement en aquest nivell de govern on la mixtura és més evident. Aquesta visibilitat és possible que no es degui tant al fet que es tracti d'un fenomen accentuat en aquell nivell, sinó de la casuística concreta i la proximitat de la institució. De fet, en altres nivells de govern podria ser més visible la intervenció per la via de l'alta administració (Matas, 1996), mentre que en l'àmbit municipal sovint es produeix pròpiament un intercanvi o confusió de



posicions. La posició dels alcaldes com a directors de l'activitat municipal pot incentivar aquesta confusió (Morgan i Watson, 1992; Korac *et al.*, 2016).

Tornant al clàssic de Mouritzen i Svava, la manca de menció de les assemblees i els consells com a òrgans representatius i deliberants és il·lustrativa de la falta d'atenció que rep l'òrgan representatiu en el seu vessant de lideratge del municipi. De fet, l'obra comparativa de Berg i Rao (2005) tampoc no es deté en particular en el paper dels consells o assemblees, que són vistos, essencialment, com un mecanisme que es basa en la idea del ciutadà mitjà (*laymen rule*), en la idea i la pràctica que el govern local permet més permeabilitat i flux atès que es tracta del nivell més proper. De fet, es considera l'assemblea municipal —d'arquitectura oberta i manifestació de la democràcia directa— com la forma més extrema de participació (Larsen, 2005). Fins i tot en els sistemes representatius, la idea de ràtios molt més reduïdes, i, en conseqüència, d'un vincle més gran entre electes i representants, és molt més intensa que en altres nivells de govern.

De fet, és curiós que bona part de la discussió al voltant de la conformació de les assemblees s'ha tornat a focalitzar més en la grandària i en aquesta ràtio entre electes i electorat i en la naturalesa representativa de l'òrgan (Goldsmith, 2000) que no pas en l'òrgan i el seu encaix institucional. El tractament com a òrgan només el localitzem en cas que dugui a terme funcions de tipus executiu (Mouritzen, Svava, 2002; Berg i Rao, 2005; Larsen, 2005). Aquesta visió enllaça amb la idea de posició híbrida de la figura que la literatura ha desenvolupat des de dues perspectives separades però sense entrar en la naturalesa institucional de l'òrgan. És a dir, d'una banda s'analitza l'òrgan plenari com a mecanisme de manifestació de la comunitat política —és particularment

poètica la idea de “the city as ‘the hope of democracy’” que recull Magnusson (2015: 158) amb arrels en el pensament jeffersonià— i l’examen dels mecanismes d’elecció i les ràtios de representació. D’altra banda, s’analiza l’assemblea com a part d’un sistema executiu plural o com a mecanisme o òrgan àmpliament estès, però sense aprofundir específicament en la seva funció com a òrgan deliberant i mecanisme de control del govern.

### **3.7. Recapitulació**

Aquest capítol ha fet un recorregut per una sèrie de matèries per arribar en realitat a presentar els fonaments teòrics que es posaran en consideració a partir del cinquè capítol, en els espais destinats a la conceptualització de l’objecte d’estudi. El plantejament presentat en el primer epígraf proposa l’àmbit del govern local com un escenari adequat per portar a terme models d’estudi fonamentats en les escoles neoinstitucionals des d’una estratègia metodològica empírica. Aquesta proposta implica, amb les limitacions i les precaucions necessàries, disposar d’una àrea fèrtil per a la contrastació i l’anàlisi de models teòrics i hipòtesis més enllà dels plantejats pel mateix àmbit d’estudi. Ara bé, és imprescindible que l’apropament respongui també a les especificitats i el coneixement acumulat sobre el govern local. Per aquest motiu, al llarg d’aquest capítol he revisat alguns dels temes que articulen els debats i les

reflexions en l'àmbit i que, ahora, aporten components teòrics útils per a la discussió de l'objecte d'estudi.

Així, el recorregut s'inicia en l'anàlisi de les tipologies, un dels eixos fonamentals en aquesta tesi i també en l'àmbit dels estudis locals. En aquesta construcció de les tipologies identifico quatre components que interactuen en la construcció de les classificacions i que són necessaris per poder millorar les aportacions conceptuals. En primer lloc, la construcció del concepte i l'aplicació del principi d'autonomia local, que és un eix articular d'un abast profund, tant per a la configuració del govern local com per a la construcció de les tipologies generals, com ho serà en la meua proposta d'anàlisi. Un altre factor abordat és la disjuntiva entre prestació i govern i com l'autonomia exerceix de factor de modulació que pot actuar sovint en sentit contrari en una funció i en l'altra. Un tercer aspecte es construeix al voltant del debat sobre la grandària, que, novament, pot actuar en sentit invers tant pel fa a les funcions prestadores i representatives com a l'articulació i la garantia del principi d'autonomia. Els conceptes, que constitueixen línies de reflexió i estudi profundes i fèrtils, s'entrecreuen i generen lògiques que sovint es desenvolupen en dinàmiques que es poden justificar en tots els sentits. En el fons, les grans preguntes es formulen entorn de les idees de què és i com es configura una comunitat política autònoma, de quines han de ser les funcions i la posició sistèmica del govern local resultant i de la modulació que en aquestes dues qüestions prèvies desenvolupa la grandària i la morfologia de la planta municipal. El darrer epígraf s'ocupa de la comunitat política i de la forma de govern com a articulació d'aquesta comunitat, i els òrgans polítics municipals com a materialització del govern representatiu i de la comunitat política municipal.

## **Capítol 4**

### **El govern municipal en el marc espanyol i català**

#### **L'estudi de la disciplina i el marc jurídic**

##### **4.1. L'estudi del govern municipal en el marc espanyol**

Aquesta tesi forma d'una tradició d'estudi sobre el govern local i les estructures polítiques municipals que, a Espanya, té una presència notable en el camp acadèmic de les ciències socials. Més enllà dels estudis històric-legals sobre la figura de l'alcalde i les nombroses monografies sobre aquesta figura que han apuntalat la seva posició com un component de l'administració local i el seu lloc en l'estructura de l'Ajuntament, la forma de govern dels ajuntaments ha experimentat una evolució al llarg dels darrers 30 anys. Cronològicament, els primers estudis daten de la dècada dels vuitanta i noranta; de forma pràcticament paral·lela, de fet, a l'aprovació de la Llei de Bases i de la LOREG.

Els primer estudis publicats tenien un marcat caràcter descriptiu i formal, lògic atès que la normativa estava encara en procés de desplegament i hi havia moltes incerteses sobre com funcionaria i quin seria el futur desenvolupament en detall. Hi havia, a més, molta normativa en tràmit. De fet, el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals (ROF), s'aprova a les acaballes de 1986 i el Parlament de Catalunya aprovarà al llarg del 1987 quatre lleis que configuraran el funcionament del govern local català: la llei 5/1987 del Règim provisional de les Competències de les Diputacions Provincials, la llei 6/1987, sobre l'Organització Comarcal, la llei 7/1987, per la que s'establien actuacions públiques en la Conurbació de Barcelona, i la llei 8/1987, Municipal i de Règim Local. La primera literatura en els 80 se centra en exposar el funcionament de la normativa i l'estructuració municipal resultant de la seva aplicació.

A partir d'inicis dels 90, ja s'identifiquen estudis que incorporen altres tipus de visions i que s'articulen en diferents línies d'anàlisi que tindran continuïtat fins l'actualitat. D'una banda, es pot identificar un enfocament que continua amb el perfil de les aportacions dels primers anys que, des d'un enfocament descriptiu i formal, analitza l'evolució i configuració del govern municipal (Sánchez, 1992; Rodríguez, 1996; Salazar, 2007; entre d'altres<sup>7</sup>). D'una altra banda, també a partir de finals dels 80 i principis dels

---

<sup>7</sup> Aquesta àrea de coneixement, a cavall entre la ciència de l'administració i el dret administratiu, ha estat molt fèrtil i ha generat una amplíssima literatura que no és pròpiament objecte d'aquesta tesi, però que és i ha estat imprescindible per al desenvolupament dels estudis locals des d'una perspectiva politològica. Aquesta línia compta, a més, amb institucions i centres que han vetllat pel seu desenvolupament entre les qual s'hauria d'esmentar l'Institut de Dret Públic [<http://idpbarcelona.net/>], la Fundación Democracia y Gobierno Local [<https://gobiernolocal.org/>], el Instituto de Derecho Local [<http://www.idluam.org/>], el CEMCI [<http://www.cemci.org/>], el desaparegut CIL (Centre per la Innovació Local) de la Diputació de Barcelona i la pròpia Fundació Carles Pi i Sunyer [[www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)]. Aquestes institucions, entre moltes altres, han actuat com mecanismes transversals de connexió de les diverses disciplines que estudien el govern local i han promogut la creació de coneixement i la reflexió en la matèria.

anys 90, es comença a desenvolupar tota una línia de treball vinculada específicament a l'estudi i anàlisi de les eleccions municipals i del comportament electoral vinculat a aquesta tipologia de convocatòries. En aquest cas, la metodologia i plantejaments s'emmarquen específicament en l'àmbit de la ciència política. La literatura és també àmplia i també s'estén fins a dia d'avui, 40 anys després de les primeres eleccions municipals, que serien les primeres de la democràcia. En aquesta línia trobem també nombrosos treballs que analitzen els trets diferencials de les eleccions locals (Capo, 1991; 1998; Márquez, 1994; 1999; Delgado, 1997; 1999; 2010a; 2010b; Montero et al. 2015; Riera et al. 2016).

Pel que fa l'objecte d'aquesta tesi, resulta de particular interès la tercera línia de desenvolupament, molt vinculada a l'anterior, que s'ocupa de la formació del govern i de l'anàlisi de les elits. En relació a la formació de governs i, en particular, a la configuració coalicional en el govern local Márquez (2003a) desenvolupa un model metodològic per a la seva anàlisi que després desplega a partir de dades de diferents espais territorials (2003b). També es treballa amb la moció de censura i la seva funció en el sistema institucional municipal (Magre, 1995; 1997; Martínez-Alonso i Magre, 2000). El gran nombre de municipis que componen el mapa municipal espanyol – que supera els 8.100, en l'actualitat 8.123 – suposa una oportunitat de recerca i, alhora, una dificultat afegida, en particular per a aquells estudis que requereixen d'un contacte directe amb la institució. De fet, els treballs que parteixen de l'anàlisi d'observacions en models metodològics quantitius sovint han fragmentat l'univers d'estudi d'acord amb diferents criteris.

De fet, aquest és un dels elements que es pot apreciar en la línia d'estudi desenvolupada a partir de l'anàlisi de les elits locals i dels alcaldes en particular. Amb una gran influència de la tradició francesa d'estudis locals, es van analitzar les elits locals (Capo et al., 1988; Capo, 1992; Botella i Capo, 1997; Botella, 1997) i també, els alcaldes de les comunitats autònomes d'Andalusia, Galícia i Catalunya (Márquez, 1992; Magre, 1999). Un altre perspectiva d'aquesta matèria s'escomet des de l'àmbit dels estils de lideratge i les diverses opcions de lideratge polític dels alcaldes i electes locals (Natera, 1997). A partir del canvi de segle, la figura específica de l'alcalde pren cada vegada més protagonisme en els àmbits d'estudi, i alhora, és produeix un cert trànsit pel que fa a les estratègies metodològiques. Els primers estudis partien de l'existència d'una relació amb les fonts de les elits i donaven una importància evident als valors i actituds dels alcaldes com una explicació de comportament i percepcions sobre el sistema polític i el govern local en particular. Progressivament els plantejaments metodològics tendeixen cap a l'anàlisi de la institució i els òrgans, la seva posició sistèmica i les possibles conseqüències en el funcionament i rendiment de l'organització.

#### **4.2. L'alcalde i l'executiu en el centre dels estudis d'àmbit espanyol**

En l'àmbit de les anàlisis de les elits, l'alcalde ha ocupat un lloc de particular rellevància. Els estudis dels 90 (Baras, 1991; 1992) es focalitzaven en el perfil d'alcaldes i regidors des d'una perspectiva de característiques personals i un plantejament de tipus exploratori. El treball de Magre (1999a) suposa un aprofundiment en aquesta

línia. L'estudi analitza els alcaldes i ex-alcaldes del període 1979-1995 i incorpora una visió àmplia que inclou nombrosos aspectes a partir dels quals es construeixen models explicatius del perfil, reclutament i encaix dels alcaldes com a figura singular en el sistema polític local. Aquest volum recull una de les primeres construccions de la idea de presidencialisme municipal en relació a la figura de l'alcalde que, després, es mantindrà com a descripció principal del sistema. Aquesta configuració es construeix essencialment a partir de dos elements, d'una banda de la construcció simbòlica del càrrec que personalitza la institució i, fins i tot, la ciutat i, d'una altra, de l'acumulació de funcions que preveu la regulació. La interacció d'aquestes dues visions genera una figura d'una potència indiscutible. El text recull ja en aquell moment el possible impacte de les delegacions, però considera que no podran canviar la configuració de forma substantiva (Magre 1999a: 68).

En termes generals, a més, el concepte de presidencialisme municipal s'ha construït prescindint d'altres components que es consideren requisits necessaris en termes de teoria general de les formes de govern, com seria l'elecció directa, o que es consideraria contradictori com la moció de censura i la qüestió de confiança. La tendència en la caracterització de la figura ha estat marcada per aquestes primeres visions de la figura de l'alcalde i del sistema municipal. Els estudis posteriors de la matèria (Magre 1999b; Magre i Bertrana, 2005; Martínez-Fuentes 2008; Sweeting, 2009) mantenen aquesta posició així com l'estructura a partir de la qual es fonamenta aquesta caracterització en els dos components abans esmentats: valor simbòlic de la figura i funcions reconegudes en la normativa. Fins el moment, l'anàlisi a partir del



procés de delegacions i, en conseqüència, de la figura en la seva configuració final en cada cas, no ha estat abordada.

En relació al lideratge en termes electorals, en canvi, no sembla que hi hagi el mateix grau d'acord entre la literatura. En aquest sentit, d'una banda, s'argumenta la influència dels partits i de les candidatures d'abast general (Carrillo, 1989; Delgado i López, 1997; Vallés i Brugué, 2001) mentre que alhora es destaca la lògica presidencialista, localista i personalista del sistema (Botella, 1999; Capo, 1999; Magre, 1999; Vanaclocha, 1997; Natera, 1997; Márquez, 2007). De fet, Martínez-Fuentes i Ortega (2010) identifiquen dues lògiques creuades que interactuen en termes d'identificació del lideratge electoral de l'alcalde. A partir de l'anàlisi de les eleccions locals de 2007 a Andalusia conclouen que, si bé es podia descriure la contesa amb una perspectiva personalista i local, aquest fet s'ha de complementar amb la influència dels partits polítics que és determinant per a aquells casos en què hi havia una alineació partidària clara. Les autores consideren que el sistema local està basat en un marc legal i una cultura política en la qual tant els partits com els líders són visibles i influents, en particular en la seva manifestació en termes de repartiment dels regidors al ple.

De fet, de forma paral·lela amb la literatura d'àmbit comparat, que ja he comentat en el capítol 3, els estudis del cas espanyol no aprofundeixen, en termes generals, en la influència del ple en el funcionament institucional municipal. En realitat, ha rebut poc interès per part de la literatura des de la perspectiva d'òrgan de govern, tot i que en la darrera dècada, i sovint en relació a la formació dels governs de coalició, alguns autors incorporen l'encaix d'aquest òrgan en el sistema municipal (Márquez, 2010). De fet,

Salazar (2007) porta a terme una revisió interessant de la seva configuració jurídica així com de les principals propostes de reforma que s'han fet al llarg d'aquests anys: obertura de llistes, ampliació de dret de sufragi als estrangers, igualtat de gènere i, curiosament, elecció directa de l'alcalde.

És en relació a aquest darrer aspecte, l'elecció directa de l'alcalde, que s'ha articulat la major part del debat en relació a la transformació i reforma del sistema institucional municipal. El volum coordinat per Arenilla (2015) recull un conjunt d'aportacions i reflexions de diferents autors de referència en aquest àmbit (Arnaldo, Galán, Gavara, López, Mahillo, Montero, Romera y Sánchez). Són també interessants les aportacions de Navarro i Sweeting (2015) sobre la situació de quasi-elecció directa generada per l'elecció automàtica que es produeix en cas de manca de majoria absoluta en el ple en la primera votació. En termes generals, de fet, la major part dels autors veuen la mesura més en termes de context polític, sovint relacionat amb la situació general, que com una necessitat o millora del funcionament del sistema actual. En qualsevol cas, aquesta "no-reforma" és, probablement, una de les discussions més recurrents, fet que no deixa de ser il·lustratiu.

#### **4.3. El sistema electoral municipal: peculiaritats i possibles efectes diferencials que afecten a aquesta recerca**

La regulació del sistema electoral local està continguda majoritàriament a la LOREG, amb algunes particularitats recollides o reproduïdes a la LRBRL. Un primera característica que, a més, és bàsica per a aquesta recerca, és l'establiment d'una convocatòria quasi automàtica mitjançant un mandat legal en una data prefixada, llevat de circumstàncies molt excepcionals. Les eleccions locals tenen lloc sempre cada 4 anys, amb molt poques possibilitats de canvi o alteració d'aquest termini. Aquest fet implica que les configuracions sorgides dels resultats es mantenen durant tot el mandat, per a tots els municipis i per a totes les altres institucions locals que celebren eleccions el mateix dia. Els resultats es comporten com una fotografia fixa durant tot el mandat

També és rellevant la coexistència de diversos sistemes que s'apliquen als municipis en funció del seu tram de població. Els municipis de més de 250 habitants queden sotmesos al que la Llei electoral anomena "règim comú", que és el model que habitualment s'utilitza com a referència, que es caracteritza per les similituds amb el règim electoral que s'aplica a d'altres nivells de govern. En particular a les eleccions generals al Congrés dels Diputats i al Parlament de Catalunya. La LOREG determina que, en aquesta tipologia de municipis, les llistes són tancades i bloquejades per a cada municipi, amb una distribució dels regidors per sistema d'hondt i amb una barrera mínima del 5% de sufragis per obtenir representació (en aquest cas, per sobre del 3% previst per a les dues eleccions esmentades).

A banda d'aquest sistema, la LOREG preveu dues opcions més: una opció de llistes obertes i l'opció de consell obert. La primera es pot aplicar a tots els municipis de menys de 250 habitants i suposa l'elecció dels regidors (tres o cinc en funció de la població) mitjançant llistes obertes i vot restringit i el sistema de "consell obert", que s'aplicava tradicionalment als municipis de població inferior als 100 veïns, però que les modificacions del 2011 de la Llei electoral van deixar gairebé sense àmbit d'aplicació. En el cas concret d'aquesta tesi doctoral, aquests dos sistemes electorals d'aplicació als municipis de menor població no afecten, atès que l'univers d'estudi comprèn els municipis de poblacions superiors al 500 habitants. Tots ells, per tant, romanen sotmesos al sistema electoral dels municipis de règim comú.

El disseny dels components per al règim comú permet certes peculiaritats. El municipi, sigui quina sigui la seva població, constitueix la circumscripció electoral única i el nombre de regidors que componen cada ple ve determinat per un barem establert a partir del número d'habitants de cada localitat. A partir dels 100.000 habitants, s'afegeix un regidor per cada 100.000 residents o fracció, i encara se'n sumarà un més si el nombre resultant fos parell. En conseqüència, el ple amb un nombre de regidors més elevat a Catalunya seria el de Barcelona, que en les darreres convocatòries electorals es composava per 41 regidors, tot i que en alguns moments havia arribat als 43. Cal tenir present però que, a efectes d'aquest estudi, la ciutat de Barcelona ha estat exclosa atès que disposa d'una normativa específica i pròpia que regula el sistema de funcionament i organització municipal.

La conseqüència de l'aplicació d'aquesta escala és que el nombre de regidors que han de ser triats (en bona part dels plens) es podria considerar relativament alt si ho

comparem amb el nombre d'electes per circumscripció en altres tipus de convocatòries. Dels més de 9.000 regidors que havien de ser triats en les eleccions de 2015, prop del 40% van ser escollits en municipis de més de 5.000 habitants, on el nombre mínim en els plens és de 13 de regidors. Aquest fet, juntament amb l'ús del sistema d'hondt, faria possible un efecte proporcional en termes de resultats en el ple. Tanmateix, el legislador va modular la possible proporcionalitat del sistema situant una barrera mínima una mica més elevada –al 5%– com a moderador d'una eventual alta fragmentació dels plens. Aquesta teòrica major proporcionalitat podria implicar almenys dos efectes. D'una banda, com apuntàvem, a una major fragmentació del Ple; és a dir, a l'accés d'un major nombre de candidatures. De l'altra, un altre aspecte relacionat amb aquesta major fragmentació del ple està vinculat amb la formació de governs. En aquest àmbit, la situació resultant podria desenvolupar-se en sentits contraposats. La major fragmentació del Ple pot derivar en la necessitat de cercar governs de coalició però, alhora, pot també suposar una major dificultat per arribar als pactes necessaris i a optar per governs en minoria.

Cal tenir present, a més, els mecanismes especials vinculats a l'elecció de l'Alcalde. L'elecció de l'Alcalde ha estat sovint objecte del debat públic. L'elecció directa d'aquesta figura s'havia plantejat com un mecanisme de garantia de l'estabilitat i l'executivitat dels governs municipals. El sistema d'elecció de l'alcalde encara respon a una lògica d'elecció indirecta, però amb un component destinat a superar les possibles dificultats per a la construcció de majories en el ple. La LOREG preveu que l'alcalde es tria entre els caps de llista de cadascuna de les candidatures per majoria absoluta en una primera votació. En cas que cap candidat no assoleixi aquesta majoria, és nomenat

Alcalde el cap de llista de la candidatura més votada. En el marc d'una certa desconfiança respecte el funcionament de les institucions locals, aquesta particularitat en la figura de l'alcalde es pot entendre com un element de reforç del càrrec i, alhora, com un instrument per tal de vetllar per la prevalença de la força més votada en cas de dificultats per articular una majoria àmplia en el ple.

Com he comentat, els municipis inclosos en l'estudi escullen la seva estructura institucional mitjançant el sistema exposat. Ara bé, el mapa municipal català es caracteritza per l'existència d'un nombre elevat de municipis petits o molt petits. Els altres dos models de funcionament del règim electoral municipal afecten els municipis de població inferior a aquest tall. Fins a les reformes de la LOREG del 2011, existien dues fórmules possibles en funció del tram de població: d'una banda, el sistema de llistes obertes i *panachage* que s'aplicava en els municipis d'entre 100 i 250 residents, i de l'altra, el sistema de consell obert per als municipis de població inferior als 100 habitants o que, deia la norma, haguessin funcionat tradicionalment segons aquest model. Aquest segon cas constituïa un règim molt peculiar de funcionament assembleari, on s'escollia de forma directa l'alcalde i la resta de residents es constituïen en una assemblea veïnal. La modificació del 2011 va generalitzar el sistema de llistes obertes tot i que permetia encara l'existència del consell obert. En qualsevol cas, d'acord amb les dades de la vuitena onada de l'Observatori de Govern Local, que ha inclòs tots els municipis de Catalunya, només 6 dels 27 municipis que funcionaven amb aquest sistema fins a 2011, han optat per mantenir aquesta fórmula<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Per a més informació [www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)

El sistema d'elecció de l'alcalde es complementa amb dos sistemes de possible substitució durant el mandat. La moció de censura i la qüestió de confiança. Ambdós són instruments típicament associats a sistemes parlamentaris que suposen que aquell que disposa d'una legitimitat derivada queda en mans de l'òrgan on resideix la legitimitat originària. En resum, qui elegeix o nomena, pot retirar la confiança. Ara bé, la moció de censura en el nivell municipal es configura com un sistema extraordinàriament limitat (Magre, 1995; Magre i Martínez-Alonso, 2000). Al caràcter constructiu, comú amb la resta del sistema institucional espanyol, se li afegeix els requeriments per a la prestació que ja requereix l'acord de la majoria absoluta dels regidors.

Pel que fa a la qüestió de confiança, com en la resta de pressupòsits en el nostre sistema institucional, és una prerrogativa del cap de l'executiu, però en el cas específic del govern municipal s'ha de produir associada a l'aprovació d'alguns d'aquests tres elements:

- Els pressupostos anuals
- El reglament orgànic
- Les ordenances fiscals
- L'aprovació que posi fi a la tramitació dels instruments de planejament d'àmbit municipal.

La majoria requerida en cada cas dependrà de la necessària per a l'aprovació de cada instrument (simple per als pressupostos, i absoluta per a la resta d'instruments). En cas de no aconseguir la majoria necessària es posaria en funcionament el procediment

d'elecció d'un nou alcalde. En el cas del pressupost es preveu un període durant el qual s'hauria de presentar una moció de censura. Tant una fórmula com l'altra estan molt limitades i són mecanismes d'un marcat caire excepcional.

#### **4.4. La configuració formal del règim municipal a Catalunya**

El model del govern municipal català es configura a partir d'una estructura bàsica que va quedar definida a la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, i que estableix que el govern i l'administració dels municipis, excepte per als casos de consell obert, correspon a l'ajuntament integrat per l'alcalde i els regidors. Aquesta primera previsió, molt genèrica, es completa al llarg de l'articulat de la llei i, així, els articles següents incorporen les figures dels tinentes d'alcalde, el ple i la junta de govern local obligatòria per als municipis de més de 5.000 habitants i, d'acord amb el text refós de la llei catalana, també a les capitals de comarca que no arriben a aquest tall de població. Preveu també les diferents comissions, entre les quals només es recull com a obligatòria per a tots els municipis l'especial de comptes. La normativa que regula l'estructura interna dels ajuntaments es completa amb el reglament d'organització i funcionament, també d'aplicació estatal. El text refós de la llei municipal catalana no va introduir aspectes rellevants pel que fa a l'organització interna —a banda de la precisió sobre l'obligatorietat de la junta de govern local— i, en conseqüència, es



podria afirmar que l'estructura institucional de govern municipal catalana queda establerta fonamentalment per la llei de bases d'àmbit estatal.

Aquest element ha estat objecte de controvèrsia política i sovint s'ha debatut la possibilitat d'una internalització completa del règim local, com té lloc en altres estats europeus com Alemanya. De fet, el text original de l'Estatut d'autonomia apuntava en aquesta línia, tot i que la posterior sentència del Tribunal Constitucional va instituir en l'anomenat *caràcter bifront* i, en conseqüència, en la intervenció dels dos nivells de govern, l'estatal i l'autonòmic, en la definició de l'estructura local. En aquest sentit, i tot i que no és l'objecte d'anàlisi d'aquesta tesi, han estat moltes i variades les ocasions en què ambdós nivells de govern han emprès modificacions del règim local. En el cas espanyol, la darrera se situa en l'aprovació de l'anomenada Llei de racionalització, aprovada a les acaballes del 2013. La llei establí un conjunt de mesures que, de manera general, estaven destinades al control i la reducció de la despesa dels municipis a partir de l'ús d'eines de redefinició competencial i racionalització estructural. El procés de redacció i aprovació i, també, el primer període d'aplicació van estar marcats pels dubtes i la polèmica, i encara avui es fa complicat establir quin ha estat l'impacte efectiu de la norma.

Més enllà d'aquestes dificultats d'implementació, el cert és que la norma no es detenia en excés en l'estructura política. Si bé és cert que establí limitacions pel que fa al nombre de regidors amb dedicació i els límits de remuneració, també ho és que els anuncis de la norma s'havien avançat informacions sobre possibles modificacions com ara la reducció del nombre de regidors en els plens o s'havia retornat al recurrent debat sobre l'elecció directa de l'alcalde, que van quedar estrictament en el text dels

anuncis i les notes de premsa. Cap de les reformes profundes anunciades per a la forma de govern municipal no va ser inclosa efectivament i l'estructura política orgànica va quedar essencialment sense tocar.

Pel que fa a l'àmbit català, les institucions catalanes han promogut diverses normatives amb l'objecte de redefinir el règim local català. En aquest sentit, i de manera similar a les reformes d'àmbit espanyol prèvies a la del 2013, els temps polítics i parlamentaris no han afavorit, pel que sembla, el tràmit dels textos, sovint complets i articulats, que s'havien treballat i, en conseqüència, les previsions d'aplicació al territori català coincideixen amb les previsions establertes en la llei de bases.

#### **4.4.1. Els òrgans municipals i les atribucions**

El registre i la terminologia es refereix a l'ajuntament i als seus òrgans com a responsables del govern i l'administració i inclou tots dos termes sense diferenciar-los. Aquesta manca de definició continua quan esmenta els òrgans que l'integren i les seves atribucions i, per tant, la frontera entre govern i administració apareix de manera difusa, poc nítida. En general, la llei no fa una menció especial de la naturalesa representativa dels òrgans municipals, tot i que recull amb claredat el règim electoral i la submissió a les lleis electorals generals.

La Llei 7/1985, de bases del règim local, estableix a l'article 20 l'organització municipal. Així, estableix per a tots els municipis l'existència de l'alcaldia, els tinentes d'alcalde i el ple, com també la comissió especial de comptes; la junta de govern local per als

municipis de més de 5.000 habitants i els de població inferior però que ho hagin establert al seu reglament orgànic municipal (ROM) o per acord del ple, i les comissions de suggeriments i reclamacions per a aquells municipis que s'hagin acollit a la regulació del capítol x, destinat als municipis de gran població. En aplicació de la potestat d'autoorganització, els municipis podran crear altres òrgans mitjançant els seus ROM. A partir d'aquesta previsió bàsica, els municipis poden reordenar la seva estructura interna amb un marge molt ampli de maniobra. Aquest fet, característic de la regulació espanyola, permet una aplicació endògena del principi d'autonomia que implica la possibilitat d'adaptar l'arquitectura institucional interna dels municipis.

#### **4.4.2. La previsió normativa per a l'assignació d'atribucions**

La previsió genèrica pel que fa a l'assignació d'atribucions entre els òrgans de l'ajuntament està continguda essencialment als articles 20 i següents de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local. Ara bé, també la trobem reproduïda a la llei catalana, tot i que amb alguns matisos perquè no sempre tots dos textos legals han estat harmonitzats per evitar incongruències. A més, en ocasions, normatives de caràcter sectorial recullen també aspectes que afecten aquest àmbit. En definitiva, com s'ha esmentat amb anterioritat, hi ha una normativa profusa, i aquesta normativa no és sempre d'interpretació evident.

La llei estableix l'assignació inicial de les atribucions en favor de cada òrgan i també els sentits de les delegacions. Dit d'una altra manera, la previsió legal pot ser modificada pels municipis, però d'acord amb unes consideracions que són d'aplicació general. Així,

la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, recull als articles 20 i 21 una definició inicial d'atribucions per a l'alcaldia i el ple que respon al tenor literal següent:

**Artículo 21.**

1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

a) Dirigir el gobierno y la administración municipal.

b) Representar al ayuntamiento.

c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad.

d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.

e) Dictar bandos.

f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de esta ley.

i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.

j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

k) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.

l) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.

m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.

n) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.

ñ) (Derogada)

o) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.

p) (Derogada)

q) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

r) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

s) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

2. Corresponde asimismo al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde.

3. El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 de este artículo. No obstante, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j).

## **Artículo 22.**

1. El Pleno, integrado por todos los Concejales, es presidido por el Alcalde.

2. Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones:

a) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.

b) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.

d) La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas.

e) La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

f) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.

g) La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas.

h) El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.

i) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

j) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.

k) La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.

l) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.

m) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10 por ciento de los recursos ordinarios del Presupuesto —salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior—, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

n) (Derogada)

ñ) La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.

o) (Derogada)

p) Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

q) Las demás que expresamente le confieran las leyes.

3. Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se rigen por lo dispuesto en la legislación electoral general.

4. El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a), b), c), d), e), f), g), h), i), l) y p), y en el apartado 3 de este artículo.

En aquests dos articles, la norma estableix una primera distribució i també les limitacions a les possibilitats de delegació. En relació amb la junta de govern local i els tinentes d'alcalde, l'article 23 preveu el següent:

**Artículo 23.**

1. La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.
2. Corresponde a la Junta de Gobierno Local:
  - a) La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.
  - b) Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes.
3. Los Tenientes de Alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Alcalde, siendo libremente designados y removidos por éste de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de entre los Concejales.
4. El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera Concejales, aunque no pertenecieran a aquélla.

D'acord amb la redacció de la llei, les atribucions assignades a l'alcaldia es poden delegar de manera genèrica —s'entén doncs que, almenys en teoria, cap a qualsevol altre òrgan obligatori i o complementari—, amb excepció de les de direcció del govern i l'administració municipal, la convocatòria i presidència de les sessions del ple i de la junta de govern local i el vot de qualitat, la capacitat per dictar bans, la prefectura superior del personal, la separació del servei dels funcionaris i l'acomiadament del personal laboral, l'exercici de les accions judicials i administratives en defensa de l'ajuntament, la iniciativa per proposar al ple la declaració de lesivitat i l'adopció de mesures en cas de catàstrofe. L'aprovació dels instruments de planejament de

desplegament del planejament general no atribuïdes al ple poden ser delegades, però només en la junta de govern local.

El ple pot delegar les seves competències en favor de l'alcalde o de la junta de govern local, però, en aquest cas, tot i que la redacció semblaria indicar que l'excepcionalitat se situa en la indelegabilitat, el cert és que el gruix de competències no delegables és superior al de les que ho són. De fet, el ple només pot delegar l'exercici d'accions judicials i administratives i la defensa de la corporació en matèries de competència plenària, la declaració de lesivitat, la concertació de les operacions de crèdit, d'acord amb les característiques contingudes a la lletra *m* de l'article 22, les contractacions i les concessions segons el redactat de la lletra *n* del mateix article, l'aprovació dels projectes d'obres i serveis, l'adquisició de béns i drets quan el seu valor superi el 10 % dels recursos ordinaris i si és superior a tres milions d'euros, així com les alienacions de patrimoni d'acord amb les dues condicions contingudes a la lletra *o* de l'article.

Pel que fa a la junta de govern local i als tinentes d'alcalde, la llei no els assigna gaires atribucions pròpies, sinó que apareixen més aviat com a òrgans receptors. Alhora, tampoc no es preveu la possibilitat de delegar aquestes atribucions de caràcter essencialment assistencial a la figura de l'alcalde en cap altre òrgan.



#### **4.5. El perfil de cadascun dels òrgans a partir de la previsió normativa de les atribucions**

La configuració inicial de l'assignació d'atribucions entre els diferents òrgans dibuixa un perfil per a cadascun d'ells que es completa amb la possibilitat de delegació. Cal tenir present que les possibilitats de delegació no són infinites ni resten a la completa lliure voluntat dels responsables dels ens, sinó que estan sotmeses a les restriccions imposades per la mateixa llei de bases. Així, la redacció dels articles que recullen les atribucions assignades a cada òrgan incorpora també els sentits de la delegació, en qui es pot delegar, i què és delegable i què resta com a nucli irreductible. Dit d'una altra manera, existeix un interval al llarg del qual cada ens pot modificar la configuració del repartiment inicial. Ara bé, en bona mesura el seu caràcter queda ja definit per la previsió normativa, tant en relació amb les atribucions originalment previstes com per l'amplada i la profunditat de les delegacions de les quals pot ser objecte.

Així doncs, l'anàlisi de la situació de partida que ens ofereix la legislació i que esdevindrà el mínim comú divisor i màxim comú multiplicador del disseny ha de recollir necessàriament:

1. En primer lloc, el caràcter de les atribucions indelegables de cada òrgan. Aquestes atribucions ens indicaran l'essència del disseny institucional que ha de ser necessàriament comú per a tots els municipis. Configurarà què ha de ser i fer l'òrgan com a mínim.

2. En segon lloc, l'abast de les atribucions delegables. Aquest abast cal mesurar-lo des de dues perspectives diferents: d'una banda, pel que fa a la relació entre delegable i no delegable des d'un punt de vista quantitatiu, si es vol, és a dir, quina proporció de les atribucions originalment atribuïdes pot ser modificada; de l'altra, la mateixa naturalesa d'allò que pot marxar i allò que ha de quedar-se.
  
3. Per finalitzar, els sentits de les delegacions: cap a quins òrgans es poden delegar les atribucions. Cal tenir present en aquest cas que no tots els òrgans poden delegar en qualsevol altre i que, en conseqüència, no tots els òrgans podran rebre algunes atribucions.

Amb caràcter previ, val la pena fer menció d'una primera observació que no està exempta de transcendència en la posterior configuració del disseny de govern. Els dos òrgans que acumulen totes les atribucions amb contingut nominal són l'alcaldia i el ple municipal, que, per tant, es configuren com els dos òrgans "emissors"; la resta d'òrgans previstos acumulen poques funcions amb contingut propi.

Evidentment, els dos grans òrgans emissors d'atribucions són alhora aquells que en tenen més d'assignades i, en contrast, la resta de la xarxa orgànica a compleix un paper de tall assistencial a aquests òrgans titulars i, en particular, a l'alcaldia. Així ho estableix el mateix text de la llei quan, als articles 23.2, 23.3 i 23.4, recull les funcions de la junta de govern local, els tinentes d'alcalde i la possibilitat de delegació en aquests dos òrgans o en qualsevol altre regidor.

Aquesta primera observació del sistema ens permet dir que el paper i les funcions de la junta de govern local, les tinències d'alcaldia i les regidories es configuraran a partir del disseny institucional que dugui a terme cada ajuntament. És a dir, aquesta particularitat constituirà un dels pilars de la materialització del principi d'autoorganització. Si bé és cert que l'entramat normatiu que construeix el dret local deixa relatiu poc espai per a la creativitat municipal, cal dir que la indefinició de l'espai funcional d'aquests dos òrgans esdevindrà un element d'“esponjament” clau.

#### **4.5.1. Les funcions de l'alcaldia**

La normativa configura un model d'alcaldia amb moltes funcions i ampli abast; de fet, es tracta de l'òrgan que acumula un nombre més gran de potestats de sortida. L'alcalde apareix com un directiu d'alt nivell amb funcions transversals i de caràcter decisiu. En un intent de síntesi de les atribucions contingudes a l'article 21 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, es podria dir que la llista podria classificar-se de la manera següent:

- a. Funcions inherents a la figura de l'alcalde com a president de la corporació.

L'alcalde convoca i presideix les sessions dels òrgans i té vot de qualitat en cas d'empat.

- b. Funcions de direcció i gestió del govern amb capacitat de decisió i manifestació de la capacitat executiva.

L'alcalde és el responsable màxim del govern i l'administració municipal i la legislació li atorga àmplies capacitats per exercir aquestes funcions. En concret, és el responsable d'emprendre les accions judicials i administratives en defensa de l'ens, proposa la declaració de lesivitat en matèries de la seva competència i adopta "personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de castástrofe o de infortunios públicos [...]" (article 21.1.m de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local) les mesures necessàries.

c. Funcions de representació de la institució.

L'alcalde és el representant de l'ajuntament; en cert sentit, es podria dir que personalitza i simbolitza l'ens.

d. Funcions de direcció i gestió de l'activitat ordinària.

La legislació atribueix a l'alcalde àmplies funcions de direcció i gestió de l'activitat ordinària de l'ajuntament, tant de manera genèrica, formulat com a direcció, inspecció i impuls dels serveis i les obres, com de manera expressa pel que fa a la hisenda i la gestió econòmica, el personal i la potestat disciplinària, la contractació i el patrimoni. És el responsable d'ordenar la publicació i exigir el compliment dels acords municipals.

e. Funcions normatives.

La legislació atribueix a l'alcalde la capacitat de dictar bans. Aquesta eina, tot i que en molts casos també està marcada per un clar to simbòlic, pot arribar a desenvolupar contingut més pràctic.

Així doncs, podríem dir que l'actual marc normatiu atribueix a l'alcalde la prefectura superior de l'ajuntament tant pel que fa a l'àmbit institucional com a l'executiu. Aquest doble vessant es manifesta també en el fet que l'alcalde és alhora president de l'assemblea i cap de l'executiu municipal.

Sens dubte, l'alcalde que preveu el nostre model municipal és una figura de perfil destacat amb un alt marge de maniobra. En definitiva, l'alcalde en la configuració jurídica catalana i espanyola acumula un gran nombre d'atribucions i potestats de naturalesa i abast diferents, però que en qualsevol cas el doten amb molta autonomia d'actuació. És en aquest sentit, en el de la singularitat dins del sistema de govern municipal català, en què aquesta figura es podria situar en la lògica d'un sistema presidencial.

Tanmateix, caldrà tenir presents les peculiaritats del sistema municipal i, en concret, les vinculades a la forma d'elecció, que la teoria general limita a models d'elecció directa i separada. Des del punt de vista estrictament teòric, aquest seria l'escull fonamental per situar el model de govern municipal espanyol entre els sistemes presidencialistes, des d'una perspectiva ortodoxa.

En aquest sentit, doncs, situar quines són les responsabilitats que, de manera real i efectiva, aconsegueix l'alcalde pot ser de gran utilitat per introduir nous eixos en el

debat. En efecte, el perfil de l'alcalde és d'una gran potència si tenim presents les potestats que pot exercir d'acord amb el marc jurídic; ara bé, s'ha de tenir present també que aquest mateix marc jurídic habilita un buidatge d'atribucions importants que poden desplaçar-se cap a altres figures.

La situació de partida seria la d'un alcalde omnipresent en l'activitat municipal que pot desenvolupar les seves capacitats directives en àmbits de naturalesa transversal i molt diversa. D'una primera observació que no entra en el detall de cadascuna de les atribucions ja es pot concloure que en conjunt són més, en nombre, les atribucions que l'alcalde pot delegar que no pas les que tenen caràcter d'indelegable. Aquestes segones configuren el nucli essencial de l'activitat i la naturalesa de l'òrgan, i les altres, l'interval de maniobra que ha permès el model. Sobre el paper aquest interval és ampli i un ús intensiu permetria fins i tot posar en qüestió l'afirmació referent a la potència de la figura de l'alcalde.

En concret, d'acord amb les previsions de la llei de bases, l'alcalde no podrà delegar les atribucions següents:

1. La direcció del govern i l'administració municipal.
2. La convocatòria i presidència del ple i de la JGL.<sup>9</sup>
3. La capacitat per dictar bans.

---

9. L'article esmenta també de manera genèrica qualsevol altre òrgan si així ho estableix una disposició legal o reglamentària. Aquest incís permet ampliar aquesta limitació no tan sols mitjançant legislació sectorial, sinó també mitjançant normativa municipal, amb la qual cosa passa a formar part també del nucli de configuració d'acord amb el principi d'autoorganització.

4. La possibilitat de concertar operacions de crèdit.<sup>10</sup>
5. La prefectura i la direcció superior del personal.
6. L'exercici de la defensa jurídica de l'ajuntament en aquelles matèries que són competència de l'alcaldia o del ple en cas d'urgència.
7. La iniciativa de la proposta de declaració de lesivitat en matèries competència de l'alcaldia.
8. L'adopció de mesures davant de situacions catastròfiques.

Aquestes atribucions constitueixen el nucli irreductible segons la legislació vigent de les atribucions de l'alcaldia. Es tracta de competències de caràcter essencialment executiu, excepte la capacitat de dictar bans —que, com ja he aclarit, sovint té un contingut de tipus simbòlic, tot i que formalment no deixa d'atendre un perfil normatiu—, i que definirien un perfil d'alta direcció executiva de l'ens. Es tracta de manifestacions de l'autoritat municipal personalitzades en la figura de l'alcalde. Cal dir, però, que la definició genèrica que porta a terme la llei de bases permet un buidatge efectiu de moltes d'aquestes atribucions genèriques mitjançant fragmentació i redefinicions. Això, però, no nega el fet que aquest seguit de competències enunciades a l'article 21, amb les limitacions que el mateix redactat estableix, corresponen a

---

10. Aquesta atribució, inclosa a l'apartat f de l'article 21 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, està composta per dos aspectes diferents relacionats amb la gestió econòmica i financera municipal: d'una banda, la gestió econòmica entesa en termes de disposició de despesa dins del marc establert pel pressupost aprovat i, de l'altra, la concertació d'operacions de crèdit. Aquesta darrera queda expressament exclosa del conjunt d'atribucions delegables i per això apareix aquí referenciada. La primera part de l'enunciat va ser considerada susceptible de ser delegada i, per aquest motiu, apareix entre les delegables.

l'alcalde i han de ser desenvolupades sense possibilitat formal de delegació. En definitiva, l'alcalde tindrà formalment com a mínim aquestes atribucions.

Un cop analitzades les atribucions que, amb els matisos exposats, han de mantenir-se dins de l'àmbit de responsabilitat de l'alcalde, ocupem-nos de les que poden ser delegades a altres òrgans. La primera constatació superficial, però indicativa del model d'articulació orgànica, és que el nombre d'atribucions delegables supera àmpliament el de les no delegables.

Les atribucions delegables de l'alcaldia serien, d'acord amb l'article esmentat de la llei de bases, les següents:

1. Representar l'ajuntament.
2. Dirigir, inspeccionar i impulsar els serveis i les obres municipals.
3. Desenvolupar la gestió econòmica d'acord amb el pressupost, disposar de les despeses dins dels límits de la seva competència.<sup>11</sup>
4. Aprovar l'oferta pública d'ocupació segons el pressupost i la plantilla aprovats pel ple, així com les bases i els concursos de provisió de llocs de treball, i distribuir les retribucions complementàries que no siguin fixes i periòdiques.
5. Exercir la prefectura de la policia municipal.

---

11. Les consideracions sobre el conjunt de la lletra f de l'article 21 que conté aquesta atribució les trobareu a la nota al peu de pàgina número 2.



6. Sancionar les faltes de desobediència a la seva autoritat o per infracció de les ordenances municipals, excepte per a aquells casos en què la facultat estigui atribuïda a altres òrgans.
7. Aprovar els projectes d'obres i serveis dins de l'àmbit de la seva competència i sempre que estiguin previstos en el pressupost.
8. Atorgar llicències, excepte si les lleis sectorials atribueixen aquesta responsabilitat al ple o a la junta de govern local.
9. Ordenar la publicació dels acords de l'ajuntament, executar-los i fer-los complir.

Tancaria la llista una darrera previsió de caràcter genèric que habilita l'alcalde a dur a terme qualsevol altra funció que se li atribueixi mitjançant llei, així com una fórmula de tipus residual que li atribueix totes les funcions assignades al municipi i que no estiguin expressament atribuïdes a un altre òrgan.

Les funcions que necessàriament ha de retenir l'alcalde podríem dir que es caracteritzen pel fet de ser manifestacions de la seva autoritat, per l'impuls d'unes mesures determinades de caràcter excepcional i aquelles que impliquen un cert grau de discrecionalitat. La major part de les seves atribucions inicials poden ser delegades bé en els regidors i els tinentes d'alcalde, bé en la junta de govern local. Les diferents atribucions delegables encaixarien en dues categories no necessàriament excloents sinó més aviat complementàries. D'una banda, aquelles que, en cas de ser delegades als regidors o els tinentes d'alcalde, farien possible un funcionament especialitzat o per

carteres. D'altra banda, aquelles atribucions l'exercici de les quals s'ha de desenvolupar segons els acords d'un altre òrgan, en general el ple, i que, per tant, impliquen accions executives no sotmeses a discrecionalitat.

Pel que fa als sentits de la delegació, l'apartat 3 de l'article 21 de la LRBRL no estableix cap limitació per a les competències atribuïdes a l'alcaldia. En principi, doncs, no hi hauria cap entrebanc jurídic per formular delegacions en el ple ni en qualsevol altre òrgan de l'ajuntament, fonamentalment els regidors i la junta de govern local. L'única limitació es refereix a l'aprovació dels instruments de desenvolupament del planejament urbanístic general, que, necessàriament, ha de ser delegada a la junta de govern local, si s'opta per transferir-la fora de l'àmbit de l'alcaldia.

Cal tenir present, però, que el sentit de la delegació construeix un model determinat de govern municipal. Així, no serà el mateix que les atribucions inicialment previstes per a l'alcalde es dirigeixin cap a un càrrec unipersonal, un òrgan col·legiat o, si s'escau, l'assemblea municipal, és a dir, el ple.

#### **4.5.2. Les funcions del ple**

El ple és l'altre òrgan municipal que, juntament amb l'alcaldia, acumula la pràctica totalitat de les atribucions. El ple és l'assemblea municipal i la normativa en fa un disseny moderadament confús. Així, si hi ha atribucions que tenen un perfil clarament de control i fiscalització, n'hi ha d'altres que estarien dins de l'àmbit de la gestió i l'administració de l'organització municipal.

L'article 22 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, conté la llista d'atribucions del ple. En termes generals, podríem dir que el conjunt de competències es podrien agrupar de la manera següent:

- a. Control i fiscalització de la gestió dels altres òrgans.
- b. Acords que manifesten la voluntat del municipi.
- c. Capacitat per a l'aprovació de normativa amb rang d'ordenança o reglament.
- d. Aprovació d'instruments de planificació i gestió d'interessos que afecten el terme municipal.
- e. Aprovació d'instruments de planificació i gestió de l'activitat municipal.
- f. Exercici d'accions judicials i administratives en defensa de la corporació, així com la declaració de lesivitat.

Aquesta llista inicial d'atribucions dissenya un perfil mixt del ple. Així, alguns dels enunciats entrarien clarament dins les funcions clàssiques dels òrgans deliberants, però d'altres queden dins l'àmbit de la gestió i l'administració. Aquesta definició confusa del perfil no és propietat exclusiva del ple; el conjunt dels òrgans municipals presenten aquesta característica en certa mesura. Es fa difícil afirmar si va ser la voluntat expressa del legislador o si es tracta d'una evolució de les figures existents, però, en qualsevol cas, aquesta característica combinada amb la possibilitat de

delegació ha fet legalment possible la configuració de models de govern molt diferents sobre una única fórmula jurídica.

Una primera diferència en relació amb les atribucions que té l'alcaldia és l'abast de la indelegabilitat. Així, el contingut de les atribucions plenàries delegables és de tipus executiu i es reserven per al ple les funcions amb contingut normatiu, l'aprovació dels instruments de planificació i ordenació de l'activitat municipal i el control i la fiscalització dels òrgans de govern. En definitiva, si en la seva regulació genèrica el ple es configura com un òrgan de perfil confús, el nucli de les atribucions que constitueix el conjunt de la indelegabilitat delata una intenció de preservar el seu caràcter d'assemblea deliberant.

D'acord amb el redactat de la llei, el ple pot delegar l'exercici de les seves atribucions en l'alcalde i en la junta de govern local. Queda, per tant, exclosa tota possibilitat de delegació en els regidors o els tinentes d'alcalde. En resum, la normativa permet delegar les competències plenàries en l'alcalde, com a figura singular dins de l'estructura orgànica del municipi, i cap a la junta de govern local com a òrgan de caràcter col·legial, però no permet el trasllat cap a figures unipersonals. Aquest és, doncs, un tret definitori i distintiu de les competències plenàries: només les poden desenvolupar uns òrgans determinats i per tant es blindia, d'alguna manera, l'exercici d'aquestes competències.

#### **4.5.3. La junta de govern local**

La principal atribució esmentada a la Llei reguladora de les bases del règim local per a la junta de govern local és el suport i l'assistència a la tasca de l'alcalde. El mateix text de la llei concreta també el perfil de la junta com a òrgan receptor d'atribucions i enuncia que podrà dur a terme aquelles tasques delegades per l'alcalde, les delegades per altres òrgans municipals o aquelles que li atribueixin les lleis.

Cal tenir present que es tracta d'un òrgan obligatori només per als municipis de més de més de 5.000 habitants, tot i que els municipis amb trams de població inferiors en poden establir l'existència al reglament orgànic o mitjançant acord del ple. La JGL, doncs, es configura com un òrgan voluntari per als municipis de menys de 5.000 habitants, col·legiat i format per l'alcalde i un nombre de regidors no superior a un terç del ple. D'acord amb la previsió legal, l'alcalde tria i separa lliurement els membres de la junta de govern local. El text refós de la llei catalana amplia aquesta obligatorietat a les capitals de comarca que no arriben a aquest tall poblacional, que en el moment de redactar aquesta tesi eren quatre localitats.

La junta de govern local pot rebre delegacions tant de l'alcaldia com del ple amb implicacions diferents per a un cas i l'altre. Així, les delegacions de matèries de competència de l'alcaldia implicaran que la decisió passa d'estar en mans d'un càrrec unipersonal a estar-ho d'un òrgan col·legiat. Aquelles atribucions responsabilitat del ple que es deleguin en la JGL passen de residir en un òrgan de caràcter deliberant, que acull totes les candidatures que van obtenir representació, a estar-ho en un òrgan amb característiques evidents d'òrgan de govern amb caràcter executiu.

#### **4.5.4. Els tinents d'alcalde**

La previsió legal sobre els tinents d'alcalde és breu. Així, la llei es limita a dir que substituiran l'alcalde per ordre de nomenament en cas d'absència, vacant o malaltia. Estableix també que són triats i nomenats lliurement per l'alcalde d'entre els membres de la JGL o del ple en cas que la junta no existeixi. Els tinents d'alcalde poden rebre atribucions de l'alcalde igual que la resta de regidors.

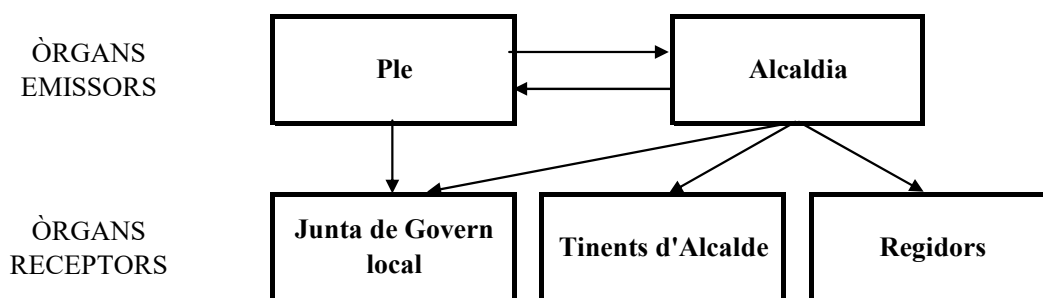
Cal tenir present que aquestes delegacions traslladen la competència d'un òrgan unipersonal a un altre i permetrien una certa especialització. No hem d'oblidar que, fins i tot en cas que no es faci cap delegació, els tinents d'alcalde substitueixen l'alcalde i, per tant, poden desenvolupar el conjunt de les seves atribucions sense cap acte exprés, en els casos previstos.

#### **4.5.5. Els regidors**

D'acord amb el text de la llei, els regidors poden rebre delegacions de l'alcaldia. L'única precisió és que han de ser de caràcter "especial i per a cometes específiques". No queda gaire aclarit mitjançant aquesta expressió quin és el contingut que ha de tenir una delegació especial i quina és la diferència amb la resta. Ara bé, és evident que aquest enunciat permet als regidors desenvolupar atribucions previstes per a l'alcalde i, alhora, obre la possibilitat d'un model d'organització interna política especialitzada o per carteres. En termes generals, no s'aprecien diferències substantives en el tractament jurídic dels regidors i dels tinents d'alcalde. La diferència, rellevant en

alguns casos, és l'automatisme en la substitució de la figura, que representa una condició determinada per al tinent d'alcalde dins de l'estructura municipal.

**Figura 2. Esquema de la forma de govern municipal i dels fluxos d'atribucions**



La figura 2 sintetitza els itineraris que poden seguir les delegacions d'atribucions. La figura distingeix entre òrgans emissors i òrgans receptors d'atribucions. El ple i l'alcaldia s'identifiquen com a òrgans emissors d'atribucions perquè són els òrgans que són titulars de les atribucions; ara bé, cal tenir en compte que aquests òrgans són alhora possibles receptors de les atribucions de l'altre. La junta de govern local, els tinents d'alcalde i els regidors són fonamentalment receptors perquè no són titulars directes, sinó que són els destinataris de les delegacions.

Pel que fa als sentits, a la figura es veu gràficament com l'alcaldia disposa de més opcions de delegació que el ple; i cal tenir present, a més, que les atribucions delegables de l'alcaldia són més nombroses. El ple només pot delegar en l'alcaldia o la

junta de govern local, i la llista d'atribucions que han de ser exercides necessàriament per l'òrgan és àmplia.

#### **4.6. Regulacions específiques**

En el cas de Catalunya, la ciutat de Barcelona, disposa d'una normativa de regulació pròpia i diferenciada i, per aquest motiu, no ha estat inclosa en aquest estudi. No és l'objecte d'aquesta tesi i, per tant, no hi entraré específicament, però la Carta de Barcelona constitueix un exemple més de l'exercici del principi d'autonomia local i de la capacitat d'autoorganització. En una línia amb algunes coincidències, el 2003 es va aprovar una modificació de la LRBRL, que va implicar la incorporació d'un règim jurídic peculiar per a una tipologia específica de ciutats que van rebre la denominació de "grans ciutats" o "ciutats de gran població". Aquesta reforma es va incorporar al text mitjançant l'addició d'un nou títol, el títol X.

Cal dir que un dels criteris que ja havien estat controvertits durant el procés d'aprovació de la reforma va ser l'establiment d'un llindar poblacional per a l'aplicació d'aquestes previsions. De fet, si bé el primer llindar esmentat són 250.000 habitants, que podem coincidir que en el context espanyol identificaria grans ciutats, la darrera de les opcions inclou els municipis amb una població superior als 75.000 habitants, sempre que concorrin unes condicions determinades i d'acord amb un procediment determinat. En qualsevol cas, de manera directa, queden obligats a la norma els



municipis de població superior als 250.000 habitants i les capitals de província de població superior als 175.000 habitants. En la resta de casos, caldrà la concurrència d'unes condicions i factors determinats i l'autorització de les assemblees legislatives.

El títol Xè estableix nombroses especificitats per a la configuració formal del funcionament de l'estructura orgànica municipal. En cert sentit, identifica d'una manera més clara la naturalesa d'un executiu coral de funcionament col·legiat (la junta de govern local) i li atribueix funcions que també podran ser delegades. A més, preveu la possibilitat que la junta de govern local incorpori membres que no són regidors de l'ajuntament. De manera molt genèrica, i amb relació a l'objecte d'aquesta tesi, el títol x apunta directament cap a una de les opcions que són viables però no obligatòries per a la resta de municipis, i de manera directa, genera un cos funcional per a la junta de govern local, que, alhora, també podran delegar aquestes atribucions en altres òrgans d'acord amb les previsions normatives.

#### **4.7. Eixos per a l'anàlisi del model resultant**

El model d'articulació orgànica de la forma de govern en l'àmbit municipal es caracteritza per una minuciosa regulació d'aplicació estatal que pràcticament determina el perfil general del funcionament orgànic dels consistoris. Ara bé, en aquest àmbit d'una certa saturació normativa, la possibilitat de delegació interorgànica d'atribucions constitueix un exemple clar de l'opció d'exercici del principi d'autonomia

i de la capacitat d'autoorganització. Aquesta opció, reconeguda a la mateixa llei de bases, admet la delegació d'atribucions inicialment establertes per a un òrgan en un altre i, en conseqüència, la introducció de modificacions en la morfologia de govern de cada municipi. Es tracta, doncs, d'una manifestació d'autonomia amb efectes pràctics rellevants i que permet alterar el funcionament institucional d'una manera profunda.

Pel que fa al repartiment d'atribucions, el text situa les principals funcions en dos òrgans, l'alcaldia i el ple, i obre la possibilitat de línies de delegació encreuades entre ells i unidireccionals cap a la junta de govern local, els tinentes d'alcalde i la resta de regidors del consistori. El nombre d'atribucions inicialment assignades a l'alcaldia i el ple són similars, però difereixen en dos aspectes. En primer lloc, en l'abast de la delegabilitat en un cas i en l'altre. Així, la delegabilitat és norma en les atribucions assignades a l'alcaldia i, en sentit invers, la major part de les atribucions assignades al ple tenen caràcter indelegable. En segon lloc, en el caràcter de les atribucions que han de restar en mans del ple. Aquí observem una certa voluntat del legislador de reservar a l'assemblea municipal aquelles atribucions que podríem entendre que tenen un contingut més propi dels òrgans deliberants.



## **Capítol 5**

### **La forma de govern**

#### **Una proposta d'anàlisi per al govern local**

##### **5.1. Del model general a l'apropament particular: la construcció de categories de forma de govern per al govern local**

El plantejament vist als capítols 2 i 3 proposava dos apropaments disciplinaris diferents. D'una banda, el plantejament clàssic de la teoria de les formes de govern que implica un treball a partir de configuracions constitucionals en una lògica de models comparats. Com he comentat amb anterioritat, en aquest cas prendrem com a punt de referència les dues grans tipologies pures —“ideals”— que es defineixen a partir dels dos grans models: parlamentarisme i presidencialisme com a models oposats. En aquest sentit, pels motius ja exposats, treballaré en principi a partir dels dos models purs. Ara bé, els models d'aplicació a estats no s'adapten de manera

immediata al govern local i cal portar a terme ajustos perquè els models resultin aplicables a la naturalesa política i jurídica dels municipis.

D'altra banda, dels models utilitzats en l'àmbit local per a l'anàlisi de les tipologies de governs destacarien els plantejats per Bäck (2005) i Mouritzen i Svava (2002). El primer planteja un model que s'apropa molt més al plantejament propi dels models comparats de forma de govern. Així, preveu l'existència d'un presidencialisme i un parlamentarisme, però inclou també un model d'assemblea i un model semipresidencialista. El resultat és poc nítid i sovint comporta la possible superposició de models. De fet, l'esquema encara es fa més complex en el cas del model de Mouritzen i Svava, que també fan un plantejament a quatre tipologies que inclouen: l'alcalde fort, el sistema de comitè i líder, les formes col·lectives i un sistema de tipus gerencial. En aquest cas, però, la intenció dels autors era analitzar les formes de lideratge i, en el fons, no s'acaba d'aprofundir en la relació entre estructura executiva i òrgan deliberant.

Així, el plantejament és construir a partir de la teoria existent un model simple que permeti una anàlisi del sistema de funcionament de la forma de govern municipal i que faci possible també valorar l'evolució i els canvis que experimenta dins del mateix model espanyol, com he exposat en el capítol 4. En aquest sentit, la major part d'autors han tractat de manera estàtica el sistema de l'Estat espanyol. En canvi, el sistema de funcionament i repartiment d'atribucions entre els diferents òrgans té un caràcter eminentment dinàmic i, per tant, és interessant disposar d'eines que permetin analitzar-lo. Una altra característica que voldria que pogués manifestar-se en aquesta tipologia és que mesurés de manera més nítida la forma de govern entesa

clàssicament com la relació entre executiu i legislatiu en la seva translació al govern municipal. Si bé les aportacions prèvies presenten un perfil molt inclusiu, el cert és que alhora introdueixen valoracions que s'escapen i que més aviat fan una valoració sobre les característiques del mateix govern i del lideratge en cada cas.

Per portar-ho a terme és necessari identificar els trets característics a partir dels quals construirem les categories en cada cas i que aquests trets siguin plenament aplicables al govern local.

La definició de presidencialisme en el govern local en general s'ha fet a partir de la fortalesa de l'alcalde. Normalment, s'ha prescindit de considerar com una condició necessària el fet que hi hagués elecció directa, atès que aquesta és una característica definida de manera general i que ha comportat en si mateixa un element de discussió i debat. En aquest cas, doncs, en perspectiva comparada seria possible incorporar-la com a component propi del sistema, però aquesta no seria una possibilitat en el cas espanyol. Es podria discutir si l'elecció que es produeix en una segona volta per nomenament del cap de llista de la llista més votada podria exercir una funció similar, però *a priori* ho he descartat en aquesta construcció. D'una banda, si s'arriba a aquesta situació és perquè l'alcalde no va aconseguir el suport necessari per poder ser elegit alcalde en una primera votació —en aquest cas, majoria absoluta dels membres del ple.

Es podrien donar dues possibles mostres de debilitat que en el sistema de votació es compensen en certa mesura. D'una banda, s'arriba a aquesta situació perquè la candidatura de l'alcalde no va aconseguir una majoria prou àmplia en resultats

electorals que fes possible assolir una majoria absoluta del ple. Aquesta seria una debilitat vinculada al suport electoral. Aquesta “debilitat” o manca de suport es podria compensar mitjançant l’assoliment dels acords necessaris amb altres forces polítiques en el ple. És evident que aquesta segona opció ja planteja més dificultats que la primera, però la implicació d’altres forces en una votació d’investidura requereix un cert nivell de compromís, que en qualsevol cas caldrà que es vagi concretant a mesura que avança el mandat. Qualsevol d’aquestes dues opcions, una elecció en primera votació amb un govern majoritari i monocolor o una elecció en primera volta mitjançant el suport d’altres grups, representa una posició de més pes per part de l’alcalde que no pas l’opció simple de ser nomenat per un sistema de nomenament directe que no demana ni el suport electoral ni el compromís d’altres grups dins del ple.

Així doncs, la definició de presidencialisme municipal per al cas català prescindirà dels requeriments vinculats al procés d’elecció de l’alcalde i se centrarà en la seva posició dins del sistema de funcionament intern de la institució. En aquest sentit, el plantejament del model comporta l’existència de dues condicions que traslladarien a l’àmbit municipal els elements constitutius de les categories generals.

a) Màxima fortalesa de l’alcalde

La definició del model ha de comportar que l’alcalde es defineixi com una figura singular i diferenciada, que té un volum rellevant de funcions i atribucions dins de l’estructura municipal. En aquest cas, la figura de l’alcalde en la seva definició jurídica presentaria de fet aquest perfil. Ara bé, el fet que l’alcalde pugui ser també receptor

de funcions planteja que sobre aquest *status quo* també seria viable fer encara més destacada aquesta figura mitjançant la recepció de funcions d'altres òrgans.

b) Màxim aïllament del ple sobre la funció executiva

Aquesta condició reforça la idea, molt tractada en l'àmbit de la teoria general, de generar condicions d'independència entre executiu i assemblea. En aquest sentit, l'aplicació a l'espai municipal faria que el ple conservés totes les funcions assignades i no es fomenta el vincle cap a altres òrgans de característiques executives, com podria ser la junta de govern local.

## **5.2. La forma de govern a partir de les funcions atribuïdes a cada òrgan**

En l'esquema anterior ja es podia apreciar un cert canvi de pes respecte als mecanismes electius i de vinculació amb el cos polític (forma d'elecció) cap a la mateixa configuració de la naturalesa i les funcions dels òrgans en cada cas. Així, en els models clàssics d'anàlisi de la forma de govern per als estats, bona part de l'anàlisi es focalitzava en la definició constitucional de les figures i la seva forma d'elecció. En canvi, les propostes aplicades al govern local sovint se centaven més en la posició dels òrgans dins del sistema institucional municipal i, per fer ho, partien de la definició de les funcions assignades a cada òrgan.

Aquest plantejament comporta, en realitat, un canvi que implica un aprofundiment en la perspectiva neoinstitucional de l'anàlisi. En efecte, l'anàlisi i la definició del models



clàssics es fonamentaven en una metodologia de caràcter formal i estàtic que es basa en l'anàlisi dels instruments constitucionals previstos. En l'enfocament del govern local comparat, la construcció de les tipologies se centrava més en la posició efectiva dels òrgans i en les seves funcions i, per tant, en el contingut, que no pas en els aspectes formals de definició i elecció. Aquest fet dota el sistema amb més dinamisme i habilita comparacions basades en observacions empíriques, amb la limitació que habitualment parlem de definicions sistèmiques que tracten de manera homogènia totes les unitats de govern municipal.

Una definició de les categories que reculli les funcions com a factors configuradors del sistema permet afegir valor a la configuració constitutiva originària i dotar les categories de característiques empíricament observables. El fet d'ampliar el nombre d'elements analitzats facilitarà també el disseny de variables mesurables que permetin una comparació mètrica entre les tipologies i les unitats analitzades. L'altre gran avantatge d'aquest trànsit és que implica un aprofundiment més gran en el funcionament efectiu de la institució. Si bé és cert que aquesta perspectiva d'anàlisi es basa en components essencialment institucionals, inclou un ventall més ampli que permet examinar la institució des d'una perspectiva més àmplia i, en el fons, més fidel als plantejaments teòrics neoinstitucionals. Una configuració de la forma de govern que inclogui les funcions per a la definició de la posició institucional permet, en definitiva, ampliar l'òptica d'anàlisi i millorar les condicions per a una anàlisi empírica comparada.

### 5.3. L'articulació modular de l'arquitectura política municipal

El sistema espanyol i català de configuració de la naturalesa dels òrgans polítics del municipi parteix d'una construcció doble: un conjunt de condicionants constitutius del sistema que són fixos i raonablement homogenis per a tots els ens, i uns altres que poden ser modificables en el marc dels principis d'autonomia i autoorganització de l'administració local.

Així, es poden identificar característiques homogènies per a tots els municipis que presenten variacions en funció principalment del tram de població dels municipis.

Aquests aspectes comuns inclourien:

- a) La forma d'elecció i el sistema electoral. El sistema electoral municipal queda fixat a la LOREG (Llei 5/1985, del règim electoral general), que estableix tres sistemes diferents en funció de la població del municipi. La llei estableix a l'article 179 l'existència d'una circumscripció única per a tots els municipis i la magnitud de la circumscripció, que marcarà la grandària del ple en funció d'un barem poblacional. Per als municipis de població superior als 250 habitants, que acumulen la major part de la població, preveu l'anomenat *règim comú*. Aquest règim comú comporta l'existència de llistes tancades i bloquejades i amb el sistema d'Hondt. Per als municipis de 100 a 250 habitants, per als quals la grandària del ple se situaria en cinc regidors, estableix un sistema de llistes obertes i *panachage* o vot restringit. Per als municipis de poblacions compreses

per sota dels 100 habitants, la LOREG preveia un sistema tradicional que implicava el funcionament mitjançant una assemblea de veïns: el consell obert. Aquest sistema va quedar restringit a aquelles poblacions, compreses en el tram d'habitants esmentat i que, alhora, expressessin mitjançant majoria dels veïns la seva voluntat de mantenir aquest règim peculiar. En aquest règim, de fet, seria l'únic cas on es produïa una elecció directa real de l'alcalde, però l'esmentada reforma de la llei de bases i de la LOREG va implicar la seva pràctica desaparició. Si abans de la reforma s'havien identificat 27 localitats catalanes que funcionaven mitjançant aquest sistema, després de l'aplicació de la modificació, aquest nombre s'ha reduït a sis municipis. En la resta de casos, s'aplica també un sistema de llistes obertes i *panachage*, en aquest cas amb tres regidors.

- b) L'elecció de l'alcalde. Aquest és un aspecte també contingut a la LOREG. Així, els articles 196-200 recullen l'elecció de l'alcalde i preveuen de manera general un sistema indirecte que s'aplica, com hem dit, tant als municipis de règim comú com a aquells municipis que funcionen amb sistema de llistes obertes. En una primera instància, l'alcalde és escollit pels membres de ple i, només si en aquesta primera votació no se suma la majoria absoluta dels regidors, serà nomenat alcalde el cap de llista de la llista més votada.
- c) L'estructura bàsica d'alcalde i ple. Diu la LBRL que l'alcalde i el ple existeixen en tots els municipis. A partir d'aquí es podran crear altres estructures i càrrecs, però aquestes dues figures seran presents en tots els ajuntaments.

- d) La JGL per als municipis més grans de 5.000 habitants. La LBRL estableix que es tracta d'un òrgan d'existència obligatòria tot i que no li atribueix funcions directament, sinó que es remet a les possibles delegacions per part d'altres d'òrgans.

D'altra banda, el règim local espanyol i català habilita els municipis a configurar estructures en el marc dels principis d'autonomia i autoorganització. Aquestes permeten articular una arquitectura particular i pròpia de cada ens i poden ser utilitzades en funció de la voluntat de cada consistori. Aquesta opció dota el sistema amb una gran plasticitat i capacitat d'adaptació.

A més, aquests segons sovint no requereixen processos complexos o de decisions amb majories qualificades, sinó que en funció de la configuració concreta de la matèria pot implicar simplement l'aprovació d'un decret de l'alcaldia. Els factors que considerem que modifiquen l'estructura i poden ser modificats en funció de la voluntat de l'ajuntament inclourien:

- a) L'existència de la junta de govern local en els municipis de població inferior als 5.000 habitants. La LRBRL preveu que tots els municipis per sobre d'aquest tram de població han de disposar d'aquesta figura, però no exigeix la creació de l'òrgan a la resta de poblacions, tot i que tampoc no la limita. En aquest sentit, la mateixa creació d'aquest òrgan ja posaria de manifest la voluntat d'establir

una estructura municipal que permeti executivitzar el funcionament del consistori i, alhora, generar una estructura col·legial de decisió.

b) Creació d'arquitectura orgànica pròpia. Novament, la LRBLR ofereix l'opció als municipis de generar una estructura interna en forma de comissions o altres òrgans col·lectius que responguin a la voluntat dels consistoris. Aquesta capacitat de decisió no tan sols inclou la possibilitat de crear l'estructura, sinó també de dotar-la amb les funcions que es considerin adequades i d'acord amb la conformació que es prefereixi. Dins d'aquest tipus d'estructures trobarem, doncs, múltiples configuracions:

- Òrgans formats exclusivament per regidors i regidores. En aquest cas, poden respondre a una estructura representativa del ple (amb representació dels grups en diferents formats que poden anar des de la presència fins a la proporcionalitat) o només els membres que es consideri. Per al primer cas, es podria posar com a exemple les diferents comissions derivades del ple, on sovint s'analitzen els assumptes que han d'anar al ple abans de la convocatòria. En aquest cas, un altre cop podríem considerar que es tracta d'un component parlamentaritzant, atès que crea estructures dependents del ple. En el segon cas, ens trobaríem davant, per exemple, d'òrgans com ara l'equip de govern. Aquest és un tret particularment interessant. La JGL, tant per als municipis que han de crear-la necessàriament com per a aquells que ho poden fer de manera potestativa, ha d'estar formada per un terç dels membres del ple més l'alcalde. Aquest fet introdueix una limitació, sobretot per als casos on hi ha governs de coalició. Així, sovint es fa necessari un òrgan de coordinació de govern que

no impliqui aquesta limitació. Una part dels municipis han generat aquest tipus d'òrgan, que també implica la creació d'una estructura col·legial per al govern municipal i que, a més, comportarà l'existència d'una doble estructura de característiques similars. És rellevant fer notar que aquest tipus d'òrgans es regularan d'acord amb les previsions acordades pel mateix ajuntament i, per tant, aquesta regulació pot no incorporar els mecanismes de garantia que sí que es preveuen per a la junta de govern local. Així, per exemple, les garanties referents a la convocatòria, a la disponibilitat de documentació o al règim de funcionament de les reunions dependran dels acords del mateix ajuntament.

- Òrgans que inclouen altres tipus d'actors més enllà dels electes. En aquest cas, es podrien incloure dins d'aquesta categoria estructures sectorials o territorialitzades que sovint acullen ciutadania o actors col·lectius com podrien ser entitats i organitzacions. Tot i que menys habituals, també poden crear-se òrgans tècnics amb participació de personal al servei de la corporació, malgrat que, en aquests casos, probablement s'haurien de definir com a estructures tècniques i administratives més que no pas pròpiament com a arquitectura de naturalesa política. Pel que fa a les primeres, requereixen mecanismes d'obertura del govern i, novament, les configuracions materials poden ser múltiples, així com la seva capacitat de decisió sobre diferents àrees.

c) La configuració de les atribucions de cada òrgan. La LRBRL estableix una distribució d'atribucions per a cadascun dels òrgans als articles 21 i següents. La delegació d'atribucions permet el redisseny del perfil funcional de cadascun dels òrgans a partir de les funcions que duen a terme. La normativa preveu una primera distribució que defineix un perfil determinat de l'òrgan. De fet, és en bona mesura a partir d'aquesta definició de funcions, que singularitza la figura de l'alcalde, que bona part dels estudis han considerat que hi ha una clara tendència presidencialista de l'alcalde. En aquest cas, a fi de poder distingir els patrons i les conseqüències en la configuració municipal, és necessari portar a terme una anàlisi més detallada de cadascun dels moviments, de la situació original de l'òrgan delegant de la seva situació final i, també, de l'evolució de l'òrgan que rep la delegació.

Aquesta estructura que combina elements establerts amb elements modificables permetria un disseny de l'arquitectura política municipal que admetria un gran nombre de peculiaritats i adaptacions. Resta saber, però, fins a quin punt els municipis han fet servir aquestes funcions i quina és la configuració final.

#### **5.4. Les delegacions d'atribucions com a mecanismes per analitzar la forma de govern municipal**

La normativa admet un conjunt de moviments entre els òrgans, atès que hem considerat que les funcions definiran un perfil determinat de cadascun dels òrgans i

una relació entre aquests òrgans. En aquest sentit, l'anàlisi dels moviments, del que hi havia en una situació original i del mapa final un cop s'han generat els moviments ha de permetre definir una naturalesa funcional determinada i, en definitiva, una forma de govern. Ara bé, no tots els moviments tenen la mateixa profunditat ni modifiquen en el mateix sentit el funcionament i la configuració dels municipis. Així, és necessari detenir-se a analitzar particularment cada opció de moviment i vincular-lo amb una categoria determinada exposada al primer epígraf d'aquest capítol. És a dir, l'anàlisi i l'exploració de les alteracions introduïdes pels òrgans municipals esdevindran conceptes mesurables per a l'operacionalització de les categories recollides.

*a) L'alcalde no delega*

Cal tenir present que el mateix *status quo* ja defineix una situació de partida que posa de manifest una posició determinada en l'esquema proposat. En aquest sentit, i tenint en compte la literatura sobre la figura de l'alcalde a l'Estat espanyol, consideraré que es tracta d'una posició funcionalment presidencialista. Probablement hi hauria característiques que podrien situar en una posició encara més presidencialista el sistema espanyol, com podrien ser la capacitat de vet o l'elecció directa. Ara bé, de moment i atès que he articulat la construcció de les categories a través d'elements essencialment funcionals, aquests quedaran exclosos del disseny. En qualsevol cas, afegir-los no hauria de comportar cap dificultat si en un moment determinat es considera adequat o oportú.



*b) L'alcalde delega*

Com hem comentat, l'alcalde pot delegar bona part de les seves atribucions en diferents òrgans. En concret, pot delegar en els regidors i els tinents d'alcalde o en la junta de govern local i, de fet, res no impedeix les delegacions en el ple.

o En els regidors i els tinents d'alcalde:

La delegació en els regidors o els tinents d'alcalde planteja que una part de les atribucions assignades a l'alcaldia siguin transferides cap a altres figures individuals. En principi, i atesa la manca de definició de la figura, he considerat que la delegació en els tinents d'alcalde o els regidors té un valor equiparable. Aquesta opció implica un buidatge de capacitat de l'alcalde i, per tant, un debilitament de la figura. Així doncs, si definia la tendència presidencialista de l'alcalde en termes d'acumulació i retenció de funcions, el mer fet de transferir-les ja representaria una moderació de la figura. A més, el fet de delegar en regidors implica la construcció d'un sistema de carteres propi d'un sistema de govern col·legiat. Per tant, un gran volum de delegació en favor de regidors comportaria la construcció d'espais d'autonomia de funcionament i decisió en una estructura amb lògica de gabinet.

o En la junta de govern local:

La delegació de funcions assignades a l'alcaldia en la junta de govern local té un doble component de debilitació de la figura. D'una banda, igual que el cas anterior

implica la pèrdua de funcions, però, alhora, implica també que aquestes funcions es desplacin cap a un òrgan de naturalesa col·legiada que està definit com un govern efectiu del municipi i així funciona amb caràcter general. De fet, el mateix nom ja fa notar quina era la intenció del legislador en la creació de la figura que rebia el nom de *comissió de govern* en la denominació prèvia a la modificació de la LRBRL mitjançant la Llei 57/2003, per ser anomenada *junta de govern local* en una clara referència a un òrgan executiu de govern.

c) *El ple delega*

D'acord amb la normativa, el ple pot delegar algunes de les seves atribucions; cal dir que, en termes generals, el cos funcional de l'òrgan plenari està més protegit de l'efecte de les delegacions que les funcions atribuïdes a l'alcaldia i bona part de les seves atribucions tenen caràcter indelegable.

o En la junta de govern local:

Les delegacions del ple en la junta de govern local representen un grau més elevat d'executivitat en la presa de decisions. Mitjançant aquestes delegacions, les decisions es transfereixen des d'un òrgan plenari de caràcter deliberant, fortament protegit i regulat, que es compon per tots els regidors (govern i oposició) i on pot assistir la ciutadania, cap a un òrgan executiu, tancat a la participació de l'alcalde i d'un terç dels regidors triats per ell mateix i que duu a terme les seves sessions en un règim assimilable, amb matisos, a un consell de govern. És a dir, és un òrgan on, en principi, es considera que hi ha una certa protecció sobre les deliberacions que

s'hi mantenen. En aquest sentit, el moviment de les atribucions del ple les apropen a un sistema d'un perfil més executiu, però, en qualsevol cas, les mantenen en un àmbit d'un òrgan d'estructura col·legial, on les sessions estan regulades i tant l'ordre del dia com les resolucions són públics. En resum, redueix el nivell de deliberació i control però molt menys que si la delegació es produeix en un òrgan unipersonal com l'alcalde.

o En l'alcaldia:

La delegació de funcions del ple en l'alcaldia és probablement l'extrem màxim que manifesta una posició de control i poder de la figura de l'alcalde. En aquest cas, les competències plenàries delegades en l'alcalde seran resoltes mitjançant un decret de l'alcaldia, només sotmès al control del ple *ex-post* i mitjançant la fórmula de "donar compte al ple", és a dir, amb molt poc marge d'intervenció. És la materialització efectiva d'un alcalde que ha acumulat funcions de pes i que ha buidat el ple, el qual, d'altra banda, mantindrà un nombre no menor de funcions, atès que moltes d'aquestes funcions no poden ser delegades.

*d) El ple no delega*

La normativa protegeix més les funcions assignades al ple. En termes generals identifica com a no delegables funcions vinculades al control i a la naturalesa deliberant de l'òrgan.

Hi ha altres opcions que permeten la creació de comissions o d'altres estructures, que sovint tindran funcions essencialment consultives. Aquestes estructures es podria considerar que podrien aguditzar una certa parlamentarització, però, en qualsevol cas, actuarien com a element complementari, no pas com a determinants per si mateixes. La creació d'òrgans complementaris, estructures consultives i comissions informatives i d'estudi posa de manifest la capacitat d'autoorganitzar-se dels municipis i l'ampli grau d'autonomia de què gaudeixen amb relació a la configuració i la constitució d'una arquitectura institucional determinada pròpia i singular.

### **5.5. Construcció de les variables d'anàlisi i els índexs**

Un cop analitzats els eixos que configuraran la construcció teòrica i els elements de mesura, és necessari establir pròpiament l'operacionalització material d'aquestes variables. En primer lloc, aquest estudi requereix variables que mesurin el volum i la intensitat de delegació en cada ajuntament i per a cada òrgan. En aquest sentit, les dades van ser recollides de tal manera que fos possible construir variables dicotòmiques que registrin si es produeixen els moviments i les variables numèriques que recullen en nombre de delegacions que, per a cada ens, es produeixen dins de cada tipologia possible.<sup>12</sup>

Així, s'han construït variables globals i particulars d'acord amb l'estructura següent:

---

12. L'annex 1 recull el qüestionari d'anàlisi.

- Delegacions de l'alcaldia: nombre de delegacions d'atribucions originàries de l'alcaldia
  - o Delegacions de l'alcaldia en el ple
  - o Delegacions de l'alcaldia en la junta de govern local
  - o Delegacions de l'alcaldia en els regidors i els tinents d'alcalde
- Delegacions del ple: nombre de delegacions d'atribucions originàries del ple
  - o Delegacions del ple en l'alcaldia
  - o Delegacions del ple en la junta de govern local
- Delegacions en la junta de govern local: nombre de delegacions que ha tingut la junta de govern local com a òrgan receptor
  - o Delegacions de l'alcaldia en la junta de govern local
  - o Delegacions del ple en la junta de govern local
- Delegacions en els regidors: nombre de delegacions que han rebut els regidors i els tinents d'alcalde de l'alcaldia

Per aprofundir en una millor caracterització dels factors de la forma de govern, proposo quatre variables numèriques que recullen la fortalesa de cadascun dels òrgans i components. Aquestes variables mesuren la fortalesa del ple, la fortalesa de l'alcalde, la fortalesa de la junta de govern local i la fortalesa dels regidors.

Pel que fa a les quatre variables específiques per a cada òrgan o figura, he construït cadascuna de les variables a partir d'altres que manifesten la intensitat en què es produeixen uns moviments determinats de delegacions. Cal tenir present que no tots els moviments impliquen agregació; en alguns casos es perden atribucions, mentre en d'altres se'n poden guanyar. La transformació d'aquestes dinàmiques en variables

quantificables no ha estat un procés simple. Després de diversos plantejaments que no generaven els efectes desitjats, la configuració final de les variables parteix d'intentar fer tot el procés de la manera més clara i intuïtiva possible.

Per fer-ho, cada variable que recull la transferència de delegacions d'un òrgan cap a un altre ha estat tractada de manera separada i independent i se n'ha analitzat la forma, la distribució i la lògica interna. A partir d'aquesta anàlisi inicial s'han construït trams que segmenten la variable contínua per expressar la intensitat. Cadascuna de les variables ha estat segmentada en quatre segments:

- Baixa intensitat de delegació
- Intensitat mitjana de delegació
- Intensitat moderada-alta de delegació
- Intensitat alta-molt alta de delegació

Els segments s'han construït de tal manera que ofereixin un paràmetre d'homogeneïtat i comparabilitat entre les variables resultants i, alhora, que permetin expressar les diferències entre els diversos tipus de delegació que impliquen uns impactes institucionals clarament diferents.<sup>13</sup> Els trams de segmentació i la construcció concreta de cadascuna de les variables en forma d'índex es concreten a l'annex 3.

### **Variable 1: fortalesa del ple**

Aquesta variable recull la fortalesa del ple en termes de retenció i increment de funcions respecte als altres òrgans. Un ple en el màxim grau de fortalesa serà un ple

---

13. Aprofundiré molt més sobre aquest tema en el capítol 7.

que no tan sols no ha delegat i, per tant, ha retingut totes les atribucions assignades per llei, sinó que, a més, idealment, podria haver sumat funcions d'altres òrgans, en especial de l'alcalde. Cal tenir present, però, que el màxim nivell de fortalesa del ple es definirà en certa mesura per contrast amb la situació derivada de les delegacions d'atribucions per altres òrgans, atès que, comparativament, l'alcalde acumula un volum molt elevat de funcions i atribucions. En aquest cas, la variable es construeix a partir de variables prèvies que identifiquen aquests moviments i que també els mesuren. Els components d'aquesta variable inclourien:

- Intensitat de les delegacions del ple en l'alcaldia.

Aquesta variable expressa la intensitat amb què el ple ha delegat en l'alcaldia.

Pren valors negatius, atès que es tracta d'una pèrdua de capacitat d'actuació. La variable oscil·la entre 0 i -1.

- Intensitat amb què el ple rep delegacions de l'alcaldia.

Aquesta variable expressa la intensitat amb què el ple rep delegacions de l'alcaldia. Aquesta variable pren valors positius que oscil·len entre 0 i 1.

- Intensitat amb què el ple delega en la junta de govern local.

Aquesta variable expressa la intensitat amb què el ple ha delegat en la junta de govern local. Pren valors negatius, atès que es tracta d'una pèrdua de capacitat d'actuació. La variable oscil·la entre 0 i -1.

## **Variable 2: fortalesa de l'alcalde**

Aquesta variable analitza la fortalesa de l'alcalde dins de l'arquitectura orgànica municipal. L'alcaldia és un òrgan unipersonal municipal que acumula un gran volum d'atribucions i funcions i, en conseqüència, la seva situació de partida es pot considerar de fortalesa dins del sistema institucional. De fet, en una situació en la qual no s'hagués produït cap delegació, l'alcalde podria, fins i tot sense haver rebut cap delegació, mantenir una posició d'una certa preponderància respecte al ple. Ara bé, el nombre de delegacions efectuades determinarà quina és la posició efectiva de l'alcaldia en cada cas. En aquest cas, la variable es construeix a partir de:

- Delegacions de l'alcaldia en els regidors

Aquesta variable expressa la intensitat amb què l'alcaldia delega en els regidors. És una variable que indica pèrdua de funcions i prendrà valors negatius. La variable oscil·larà entre 0 i -1.

- Delegacions de l'alcaldia en la junta de govern local

Aquesta variable expressa la intensitat amb què l'alcaldia delega en la junta de govern local. És una variable que indica pèrdua de funcions i prendrà valors negatius. La variable oscil·larà entre 0 i -1.



- Delegacions de l'alcaldia en el ple

Aquesta variable expressa la intensitat amb què l'alcaldia delega en el ple. És una variable que indica pèrdua de funcions i prendrà valors negatius. La variable oscil·larà entre 0 i -1.

- Delegacions del ple en l'alcaldia

Aquesta variable expressa la intensitat amb què el ple delega en l'alcaldia. És una variable que manifesta un guany i, per tant, prendrà valors positius. La variable oscil·larà entre 0 i 1.

### **Variable 3: fortalesa de la junta de govern local**

Aquesta variable composta analitza la fortalesa de la junta de govern local com a òrgan executiu col·legiat. La junta de govern local es planteja, en el seu disseny normatiu, com una estructura sense un corpus funcional atribuït. De fet, la regulació estableix que l'òrgan és obligatori només per als municipis de més de 5.000 habitants, d'acord amb la LRBRL, i també per a les capitals de comarca que no arribin a aquest tall de població, segons el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya. Ara bé, la resta de municipis poden crear-lo sempre que ho considerin oportú i així ho aprovin en el ple. En aquest cas, doncs, la posició de l'òrgan s'haurà de mesurar específicament d'acord amb el volum d'atribucions que li han estat delegades tant del ple com de

l'alcaldia. Cal tenir present, però, que el perfil resultant de l'òrgan dependrà en bona mesura de l'origen d'aquestes funcions.

De fet, si les funcions provenen majoritàriament de l'alcaldia, hauríem d'entendre que es produeix un procés de creació d'un òrgan col·legial que debilita la tendència presidencialista del sistema. En sentit contrari, si les atribucions que són delegades en la junta de govern local provenen del ple, caldrà entendre que es produeix un procés d'"executivització" del sistema de govern. De fet, en aquest segon cas, atribucions que requerien una majoria al ple i una decisió oberta a l'escrutini de l'oposició i de la ciutadania passen a ser discutides i resoltes en un òrgan amb règim de funcionament intern essencialment tancat. És cert que no es tracta estrictament d'un "consell de govern" i, en conseqüència, la regulació és menys clara pel que fa a la naturalesa de les deliberacions, per exemple. Ara bé, l'aplicació per analogia de bona part dels criteris que regeixen el desenvolupament de les sessions d'altres òrgans col·legiats resulta, en aquest punt, poc evitable.

Atès que no tots els municipis disposen de junta de govern local, aquesta variable està filtrada per si han creat aquest òrgan. He considerat no valorar de manera diferent aquells municipis que disposen de l'òrgan per imperatiu normatiu d'aquells altres que l'han creat voluntàriament. De fet, els municipis que voluntàriament creen l'òrgan estan manifestant d'una manera clara i formal, i dins de l'abast dels principis d'autonomia i autoorganització, la seva voluntat de dotar-se amb aquesta entitat. Aquesta perspectiva fa que el mer fet de la creació pugui ser indicatiu d'una voluntat del municipi de construir una estructura orgànica i política determinada. En la situació oposada, els municipis que han de constituir aquest òrgan per obligació continguda en

la regulació poden no atribuir-li funcions. És a dir, la norma estableix l'obligatorietat de l'estructura per a municipis determinats però, alhora, no determina quin n'ha de ser el contingut funcional. En conseqüència, aquest òrgan depèn de la configuració que en faci la resta dels components de l'arquitectura política per aconseguir un paper efectiu. És a dir, podria existir però restar pràcticament buida de funcions i atribucions. D'acord amb aquestes premisses, és més convenient no diferenciar entre les dues lògiques de creació, de manera que serà la funcionalitat de l'òrgan la que en determinarà la posició i no pas una obligació normativa, que, d'altra banda, és poc precisa.

- Delegacions del ple en la junta de govern local

Aquesta variable expressa la intensitat amb què el ple delega en la junta de govern local. És una variable que manifesta un guany i, per tant, prendrà valors positius. La variable oscil·larà entre 0 i 1.

- Delegacions de l'alcaldia en la junta de govern local

Aquesta variable expressa la intensitat amb què l'alcaldia delega en la junta de govern local. És una variable que manifesta un guany i, per tant, prendrà valors positius. La variable oscil·larà entre 0 i 1.

#### **Variable 4: fortaleza dels regidors**

Aquesta variable composta analitza la fortaleza dels regidors en el sistema institucional municipal. Cal tenir present que, majoritàriament, recull la fortaleza dels regidors de govern. És, per tant, una variable que expressa el disseny d'un govern basat en

“carteres” o gabinets. En aquest cas, la variable es construeix amb un sol component, atès que només poden rebre delegacions de l’alcaldia.

- Delegacions de l’alcaldia en els regidors

Aquesta variable expressa la intensitat amb què l’alcaldia delega en els regidors. És una variable que manifesta un guany i, per tant, prendrà valors positius. Atès que en aquest cas només disposarem d’una sola variable, aquesta variable oscil·larà entre 0 i 1.

## **5.6. L’anàlisi de la forma de govern als municipis de Catalunya: preguntes de recerca i hipòtesis**

Aquesta tesi parteix d’una doble perspectiva: d’una banda, s’analitzen els aspectes que es relacionen específicament amb la teoria general de les formes de govern i, de l’altra, l’estudi es basa específicament en el govern local. En aquesta línia, les preguntes de recerca i les hipòtesis s’estructuren també d’acord amb aquesta perspectiva.

Pel que fa a la pregunta de recerca, s’articula al voltant de la forma de govern i de les seves conseqüències i condicionants. En termes generals, l’objectiu és entendre quines conseqüències pot generar una forma de govern o l’altra, si és que hi ha una diferència detectable, i quines són les possibles condicions per a l’emergència d’una formulació o l’altra.

En primer lloc, amb la finalitat de poder entrar a aprofundir en qualsevol qüestió més concreta, caldrà analitzar l'extensió amb què els governs municipals han fet ús de la seva capacitat de modificar el cos funcional dels seus òrgans. De fet, la literatura sobre els òrgans municipals locals havia prescindit d'aquesta dimensió; en conseqüència, a l'inici de l'estudi, es podria haver detectat un baix o irrellevant exercici d'aquesta capacitat. Una qüestió prèvia serà resoldre si els municipis han exercit o no aquesta capacitat que preveu la normativa i de quina manera ho han fet.

Resolta aquesta primera qüestió, les hipòtesis s'articulen al voltant dels dos eixos que estructuraran aquesta treball, de tal manera que, en uns casos, la variable que es consideri per manifestar la forma de govern actuarà com a variable independent — hipòtesi vinculada a les teories generals de la forma de govern— i en altres casos actuarà com a variable dependent o explicada—hipòtesis vinculades al govern local.

Pel que fa a l'àmbit de les teories generals de les formes de govern, la hipòtesi escollida es fonamenta en un dels elements més clàssics de la teoria i que s'articula al voltant de la idea de rendiment en termes d'estabilitat. Bona part de la teoria de les formes de govern va focalitzar la seva atenció en els possibles efectes de la forma de govern en l'estabilitat, entenent que aquest és un factor clau per garantir el funcionament del sistema polític. De fet, alguns autors manifesten una certa preferència pels sistemes parlamentaris respecte als presidencialistes, basant-se precisament en aquest aspecte. Cal dir que, tot i que aquesta hipòtesi es vincula a un àmbit general, els debats en el govern local sovint s'han aturat també en aquesta matèria.

En bona mesura, la tendència cap a teixir vincles més directes entre l'alcaldia i la ciutadania, en concret mitjançant l'elecció directa, busca garantir l'executivitat de la institució i la capacitat d'actuar, davant l'eventual bloqueig del ple. Els plantejaments dels dos àmbits sembla que entren en una certa contradicció, però, en qualsevol cas, ambdues línies d'estudi coincideixen a considerar que la forma de govern pot tenir un efecte en aquest àmbit. La hipòtesi que recull aquesta preocupació queda formulada de la manera següent:

H<sub>1</sub>: "La forma de govern municipal afecta l'estabilitat del govern municipal"

Aquesta hipòtesi recull una de les preocupacions clàssiques de les teories generals de la forma de govern. De fet, com recull Peters (1999: 80) es tracta d'un dels aspectes que configuren una qüestió central en la disciplina i que es vincula amb el rendiment institucionals i l'impacte de les formes de govern. Aquesta relació ha estat tractada per autors com (Linz 1990; 1994) que, de fet, situen en aquest possible vincle una argumentació en favor d'una o altra forma de govern. En aquest sentit, Peters (1999: 81) posa de manifest la dificultat que implica la comparació pel fet que els diferents règims estudiats havien experimentat trajectòries històriques clarament dissemblants i es trobaven en moments diferents en relació a la implantació dels respectius règims democràtics. D'aquesta manera, si bé en el cas del govern local és imprescindible tenir presents algunes limitacions, l'equivalència en les condicions de comparació resol alguns dels problemes.

A més, tot i que aquesta hipòtesi es formula amb una òptica basada en la teoria general de les formes de govern, el cert és que el tema de l'estabilitat tampoc és un

element menor dins dels estudis del govern local i en relació a la reforma i disseny de la forma de govern municipal. En efecte, com comentàvem en el capítol 4 bona part dels debats i línies de reforma s'han aturat específicament en maximitzar l'executivitat i l'estabilitat dels governs municipals (Navarro i Sweeting, 2015; Arenilla, 2015).

En aquest cas, la forma de govern actuarà com a variable independent, i l'estabilitat municipal, com a variable dependent. L'articulació de les variables per operacionalitzar aquests conceptes no ha estat fàcil, però, després d'haver portat a terme una exploració de les diferents possibilitats, la forma de govern s'expressarà a partir de la intensitat de la delegació de les atribucions de l'alcaldia. Aquesta variable, numèrica i contínua, permet analitzar el desplaçament funcional de la figura de l'alcalde i, en conseqüència, esdevé una variable clara i intuïtiva i que conté unes condicions morfològiques aptes per al desenvolupament de diferents tipologies de models d'anàlisi.

En relació amb la variable dependent, l'estabilitat del govern, tampoc no es tracta d'una construcció simple. Per operacionalitzar aquest concepte, s'ha dissenyat un índex agregat que incorpora un conjunt de variables que poden posar de manifest les dificultats del govern per actuar o la inestabilitat del govern. Al capítol 7 aprofundiré en el detall de la construcció de cadascuna d'elles.

Pel que fa a les hipòtesis vinculades a l'àmbit d'estudi del govern local, es formulen de la manera següent:

H<sub>2</sub>: "La fragmentació del ple determina una menor tendència de formes de govern presidencialistes"

H<sub>3</sub>: “Un lideratge més gran de l’alcaldia facilita una forma de govern municipal més presidencialista”

H<sub>4</sub>: “La grandària poblacional més gran tendeix a formes de govern menys presidencialistes”

H<sub>5</sub>: “La grandària, la forma de govern i els elements vinculats al perfil de l’alcalde determinen la variabilitat en la forma de govern en l’àmbit municipal espanyol”

La H<sub>2</sub> representa en realitat un cert trànsit entre una línia d’estudi i l’altra. La relació entre fragmentació i forma de govern està present en les teories generals i, també, en la lògica d’actuació en l’àmbit local. En principi, es considera que, de manera general, una pluralitat i una fragmentació més grans del ple es vincularan amb una forma de govern menys presidencialista. El plantejament teòric d’aquesta hipòtesi es construeix recollint la tradició de la lògica del funcionament de les democràcies consensuals i els efectes dels sistemes majoritaris i proporcionals en el rendiment i encaix del sistema institucional (Lijphart, 1984, 1994). Alhora, les tipologies de govern local han tendit a considerar que sistemes amb una major presència de grups, més fragmentats, s’associaven a formes de funcionament de tendència menys presidencial o amb models d’alcaldes que acumulen menys poder (Mouritzen i Svara, 2002; Bäck, 2005).

Val la pena destacar el valor afegit que representa el fet que ambdós experimentin variabilitat en el cas espanyol i català. Si bé és cert que el sistema electoral està determinat per la LOREG, també ho és que pot tenir efectes diferents en funció de la grandària del ple i del context particular en cada cas pel que fa a candidatures presentades. Quant a la forma de govern, caldrà analitzar si experimenta algun tipus



de modificació. Per estudiar la fragmentació del ple, he tornat a optar per una variable simple i clara: el nombre de grups polítics constituïts en el ple. Vaig valorar la possibilitat d'utilitzar opcions indexades, com, per exemple, el nombre efectiu de partits, però les especials característiques dels òrgans plenaris ho dificultaven. D'una banda, hi ha el problema de les reduïdes dimensions de bona part dels plens, si pensem en els àmbits on habitualment s'utilitza aquest tipus de descriptor. D'altra banda, això mateix fa que fins i tot un sol regidor pugui ser rellevant en funció del cas. Pel que fa a l'operacionalització de la forma de govern, he tornat a optar per la variable que recull les delegacions de l'alcaldia, pels mateixos motius que en el cas anterior.

La H<sub>3</sub> recull la relació entre perfil i posició de l'alcaldia en el consistori i la preferència per una forma de govern o una altra. Aquesta hipòtesi, de nou, recull fonaments de diverses tradicions. D'una banda, naturalment, s'emmarca en les escoles neoinstitucionals que estableixen vincles entre la posició i decisions dels individus i la construcció institucional i com s'ajusten. Peters (1999: 94) posa de relleu que majoritàriament s'ha buscat sempre la relació en un sentit determinat – de fet, en el contrari que proposa la hipòtesi – que estableix com la institució limita l'actuació dels individus. Aquesta hipòtesi incorpora la preocupació de Peters per aprofundir en la visió inversa i explorar com els individus influeixen en la institució. Alhora, també busca contrastar la concepció d'alcalde fort i si la seva posició de força des de la perspectiva electoral reforça un model de major protagonisme de la figura (Mouritzen i Svava, 2002; Bäck, 2005).

En aquest sentit, la posició de l'alcaldia es treballa a partir de variables que mesuren la seva capacitat d'actuació i el seu suport i la forma de govern es tornen a vincular amb

la variable que expressa les delegacions exercides per l'alcaldia. Aquesta variable entra en l'àmbit de les tipologies habituals en els estudis locals i, en particular, del model de *strong mayor* o alcalde fort, en què tradicionalment s'ha situat l'alcalde espanyol.

La hipòtesi H<sub>4</sub> explora la incidència de la grandària poblacional en el fet que els municipis optin per una configuració orgànica o una altra. Aquesta és una discussió clàssica dins dels estudis de govern local, tot i que també ho és de manera més àmplia. La discussió de com afecta la dimensió de la comunitat política a diferents elements del funcionament democràtic i la configuració institucional constitueix un dels àmbits habituals d'estudi (Dahl i Tufte, 1973; Denters et al. 2014). En el cas de la forma de govern, a més, les tipologies distingeixen entre unes formes de govern que habitualment es donen en sistemes on els municipis tendeixen a ser petits i a la inversa. En concret, les formes de govern de *strong mayor* s'han associat als països d'Europa del sud (com ara França i Itàlia), caracteritzats per una fragmentació important del seu mapa municipal. En canvi, els models d'executiu més coral s'han vinculat a sistemes de govern local compostos de grans unitats (Mouritzen i Svava, 2002; Bäck, 2005; Heinelt i Hlepas, 2006).

La darrera hipòtesi prevista, la H<sub>5</sub>, planteja un perfil diferent de la resta, atès que incorpora la interacció de diferents elements com a explicatius de la forma de govern. Aquesta hipòtesi recull, en certa manera, diverses de les preocupacions a què respon aquesta tesi doctoral i que fan referència als determinants de la forma de govern. En aquest cas, hi ha diverses variables possibles per operacionalitzar aquests conceptes i la configuració final del model dependrà de les característiques materials i objectives d'aquestes variables i de les limitacions i les opcions en termes metodològics. La

hipòtesi combina el possible impacte de la grandària -ja comentat-, la forma de govern que -en aquest cas es vincularia a les teories de les coalicions locals i el seu desenvolupament (Márquez, 2003a, 2010) – i el perfil de l'alcalde, entès en termes de posició institucional -recolzament en el Ple i assumpció de les lògiques organitzatives per la seva trajectòria en la institució (March i Olsen, 1984) – en la variabilitat de la forma de govern.

### **5.7. La metodologia de l'estudi**

Aquesta tesi doctoral parteix d'una metodologia empírica que es fonamenta en l'anàlisi i la contrastació de les hipòtesis a partir de la recollida, l'explotació i la modelització d'observacions del funcionament efectiu de les institucions estudiades. Així, la construcció de les variables, d'acord amb l'esquema recollit en seccions anteriors, es basa en dades recollides en un treball de camp específic. En concret, l'anàlisi es fonamenta en el tractament de les delegacions interorgàniques d'atribucions als òrgans municipals. Aquesta informació va ser tractada a partir dels documents elaborats pròpiament pels consistoris, que inclouen els decrets de l'alcaldia per a les delegacions de les atribucions de l'alcalde i els acords de ple per a la delegació de les delegacions plenàries.

Les delegacions d'atribucions poden tenir continguts molt dissemblants i, per aquest motiu, algunes no han estat incloses a l'anàlisi. En aquest sentit, aquelles delegacions

referides a la capacitat per celebrar matrimonis i les substitucions per absència, malaltia o vacances de l'alcaldia o d'un regidor no han estat incloses a l'estudi. Les delegacions van ser introduïdes de manera individual, d'una en una, d'acord amb els documents emesos pels consistoris, i se separaven en cas que en un sol document inclogués més d'una delegació. Les delegacions idèntiques però dirigides a receptors diferents s'han introduït de manera separada.

Així doncs, el treball es desenvolupa a partir d'una primera base de dades originària que recull totes les delegacions i que es compon de més de 12.000 delegacions. A partir d'aquesta base, s'ha construït una segona base derivada on s'elaboren les variables que finalment componen la major part de les anàlisis. Aquesta informació permet identificar el funcionament i el trànsit de funcions d'uns òrgans municipals a uns altres i es pugui treballar de manera conjunta amb altres variables.

### **5.8. El projecte i la recollida de dades**

La recollida de dades es va portar a terme en el marc del projecte Observatori de Govern Local, que la Fundació Carles Pi i Sunyer va impulsar l'any 2003 i del qual va portar a terme el primer treball de camp l'any 2005. El projecte s'articula a través d'un qüestionari estructurat en diversos blocs que incorporen diferents aspectes de la vida municipal. Els qüestionaris recullen una bateria de preguntes sobre l'organització política i administrativa municipal, els ens instrumentals locals, les polítiques

públiques, la prestació dels serveis municipals, els mecanismes d'informació i participació ciutadana, el pressupost municipal i la gestió tributària i la distribució de les competències municipals. L'enquesta de l'Observatori de Govern Local es lliura dos cops al llarg de cada mandat amb una periodicitat aproximada de dos anys. D'aquesta manera, es detecten els canvis que es produeixen al començament de cada mandat i durant el seu desenvolupament i, en conseqüència, es garanteix l'actualització contínua de la informació. En aquest cas, la informació de base es correspon amb l'edició de l'Observatori de Govern Local anomenada ObsCat6,<sup>14</sup> que va ser la primera onada de recollida de dades per al mandat 2011-2015. La base de dades s'ha complementat amb informació de l'onada ObsCat7, corresponent al final del mandat 2011-2015, i, per a algunes qüestions concretes, ObsCat8, que va ser la primera del mandat 2015-2019. D'aquesta manera, s'han pogut comprovar alguns canvis i decidir si era o no convenient treballar amb una lògica de dinàmica de canvi dins de mandat o d'un mandat a un altre.

### **5.8.1. Univers d'estudi**

La primera edició de l'Observatori de Govern Local, realitzada l'any 2005, va recollir informació per a les 115 localitats que tenien més de 10.000 habitants i les capitals de comarca que no arribaven a aquest tall de població l'any 2003. Aquesta primera experiència va fer palès que era ineludible ampliar l'abast de l'estudi. D'aquesta manera, a l'edició següent, duta a terme l'any 2007, l'estudi es va estendre als 193

---

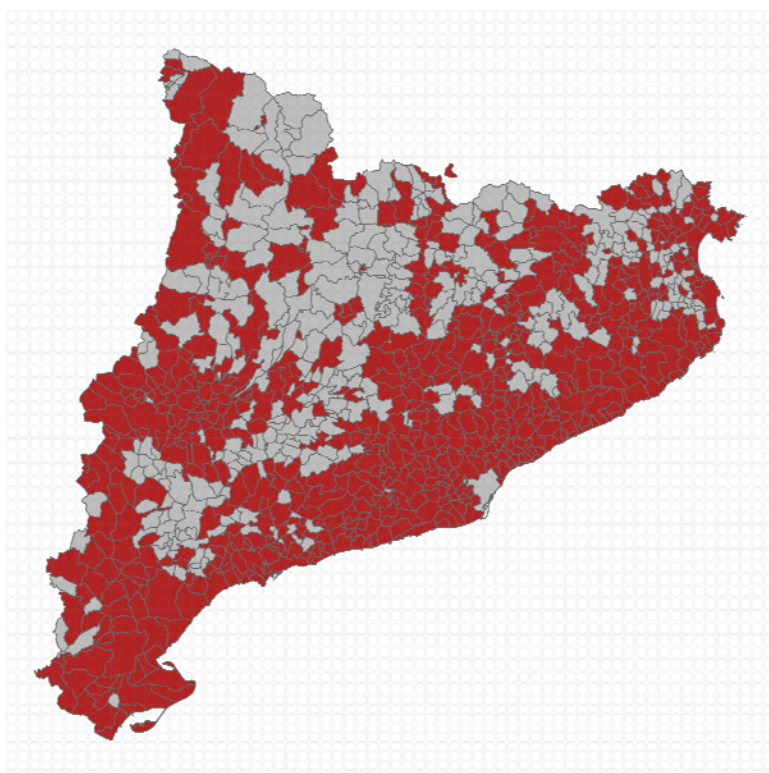
14. Per a més informació sobre aquest projecte, podeu accedir a: [www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org).

municipis que tenien més de 5.000 habitants l'any 2005, amb la inclusió de les capitals que no arribaven a aquest tall de població. Paral·lelament, i amb l'objectiu d'obtenir informació representativa de més localitats catalanes, l'any 2006 es va impulsar el mateix projecte per a una mostra de cent municipis que tenien entre 250 i 5.000 habitants.

A partir de l'any 2008 es va ampliar el tram poblacional i es va fer l'enquesta als municipis que tenien més de 500 habitants. En cap edició no s'ha inclòs la ciutat de Barcelona, ja que per la seva grandària i les seves característiques específiques requeriria una recerca pròpia. A més, atesos els volums de la institució, és difícil comparar Barcelona amb els altres municipis inclosos.

L'univers d'estudi de la sisena edició de l'Observatori de Govern Local (ObsCat6) està format pels 620 municipis més grans de 500 habitants, segons les dades del padró aprovades per l'Institut Nacional d'Estadística amb data de referència 1 de gener de 2011. Com es pot observar al mapa 1, on els municipis que formen part de l'univers d'estudi apareixen acolorits en vermell, l'abast territorial de la recerca és ampli i cobreix una part notable del territori; de fet, comprèn més de les tres cinquenes parts del total d'ajuntaments catalans.

**Mapa 1. Univers d'estudi d'ObsCat6**



Font: Observatori de Govern Local, ObsCat6, [www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org).

### **5.8.2. Treball de camp i bases de dades**

El treball de camp de la sisena edició de l'Observatori de Govern Local es va dur a terme entre els mesos de juliol i desembre del 2013, seguint els criteris utilitzats en les edicions anteriors. La informació es va recollir mitjançant un qüestionari estructurat dirigit, sobretot, als secretaris dels ajuntaments, tot i que, esporàdicament, algunes preguntes, per les seves especificitats concretes, han de ser respostes per altres responsables municipals. El qüestionari s'administrava personalment. En el cas concret de les delegacions d'atribucions, es va recollir la documentació durant el període de camp, però atesa la complexitat i l'extensió, la informació va ser incorporada posteriorment en una base de dades específica.

Les variables que componen les bases de dades per a la realització d'aquesta tesi provenen de diferents fonts. La font principal és el projecte Observatori de Govern Local en la seva sisena edició (ObsCat6). Ara bé, les dades utilitzades no formen part de les bases de dades finals, sinó d'una base de dades derivada que conté totes les delegacions d'atribucions. Aquesta base de dades recull les respostes a un qüestionari específic sobre delegació d'atribucions.<sup>15</sup> La base de dades resultant es compon de més de 12.000 registres que es corresponen amb delegacions individuals. A partir d'aquesta base, s'ha construït una base de dades que recull els 620 municipis inclosos en l'univers d'estudi i on s'han incorporat altres variables. Algunes de les variables provenen de les bases genèriques d'ObsCat6 —seria el cas de la informació sobre la dedicació i la remuneració dels electes, per exemple—; d'altres, per motius de congruència i operacionalització, provenen de les bases generals d'edicions posteriors. En concret, les variables sobre variabilitat en el repartiment de competències dins del mandat provenen de la base corresponent a ObsCat7, que representaria l'onada que es produeix al final del mandat, i d'altres vinculades a resultats electorals en les eleccions següents provenen de les bases de dades de la vuitena onada de l'Observatori de Govern Local (ObsCat8) i dels registres de bases de dades electorals del Ministeri de l'Interior.

En tots els casos, les bases de treball han estat depurades i validades en la mesura del que ha estat possible, atesos el volum de dades i la complexitat de la informació recollida. En aquest sentit, tot i que la informació ha estat sotmesa a diversos processos de comprovació, cal tenir present que les bases de dades àmplies i que han

---

15. Trobareu el qüestionari complet com a annex 1.



estat construïdes a partir de fonts prèvies, sempre poden incorporar algunes inexactituds o alteracions. Pel que fa als valors perduts, per a anàlisis determinades s'han hagut d'extreure alguns individus en algunes de les anàlisis, atès que no se'n disposa d'informació completa. Cal tenir present que el fet que la informació recollida no faci referència al mandat actual sinó a l'anterior dificulta la recuperació d'informació. En qualsevol cas, però, el nombre de valors perduts es manté sempre molt baix (en el cas més alt representa un 5 % dels individus) i en cap cas no s'ha detectat un patró que pogués tenir efectes sobre els resultats.

## **Capítol 6**

### **La delegació interorgànica d'atribucions**

#### **Primeres anàlisis descriptives**

##### **6.1. La delegació interorgànica d'atribucions: exploració bàsica**

Aquesta tesi doctoral representa un primer apropament al desenvolupament material de la figura de les delegacions interorgàniques d'atribucions en l'àmbit municipal. Cal dir que, fins al moment, no s'havia editat cap estudi que analitzés aquesta matèria de manera específica a partir d'una anàlisi empírica de la pràctica dels municipis. No resulta sobrer, doncs, portar a terme un primer examen de caràcter descriptiu però que permet un apropament al fenomen i un dimensionament de l'abast d'aquesta opció habilitada per la norma. D'acord amb les indicacions a l'apartat que recull les precisions metodològiques, l'univers d'estudi recull 620 municipis. Els municipis analitzats es distribueixen segons la seva dimensió poblacional, que es presenta a la

taula 3. La taula mostra que la major part dels municipis s'acumulen en trams de població reduïts; una característica clàssica i coneguda dels sistemes locals català i espanyol i compartida amb bona part dels països del sud d'Europa.

**Taula 3. Trams de població dels municipis estudiats**

Tram de població (habitants)	Freqüència	Percentatge
500-2.000	271	43,7
2.001-5.000	141	22,7
5.001-20.000	146	23,5
20.001-50.000	40	6,5
50.001-100.000	13	2,1
> 100.000	9	1,5
Total	620	100,0

Pel que fa a altres aspectes generals d'interès, un element rellevant seria l'existència de la junta de govern local, que, com hem precisat en seccions anteriors, és un òrgan només obligatori en municipis més grans de 5.000 habitants, que representen aproximadament un 22 % del total de municipis de Catalunya. En aquest cas, es pot observar que la major part de municipis inclosos a l'estudi disposen d'aquesta figura. En concret, més del 80 % dels casos vàlids han constituït junta de govern local, més enllà de si ha estat per obligació normativa o de manera voluntària.

**Taula 4. Existeix junta de govern local?**

	Freqüència	Percentatge
Sí	492	80,1
No	122	19,9
Total	614	100,0

De fet, tot i que la normativa no ho preveu com a obligatori, bona part dels municipis de població inferior als 5.000 habitants també han constituït junta de govern local. La taula 4 mostra la distribució per trams de població i es pot apreciar que, fins i tot en el tram de població que recull els municipis d'entre 500 i 1.000 habitants, pràcticament la meitat dels municipis (el 48 %) han optat per constituir aquest òrgan. Les xifres s'incrementen ràpidament en els altres dos trams; entre els consistoris d'entre 2.001 i 5.000 habitants, més del 87,8 % dels municipis disposen de junta de govern local. És a dir, tot i no ser un òrgan obligatori, és una estructura clarament molt estesa. Aquest element és rellevant per a l'objecte d'estudi d'aquesta tesi per dos motius: d'una banda, perquè és un òrgan que materialment pot rebre delegacions —i en conseqüència, és actiu en la recepció de la delegació d'atribucions—; d'altra banda, posa de manifest una certa aspiració de tipus de funcionament d'aquests municipis. Pel que fa a aquesta segona, el mer fet de la seva creació implica que l'ajuntament vol disposar d'un òrgan amb una lògica col·legial que constitueix un mecanisme de coordinació de govern. Més enllà de quin sigui el seu cos funcional, la mateixa existència de la figura determina així una certa voluntat. Evidentment, la creació de l'òrgan obre també la possibilitat que aculli delegacions, fet que és determinant a l'efecte d'aquesta treball. Si l'òrgan existís només en els subjectes obligats, limitaria

l'abast de l'estudi i, alhora, podria posar en dubte la mateixa voluntat dels ens de configurar un sistema institucional propi i singular.

**Taula 5. Existència de la Junta de Govern Local en els municipis de menys de 5.000 habitants**

Tram de població (habitants)	Sí	%	No	%
500-1.000	72	48,0	78	52,0
1.001-2.000	90	76,9	27	23,1
2.001-5.000	122	87,8	17	12,2

Baixant una mica a la matèria que ens ocupa, la taula 6 mostra la distribució dels municipis que van delegar alguna atribució en el mandat 2011-2015. Novament es pot apreciar que es tracta d'una pràctica molt generalitzada. De fet, en una visió global, gairebé el 86 % dels municipis han delegat alguna atribució entre òrgans. En termes generals s'aprecia, a més, que la major part de municipis que han optat per mantenir sense modificar la distribució d'atribucions prevista en la normativa es concentren en els trams de població inferiors. En resum, a la qüestió que ens plantejàvem inicialment sobre si els municipis han fet ús de la possibilitat que els oferia la regulació, la resposta és clarament afirmativa. Els municipis, de manera molt majoritària, han optat per adaptar a les seves necessitats i preferències l'estructura funcional definida. Ho han fet, a més, d'una manera intensa i habitual i presenten una variabilitat important.

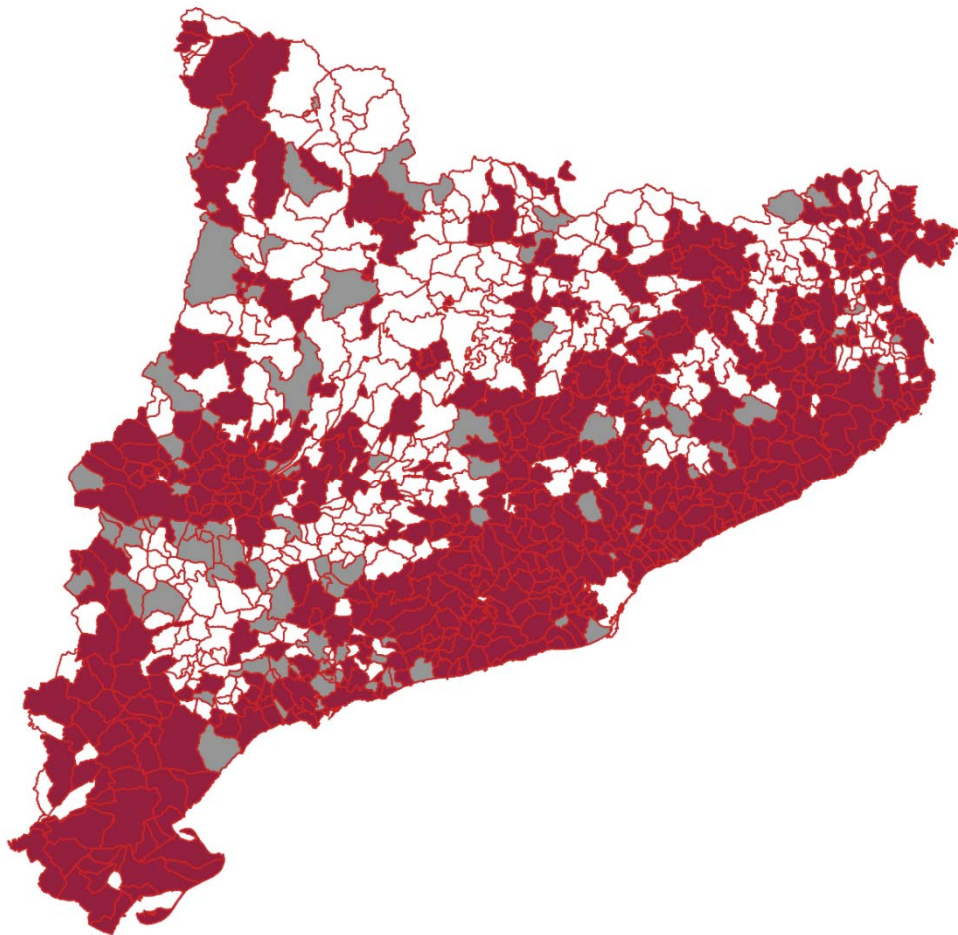
**Taula 6. Municipis que deleguen atribucions**

		Freqüència	%
Municipis estudiats	Sí	532	85,8
	No	88	14,2
	Total	620	100
Tram de població (habitants)			
Entre 500 i 1.000	Sí	118	77,1
	No	35	22,9
Entre 1.001 i 2.000	Sí	100	84,7
	No	18	15,3
Entre 2.001 i 5.000	Sí	123	87,2
	No	18	12,8
Entre 5.001 i 10.000	Sí	80	90,9
	No	8	9,1
Entre 10.001 i 20.000	Sí	54	93,1
	No	4	6,9
Entre 20.001 i 50.000	Sí	36	90
	No	4	10
Entre 50.001 i 100.000	Sí	12	92,3
	No	1	7,7
Més de 100.000	Sí	9	100

De fet, la base de dades general que recull totes les delegacions de competències entre els òrgans conté més de 12.000 delegacions. Aquest fet posa de manifest que es tracta d'una pràctica extremadament generalitzada i habitual. Molts municipis, en conseqüència, no recorren a aquesta pràctica com un element residual o d'ajust sinó que porten a terme un redisseny complet i profund del seu sistema orgànic. El mapa 2 permet visualitzar gràficament els municipis que han exercit aquesta possibilitat. El mapa identifica en color vermellós els municipis que han portat a terme algun tipus de

delegació; en color gris es poden identificar els municipis que estan inclosos en l'univers d'estudi però que no han portat a terme cap delegació, i els municipis en blanc són municipis que, en el moment de la realització del treball de camp per a la recollida de dades d'aquesta tesi, tenien menys de 500 habitants i van ser exclosos de l'estudi per aquest motiu i la ciutat de Barcelona.

**Mapa 2. Municipis on s'han produït delegacions**



## 6.2. Anàlisi descriptiva de les delegacions d'atribucions

L'estudi es planteja a través d'una doble estratègia de recollida i anàlisi. De fet, la base de dades original es compon de cadascuna de les delegacions d'atribucions en cada òrgan o càrrec i és a partir d'aquesta base inicial que es construeix la base de dades on el municipi exerceix d'individu i unitat d'anàlisi. La taula 7 mostra la composició, depuració i validació inicial d'aquesta base de dades. Com indica la taula, la base de dades original es componia de 12.034 delegacions d'atribucions però 34 no incorporaven la informació bàsica imprescindible per a poder treballar-hi i van ser excloses en la primera depuració. En un segon procés de validació de contingut es van detectar 98 delegacions que contenien incoherències o plantejaven peculiaritats i era preferible no incloure-les. En qualsevol cas, la base de dades finalment utilitzada és molt àmplia i inclou una casuística variada i diversa.

**Taula 7. Composició de la base de dades**

	Número
Número inicial d'observacions (atribucions)	12.034
Casos depurats	34
Delegacions excloses	98
Delegacions incloses i analitzades	11.902

Pel que fa al perfil complet del contingut de les atribucions, cal dir que de nou posa de manifest la variació i diversitat del món municipal. La taula 8 mostra les delegacions segons l'òrgan que delega, i posa de manifest que la major part de delegacions són emeses per l'alcaldia. Cal tenir present que les delegacions de l'alcaldia són molt més heterogènies i estan més subjectes a fragmentacions i divisions.



**Taula 8. Origen de les delegacions**

	Número	Percentatge
Delegacions de l'Alcaldia	10.139	85,2%
Delegacions del Ple	1.763	14,8%

De fet, un altre element que es posa de manifest a partir de l'anàlisi de la base de dades és que la major part dels municipis han optat per redaccions i continguts alternatius als enunciats específicament inclosos en la normativa. De fet, més del 65% de les delegacions recollides no segueixen la redacció prevista en la normativa, sinó que desenvolupen un plantejament propi i diferenciat. Les delegacions de l'alcaldia en tinentes d'alcalde i regidors són les que manifesten un major grau de variabilitat; en sentit contrari, les delegacions de l'alcaldia en la junta de govern local recullen de forma més habitual les fórmules enunciades en la normativa. En termes generals, la tipologia de delegació que es produeix de forma més comú és la que implica la direcció i gestió de les àrees que indica un efecte de construcció de carteres per regidoria. En aquest cas, a més, la variació en el seu contingut és notable. La taula 9 recull les matèries esmentades en els documents de delegació. Cal tenir present que no és un llistat que permeti un tractament quantitatiu de detall atès que es tractava d'una pregunta multiresposta i la casuística manifesta comportaments molt particulars.

**Taula 9. Continguts més habituals esmentats en les delegacions**

Contingut	Número
Gestió i direcció d'àrees	5.335
Hisenda, procediments i gestió econòmica	965
Recursos humans	735
Procediment de contractació	556
Representació jurídica i administrativa i accions judicials	519
Direcció i representació de l'Ajuntament	456
Planejament i procediment urbanístic	430
Obres i serveis	423
Patrimoni municipal	409
Llicències d'activitats	313
Sancions i multes	281
Llicències ambientals	242

La taula 9 que, com he comentat, s'ha de llegir de forma global, indica la intensitat en la tendència a construir carteres i també que, en aquelles matèries més difícilment fragmentables, el grau de delegació és també alt i afecta tot tipus de matèries.

### **6.3. Anàlisi descriptiva òrgan a òrgan**

En una anàlisi que s'aturi de manera més detallada en cadascun dels òrgans, podem observar que els principals òrgans emissors són el ple i l'alcaldia, i molt especialment aquesta segona. D'altra banda, els principals òrgans receptors són la junta de govern local i els regidors. Tant una figura com l'altra estan dissenyades específicament per acollir delegacions i actuar com a mecanismes de suport de l'alcaldia i el ple. En relació

amb els regidors, a l'efecte d'aquesta tesi no reben un tractament diferenciat en funció de si han estat nomenats tinents d'alcalde. En aquest sentit, d'acord amb la normativa, l'única especificitat és la substitució de l'alcalde sense necessitat d'un decret que reculli aquesta substitució. Atès que els decrets de substitució no han estat inclosos en l'anàlisi i no s'aprecien altres diferències amb relació a la definició de la seva posició funcional, no han rebut cap tractament específic.

### **6.3.1. L'alcaldia en els municipis estudiats**

L'alcaldia és el gran òrgan delegant; dels 620 municipis inclosos a l'estudi, delega en més del 83 % (taula 10). Si analitzem aquesta figura per trams de població, podem observar que, fins i tot en el tram de població que recull els municipis de menors dimensions, la delegació d'atribucions per part de l'alcaldia és una pràctica àmpliament estesa. Més del 75 % dels municipis d'entre 500 i 1.000 habitants en porten a terme alguna i, a mesura que avancem cap a trams de població que inclouen poblacions de més dimensions, aquest percentatge s'amplia fins al 100 % dels municipis de més de 100.000 habitants.

**Taula 10. Delegacions de l'alcaldia**

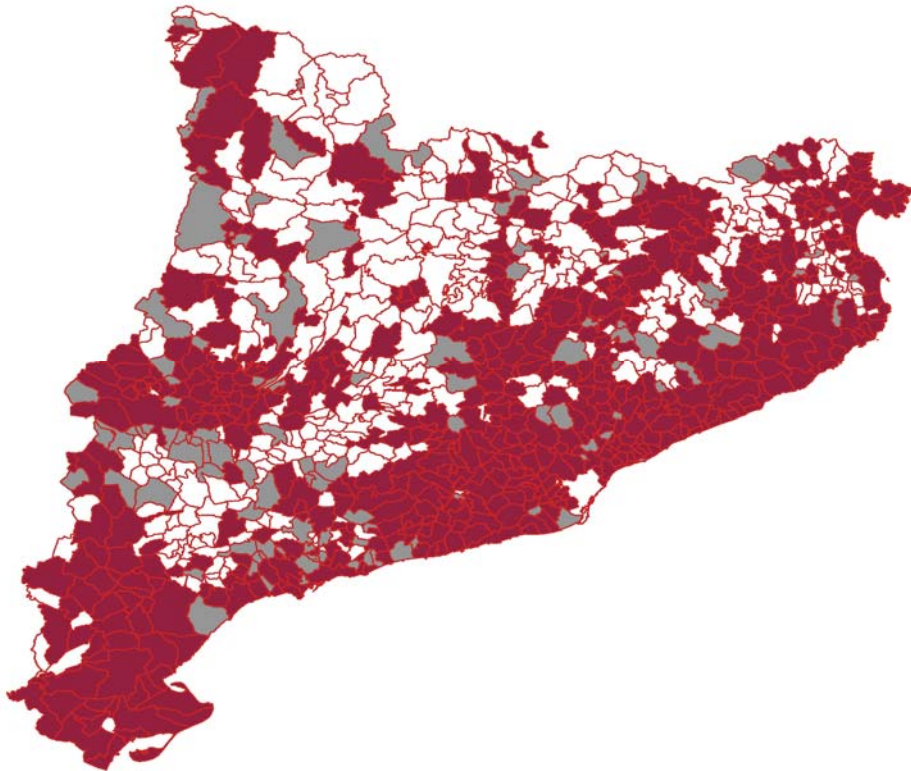
Tram de població (habitants)		Freqüència	%
Municipis estudiats	Sí	519	83,7
	No	101	16,3
	Total	620	100
Entre 500 i 1.000	Sí	116	75,8
	No	37	24,2
Entre 1.001 i 2.000	Sí	95	80,5
	No	23	19,5
Entre 2.001 i 5.000	Sí	119	84,4
	No	22	15,6
Entre 5.001 i 10.000	Sí	79	89,8
	No	9	10,2
Entre 10.001 i 20.000	Sí	54	93,1
	No	4	6,9
Entre 20.001 i 50.000	Sí	35	87,5
	No	5	12,5
Entre 50.001 i 100.000	Sí	12	92,3
	No	1	7,7
Més de 100.000	Sí	9	100

Pel que fa al sentit de les delegacions, la taula 11 mostra que, en el 77 % dels municipis, l'alcaldia delega en els regidors; el percentatge es redueix de manera important en el cas de la junta de govern local, on es queda entorn del 52 %. Ara bé, en aquest cas, podem apreciar que es tracta també d'una pràctica molt generalitzada. Cal dir que les delegacions cap als regidors representen un trasllat de l'atribució d'un òrgan unipersonal cap a un altre. És a dir, des de la perspectiva de les condicions de desenvolupament de la funció és possible que la dinàmica, els criteris i les condicions de garantia es mantinguin en termes força similars. La delegació de l'alcaldia cap a la junta de govern local implica, en canvi, una variació substantiva en la naturalesa i les

condicions de tramitació de les funcions delegades. La junta de govern local és un òrgan col·lectiu i col·legiat que desenvolupa les seves sessions d'acord amb els criteris establerts per la normativa i, si s'escau, per les previsions contingudes en el reglament orgànic municipal. En aquest sentit, doncs, el canvi no és menor. Una decisió que es podria haver pres de manera singular, amb una tramitació que finalitzaria en un decret de l'alcaldia, passa a l'aprovació per part d'un òrgan col·legiat i la tramitació que aquest fet implica.

El mapa 3 permet visualitzar gràficament els municipis que han exercit aquesta possibilitat. El mapa identifica en color vermellós els municipis que han portat a terme algun tipus de delegació de les atribucions originàriament assignades a l'alcaldia; en color gris es poden identificar els municipis que estan inclosos en l'univers d'estudi però que no han portat a terme cap delegació de l'alcaldia, i els municipis en blanc són municipis que han quedat exclosos d'aquest estudi pels motius ja esmentats.

**Mapa 3. .Municipis on s’han produït delegacions de l’alcaldia**



Naturalment, és cert que, d’acord amb la normativa, els membres de la junta de govern local són separats per l’alcalde i, en conseqüència, hem d’entendre que seran també de la seva confiança. Ara bé, més enllà de la pràctica dels governs de coalició, on per la mateixa lògica de la configuració del govern hi haurà regidors de formacions diferents de la de l’alcalde, fins i tot en un cas de majoria monocolor, el canvi, tant conceptualment com a escala pràctica, és evident i notable.

En canvi, la taula 11 també posa de manifest que les delegacions de les atribucions de l'alcaldia en el ple són un fenomen pràcticament anecdòtic. D'acord amb les dades recollides, només nou municipis més grans de 500 habitants en van portar a terme alguna en el mandat 2011-2015. Cal dir que aquests casos, tot i que excepcionals, posen de manifest que es tracta d'una pràctica possible, i que en conseqüència alguns municipis la porten a terme. En aquest sentit, es tracta d'una transformació de profunditat i dimensió més grans; una matèria que podria resoldre's mitjançant un decret de l'alcaldia es trasllada al ple amb totes les seves implicacions, tant pel que fa a la convocatòria i, en conseqüència, a l'exposició de l'expedient i el procés de tramitació, com pel fet que es resoldrà en un òrgan plenari, de plantejament deliberant, amb participació de l'oposició i obert a la ciutadania. En resum, passa del despatx a la sala de plens. En efecte, es tracta d'una pràctica extremadament poc habitual però alhora marcada per una forta transformació en la naturalesa del procés.

**Taula 11.** Sentit de les delegacions de l'alcaldia

	Freqüència	%
Delegacions en els regidors	479	77,3
Delegacions en la JGL	322	51,9
Delegacions en el ple	9	1,5

Per trams de població es pot observar que la tendència a la delegació de les atribucions de l'alcaldia cap als regidors és molt àmplia en tots els segments i s'incrementa a mesura que augmentem les dimensions de les localitats. En arribar als dos trams més grans, la pràctica és gairebé unànime. Pel que fa a la delegació en la junta de govern local, la taula mostra una tendència també estesa i que també experimenta increments amb el creixement de la grandària poblacional. La taula 11

mostra els resultats per a la delegació de l'alcaldia en la junta de govern local sense filtrar els municipis que han constituït l'òrgan tot i no estar-hi obligats normativament. La tendència es mostra més nítidament d'aquesta manera, sense filtrar, tot i que en la secció específica destinada a la junta de govern local ens apropiem amb més detall a aquest aspecte. De fet, el percentatge de delegacions experimenta un creixement sostingut fins al tall dels 10.000 habitants, on el salt és particularment visible. De fet, en el tram immediatament anterior, que inclou els municipis de 5.000 a 10.000 habitants, el percentatge se situa entorn del 65 % per saltar fins a gairebé el 83 % en el segment poblacional següent. La junta de govern local és obligatòria per als municipis amb poblacions superiors als 5.000 habitants, de manera que aquest desplaçament de l'increment de la pràctica no es pot associar, almenys directament, a les previsions normatives.

La delegació d'atribucions de l'alcaldia en l'òrgan plenari, com ja es podia observar a la taula anterior, és una pràctica excepcional. Ara bé, la taula 12 mostra que és una pràctica no específicament associada a la grandària poblacional. És cert que tres dels nou municipis s'acumulen en un tram de població particularment baix i que el tram de població que recull els municipis amb més dimensió en termes d'habitants no inclou cap municipi que hagi optat per exercir aquesta opció. Ara bé, es tracta d'un fenomen d'extensió tan limitada que no sembla pertinent extreure'n conclusions gaire determinants.



**Taula 12. Delegacions de l'alcalde per tram de població**

Tram de població (habitants)	Òrgan en què delega	Delega (freqüència)	%	No delega (freqüència)	%
Entre 500 i 1.000	Regidors	110	71,9	43	28,1
	JGL	36	23,5	117	76,5
	Ple	3	2,0	150	98,0
Entre 1.001 i 2.000	Regidors	85	72,0	33	28,0
	JGL	59	50,0	59	50,0
	Ple	1	0,8	117	99,2
Entre 2.001 i 5.000	Regidors	103	73,0	38	27,0
	JGL	77	54,6	64	45,4
	Ple	1	0,7	140	99,3
Entre 5.001 i 10.000	Regidors	74	84,1	14	15,9
	JGL	57	64,8	31	35,2
	Ple	0	0,0	88	100,0
Entre 10.001 i 20.000	Regidors	52	89,7	6	10,3
	JGL	48	82,8	10	17,2
	Ple	2	3,4	56	96,6
Entre 20.001 i 50.000	Regidors	34	85,0	6	15,0
	JGL	25	62,5	15	37,5
	Ple	1	2,5	39	97,5
Entre 50.001 i 100.000	Regidors	12	92,3	1	7,7
	JGL	11	84,6	2	15,4
	Ple	1	7,7	12	92,3
Més de 100.000	Regidors	9	100,0	0	0,0
	JGL	9	100,0	0	0,0
	Ple	0	0,0	9	100,0

### **6.3.2. El ple dels municipis estudiats; trets i característiques bàsiques del procés de delegació**

L'òrgan plenari, el ple municipal, es configura com una estructura representativa que inclou els regidors i regidores escollits a les eleccions municipals. El ple varia en la seva grandària en funció de les dimensions poblacionals del municipi. En el cas dels municipis inclosos en l'univers d'estudi d'aquesta tesi, els plens de menor grandària

estaran constituïts per set regidors i els plens de més grandària estaran compostos per 27 regidors. La taula 13 mostra la distribució de grandàries dels plens dels municipis inclosos a l'anàlisi i, també, el nombre de regidors acumulats per a cada tram, així com el percentatge que representen respecte al conjunt dels regidors inclosos, en total més de 7.200 regidors. Com es pot observar, la major part de plens se situen entre els set i els tretze regidors; de fet, aquest segment acumula un 80 % dels plens dels municipis analitzats. Aquesta dada queda lleument modulada pel nombre de regidors acumulats, atès que aquest 80 % de plens comprèn una mica més del 66 % dels regidors. En termes de població, aquest desplaçament és encara més clar, ja que aquest segment de municipis acumula prop del 80 % de la població de Catalunya.

**Taula 13. Grandària del ple**

Nombre de regidors del ple	Nombre d'ajuntaments	Nombre de regidors %	Nombre de regidors	%
7	153	24,7	1.071	14,8
9	121	19,5	1.089	15,1
11	138	22,3	1.518	21,0
13	88	14,2	1.144	15,8
17	57	9,2	969	13,4
21	41	6,6	861	11,9
25	13	2,1	325	4,5
27	9	1,5	243	3,4
Total	620	100,0	7.220	100

Pel que fa a les delegacions, el ple és un òrgan que delega de manera molt menys habitual que l'alcaldia. De fet, la mateixa normativa protegeix molt més les funcions del ple que de l'alcaldia i preveu que una part important de les seves atribucions no són delegables. Tot i així, el 35 % dels municipis inclosos a l'estudi han formalitzat alguna delegació del ple. En aquest cas, s'aprecia un lleu increment en els primers

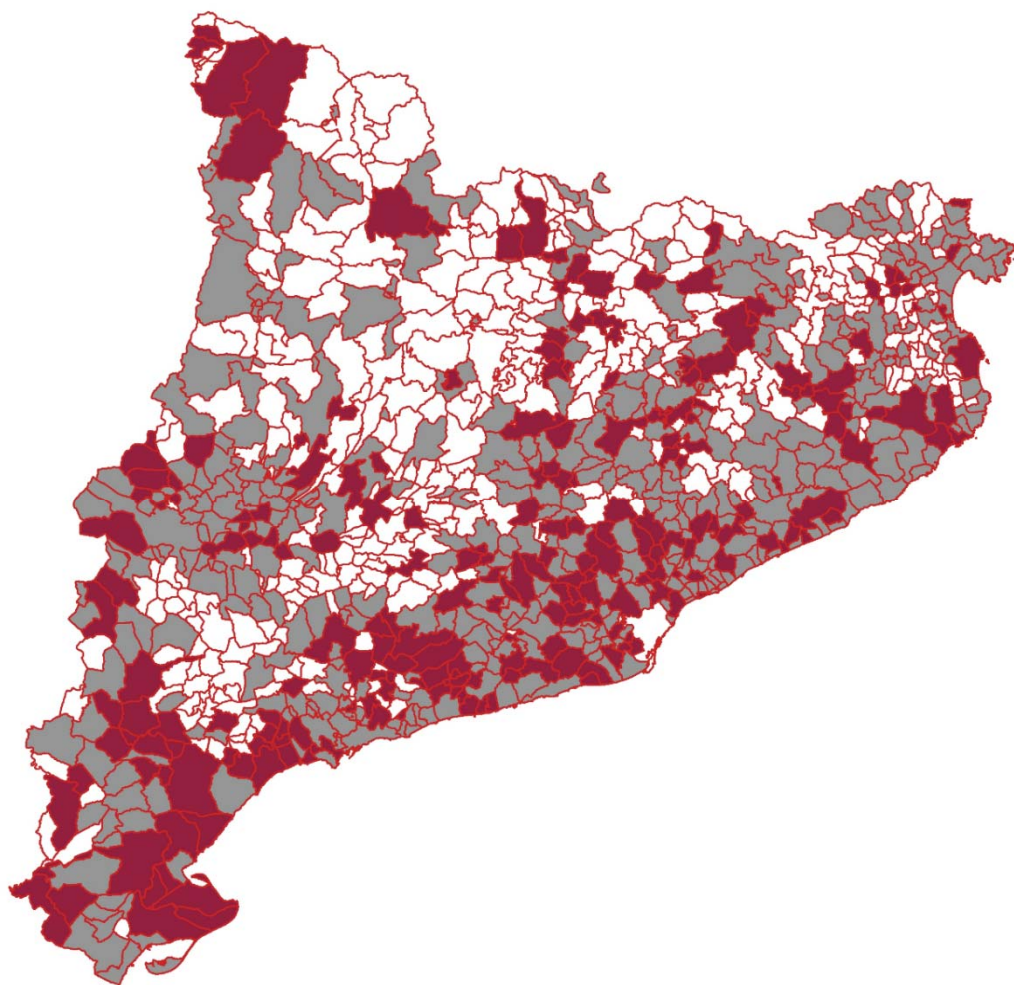
trams de població, però després el percentatge s'estabilitza o fins i tot baixa lleugerament en els municipis inclosos en els segments de població superiors. Les dades mostren que en tots els trams de població es delega, si bé s'aprecia un percentatge no menor de consistoris que opten per portar a terme alguna delegació des del ple cap a algun altre òrgan.

**Taula 14. Delegacions del ple**

Tram de població (habitants)		Freqüència	%
Tots els municipis	Sí	217	35,0
	No	403	65,0
	Total	620	100,0
Entre 500 i 1.000	Sí	32	20,9
	No	121	79,1
Entre 1.001 i 2.000	Sí	42	35,6
	No	76	64,4
Entre 2.001 i 5.000	Sí	59	41,8
	No	82	58,2
Entre 5.001 i 10.000	Sí	32	36,4
	No	56	63,6
Entre 10.001 i 20.000	Sí	26	44,8
	No	32	55,2
Entre 20.001 i 50.000	Sí	18	45,0
	No	22	55,0
Entre 50.001 i 100.000	Sí	5	38,5
	No	8	61,5
Més de 100.000	Sí	3	33,3
	No	6	66,7

En termes generals, l'òrgan que habitualment acull les delegacions de les atribucions del ple és la junta de govern local. De fet, només un 5,5 % de localitats han portat a terme alguna delegació de competències del ple en l'alcaldia. En canvi, prop del 32 % han delegat alguna funció en la junta de govern local, com mostra la taula 14. Cal tenir present que els resultats de les taules 11 i 12 no són fruit d'una agregació, atès que alguns plens poden haver delegat competències en l'alcaldia i en la junta de govern local.

**Mapa 4. Municipis on s'han produït delegacions del ple**



El mapa 4 permet visualitzar gràficament els municipis que han exercit aquesta possibilitat. El mapa identifica en color vermellós els municipis que han portat a terme algun tipus de delegació de les atribucions que havien estat assignades al ple; en color gris es poden identificar els municipis que estan inclosos en l'univers d'estudi però no han portat a terme cap delegació de funcions del ple, i els municipis en blanc han estat exclosos de l'estudi perquè queden fora del tall poblacional.

**Taula 15. Òrgans en què delega el ple**

Òrgan en què delega	Delega	%	No delega	%
Alcalde	34	5,5	586	94,5
JGL	198	31,9	422	68,1

De fet, l'anàlisi per tipus d'òrgan i tram de població mostra que les delegacions en l'alcaldia són poc habituals en tots els trams de població (taula 16). Les delegacions en la junta de govern local tenen un patró relativament estable, si bé en els trams de població que recullen els municipis de menor població és menys habitual. Cal tenir present, però, que es tracta d'un òrgan no obligatori per a les localitats de menys de 5.000 habitants. Tot i així, les dades de les taules mostren la informació sense eliminar els municipis que no han creat la figura per facilitar la comparació. És interessant que, a partir dels 1.000 habitants, molt per sota del llindar que estableix la norma per a l'obligatorietat de la junta de govern local, el percentatge de municipis en què el ple ha delegat alguna atribució en la junta de govern local s'eleva des del 17,6 % del segment

anterior fins al 32,2 %, gairebé al doble. En els trams posteriors, el percentatge s'incrementa lleument per establitzar-se o fins i tot retrocedir.

**Taula 16. Delegacions del ple per òrgan i tram de població**

Tram de població (habitants)	Òrgan	Delega	Delega %	No delega	No delega %
Entre 500 i 1.000	JGL	27	17,6	126	82,4
	Alcaldia	5	3,3	148	96,7
Entre 1.001 i 2.000	JGL	38	32,2	80	67,8
	Alcaldia	7	5,9	111	94,1
Entre 2.001 i 5.000	JGL	53	37,6	88	62,4
	Alcaldia	7	5,0	134	95,0
Entre 5.001 i 10.000	JGL	32	36,4	56	63,6
	Alcaldia	1	1,1	87	98,9
Entre 10.001 i 20.000	JGL	24	41,4	34	58,6
	Alcaldia	9	15,5	49	84,5
Entre 20.001 i 50.000	JGL	16	40,0	24	60,0
	Alcaldia	4	10,0	36	90,0
Entre 50.001 i 100.000	JGL	5	38,5	8	61,5
	Alcaldia	0	0,0	13	100,0
Més de 100.000	JGL	3	33,3	6	66,7
	Alcaldia	1	11,1	8	88,9

Les dades mostren, doncs, que el ple és un òrgan que delega de manera molt més continguda que l'alcaldia i, quan ho fa, tendeix a desplaçar funcions cap a la junta de govern local. Cal dir que la naturalesa d'ambdós moviments és clarament diferent. El desplaçament d'una competència plenària en l'alcaldia comporta que una decisió que havia de ser sotmesa a un procediment i unes garanties de perfil elevat podrà ser resolta per l'alcaldia. Aquesta delegació implica, doncs, la transferència d'una funció des del ple, màxim òrgan representatiu de l'ajuntament, que inclou, en conseqüència, regidors del govern i de l'oposició i admet la presència de veïns, cap a l'alcaldia. Des

d'una perspectiva teòrica i conceptual, però també pràctica, implica una alteració de la naturalesa de la funció i del seu marc de desenvolupament i control.

La delegació d'atribucions de l'alcaldia en la junta de govern local tindria un perfil menys profund pel que fa a la transformació de les característiques de la naturalesa de la funció, tot i que, naturalment, qualsevol desplaçament des de l'òrgan plenari implica una atenuació de les condicions i les garanties. En aquest cas concret, la junta de govern local també implica sotmetre la decisió a un òrgan col·lectiu però format per regidors separats per l'alcalde, que, en principi, formaran part del govern. És cert que qualsevol òrgan col·lectiu implica sempre una exposició més gran de la matèria que la decisió per part d'un òrgan unipersonal, però, en qualsevol cas, es produeix una atenuació dels principis de control i intervenció de l'oposició i, eventualment, l'alcaldia podria exercir més control sobre la matèria.

### **6.3.3. La junta de govern local i la composició funcional**

La junta de govern local, juntament amb els regidors dels grups de govern, es configura com un dels òrgans que reben delegacions, tant des de l'alcaldia com des del ple. En aquest sentit, l'òrgan actua amb una doble posició: d'una banda, representa una elevació de les funcions que originàriament estaven assignades a l'alcaldia i, de l'altra, implica l'atenuació de les condicions de control i deliberació de les atribucions que inicialment eren responsabilitat del ple. En efecte, en el cas de les atribucions de l'alcaldia, el trasllat cap a un òrgan col·lectiu i col·legiat implica la incorporació d'una voluntat plural i el sotmetiment a un procediment de convocatòria, votació i resolució.



El fet que les sessions de la junta de govern local hagin rebut un tractament per analogia similar al d'un consell executiu introdueix alguns fets diferencials amb òrgans com el ple, per exemple, però, sigui com sigui, la decisió es trasllada del despatx de l'alcalde a una sala de reunions, que, per més que hi hagi una lògica de govern i afinitat, sempre representa un increment de les condicions d'exercici. En sentit oposat, la recepció de funcions inicialment plenàries implica un procés d'executivització de les lògiques de decisió i un apropament als espais de control de l'alcaldia i el govern.

La junta de govern local es configura, doncs, com un òrgan obligatori per als municipis de més de 5.000 habitants i constitueix una fórmula de consell executiu en l'àmbit municipal. Cal dir, en aquest sentit, que hi ha diversos elements que fan pensar que es tracta d'un òrgan que no sempre esdevé l'espai efectiu de discussió o debat. El fet que la normativa limiti la seva composició a un terç dels regidors fa que sovint membres del govern o la coalició governant no puguin formar-ne part. Aquest fet implica que molts ajuntaments hagin creat fórmules de coordinació del govern, "equips de govern" o altres figures que es componen de tots els regidors de govern i podrien actuar com a espais efectius de decisió. En aquest sentit, és difícil establir fins a quin punt es produeix una substitució material d'una figura per una altra, de tal manera que un podria esdevenir l'espai efectiu de decisió, i l'altre, l'espai formal.

En qualsevol cas, però, és necessari tenir present aquesta circumstància per dimensionar de manera més adequada la figura de la junta de govern local. La taula 17 mostra les respostes a la pregunta de si hi havia reunions de coordinació del govern i el percentatge d'ajuntaments que van respondre afirmativament s'eleva fins a gairebé el 80 % d'aquells que van respondre a aquesta qüestió. Tot i que aquest no és

exactament l'objecte específic d'aquesta tesi, val la pena apuntar que les reunions d'aquestes fórmules resten en un àmbit de regulació dins del principi d'autoorganització i que, en conseqüència, seran els consistoris els qui mitjançant regulació interna —els reglaments de règim intern o el reglament d'organització municipal— preveuran el règim i les condicions de les convocatòries i les sessions. Des del punt de vista formal, però, i més enllà de quina sigui la pràctica en cada ens, aquestes figures no poden ser receptores de delegacions. En conseqüència, és la junta de govern local qui assumeix les competències transferides i formalitza l'acord.

**Taula 17. Existència de reunions de coordinació del govern diferents de la JGL**

	Freqüència	%
Sí	472	77,8
No	135	22,2
Total	607	100,0

Alhora, 492 municipis, entorn d'un 80 % dels municipis estudiats, han creat una junta de govern local. D'aquests, 284 ajuntaments, que representen gairebé un 60 % de la xifra anterior, no hi estaven obligats. Tot i aquesta popularitat, el nombre de municipis que efectivament han dotat l'òrgan amb atribucions formals previstes per la normativa és clarament inferior. La taula 18 recull la distribució de municipis en què la junta de govern local ha rebut atribucions d'alguns dels òrgans —l'alcaldia o el ple. En aquest cas, les dades recollides a la taula han estat tractades a fi que només apareguin els municipis que disposen de l'òrgan. Com es pot apreciar, gairebé el 25 % dels municipis estudiats que han constituït la junta de govern local no porten a terme cap delegació d'atribucions en favor d'aquesta figura. Cal pensar que, en aquests casos, l'òrgan actua

com una estructura de coordinació interna que exerceix funcions de suport general, tal com recull la normativa.

Pel que fa a la distribució per trams de població, la taula 18 mostra que, fins i tot en els trams que inclouen els municipis que no estan obligats a la constitució de la junta de govern local, hi ha un nombre ampli de municipis que no li assignen atribucions formals; de fet, el 40 % dels municipis amb poblacions compreses entre els 500 i els 1.000 habitants no presenten cap delegació en favor de l'òrgan. El percentatge dels municipis que efectuen delegacions s'incrementa progressivament fins a arribar al conjunt dels consistoris del tram superior.

**Taula 18. Delegacions en la JGL**

Tram de població (habitants)		Freqüència	%
	Sí	370	75,2
	No	122	24,8
Municipis estudiats amb JGL	Total	492	100
	Sí	43	59,7
Entre 500 i 1.000	No	29	40,3
	Sí	68	75,6
Entre 1.001 i 2.000	No	22	24,4
	Sí	91	74,6
Entre 2.001 i 5.000	No	31	25,4
	Sí	68	77,3
Entre 5.001 i 10.000	No	20	22,7
	Sí	49	84,5
Entre 10.001 i 20.000	No	9	15,5
	Sí	31	77,5
Entre 20.001 i 50.000	No	9	22,5
	Sí	11	84,6
Entre 50.001 i 100.000	No	2	15,4
Més de 100.000	Sí	9	100

#### **6.3.4. Anàlisi de les delegacions en els regidors**

Els regidors, conjuntament amb la junta de govern local, són els dos grans beneficiaris del procés de delegació d'atribucions. En aquest cas, les funcions només poden provenir de l'alcaldia. En la secció dedicada a l'anàlisi de la delegació d'atribucions de l'alcalde (taules 10 i 11) es pot apreciar que els regidors són els receptors de la major part de transferències de funcions de l'alcaldia. En concret, el 77,3 % dels municipis inclosos a l'estudi presenten alguna delegació en els regidors i, per trams de població, fins i tot el tram que recull els municipis de menor població, de 500 a 1.000 habitants, manifesta un percentatge de delegació elevat, el 72 %. Aquest percentatge, a més, s'incrementa fins a arribar al 100 % en el tram superior.

A l'efecte d'aquest estudi, tots els regidors han rebut el mateix tractament. És a dir, els tinentes d'alcalde no han rebut un tractament específic, atès que l'únic element de diferenciació, com ja he esmentat, és la possibilitat de substitució de l'alcalde sense que calgui un decret específic, però no té conseqüències pel que fa a la resta d'àmbits de delegació. Les delegacions en els regidors són, de fet, una pràctica generalitzada i àmplia. Si la delegació de competències de l'alcaldia cap a la junta de govern local implica la creació i la institucionalització d'un govern col·legial, la transferència d'atribucions cap als regidors comporta la construcció de carteres i especialitats, sovint amb un nivell de sofisticació molt elevat.

Cal tenir present que aquesta tipologia de delegació representa la fórmula més habitual i implica una ampliació dels espais formals de decisió i, en certa mesura, un control polític de les matèries més gran. En efecte, la manca de delegació, en particular

en el cas de municipis de grandàries relativament notables, no implica necessàriament una menor presència de la dimensió política en la presa de decisions o en l'operació quotidiana de la institució, sinó més aviat el contrari. En un ajuntament amb un cert volum, el fet que l'alcalde no delegui podria implicar una manca de presència política en àmbits determinats, encara que només fos per una qüestió de capacitat material. L'examen de les dades sobre aquesta tipologia de delegacions, doncs, pot ser entès com un bon indicador de la tendència dels alcaldes a construir equips de govern, que van més enllà dels límits imposats a la junta de govern local i, alhora, de crear un sistema de direcció política efectiva de l'administració municipal.

## **Capítol 7**

### **La variabilitat en els formes de govern**

#### **Models i hipòtesis**

##### **7.1. La delegació de les atribucions de competències. La forma de govern adaptativa**

Aquesta tesi parteix d'una estratègia metodològica particular que implica no tan sols entendre que les característiques observables d'una institució permeten definir-ne la naturalesa i els elements constitutius, sinó també de considerar les delegacions d'atribucions i la mobilitat funcional interorgànica com a mecanisme per operacionalitzar aquesta matèria. Així, la delegació interorgànica d'atribucions es configura com una estratègia diferent per a l'apropament a l'anàlisi de la forma de govern i, més en particular, de la forma de govern en l'àmbit municipal.

El model d'anàlisi que plantejo en aquest capítol s'articula en diversos objectius de diferents graus d'ambició:

1. Portar a terme un procés d'anàlisi i exploració per distingir l'aplicació de les possibilitats normatives d'adaptació de l'estructura institucional.
2. Analitzar els models resultants. Quins òrgans guanyen i perden posició institucional i quin és el mapa resultant.
3. Testar els conceptes i les categories de formes de govern existents, així com les principals implicacions teòriques exposades per la teoria.
4. Identificar els factors determinants per a les variacions de models.

La secció següent se centra en els dos primers aspectes esmentats i que impliquen analitzar quin ús de l'eina han fet els municipis, tant pel que fa als volums i l'abast com pel que fa a quina n'és la morfologia resultant. Més enllà d'una aspiració estrictament exploratòria, que també hi és, el segon ja implica el desenvolupament d'un aparell que vincula el vessant teòric amb la dimensió aplicada. Des d'una perspectiva teòrica, com plantejava al capítol 3, la literatura s'ha focalitzat sovint en la discussió sobre quines han de ser les categories aplicables. En realitat, el debat es formula, d'una banda, al voltant de la definició —dicotomia o tricotomia—, però de l'altra, i de manera més profunda, entorn del tractament de les categories des d'una perspectiva metodològica. En aquest darrer aspecte, el plantejament de fons implica definir les categories com a "tipus ideals" o "tipus purs" en una lògica d'eines d'anàlisi o buscar termes més descriptius que s'adaptin a una realitat que ja no és nítida i tendeix, cada vegada més, a una naturalesa híbrida.

El tercer i quart objectius relacionats es recullen en els apartats tercer i quart d'aquest capítol, respectivament. El plantejament d'aquestes dues línies d'anàlisi significa canviar de posició la forma de govern com a variable per analitzar-ne l'encaix en el sistema institucional com a eventual determinant de fenòmens i operativa institucional, però també com a element subjecte a una lògica determinada. De fet, aquest segon aspecte resulta també particularment diferencial respecte a altres treballs. El fet que els municipis puguin establir una fórmula pròpia permet aturar-se en quines són les circumstàncies que hi poden intervenir. En termes generals, ni les teories d'abast general centrades en els estats ni els estudis locals no han incidit sobre aquest vessant. En el cas dels segons, perquè essencialment es considera que és un component que quedarà establert per un marc normatiu superior. En el cas dels primers, és interessant que tampoc no hagi estat una línia d'anàlisi gaire explorada, probablement perquè també es considerava fruit d'una decisió d'un constituent.

Amb la finalitat d'articular aquestes preguntes de recerca, he plantejat diverses hipòtesis:

H<sub>1</sub>: "La forma de govern municipal afecta l'estabilitat del govern municipal"

En aquest cas, la hipòtesi recull les lògiques de la teoria general que ha tendit a defensar que la forma de govern tenia impactes en termes d'estabilitat i, més en concret, que les formes més presidencialistes podien generar unes pitjors condicions en termes d'estabilitat. En aquest cas, a més, tot i que el nostre sistema electoral no preveu una elecció directa efectiva de l'alcaldia, el fet que no es pugui dissoldre el ple i



convocar eleccions pot incorporar elements que facin possible una certa comparació, amb totes les limitacions i precaucions necessàries.

H<sub>2</sub>: “La fragmentació del ple determina una menor tendència de formes de govern presidencialistes”

Novament, es tracta d'una hipòtesi que es fonamenta en la construcció teòrica pròpia de la teoria general sobre forma de govern. El plantejament intern de l'articulació de formes de govern considera que hi ha una relació amb altres factors de context institucionals, en concret en el sistema de partits i en el sistema electoral, que, alhora, també estarien interrelacionats. En aquest cas, m'aproparé a aquest aspecte d'una manera molt simplificada, atès que em centraré essencialment en la fragmentació del ple per analitzar quina és la relació amb la forma de govern. En aquest cas, la hipòtesi s'articula identificant la forma de govern amb menor tendència presidencialista com a variable dependent.

H<sub>3</sub>: “Un lideratge més gran de l'alcaldia facilita una forma de govern municipal més presidencialista”

En aquest cas, aquesta hipòtesi es construeix a partir dels plantejaments teòrics del govern local adaptats a les possibilitats metodològiques que ofereix aquesta tesi. Així, la literatura, com he exposat als capítols 4 i 5, ha tendit a considerar l'alcalde en el marc del sistema local com una figura de clara tendència presidencialista. Aquesta tesi posa de manifest que aquesta situació de partida establerta a partir de l'anàlisi normativa de la figura i de la posició simbòlica dels alcaldes en el sistema polític espanyol pot quedar molt modulada per la delegació de competències

interorgàniques. Per analitzar-ho, incorporaré dues variables que permeten establir la posició de l'alcaldia, en concret: si es tracta d'un govern de majoria monocolor i el percentatge de regidors del grup polític del ple. En aquest cas, la variable vinculada a la forma de govern també s'identificarà com a variable dependent.

H<sub>4</sub>: "La grandària poblacional més gran tendeix a formes de govern menys presidencialistes"

En aquest cas, l'ancoratge teòric d'aquesta hipòtesi es basa en les teories del govern local que estableix que la grandària, i en particular la grandària poblacional, té un impacte profund en gairebé tots els aspectes de la configuració institucional municipal. El sentit en què s'articula la relació entre les dues variables parteix també de l'àmbit del govern local, tot i que representa una construcció més gran i potser també un cert salt o presumpció. La literatura ha tendit a qualificar els models de la forma de govern dels països centreeuropeus i nòrdics com a més favorable a desenvolupar fórmules de govern de lideratge col·lectiu. Aquests sistemes locals, entre altres coses, se solen caracteritzar per una morfologia de la planta local composta per unitats de més grandària. En contrast, els sistemes del sud d'Europa, habitualment inclosos en els sistemes *strong mayor* (alcalde fort), articulen els seus mapes municipals a partir d'una lògica de minifundisme i fragmentació, on la presència de municipis petits és molt habitual. Cal tenir present que el marc espanyol i català manifesten, dins d'aquest grup, un tret dissemblant vinculat al desequilibri i a la distància en els perfils poblacionals. És a dir, si bé és cert que hi ha molts municipis petits, també ho és que n'hi ha alguns, molt pocs, de molt grans i que, a més, la població s'hi acumula. En

aquest sentit, doncs, podríem considerar que el marc català i espanyol permet explorar la relació d'aquestes dues matèries des d'una perspectiva més àmplia.

A partir dels resultats d'aquestes hipòtesis es treballarà amb models que permetin aportar arguments per explicar el funcionament i la variabilitat en els models i que es podrien enunciar de la manera següent:

H<sub>5</sub>: “La grandària, el tipus de govern i els elements vinculats al lideratge de l'alcalde determinen la variabilitat en la forma de govern en l'àmbit municipal espanyol”

Tot i que li he donat forma d'hipòtesi, aquesta darrera formulació estaria més a prop d'una pregunta de recerca d'abast més ampli que pretén recollir en certa mesura els elements incorporats en els altres models. En aquest cas, l'articulació material del model es portarà a terme a partir d'un model multivariant.

## **7.2. Autonomia en els principis i en la pràctica. La reconfiguració de la distribució orgànica**

Els principis d'autonomia local i la capacitat d'autoorganització troben en la delegació interorgànica una materialització particularment troncal. Els municipis poden establir quina és la seva forma de govern i quina posició ocupen els diferents òrgans dins del sistema institucional. En aquest apartat analitzaré la diversitat de formes i posicions

que han derivat del procés de redisseny institucional desenvolupat des dels mateixos municipis. Per fer-ho, he dissenyat una estratègia d'anàlisi que incorpora dues dimensions del fenomen de la reconfiguració institucional a partir de la delegació. En primer lloc, examinaré la intensitat de les delegacions. Aquesta estratègia implica tractar les delegacions de manera global com a aproximació de la voluntat de transformació institucional.

És evident que hi ha limitacions que cal tenir presents per interpretar de manera adequada els resultats. La limitació més rellevant a l'efecte d'aquest estudi és la manca d'equivalència de la figura de la delegació. Aquest aspecte torna a materialitzar l'aplicació dels principis d'autonomia i autoorganització i introdueix el darrer factor de variabilitat en el sistema. Si bé els articles 20 i 21 estableixen una llista de funcions, algunes de les quals eren considerades delegables, el cert és que els municipis no sempre han mantingut aquella redacció o la unitat de l'atribució com un únic element. Els municipis han dissenyat les delegacions d'acord amb les seves preferències i criteris i sense considerar els enunciats exactes. Ara bé, tot i que no es pot considerar que hi hagi una equivalència en el contingut, es pot interpretar que la mateixa elaboració i aprovació de la delegació en si mateixa posa de manifest una voluntat determinada per part del consistori i que el volum visualitza la intensitat amb què aquesta voluntat pren cos en una configuració institucional concreta.

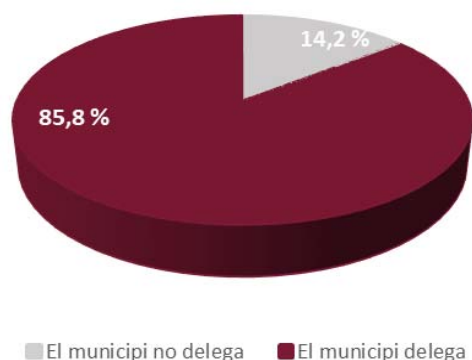
La segona estratègia d'exploració d'aquesta variabilitat se centra en els òrgans de manera particular i intenta mesurar la direcció de les delegacions. En aquest segon cas, l'anàlisi es portarà a terme a partir d'uns índexs que mesuren el moviment de les atribucions entre els diferents òrgans per estudiar quin és el volum implicat en aquest

procés i quina és la posició final dels òrgans. Per fer-ho, es fan servir els índexs descrits al capítol 5 d'aquesta tesi. Pel que fa a l'operacionalització interna de cada variable en nivells d'intensitat de la delegació, s'han construït uns trams que s'adeqüen a la distribució i la forma de cadascuna de les variables originàries. La construcció dels trams ha estat un procés complex. Aquestes variables intenten mesurar com ha evolucionat l'òrgan en el balanç resultant dels fluxos de funcions que s'han produït mitjançant el procés de delegació. Per fer-ho he construït volums d'intensitat en cada cas adaptats a les característiques de cada variable i a l'impacte de cada tipologia de delegació en el sistema institucional. Així, cada variable originària ha estat dividida en quatre trams, que modulen la intensitat en nivell baix, mitjà, moderat i alt. L'annex 3 recull més informació sobre la construcció d'aquestes variables.

### **7.2.1. La intensitat i l'abast del fenomen de delegació en la construcció de l'arquitectura institucional**

Pel que fa a l'ús de la delegació com a eina per adaptar la configuració institucional, el gràfic 1 mostra que es tracta d'una estratègia molt estesa. Gairebé el 86 % dels municipis inclosos a l'estudi —532 localitats— van portar a terme alguna delegació interorgànica en el mandat 2011-2015. Aquesta dada posa de manifest que és una pràctica del tot habitual. És a dir, els municipis han fet ús de la prerrogativa que preveu la norma per adaptar la seva estructura funcional. Es tracta, doncs, d'una eina d'ús habitual que en principi podria arribar a tenir un impacte rellevant en l'equilibri entre els diferents òrgans.

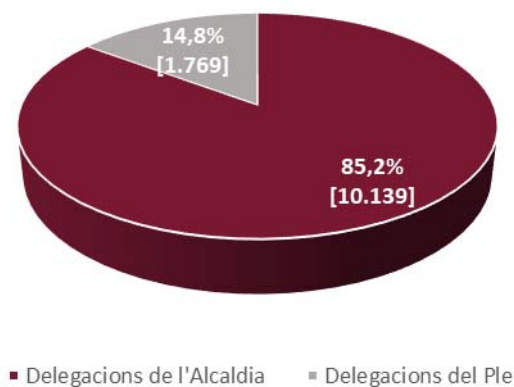
**Gràfic 1. Percentatge de municipis que deleguen [N = 620]**



Pel que fa al nombre de delegacions efectuades i a la seva caracterització, cal tenir present que la base de dades original es compon de 12.034 observacions, entre les quals 34 van ser excloses de l'estudi perquè no es disposava de la informació necessària per poder treballar-les de manera òptima. De les restants 12.000 delegacions, 98 es corresponien amb la casuística específica d'aplicació a les ciutats que s'acullen al títol x de la Llei 7/1985, destinat a una regulació particular per a les grans ciutats. Com ja s'ha recollit al capítol 4, aquesta regulació situa atribucions en la junta de govern local, que també poden ser delegables. Les 98 delegacions d'atribucions esmentades corresponen a delegacions de la junta de govern local d'un municipi cap a tinent d'alcalde i regidors. Atès que manifesten un perfil especial, aquestes delegacions han estat també excloses de l'anàlisi. En conseqüència, totes les anàlisis que s'inclouen a l'estudi s'han portat a terme basant-se en les 11.902 delegacions restants. El gràfic 2 il·lustra la distribució de les delegacions segons l'òrgan

que ha delegat. El gràfic permet visualitzar de manera molt clara que la major part de les delegacions es corresponen amb funcions originàriament assignades a l'alcalde. En termes generals, doncs, podem observar que les delegacions de l'alcaldia, bé en els regidors, bé en la junta de govern local, componen la clara majoria de les estudiades.

**Gràfic 2. Delegacions segons l'òrgan que delega**



Aquest fet s'ha d'interpretar des de dues perspectives diferents. D'una banda, la normativa protegeix més les funcions de l'òrgan plenari que les de l'alcaldia, almenys en un sentit estrictament quantitatiu. Així, bona part de les funcions que la llei atribueix al ple no són delegables. D'altra banda, la delegació de les funcions del ple requereix l'aprovació per part del mateix òrgan. Aquest fet, atès que el govern hauria de tenir majoria en el ple, pot dificultar el procés, com també en dificultaria la revocació. A més, cal tenir present que l'alcalde pot delegar en els regidors i en la junta de govern local; en conseqüència, hi ha molts receptors potencials. I, en qualsevol cas,

cal tenir present el contingut simbòlic que implica una delegació de les funcions atribuïdes a l'òrgan plenari. En aquest cas, el trasllat de funcions comporta un canvi en les condicions i la naturalesa d'acompliment d'aquella activitat i de la lògica de desenvolupament de la dinàmica de relació entre les estructures funcionals dins del consistori. La delegació de competències plenàries tant cap a l'alcaldia com cap a la junta de govern local representa una executivització del seu tràmit, particularment intensa en el cas de les competències que han estat traslladades a l'alcaldia directament.

En aquest darrer cas, la competència exercida pel ple està exposada a l'oposició i fins i tot a l'escrutini d'aquells ciutadans que assisteixin a la sessió del ple, i implica també un procediment i unes garanties de convocatòria. Un cop és assumida per l'alcaldia, la funció serà exercida per un òrgan unipersonal i restarà sotmesa a un règim i unes condicions que impliquen molta menys exposició. El trànsit cap a la junta de govern local no implica una transformació tan dràstica i profunda, perquè continua essent un òrgan col·lectiu i també sotmès a unes condicions determinades de convocatòria i resolució. Ara bé, la junta de govern local és un òrgan format per regidors separats per l'alcaldia i que s'interpreta habitualment com una manifestació del govern. És a dir, el canvi és menys intens però representa també un canvi en la naturalesa de la decisió i del nivell d'escrutini i exposició.

En canvi, les delegacions de l'alcaldia són molt més generalitzades. L'alcaldia és, d'acord amb aquestes dades, el principal òrgan delegant i la transferència de funcions de l'alcaldia cap a altres òrgans es manifesta com una pràctica molt àmpliament generalitzada. De fet, el gràfic 3 permet una visualització molt clara del fenomen.

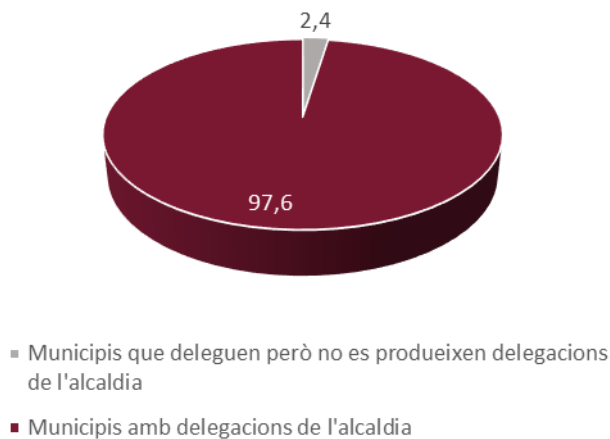


D'entre els municipis que deleguen, només un 2,4 % no exerceixen la possibilitat de delegar funcions de l'alcalde en cap altre òrgan. Des de la perspectiva quantitativa, doncs, les delegacions de l'alcaldia són probablement l'instrument de configuració interna més habitual i estès. Aquest fet té una importància particular per diversos motius. En primer lloc, des d'una perspectiva d'anàlisi del plantejament jurídic i formal, s'ha escrit molt sobre la posició de l'alcalde en el sistema municipal espanyol. En efecte, la regulació preveu per a l'alcaldia una posició singular marcada pel seu protagonisme dins de l'estructura política. El fet que un nombre tan elevat de municipis (519) hagin optat per portar a terme delegacions de tasques previstes per a aquesta figura manifesta una clara voluntat de compartir el paper de director de l'activitat municipal amb altres regidors o òrgans. Cal tenir present, a més, que a l'efecte d'aquest estudi no s'han incorporat algunes delegacions que, tot i no plantejar un contingut executiu o representatiu, sí que poden manifestar la posició simbòlica de l'alcaldia a escala social. És el cas de la celebració de matrimonis, per exemple, que es delega de manera també molt generalitzada. És a dir, tot i que caldrà confirmar aquesta primera visió, la lectura de les dades sobre delegació de l'alcaldia pot oferir una visió inicial d'una posició molt més coral del que la normativa semblava preveure.

D'altra banda, cal tenir també present que l'alcalde té molts més receptors potencials que el ple. Les atribucions originalment assignades a l'alcaldia es poden delegar en diversos sentits possibles i amb conseqüències formals i conceptuals completament diferents. De fet, podria delegar en tots els regidors del ple sense distinció. Cal dir, però, que la delegació en regidors de grups que no formen part del govern és un fet completament puntual. En concret, de les 11.902 delegacions registrades incloses a les

anàlisi d'aquesta tesi doctoral, només quatre, que s'acumulen, a més, en dos municipis, són delegacions en l'oposició. En aquest sentit, l'anàlisi bàsica de les dades permet afirmar que, si bé la normativa no indicava necessàriament que l'estructura política hagués de reproduir l'estructura de govern i oposició, la major part d'alcaldes han optat per confiar les seves funcions a membres dels grups de govern. En aquest aspecte, però, val la pena també tenir present que no és estrany que en el cas dels municipis de menor grandària poblacional no es produeixi aquesta distinció, perquè tots els regidors formen part del govern. En resum, no hi ha oposició i, per tant, s'igualarien els efectes i es produiria un govern de perfil col·lectiu.

**Gràfic 3. Municipis on l'alcaldia delega atribucions [N = 532]**



Com a darrer element per comentar la profusió d'ús de l'eina de la delegació de les funcions de l'alcalde, també cal tenir present la possibilitat de fragmentació de les atribucions previstes. Entraré més endavant en l'anàlisi concreta del contingut de les

atribucions, però inicialment val a dir que, mentre les delegacions del ple es mouen de manera unitària cap a òrgans també únics —l'alcaldia o la junta de govern local—, les tasques previstes per a l'alcaldia poden experimentar un procés de multiplicació difícil de limitar. De fet, mentre que als municipis on es deleguen menys atribucions la pràctica es pot limitar a una de sola, el màxim se situa en diversos centenars. Això posa de manifest la possibilitat de fragmentar i generar una lògica executiva completament particular i individualitzada, una lògica institucional a mida.

Així doncs, i com ja apuntava la informació descriptiva bàsica continguda al capítol 6, les delegacions de l'alcaldia seran les que determinin en la major part dels casos la configuració efectiva del sistema institucional. Aquest fet no implica que les delegacions del ple no siguin rellevants. Les delegacions del ple responen a unes característiques concretes que fan que, tot i que es produeixin de manera molt menys habitual, impliquin una intensitat profunda pel que fa a la transformació de la naturalesa de l'atribució i de les seves condicions. En conseqüència, l'impacte d'aquestes delegacions supera la seva caracterització numèrica i posa de manifest una de les dificultats de l'estudi d'aquesta matèria i que s'articula al voltant de la manca d'equivalència. L'alcaldia i el ple no deleguen ni en la mateixa mesura ni amb la mateixa estructura, de manera que les dades mostrades manifesten efectivament que la nova configuració es desenvolupa en bona mesura a partir de la redefinició de la capacitat executiva, però això no vol dir que el ple romangui completament al marge.

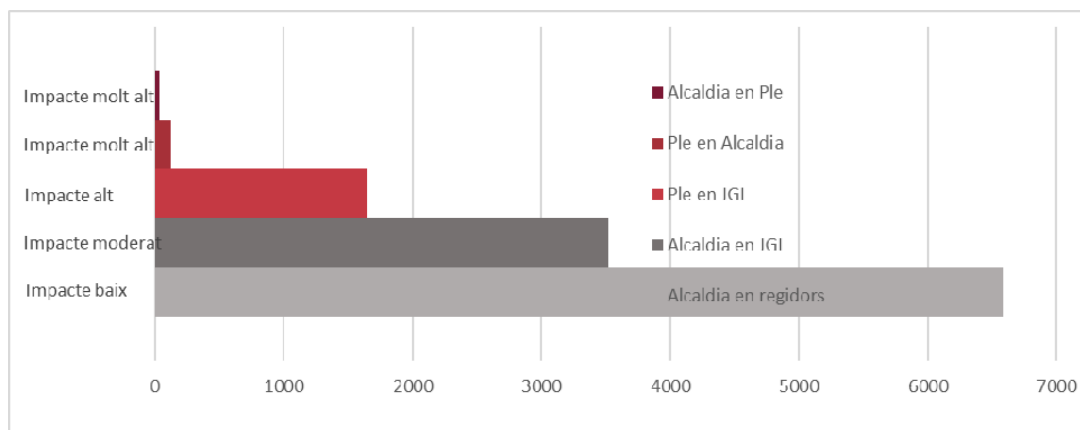
En aquesta línia de l'impacte diferent de les diverses possibilitats de delegació d'atribucions, podríem establir una modulació en funció del nivell d'impacte que comporta la delegació en l'estructura institucional. Així, en un nivell de menor

intensitat trobaríem les delegacions de l'alcaldia en els regidors, que, tot i modificar el perfil d'una figura particularment singular en l'estructura municipal, són delegacions de procediment més simple —decret de l'alcaldia— i que mantindran, en essència, característiques d'exercici similars; és a dir, una decisió unipersonal, sotmesa a un procediment administratiu determinat. En un esglaó més elevat de grau d'impacte se situarien les delegacions de l'alcaldia en la junta de govern local. En aquest cas, ja es pot apreciar un agreujament del procés que transforma la decisió i el procediment d'un àmbit essencialment unipersonal a un àmbit col·lectiu i sotmès a unes condicions de garantia. Els nivells següents recullen les delegacions que afecten el ple; d'acord amb el mateix ordre que havíem seguit, primer se situarien les delegacions en la junta de govern local, que, si bé també és un òrgan col·lectiu, se situa en una òrbita de govern. Per acabar, les delegacions que impliquen un grau més alt d'impacte són aquelles que ubiquen atribucions del ple en l'alcaldia i, en sentit contrari, de l'alcaldia en el ple. En aquests casos, el canvi en la naturalesa de les delegacions és el més profund i extrem.

L'evolució en l'impacte orgànic esmentat es pot observar al gràfic 4, on es pot apreciar una certa relació entre els nivells d'impacte definits i el volum de competències que es desplacen en cada cas. Les tipologies de delegacions que impliquen un impacte més elevat en el funcionament i una alteració més profunda dels equilibris institucionals interns són poc habituals; altrament, aquelles que generen canvis que alteren menys les condicions últimes de desenvolupament són molt esteses. Aquesta circumstància és evident que també es pot relacionar amb el fet que la normativa protegeix més les funcions del ple, que, en realitat, són les que quedarien més exposades als canvis. En

qualsevol cas, però, sembla que el resultat recull aquesta variabilitat i s'hi adapta. El balanç final mostra que la figura més alterada mitjançant aquest procediment és l'alcaldia, en favor dels regidors i de la junta de govern local, que construïran una estructura executiva plural.

**Gràfic 4. Nombre de delegacions per tipus d'òrgan emissor i receptor i impacte**

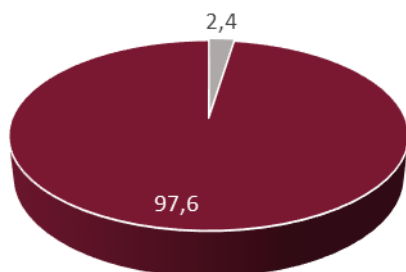


El trànsit d'atribucions afavoreix els dos cossos orgànics que iniciaven el procés sense un cos funcional específicament definit: els regidors i la junta de govern local. En aquest cas, clarament, la normativa ofereix la possibilitat de definir una arquitectura executiva adaptada. És a dir, la normativa situa les funcions en l'alcaldia, que després pot desplaçar-les cap als regidors o la junta de govern local, aquesta darrera només obligatòria per als municipis de població superior als 5.000 habitants, però molt estesa entre les localitats que podien crear-la de manera voluntària. De fet, aquest és un element que també s'ha de considerar en la interpretació del gràfic 5: el volum de

funcions reubicades en el cas del trànsit cap a la junta de govern local; cal valorar que no tots els municipis en disposen.

De les delegacions que es produeixen emergeixen dos components orgànics diferents i de perfil institucional també diferent, tot i que ambdós estan vinculats a la funció executiva i estan definits com a mecanismes de suport a l'alcaldia. La junta de govern local mostra un perfil diferenciat considerant dos motius: d'una banda, el fet que les atribucions ho són de manera específica a l'òrgan en conjunt. En conseqüència, la modulació de l'impacte en la naturalesa de l'exercici és diferent per a les delegacions de funcions originàriament situades en el ple respecte a les que provenen de l'alcaldia. En qualsevol cas, i tornant al gràfic 5, es pot observar que, des d'una perspectiva agregada, bona part de les tasques assignades a la junta de govern local provenen de l'alcaldia. En concret, com mostra el gràfic 5, gairebé el 70 % de les funcions que acumula la junta de govern local de manera agregada tenen el seu origen en l'alcaldia.

**.Gràfic 5. Origen de les atribucions de la junta de govern local**



- Municipis que deleguen però no es produeixen delegacions de l'alcaldia
- Municipis amb delegacions de l'alcaldia

### **7.2.2. Anàlisi del resultat en perspectiva orgànica.**

La segon perspectiva d'anàlisi implica l'estudi dels òrgans resultants dels processos de delegació. L'objectiu d'aquestes variables indexades és mesurar com ha evolucionat l'òrgan en el balanç resultant dels fluxos de funcions que s'han produït mitjançant el procés de delegació. Per fer-ho he construït volums d'intensitat en cada cas adaptats a les característiques de cada variable i a l'impacte de cada tipologia de delegació en el sistema institucional. D'acord amb les precisions incloses en el capítol 5, s'han construït uns trams que s'adeqüen a la distribució i la forma de cadascuna de les variables originàries (el detall del trams s'especifica a l'annex 3). La construcció dels trams ha estat un procés complex atès que es produeixen dinàmiques creuades. Cada variable originària ha estat dividida en quatre trams, que modulen la intensitat en nivell baix, mitjà, moderat i alt.

A partir d'aquesta construcció inicial, s'han elaborat uns índexs agregats que recullen els diferents impactes, d'acord amb les precisions efectuades al capítol 5 i, també, a l'annex 3. Les taules 19, 20, 21 i 22 mostren la distribució de valors de l'índex i la taula 23 recull els principals descriptors.

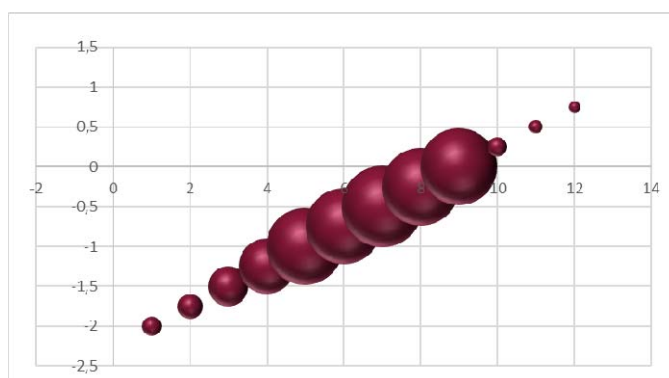
En el cas de l'alcaldia, la distribució de les dades en els valors que pren l'índex tendeix a mostrar valors negatius (taula 19 i gràfic 6). Aquest fet és perfectament normal, atès que la major part d'alcaldis tendeixen a delegar més, com hem vist, del que reben,

que, a més, només podria provenir del ple. En termes generals, val la pena destacar que són efectivament molt pocs els alcaldes que sumen delegacions i obtenen un balanç final positiu. Un centenar es queden en una situació neutra i la majoria presenten una tendència a delegar funcions. La major part es distribueixen en els valors que ocupen els valors centrals de l'índex. En els valors més baixos, extrems en aquest eix, podem identificar un conjunt d'ajuntaments on l'alcaldia manifesta un balanç molt clarament negatiu. Es tracta d'un nombre relativament reduït, però, en qualsevol cas, molt superior al de les alcaldies que presenten valors positius. El gràfic 6 permet visualitzar aquesta distribució.

**Taula 19. Índex de fortalesa de l'alcalde**

Valor de l'índex	Freqüència	Percentatge
0,75	2	0,3
0,5	3	0,5
0,25	6	1,0
0	100	16,1
-0,25	103	16,6
-0,5	114	18,4
-0,75	98	15,8
-1	100	16,1
-1,25	52	8,4
-1,5	26	4,2
-1,75	10	1,6
-2	6	1,0
<b>Total</b>	<b>620</b>	<b>100,0</b>

**Gràfic 6. Índex de fortalesa de l'alcalde**



Pel que fa al ple, la tendència majoritària que apunta l'índex és la de mantenir una posició neutra (taula 20 i gràfic 7). D'acord amb els resultats de l'índex, la major part

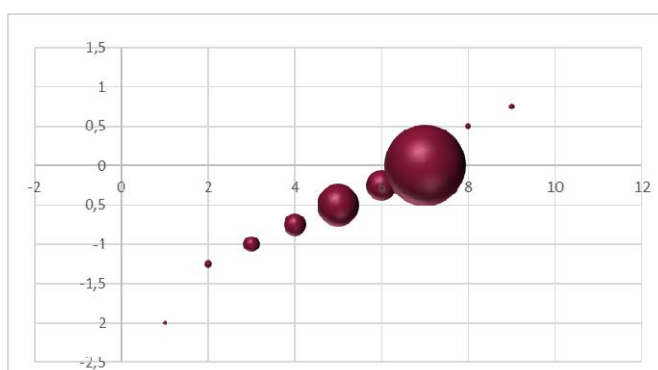


dels plens no resulten, en termes generals, gaire alterats pel procés de delegació. Ara bé, hi ha un conjunt de municipis on els plens sí que sembla que han exercit la possibilitat de delegar, per la informació ja exposada al capítol 6; podem dir, a més, que la major part d'aquestes delegacions són en la junta de govern local. El gràfic 7 presenta de manera gràfica els resultats de la taula 20, i es pot apreciar més clarament que la major part de plens es mantenen en una situació neutra, i els que no ho fan tendeixen a perdre funcions.

**Taula 20. Índex de fortaleza del ple**

Valor de l'índex	Freqüència	Percentatge
0,75	2	0,3
0,5	2	0,3
0	403	65,0
-0,25	57	9,2
-0,5	107	17,3
-0,75	30	4,8
-1	15	2,4
-1,25	3	0,5
-2	1	0,2
<b>Total</b>	<b>620</b>	<b>100,0</b>

**Gràfic 7. Índex de fortaleza del ple**



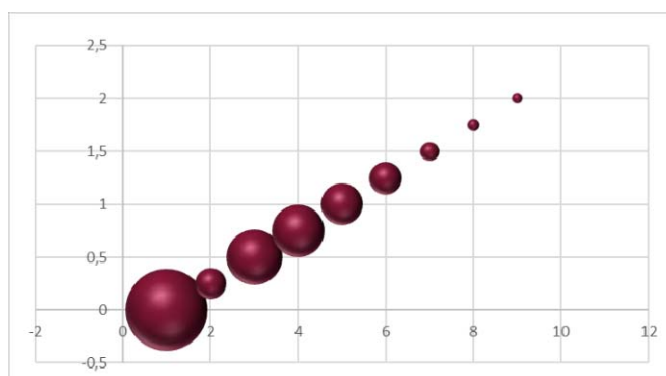
Pel que fa a la junta de govern local, experimenta el procés invers (taula 21 i gràfic 8). Es tracta d'un ens que parteix sense funcions atribuïdes i, per tant, no en pot perdre. En aquest cas, la informació s'ofereix filtrada pel nombre de municipis que disposen de junta de govern local. Tot i així, podem observar que una part important d'ajuntaments no li assignen cap funció; de fet, gairebé un 25 % no ho fan. La resta es

distribueixen en trams centrals, i mostren un òrgan que assumeix funcions de manera moderada; a més, en rep no tan sols de l'alcaldia sinó també del ple. La major part de les juntes de govern local se situen en posicions moderades.

**Taula 21. Índex de fortalesa de la JGL**

Valor de l'índex	Freqüència	Percentatge
2	4	0,8
1,75	5	1,0
1,5	13	2,6
1,25	39	7,9
1	64	13,0
0,75	99	20,1
0,5	112	22,8
0,25	34	6,9
0	122	24,8
<b>Total</b>	<b>492</b>	<b>100,0</b>

**Gràfic 8. Índex de fortalesa de la JGL**



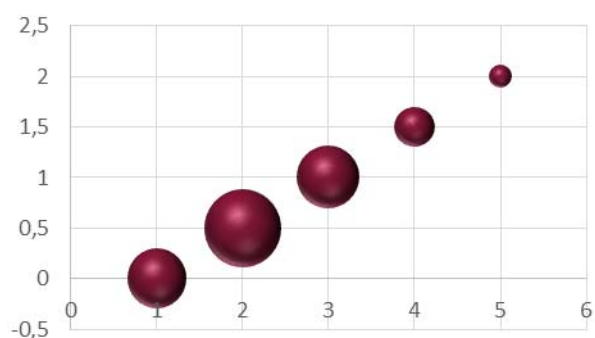
Amb relació als regidors, també es tracta d'un òrgan que s'articula en l'entorn de l'alcaldia com a mecanisme de suport (taula 22 i gràfic 9). En aquest cas, entorn d'un 20 % dels ajuntaments no han generat cap moviment de delegacions cap als regidors, que només les poden rebre des de l'alcaldia. Aquí es torna a apreciar una dinàmica molt similar: un conjunt d'ens que no han fet cap delegació, unes "classes mitjanes" que recullen modulacions en la forma de funcionament de l'òrgan i un conjunt relativament reduït d'ens que se situen en les posicions màximes. En el cas dels regidors, cal tenir present que l'índex es va ajustar a un màxim de dos a partir d'una

sola variable i, per tant, la varietat dels valors que pot adquirir l'índex és inferior a altres casos.

**Taula 22. Índex de fortalesa dels regidors**

Valor de l'índex	Freqüència	Percentatge
2	20	3,2
1,5	61	9,8
1	156	25,2
0,5	242	39,0
0	141	22,7
<b>Total</b>	<b>620</b>	<b>100,0</b>

**Gràfic 9. Índex de fortalesa dels regidors**



La taula 23 recull els valors dels descriptors per a cada variable. Val la pena ser particularment prudents en l'anàlisi d'aquesta taula, atès que les variables no són completament comparables entre si, per raó de les diferències en la lògica de funcionament de cada delegació, com exposaré a la secció següent. Els índexs corresponents als dos òrgans emissors, com és lògic, presenten mitjanes negatives, molt més marcades en el cas de l'alcaldia que del ple. En el cas dels dos òrgans dissenyats per acollir les delegacions, presenten mitjanes amb valors positius, però molt moderats. En el cas de la junta de govern local, els valors es mostren filtrats pels ens que disposen d'aquest òrgan.

**Taula 23. Descriptius dels índex**

	N	Mínim	Màxim	Mitjana	Desviació estandar
Índex de fortalesa de alcalde	620	-2,00	0,75	-0,621	0,4878
Índex de fortalesa del ple	620	-2,00	0,75	-0,175	0,2940
Índex de fortalesa de la JGL	492	0,00	2,00	0,585	0,4581
Índex de fortalesa dels regidors	620	0,00	2,00	0,659	0,5157

### **7.3. Formes de govern i rendiment institucional**

La teoria clàssica de les formes de govern, com he exposat al capítol 2 i als primers epígrafs d'aquest capítol, focalitzava una part important dels esforços analítics en la valoració de les diferents fórmules de govern en relació amb el rendiment institucional i, molt en concret, de la idea d'estabilitat. En aquest sentit, cal tenir present que la formula més dràstica d'avaluar la crisi d'estabilitat en termes institucionals seria la convocatòria de noves eleccions. En qualsevol cas, però, aquesta no és una opció viable per al govern local, atès que no hi ha opció efectiva d'avançament electoral. En realitat, tampoc no és una opció viable en els sistemes presidencialistes purs, ja que la separació estricta de les dues institucions, executiu i legislatiu, es fonamenta en la separació estricta i rígida, fet que es visualitza particularment en la separació de mandats i processos electorals.

La hipòtesi definida en aquest àmbit recollia:

H<sub>1</sub>: “La forma de govern municipal afecta l’estabilitat del govern municipal”

En aquest cas, doncs, he identificat un conjunt d’elements que es poden analitzar com a aproximacions al concepte d’estabilitat en l’àmbit local. En tots, es posa de manifest la dificultat del govern per tirar endavant alguna iniciativa. Evidentment, la moció de censura es configuraria com la figura prevista amb més potència i capacitat per modificar el govern. Cal tenir present, però, que la moció en l’àmbit municipal està molt limitada i, de fet, els requisits previstos per presentar-la en garanteixen l’èxit de manera pràcticament inevitable. El concepte de *moció de censura constructiva* pren, en l’àmbit municipal, una dimensió completa i aquesta circumstància pot ser la causant que el nombre de mocions de censura presentades sigui extremadament reduït. De fet, en el període analitzat, que cobreix des del juliol del 2012 fins a l’abril del 2015, just abans de les eleccions municipals, el nombre de mocions va ser només d’11.

En aquest sentit, doncs, la moció de censura es converteix en un instrument que fa possible un canvi efectiu de l’alcalde, i habitualment també del govern, i perd qualsevol interpretació vinculada a la visibilitat de l’oposició, en una lògica de tutela habitual en el món local. Aquest fet, tot i que des d’una perspectiva relativa a l’autonomia local manifesta les dificultats per a la seva aplicació plena, a l’efecte d’aquesta tesi fa que la moció es converteixi sens dubte en el mecanisme de caiguda de l’alcaldia més clar i efectiu. És evident, però, que la limitació en el seu nombre fa necessari identificar altres figures. En aquesta línia, els qüestionaris de l’Observatori de Govern Local recullen diversos elements que poden ser interessants en aquesta línia i

que estan lligats a la capacitat del govern per desenvolupar polítiques o decisions determinades i a la inestabilitat interna en la formació del govern. Malauradament, el qüestionari de l'Observatori no inclou preguntes sobre la qüestió de confiança, que és el revers de la moció de censura. És també un mecanisme extraordinari i està limitat també per la normativa, que el preveu com un procediment lligat a la dificultat per a l'aprovació d'uns mecanismes determinats d'importància particular per al funcionament municipal. En concret, la normativa —l'article 197 *bis* de la LOREG— associa la presentació d'una qüestió de confiança per part del govern a l'aprovació dels pressupostos, del reglament orgànic municipal, de les ordenances fiscals i de l'aprovació que posi fi a la tramitació dels instruments de planejament urbanístic, i requerirà la majoria adequada per a cada cas.

En qualsevol cas, la qüestió de confiança és difícil de seguir, atès que si prospera no implica cap canvi immediat en l'estructura municipal i, si no prospera, es torna a activar el sistema de la investidura amb algunes peculiaritats; i malgrat que si no prospera es produeix el relleu de l'alcaldia, no implica necessàriament un canvi en el partit en el govern. Aquests elements dificulten el seu seguiment si, com en aquest cas, no es disposa d'informació directa dels municipis. Es tracta, doncs, d'una situació que no podré incloure en el meu model d'anàlisi.

La resta de components, menys intensos en termes de conseqüències polítiques immediates, posen de manifest canvis i modificacions en el govern. Cal tenir present que no són necessàriament mostres de conflictivitat, ja que la vida municipal és molt més dinàmica que en altres nivells de govern, on qualsevol canvi en l'estructura del govern té repercussions públiques i polítiques immediates. La incidència de qüestions

personals, professionals o polítiques, però vinculades a altres nivells de govern, tenen molta més presència que en altres estructures. Així, amb la finalitat de poder aprofundir en la naturalesa dels canvis, de les modificacions registrades amb posterioritat a l'onada de l'Observatori de Govern Local en la seva sisena edició, que es correspon amb l'edició base per a aquesta tesi doctoral, es va portar a terme una revisió dels canvis introduïts en la configuració del govern. Per fer-ho, vaig seleccionar de manera aleatòria un 10 % dels municipis que havien manifestat algun canvi en la configuració del govern i es van confirmar directament els motius. El resultat va ser que sovint s'atribuïen motius per als canvis no estrictament vinculats al funcionament del municipi. Aquesta informació serveix només d'indici de la necessitat de tractar amb prudència aquesta informació. És una informació rellevant que posa de manifest la capacitat d'adaptació i canvi del govern municipal, que pot atendre a una casuística àmplia de motivacions; i, en qualsevol cas, és un element clar que manifesta la capacitat d'adaptació a l'entorn. Ara bé, com que en aquest cas ens centràvem en els indicis d'inestabilitat per motius de tipus polític, he considerat preferible excloure-la de l'anàlisi.

En aquesta línia s'han incorporat diverses actuacions vinculades a aquesta capacitat de canvi:

- Modificacions en el govern produïdes des de la realització del qüestionari fins al final del mandat, que inclou cessament en regidors de la junta de govern local i tinentes d'alcalde.
- Avocacions de competències.

Per acabar, un tercer grup de variables mesuren la inestabilitat en termes d'activitat del govern. En aquest cas, la intenció és analitzar la capacitat del govern d'aconseguir el suport necessari per a l'aprovació de mecanismes de rellevància particular i que posen de manifest l'estabilitat del govern en termes executius. Si bé és cert que hi ha un ampli ventall de mesures que podrien servir d'aproximacions per analitzar aquesta capacitat —l'aprovació d'instruments de planificació urbanística, el reglament orgànic—, he optat per l'aprovació de pressupostos i, en concret, per analitzar si s'havia hagut de recórrer a la pròrroga pressupostària.

En resum, les variables que componen l'índex inclouen: la realització d'alguna moció de censura durant el mandat 2011-2015, el cessament de membres de la junta de govern local i tinents d'alcalde, l'avocació de delegacions i l'existència de pròrrogues pressupostàries per als dos exercicis per als que es disposa de dades.<sup>16</sup> Per millorar el treball estadístic, el resultat d'aquest índex, que tindria un mínim de 0 i un màxim de 6, s'ha estandarditzat a un interval de 0 a 1. La taula 24 recull els principals estadístics descriptius per a aquesta variable.<sup>17</sup>

**Taula 24. Descriptors de l'índex d'estabilitat municipal**

	N	Mínim	Màxim	Mitjana	Desviació estàndard
Índex d'estabilitat municipal	536	0,00	0,83	0,113	0,1789

16. Informació recollida en els qüestionaris de la sisena i la setena edició de l'Observatori de Govern Local (ObsCat6 i ObsCat7).

17. L'annex 4 inclou estadístics descriptius de les variables incloses a l'índex.



Aquesta variable actuarà com a variable dependent d'un model on treballaré amb dues tipologies de variables independents. D'una banda, amb variables que operacionalitzen la intensitat dels moviments de competències. Com ja he aclarit, aquestes variables es construeixen a partir de l'agregació de delegacions i expressen la voluntat d'introduir modificacions. Per motius metodològics, en alguns casos s'han introduït algunes correccions en les dades originals, però s'ha evitat modificar la naturalesa de la variable i mantenir-la tan inalterada com ha estat possible. D'altra banda, treballaré també amb variables que pretenen expressar la direcció de les delegacions i la posició resultant dels òrgans.

Per a l'operacionalització de les variables independent he optat per treballar amb diferents variables, malgrat que la que efectivament recull millor la idea d'alcalde fort seria aquella que indica que l'alcalde ha retingut tot el seu cos funcional. En aquest cas, doncs, la intensitat de la delegació de l'alcaldia podria ser una aproximació de pèrdua de posició de la figura de l'alcalde. El model que inclou específicament aquesta variable és el que respon també de manera específica a l'enunciat de la hipòtesi, però, tot i així, per aprofundir una mica més en les lògiques de la matèria vaig treballar també amb la variable que identifica el volum total de delegacions que es produeixen, que operacionalitzaria el concepte d'intensitat de canvi, i, també, amb la variable que recull les delegacions rebudes per la junta de govern local.

El model que treballava específicament amb la variable de les delegacions de l'alcaldia no va donar resultats estadísticament significatius i, en qualsevol cas, presentava uns estadístics que ens permeten afirmar que no hi ha relació entre la posició de l'alcaldia en el govern municipal i l'índex d'estabilitat municipal. La taula 25 recull els resultats

del model. Com es pot observar, la significació queda molt per sobre de l'estàndard habitual en ciències socials; fins i tot si assumim un llindar de 0.1, la dada de significació el supera clarament. De fet, els estadístics de relació també serien molt baixos, si acceptéssim que atès que treballem amb dades censals podem no tenir present la significació en l'ús probabilístic habitual.

**Taula 25. Resultats del model de regressió. Posició de l'alcaldia i índex d'estabilitat**

Resumen del modelo				
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,045 <sup>a</sup>	,002	,000	,17889

a. Predictores: (Constante), Número de delegacions total

ANOVA <sup>a</sup>						
Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	,030	1	,030	,948	,331 <sup>b</sup>
	Residuo	17,093	534	,032		
	Total	17,123	535			

a. Variable dependiente: Index\_estab\_n

b. Predictores: (Constante), Número de delegacions de l'alcalde

La resta de models tampoc no van oferir cap resultat, fet que posa de manifest que l'estabilitat, almenys en el govern municipal, no sembla que estigui relacionada amb cap dels elements identificats i quantificables que analitzen la posició dels òrgans de govern. Aquest model permet concloure que, al menys amb les dades amb què hem treballat, no es manifesta un rendiment institucional diferenciat en funció de la retenció de funcions per part de l'Alcaldia. Aquest és un resultat rellevant per diversos motius. D'una banda, perquè es tracta d'una de les discussions clàssiques en la teoria general de les formes de govern i, d'acord amb aquestes dades, podríem dir que la posició del cap de l'executiu i la relació entre òrgans no semblen determinants en el rendiment institucional, d'acord amb els criteris que he utilitzat per definir-lo. D'altra banda, en relació amb la configuració del sistema municipal, la preocupació habitual per executivitzar la figura de l'alcalde, no sembla que hagi de tenir conseqüències en termes de funcionament i rendiment. Aquest fet no vol dir que la relació no pugui

estar present en altres factors però no específicament en la definició funcional i en la retenció d'atribucions.

#### **7.4. Pluralitat i diversitat en les formes de govern. Determinants i patrons de funcionament**

Aquesta secció se centra en l'enfocament contrari, que, com he comentat a la primera secció d'aquest capítol, ha estat tradicionalment poc tractat tant des de la perspectiva de les teories clàssiques de les formes de govern com en l'àmbit específic del govern local. Cal tenir present que el cas espanyol constitueix un cas peculiar, atès que preveu formalment el desplaçament de funcions entre òrgans amb un efecte que implica un redisseny de l'arquitectura institucional interna. Aquesta circumstància ens ofereix l'oportunitat d'explorar en les lògiques inverses; és a dir, en quins són els possibles determinants de les formes de govern.

En aquest sentit, la teoria de les formes de govern ens ofereix pocs criteris per a la construcció dels models i la identificació de les variables. La identificació de variables independents prové d'àmbits diferents a la literatura sobre la forma de govern. Les hipòtesis vinculades a aquest àmbit són:

H<sub>2</sub>: "La fragmentació del ple determina una menor tendència de formes de govern presidencialistes"

H<sub>3</sub>: “Un lideratge més gran de l’alcaldia facilita una forma de govern municipal més presidencialista”

H<sub>4</sub>: “La grandària poblacional més gran tendeix a formes de govern menys presidencialistes”

En aquest cas treballaré també amb diferents variables dependents que operacionalitzen diferents components vinculats al desplaçament de les delegacions i que incorporen les variables ja treballades. En qualsevol cas, la variable que operacionalitza més bé aquest concepte és la intensitat de delegacions des de l’alcaldia, i és la variable que he utilitzat de manera preferent. En alguns casos, n’he utilitzat d’altres, per exemple, el volum complet de delegació com una forma de contrast. En qualsevol cas, l’annex 5 recull informació afegida sobre els models i les variables que per un motiu o un altre no han arribat al text final d’aquest capítol.

Pel que fa a la primera hipòtesi enunciada (H<sub>2</sub>), l’anàlisi amb les dades recollides sembla que confirma la hipòtesi i les dues variables estan relacionades positivament (com més grups en el ple, més pèrdua de posició de l’alcaldia), i, d’acord amb els models, els resultats serien estadísticament significatius. La taula 26 mostra els resultats del model. En aquest cas, el *p valor* és clarament significatiu, en aplicació de qualsevol dels estàndards i llindars habituals, i els estadístics que determinen la relació manifesten valors moderats però també clars. L’increment de grups en el Ple, i en conseqüència una major fragmentació i, per tant, molt probablement un efecte més proporcional en el funcionament electoral – tot i que aquest darrer punt, implica un cert salt conceptual que no és automàtic – suposa un funcionament institucional

menys presidencial. Cal tenir present, en aquest cas, que la grandària poblacional genera un efecte difícil de controlar, ateses les característiques del model i la regulació aplicada que determina moltes característiques institucionals a partir de la grandària. En qualsevol cas, podem apreciar un element de relació clar que va més enllà de la determinació normativa.

**Taula 26. Resultats del model de regressió. Fragmentació del ple i tendència presidencialista**

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,244 <sup>a</sup>	,060	,058	45,751

a. Predictores: (Constante), Número de grupos

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	81895,989	1	81895,989	39,126	,000 <sup>b</sup>
	Residuo	1293559,655	618	2093,139		
	Total	1375455,644	619			

a. Variable dependiente: Número de delegacions de l'alcalde

b. Predictores: (Constante), Número de grupos

Modelo		Coefficients no estandarizados		Coefficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Error estándar	Beta		
1	(Constante)	-8,882	4,433		-2,004	,046
	Número de grupos	7,297	1,167	,244	6,255	,000

a. Variable dependiente: Número de delegacions de l'alcalde

Pel que fa a la tercera hipòtesi (H<sub>3</sub>), està treballada novament a partir de les delegacions exercides per l'alcaldia i, en aquest cas, el percentatge de regidors que pertanyen al grup de govern i es tracta d'un govern de majoria. En aquest cas, tot i que

les dues variables permeten explicar la posició de l'alcaldia amb relació als resultats electorals i la seva capacitat d'actuació, he preferit optar per una sola. Els resultats de les anàlisis de col·linealitat oferien uns resultats que no requerien l'exclusió d'una de les variables —probablement per l'efecte de les coalicions sobredimensionades—, però des de la perspectiva material la relació entre ambdues és clara. En el moment d'haver d'optar per una o per l'altra, vaig preferir el percentatge de regidors del mateix grup que l'alcaldia, ja que és una variable contínua i ajusta millor els models.

En aquest cas, els models van tornar a confirmar la hipòtesi i sembla que, efectivament, hi ha una relació entre un percentatge més gran de suport en el ple per part de regidors del mateix grup polític de l'alcalde i una tendència que l'alcaldia retengui les funcions. La taula 27 mostra els resultats d'aquest model i s'hi pot apreciar un *p valor* de nou molt baix i un coeficient i valors de relació negatius i clars. Els alcaldes que han obtingut una majoria molt marcada tendeixen a delegar menys i desenvolupen un model de caràcter més presidencial i més proper als perfils *d'strong mayor*. En aquest cas, de nou, no es pot descartar els efectes de la dimensió i els factors creuats que explorarem de forma més detinguda en la H<sub>5</sub>.

**Taula 27. Resultats del model de regressió. Recolzament de l'alcaldia en el ple i tendència presidencialista**

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,155 <sup>a</sup>	,024	,023	46,603

a. Predictores: (Constante), Percentatge\_reg\_alc

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	33245,175	1	33245,175	15,307	,000 <sup>b</sup>
	Residuo	1342210,469	618	2171,862		
	Total	1375455,644	619			

a. Variable dependiente: Número de delegacions de l'alcalde

b. Predictores: (Constante), Percentatge\_reg\_alc

Modelo		Coefficients no estandarizados		Coefficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Error estándar	Beta		
1	(Constante)	37,738	5,777		6,532	,000
	Percentatge_reg_alc	-39,035	9,977	-,155	-3,912	,000

a. Variable dependiente: Número de delegacions de l'alcalde

La hipòtesi quatre (H<sub>4</sub>) recull un dels elements clàssics en l'anàlisi del govern local, l'impacte de la grandària. Cal tenir present que la grandària sovint està incrustada en altres variables i és pràcticament impossible controlar-la de manera adequada sense perdre informació i sense que, en certa mesura, es perdi el sentit de les anàlisis. En el model que presento, a més, he optat per fer servir la variable de nombre d'habitants de manera directa, sense transformar-la al logaritme natural, que sol ser la fórmula metodològicament més adequada. Vaig prendre aquesta decisió donada la forma de la variable de delegacions de l'alcaldia, que també presentava una forma de creixement particular i el model semblava que ofería un millor ajust amb les dues variables en la seva forma directa. En qualsevol cas, el model calculat amb el logaritme natural de la població també ofería resultats que confirmaven la hipòtesi. La taula 28 recull els



resultats del model que presenta una significació clarament significativa i uns estadístics de relació rellevants. En aquest sentit, doncs, la grandària municipal és rellevant en la configuració d'una forma de govern municipal menys presidencialista.

La potència explicativa de la variable grandària no és una sorpresa i, si bé permet mostrar que la grandària es configura com una clau en el disseny de la forma de govern municipal, també cal tenir present que nombrosos elements vinculats queden inevitablement afectats per la potència d'aquesta variable. Aquest efecte es podrà veure amb més claredat en l'anàlisi de la cinquena i darrera hipòtesi, que proposa un model multivariat on les tècniques de control són més clares.

**Taula 28. Resultats del model de regressió. Grandària municipal i tendència presidencialista**

**Resumen del modelo**

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,490 <sup>a</sup>	,240	,239	41,130

a. Predictores: (Constante), Número d'habitants

**ANOVA<sup>a</sup>**

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	330018,272	1	330018,272	195,087	,000 <sup>b</sup>
	Residuo	1045437,372	618	1691,646		
	Total	1375455,644	619			

a. Variable dependiente: Número de delegacions de l'alcalde

b. Predictores: (Constante), Número d'habitants

**Coefficientes<sup>a</sup>**

Modelo		Coefficients no estandarizados		Coefficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Error estándar	Beta		
1	(Constante)	7,252	1,776		4,084	,000
	Número d'habitants	,001	,000	,490	13,967	,000

a. Variable dependiente: Número de delegacions de l'alcalde

La darrera de les hipòtesi enunciatedes inclou una estructura diferent i es planteja en els termes següents:

H<sub>5</sub>: “La grandària, el tipus de govern i els elements vinculats al perfil de l'alcalde determinen la variabilitat en la forma de govern en l'àmbit municipal espanyol”

En aquest cas, la hipòtesi recull un ventall de components que, bé des del punt de vista teòric, bé des de la perspectiva del funcionament efectiu de les institucions, poden tenir relació amb l'evolució i la variabilitat en la forma de govern municipal. Un altre cop, he intentat seleccionar variables que tinguessin menys risc de presentar col·linealitat i prioritzar les numèriques contínues. La taula 29 recull els resultats i mostra que el model és estadísticament significatiu i presenta uns valors de relació i explicació elevats. A més, entre les variables que s'incorporaven, dues són clarament significatives —el tipus de govern, definit en aquest cas com a govern de minoria, i el nombre d'habitants— i les altres dues estan en nivells de significació propers al llindars habitualment acceptats.

**Taula 29. Resultats del model de regressió. La variabilitat de les formes de govern**

Resumen del modelo				
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,510 <sup>a</sup>	,260	,255	40,649

a. Predictores: (Constante), Antiguitat del partit al govern, Minoria, Número d'habitants, Antiguitat de l'Alcalde al govern

ANOVA <sup>a</sup>						
Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	348877,527	4	87219,382	52,786	,000 <sup>b</sup>
	Residuo	993047,912	601	1652,326		
	Total	1341925,439	605			

a. Variable dependiente: Número de delegacions de l'alcalde

b. Predictores: (Constante), Antiguitat del partit al govern, Minoria, Número d'habitants, Antiguitat de l'Alcalde al govern

Coeficientes <sup>a</sup>						
Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Error estándar	Beta		
1	(Constante)	7,806	2,408		3,242	,001
	Número d'habitants	,001	,000	,507	13,872	,000
	Minoria	-19,528	6,431	-,110	-3,036	,002
	Antiguitat de l'Alcalde al govern	-1,503	,863	-,088	-1,742	,082
	Antiguitat del partit al govern	1,237	,670	,094	1,847	,065

a. Variable dependiente: Número de delegacions de l'alcalde

El model proposat mostra una bona capacitat explicativa i permet concloure que els elements seleccionats expliquen, si més no una part, la variabilitat de la forma de govern municipal. Per complementar aquest model, he desenvolupat models similars intercanviant les variables dependents per veure com reacciona el model si el

treballem amb el volum global de delegacions, que ens explicaria la intensitat d'intervenció en la configuració de la forma de govern, i també amb les delegacions assumides per la junta de govern local. En tots els casos, el model era significatiu i amb valors similars. Vaig considerar que la variable vinculada a l'alcaldia era més adequada, atès que explicava directament alguna cosa i incorporava un nombre més gran d'ens en les anàlisis, però en la resta de casos les variables es comportaven de manera coherent amb els resultats exposats.

## **7.5. Elements finals**

El plantejament original de l'apropament analític implicava diversos objectius. En primer lloc, portar a terme un procés d'anàlisi i exploració per distingir l'aplicació de les possibilitats normatives d'adaptació de l'estructura institucional. Un cop aclarit aquest aspecte, calia analitzar els models resultants. Quins òrgans guanyen i perden posició institucional i quin és el mapa resultant. A partir d'aquests resultats, es preveia testar els conceptes i les categories de formes de govern existents, analitzar les principals implicacions teòriques exposades per la teoria i identificar els factors determinants per a les variacions de models.

Pel que fa al primer dels aspectes assenyalats, els resultats d'aquest estudi posen de manifest que l'opció prevista per la normativa que permet als municipis alterar la distribució funcional entre els òrgans ha estat utilitzada de manera àmplia pels

municipis inclosos a l'estudi. Cal tenir present, en aquest punt, que aquesta tesi recull informació de 620 municipis de més de 500 habitants, durant el mandat 2011-2015, amb excepció de la ciutat de Barcelona. Es tracta d'un univers d'estudi ampli que inclou municipis de característiques molt dissemblants, i aquest fet aporta una visió molt consistent en termes de resultats. Això permet analitzar la modulació de la capacitat en un univers ampli i heterogeni.

En conseqüència, les anàlisis han permès confirmar aquest ús ampli de la possibilitat que preveu la normativa i, alhora, la gran variabilitat amb què ho fan els municipis, tant pel que fa al grau com a la morfologia. Amb relació al primer aspecte, d'acord amb les dades i els diferents resultats obtinguts, sembla que podríem distingir tres grans grups: un primer grup, compost essencialment per municipis petits o molt petits, que no modifiquen la seva configuració; un segon grup, que genera un volum moderat de transformacions, compost per municipis que plantegen perfils més dissemblants, i per acabar, un darrer grup que fa una intervenció molt intensa amb un resultat final que suposa una adaptació de l'estructura orgànica municipal. En termes generals, podríem dir que els tres grups manifesten dues realitats: un conjunt de municipis que exerceixen aquesta possibilitat amb una lògica adaptativa i un segon grup que integra una lògica transformadora.

Aquesta distinció pot resultar molt útil en termes de teories institucionals i ja planteja línies de futura recerca per tal de poder determinar de forma més exacta els factors que intervenen i, en particular, com evoluciona en visió de sèrie temporal. De fet, ara mateix he pogut determinar uns factors explicatius i l'existència dels dos perfils de comportament, però és necessari aprofundir en aquesta distinció per tal de poder

contrastar la seva validesa i entendre el seu funcionament. Sota el meu criteri, la millor manera de fer-ho seria en una comparació temporal que permetés contrastar com es comporten els consistoris en un següent mandat.

Pel que fa als resultats d'aquests moviments, cal dir que afecten de manera dissemblant els diferents òrgans tenint en compte també un concepte que he definit com a *impacte en l'estructura institucional del municipi*. L'impacte en l'estructura institucional del municipi fa referència a la profunditat en la naturalesa del canvi que es produeix, atès que no totes les delegacions afecten de la mateixa manera ni la funció ni els òrgans implicats. En aquest sentit, l'alcaldia és l'òrgan que es planteja com a més dúctil, acompanyat dels regidors i de la junta de govern local. Aquest darrer òrgan, a més, actua com a frontissa entre executiu i legislatiu, ja que pot acollir funcions dels dos òrgans i articular un executiu col·legiat. En aquest escenari complex, el ple s'articula com una figura orgànica protegida que emet delegacions però de manera molt més puntual que altres òrgans.

Pel que fa a les hipòtesis, se'n van definir cinc:

H<sub>1</sub>: "La forma de govern municipal afecta l'estabilitat del govern municipal"

H<sub>2</sub>: "La fragmentació del ple determina una menor tendència de formes de govern presidencialistes"

H<sub>3</sub>: "Un lideratge més gran de l'alcaldia facilita una forma de govern municipal més presidencialista"

H<sub>4</sub>: "La grandària poblacional més gran tendeix a formes de govern menys presidencialistes"

H<sub>5</sub>: “La grandària, el tipus de govern i els elements vinculats al perfil de l’alcalde determinen la variabilitat en la forma de govern en l’àmbit municipal espanyol”

Els resultats dels diferents models utilitzats per explorar i contrastar aquestes hipòtesis no permeten confirmar la primera hipòtesi però sí les altres quatre.

H<sub>1</sub>: “La forma de govern municipal afecta l’estabilitat del govern municipal”

La primera hipòtesi va quedar clarament rebutjada pels diferents models que es van fer servir. En aquest sentit, i tenint en compte l’actual configuració del govern municipal, no sembla que una acumulació més gran de funcions en l’alcaldia tingui impacte en els elements d’estabilitat definits.

H<sub>2</sub>: “La fragmentació del ple determina una menor tendència de formes de govern presidencialistes”

La segona hipòtesi, que es planteja en una formulació que recollia aspectes de les teories generals i aportacions de l’àmbit del govern local, queda confirmada pels models. En aquest sentit, cal tenir present que l’efecte de la grandària, en aquest cas, hi és de manera indirecta, atès que un ple de més dimensions pot incorporar un nombre més gran de grups.

H<sub>3</sub>: “Un lideratge més gran de l’alcaldia facilita una forma de govern municipal més presidencialista”



Aquesta tercera hipòtesi també va ser confirmada, de manera que alcaldies amb més suport en el ple tendien a retenir un cos funcional més elevat. En aquest cas, doncs, sembla que el perfil de lideratge polític i electoral de l'alcalde pot implicar un lideratge institucional en termes de centralitat funcional.

H<sub>4</sub>: “La grandària poblacional més gran tendeix a formes de govern menys presidencialistes”

Aquesta és una hipòtesi gairebé obligada, si tenim en compte l'impacte i la literatura sobre la grandària poblacional, que ha estat confirmada pels models utilitzats. En aquest cas, podem identificar que la grandària té un impacte en la configuració de la forma de govern municipal i que afavoreix morfologies de tendència menys presidencialista i de lògica executiva i lideratge més coral.

H<sub>5</sub>: “La grandària, el tipus de govern i els elements vinculats al perfil de l'alcalde determinen la variabilitat en la forma de govern en l'àmbit municipal espanyol”

Per acabar, la darrera de les hipòtesis previstes, que també ha estat confirmada, implicava la construcció d'un model que incorporava diferents factors. En aquest cas, les variables seleccionades troben el seu fonament en plantejaments teòrics diferents, de manera que aquesta hipòtesi s'articulava com una fórmula de síntesi. Permet concloure que la forma de govern municipal està subjecta en un conjunt d'elements determinats i que els municipis tendeixen a modular fórmules diferents en funció de variables com ara la grandària, el tipus de govern i el perfil de l'alcaldia en termes de lideratge polític i electoral.

Aquest capítol, doncs, ha posat de manifest l'articulació i la modulació de la forma de govern municipal a partir d'un conjunt d'elements i determinants, sense que sembli que aquest fet hagi d'afectar específicament el rendiment de l'ens en termes d'estabilitat. Els municipis, en exercici de les seves potestats d'autonomia i autoorganització, han dissenyat estructures institucionals que s'adapten a les seves necessitats i preferències i que posen de manifest la utilitat de la flexibilitat en termes d'enginyeria institucional.



## **Capítol 8**

### **Un apropament empíric a la forma de govern**

#### **Conclusions, discussions i debats**

##### **8.1. Un apropament empíric i quantitatiu a la forma de govern**

Aquesta tesi parteix d'una doble visió: d'una banda, allò que anuncia el mateix títol — l'estudi de les formes de govern en l'àmbit municipal— i, de l'altra, és també una fórmula per posar de manifest les oportunitats del govern local com a espai per a la recerca en matèries més enllà dels límits estrictes d'aquest nivell de govern. L'anàlisi de les formes de govern en els estats es va desenvolupar durant la segona meitat del segle XX com un dels camps més fèrtils per a les ciències socials i en particular per a la ciència política. Els autors que van protagonitzar els orígens de la discussió van esdevenir, a més, figures centrals de la disciplina. L'àmbit se situa a cavall entre escoles

i va marcar una línia d'evolució natural que va permetre incorporar noves visions, apropaments i tècniques en l'estudi, entre els quals destaquen el vessant clarament aplicat d'un plantejament d'inspiració netament teòric i el trànsit cap a la construcció i el disseny institucional, així com de l'anàlisi del funcionament i el rendiment de les institucions.

En el trànsit cap al segle XXI, i molt en particular amb la incorporació de tècniques estadístiques i models quantitativs, l'àmbit es va mostrar més vulnerable. La dificultat per incrementar el nombre de casos dirigia la matèria cap a anàlisis descriptives de lògica comparativa, on les dificultats per inferir es feien més paleses. El nombre d'estats havia augmentat amb les independències i les transicions democràtiques, però continua essent relativament reduït. A aquest primer fet s'hi ha d'afegir la dificultat per identificar equivalències en un món on la tendència a la individualització i la casuística ha anat en augment, en un marc de manifestes diferències de context i de tradició històrica.

Aquestes dificultats, però, no posen en dubte la vigència de la matèria, que, de fet, ha ampliat l'abast a d'altres nivells de govern subestats i locals, però posa de manifest que es pot beneficiar d'aquesta ampliació de l'abast. El nivell local s'incorpora, doncs, a aquesta línia de pensament i estudi, de fet, també com una part fonamental de les reflexions i la literatura. Cal dir, però, que no sempre es connecten ambdues visions i sovint es planteja la reflexió en el nivell local com un plantejament autònom i independent, que no sempre teixeix un vincle entre ambdós àmbits. Aquesta tesi pretén fer una humil aportació a aquesta escletxa i aprofitar les oportunitats que

ofereix el govern local, i en concret els municipis, per fer una reflexió sobre formes de govern fonamentada en els models teòrics clàssics i en la seva revisió.

En aquest sentit, un dels elements en què m'he volgut aturar és en la construcció de les tipologies i en els problemes que se'n deriven, tant des de la perspectiva de la teoria general com en relació amb l'àmbit del govern local. En efecte, els autors, en els dos casos, s'havien enfrontat a la dificultat d'encabir les manifestacions efectives dels models de funcionament institucional en categories que sovint plantejaven limitacions. Novament de manera paral·lela, tot i que amb matèries i en moments diferents en el temps, les dues disciplines fan un trànsit similar i s'evoluciona de tipus ideals purs d'inspiració weberiana cap a categories més definides amb més capacitat descriptiva. Les dificultats, però, no es redueixen amb aquesta transformació, sinó que l'evolució de les naturaleses institucionals comporta la visualització de les complexitats d'encaix.

La tesi proposa un cert retorn al plantejament de les tipologies inicials, més basades en una lògica de tipus ideal pur weberiana, que implica la identificació d'unes —poques— característiques que se sobredimensionen per obtenir conceptes genèrics d'abast molt més ampli. Aquesta línia de treball amb les classificacions implica la coexistència de dos nivells d'anàlisi: l'existència d'una possible categoria de perfil més adjectivant permet un tipus d'anàlisi i una millor caracterització dels fenòmens. Alhora, el risc de tendir cap a categories de cas únic sempre hi serà present i, per tant, la vigència dels tipus ideals purs weberians es fa palesa en un context on la variabilitat i l'adaptabilitat són fenòmens creixents.

Pel que fa al treball amb les categories en l'àmbit local, he adoptat una estratègia que es basa en el cos funcional de l'òrgan. Aquest és un element clarament diferencial respecte a les teories clàssiques de forma de govern, però que no és en absolut aliè a l'estudi de l'estructura orgànica municipal. De fet, l'estratègia d'apropar-se a la forma de govern local ha estat habitualment a través del cos funcional de les figures executives i de la seva posició institucional. En termes generals, els estudis han considerat les condicions configuradores del sistema com a predeterminades i, per tant, fins i tot aspectes que s'articulen com a condicions necessàries per a les teories clàssiques, com seria la forma d'elecció i la coincidència de mandats, no han estat habitualment considerats.

Si bé la focalització en el nivell funcional no es pot considerar estrictament una novetat, hi ha principalment tres aportacions que no havien estat explorades en els treballs previs en la matèria. En primer lloc, l'estudi dels òrgans i de les seves relacions a partir de la delegació d'atribucions. En segon lloc, l'anàlisi de la forma de govern com un element dinàmic i que permet un reposicionament de les figures orgàniques. En tercer lloc, la visibilització de l'òrgan plenari com a cos de modulació de la morfologia de govern i l'anàlisi de les posicions de cada òrgan com a resultat del procés.

En termes generals, la major part d'anàlisi sobre forma de govern municipal parteixen d'una anàlisi funcional i simbòlic de la configuració legal de la figura. En el cas espanyol i català, aquest fet ha implicat la valoració de tot el model com de clara tendència presidencialista o de tipus *strong mayor*, sense tenir present que la forma de govern que configura la LBRL es planteja de forma adaptable des de la mateixa previsió normativa. Els dos articles de la llei que recullen les atribucions del ple i l'alcaldia

preveuen de manera immediata en la seva redacció la possibilitat que es produeixin delegacions interorgàniques d'atribucions i que, en conseqüència, es produeixin també alteracions notables en el perfil funcional dels òrgans. Efectivament, la delegació afecta el cos funcional i no pot afectar els elements simbòlics que acompanyen el càrrec, però modifica la relació i la distribució de responsabilitats institucionals. La regulació manifesta, a més, una protecció més gran del ple i de les seves funcions que no pas de les atribucions inicialment assignades a l'alcaldia. Aquest fet posa de manifest la voluntat del legislador de configurar un nucli funcional protegit per al ple fora de la possibilitat de delegació cap a altres òrgans.

Es podria argumentar que els municipis podrien no haver fet ús d'aquesta eina. L'estratègia d'anàlisi permet afirmar de manera clara que, si bé els municipis no havien de transferir funcions obligatòriament, el cert és que han exercit aquesta opció de manera estesa i àmplia. L'anàlisi de les delegacions d'atribucions que van portar a terme els municipis inclosos a l'estudi durant el mandat 2011-2015 permet afirmar que la major part dels consistoris van alterar la configuració prevista. L'anàlisi de les delegacions ofereix l'oportunitat de portar a terme un apropament a la matèria basat en observacions del desenvolupament efectiu de l'activitat municipal.

Es tracta d'un enfocament que, malgrat que es manté en un àmbit essencialment formal, permet adquirir una visió de pla curt que dona també la possibilitat d'examinar el moviment i el trànsit de les delegacions que implica un canvi de posició dels òrgans. En aquest sentit, l'anàlisi no tan sols recull el canvi i la dinàmica interna, sinó també els balanços dels resultats per al conjunt de l'estructura orgànica. Aquest plantejament no està exempt de dificultats i, naturalment, també de limitacions. Aquesta tècnica



permet una valoració més ajustada del mapa efectiu, així com de la variabilitat que pot manifestar. Aquest darrer aspecte, a més, m'ha permès construir hipòtesis explicatives entorn a la variabilitat, així com del rendiment institucional.

El segon dels elements es referia a la dimensió dinàmica de la forma de govern i està intrínsecament relacionat amb el primer aspecte esmentat. L'apropament que s'ha fet de la forma de govern, tant des de la forma de govern com des de l'àmbit específic del govern local, ha estat sempre estàtic. En el cas de la teoria general, aquesta visió pot resultar més lògica, ja que hauríem d'entendre que no es poden produir canvis profunds en aquesta matèria sense un reflex en la configuració constitucional. Val a dir que potser seria discutible si un apropament dinàmic no podria ser útil per a l'encaix de les moltes opcions que s'han classificat en categories de models mixtos. En el cas del govern local, de la mateixa manera, s'ha tendit a considerar les formes de govern en la seva configuració original tal com queda definida en les regulacions que preveuen el règim local.

Pel que fa a l'anàlisi de la posició institucional dels òrgans, suposa una visibilització de l'òrgan plenari en l'estructura municipal així com la identificació de fórmules híbrides de lògica adaptativa. Els plens, assemblees locals o consells plenaris han rebut poca atenció com a òrgan de govern en l'estructura dels municipis. De fet, les aproximacions a aquest òrgan s'han fet des de la perspectiva de component del sistema executiu o bé des d'un enfocament vinculat a la capacitat de representació, construcció i manifestació de la comunitat política local. Les dades, en canvi, posen de manifest una major centralitat del ple en el sistema polític local i la seva funció moduladora del pes relatiu de l'alcaldia. El fet que els plens tinguin una major tendència a retenir funcions

posa de manifest que mantenen una posició estable en un sistema marcat per la mobilitat. Més enllà de la seva rellevància en sentit de context polític, la configuració formal de l'òrgan mostra la seva centralitat com a òrgan de control, així com des de la perspectiva deliberativa i de construcció de decisions i consensos.

En termes de resultats, es pot identificar que els models han evolucionat progressivament cap a una tendència més híbrida que s'adapta a les necessitats específiques de cada institució. Les opcions d'adaptabilitat que ofereix la regulació han estat intensament utilitzades i els consistoris han dissenyat una morfologia de govern pròpia. El presidencialisme, com a opció inicial, transita cap a models amb lideratges més plurals on l'alcalde conserva un paper central en el funcionament municipal, però acompanyat d'altres figures i estructures que permeten una articulació política vertebrada.

## **8.2. El govern local: una estratègia metodològica per a la ciència política**

El plantejament metodològic partia de tres premisses en el seu disseny: d'una banda, l'interès substantiu en el govern local; d'una altra, l'interès per motius metodològics en aquest nivell de govern i, una tercera, que fonamenta l'anàlisi en observacions de comportaments de les institucionals formalitzats i que permeten un tractament quantitatiu i mesurable. Evidentment, l'opció per a l'anàlisi del govern local no és una decisió basada estrictament en motius metodològics, però també han tingut un pes en

aquesta tria. El govern local ha estat considerat durant un període un àmbit d'estudi menor dins de les ciències socials i la ciència política en particular, i és tot just en els darrers temps que s'aprecia un clar canvi de tendència en aquesta visió. A banda de la importància substantiva innegable que ha tingut i tindrà aquest nivell de govern, les oportunitats des de la perspectiva metodològica han esdevingut rellevant.

Aquesta estudi partia de la voluntat de treballar un aspecte que fos generalitzable i present en altres nivells de govern i pel qual el govern local plantejés un marc d'anàlisi adequat. L'estratègia metodològica ha permès treballar amb un nombre molt ampli d'ens (620 municipis) i un ventall extens de variables de diferents característiques — institucionals, electorals o demogràfiques, per exemple— i sempre amb un grau elevat de seguretat en les condicions de comparabilitat. En l'àmbit dels estudis institucionals sovint és complex accedir a dades comparables, segures i públiques. A més, els registres poden haver estat confeccionats per autoritats diferents i amb criteris diversos. El context polític i el marc normatiu i històric introdueixen elements de variabilitat que són difícils de comparar. En canvi, el nivell local ofereix molt bones condicions per desenvolupar estudis que es fonamentin en l'anàlisi del comportament observat i registrat de les institucions. L'estratègia metodològica plantejada m'ha permès arribar a un grau de detall important i fer servir tècniques i models estadístics que fan possible el trànsit de les situacions i les circumstàncies particulars a l'escenari general. Els apropaments que es fonamenten en el treball amb dades objectives d'un nombre ampli d'ens fan possible un alt grau de fiabilitat en les conclusions i presenten condicions adequades per plantejar una possible inferència dels resultats, així com un treball teòric i conceptual.

Aquesta via, que no va ser gaire explorada fins als anys 2000, ha adquirit i adquirirà cada vegada més rellevància en l'àmbit acadèmic i teòric. En aquest sentit, el fet que els municipis cada vegada facin públic un volum més important de dades i informació facilita la tasca dels investigadors. Per aquest motiu, de fet, la metodologia plantejada en aquesta tesi podria ser reproduïble a altres mandats amb l'objectiu de construir una perspectiva transversal i comparada que permeti monitorar els canvis de mandat a mandat. En resum, la ciència política i en particular els estudis institucionals poden beneficiar-se de les característiques del govern local com a espai de recerca.

### **8.3. El govern local: innovació i enginyeria institucional**

Un dels aspectes més rellevants que es posen de manifest és la capacitat del govern local per absorbir canvis i transformacions i adaptar-s'hi de manera òptima. En aquesta línia, comunament, ja se situava el govern local a l'avantguarda dels diferents nivells de govern i, molt en particular, en un pla de proximitat respecte a la ciutadania. Aquest fet, s'havia pogut identificar clarament en àmbits com les polítiques públiques. La literatura, però, no havia desenvolupat gaires estudis que posessin la seva atenció en la configuració orgànica i en la forma de govern local.

La previsió inicial que es porta a terme als articles 21 i 22 de la LRBRL, amb les precisions de la legislació aprovada pel Parlament de Catalunya, i de la normativa de desplegament, incorpora de manera clara aquesta possibilitat d'adaptació que no

havia rebut un tractament analític detallat. Aquesta opció ofereix als municipis la possibilitat de portar a terme un redisseny de la seva estructura política interna. Així, l'abast que havia pogut desenvolupar l'exercici d'aquesta capacitat no havia estat analitzat específicament.

Aquesta tesi es basa en l'anàlisi de les delegacions d'atribucions interorgàniques portades a terme als municipis de Catalunya de més de 500 habitants en el mandat 2011-2015 com a criteri metodològic i d'operacionalització. Aquest enfocament és en si mateix diferencial i, fins al moment, no s'havia portat a terme cap estudi d'abast que se centrés en aquest procés. En aquest àmbit, una de les conclusions més clares és el que els municipis o, més ben dit, els plens i les alcaldies modifiquen la distribució i l'assignació d'atribucions de manera molt habitual. En concret, i per al mandat 2011-2015, es van recollir més de 12.000 delegacions d'atribucions, si bé algunes s'han exclòs de l'estudi per motius diferents. Aquesta circumstància posa de manifest que els municipis exerceixen intensament les capacitats que la norma els reserva i defineixen la seva estructura orgànica i la relació entre les diferents figures institucionals en termes d'autonomia i autoorganització.

Un altre dels elements que es posen de manifest a partir de la recerca portada a terme és l'alt nivell d'especificitat i heterogeneïtat amb què han exercit aquesta capacitat els diferents municipis inclosos a l'estudi. De fet, hauria estat previsible que les delegacions d'atribucions fossin molt similars entre si i que, en termes de redacció, seguissin els enunciats previstos als articles 21 i 22 de la LRBRL. Aquesta, però, no ha estat la dinàmica general. En realitat, bona part de les delegacions s'han dissenyat de manera molt específica tenint en compte les característiques i el perfil de cada entitat

i, fins i tot, de la persona que les havia de rebre. És a dir, els municipis no han desenvolupat models a partir de la reproducció de patrons i la rèplica de processos, sinó que han dissenyat delegacions específiques, dimensionades i molt adaptades a les preferències i les necessitats, fins i tot en la forma de redacció, el contingut i l'abast.

Aquest darrer aspecte posa de manifest també alguns dels problemes vinculats a aquesta pràctica. Aquesta capacitat, en efecte, genera la possibilitat de crear una fórmula de funcionament pròpia i particular, diferenciada d'altres ens de característiques similars —si així es vol— i que pot modificar-se o alterar-se d'una manera relativament simple, des d'una perspectiva procedimental. Aquesta simplicitat pot implicar canvis i alteracions que no sempre són evidents i fàcils de seguir i pot comportar algunes circumstàncies problemàtiques. D'una banda, afecta la claredat en el sistema institucional intern. La normativa reguladora és molt clara i, com en molts àmbits vinculats al govern local, molt detallada respecte del contingut i l'abast dels enunciats que contenen les atribucions de cadascun dels òrgans. L'alteració, la fragmentació i la recomposició d'aquests títols pot generar confusió, encara més si entenem que no hi ha cap limitació o cap element de guia per fer-ho.

A més, i això es dona de manera particularment clara en les delegacions de les atribucions de l'alcaldia, el procediment formal per a la seva modificació és simple i ràpid, i no inclou, en principi, criteris de protecció particulars o de condicions i requeriments específics per a la seva publicació. Aquest fet representa una dificultat evident en el monitoratge dels canvis que es produeixen al llarg del mandat i dels possibles efectes en relació amb la transparència de les funcions i en la possibilitat efectiva de fer un seguiment de l'activitat dels òrgans en cada matèria —

particularment de l'alcaldia i els regidors. La relació entre aquestes dues figures institucionals es mostra com una realitat connectada que es comporta en forma de vasos comunicants, però on la dinàmica no ha de ser necessàriament de suma zero. Les atribucions assignades a l'alcaldia, i, molt en especial, les delegacions que es formulen en els regidors, són les que experimenten un grau més elevat de transformació en la seva configuració. Els títols previstos en la normativa experimenten adaptacions de contingut procedimental o de matèria, i molt en particular fragmentacions en àrees sectorials i d'especialitat. En conseqüència, un sol títol d'enunciat contingut en la norma pot convertir-se en un nombre molt ampli de delegacions singulars en diversos regidors.

Aquest treball d'enginyeria institucional pot implicar un profund redisseny del sistema institucional en general, i de la forma de govern en concret, que modifiqui la naturalesa de desenvolupament de les funcions i les condicions d'exercici d'algunes matèries. Cal tenir present que el trasllat de matèries d'un òrgan cap a un altre no tan sols implica el canvi de posició institucional de l'òrgan que rep la delegació, sinó també de l'òrgan delegant i sovint pot comportar també una alteració de les dinàmiques de proposta i resolució de les matèries. Aquest canvi pren una dimensió més profunda per a aquelles delegacions que afecten el ple com a receptor o com a ens delegant.

L'òrgan plenari és una estructura institucional protegida, que manifesta la lògica representativa i allotja l'essència política de la comunitat municipal. En conseqüència, els assumptes que han de ser aprovats pel ple reben un tractament determinat i estan sotmesos a unes dinàmiques, tant de deliberació com de control i d'escrutini, d'un perfil més agreujat. És per això que el trasllat d'una matèria del ple a un altre òrgan o

el moviment contrari implica una alteració que va més enllà d'estrictament qui decideix.

Per la naturalesa dels òrgans delegants i delegats, les matèries que experimentaran una alteració més profunda són aquelles que es porten a terme entre l'alcaldia i el ple. El ple formalment pot acollir funcions inicialment atribuïdes a l'alcaldia i a l'inrevés. És a dir, es poden produir delegacions entre els dos òrgans que acullen de manera inicial la major part de les atribucions. Aquest trànsit, tant en un cas com en l'altre, implica la màxima transformació en termes de naturalesa, ja que no tan sols són els dos òrgans bàsics, sinó que, a més, en teoria materialitzen les lògiques executives i legislatives en l'àmbit municipal. Aquests moviments, tot i que molt poc habituals, tornen a posar en relleu l'hibridisme de l'estructura orgànica municipal.

Val la pena destacar, però, que aquesta darrera lògica de delegació és poc habitual. En aquesta línia, m'agradaria formular algunes reflexions. En primer lloc, amb relació a la inhibició de fer aquest moviment i en referència a la posició simbòlica del ple en el sistema orgànic. La identificació de l'alcalde com una figura superlativa i la consideració de la naturalesa partidista i partidària del sistema polític s'han convertit en llocs comuns. La disciplina de vot és considerada una lògica normalitzada i estesa, que sovint es vincula al fet que la forma de candidatura més habitual en el nostre entorn són les llistes tancades i bloquejades —cosa que també il·lustra la posició dels partits en el sistema polític. La figura de l'alcalde és també un element extraordinàriament identificable dins de l'ecosistema orgànic municipal i, de fet, arriba a superar l'espai estrictament municipal i transcendir a una rellevància pública de caràcter més general.



Sense entrar a discutir aquestes percepcions generals, el cert és que la delegació dels plens en l'alcaldia és un fenomen anecdòtic. L'àmplia majoria de plens no han delegat en l'alcaldia, encara que hi hagi en el ple la majoria necessària per formalitzar la delegació. És, en conseqüència, una inhibició no obligada, una certa limitació voluntària. És cert que les funcions del ple estan més protegides des d'una perspectiva formal que les de l'alcaldia. Ara bé, aquestes dues circumstàncies, la manca d'exercici d'algunes de les possibilitats i la protecció formal de la figura, haurien d'haver-se considerat elements de reflexió per estudiar i explorar els òrgans plenaris amb més profunditat i deteniment. Així, es pot apreciar un cert biaix que implica una focalització en l'executiu i l'executivitat de la institució. Aquesta focalització en els òrgans executius posa de manifest la tendència a centrar una atenció més gran en l'executiu i, alhora, a afavorir l'executivització de les estructures institucionals per millorar el rendiment, precisament, en termes de presa de decisions.

L'anàlisi de les dades permet també traçar una línia d'interpretació en relació amb els graus d'impacte institucional. De fet, tenint en compte el perfil i la profunditat de les transformacions que poden experimentar les diferents delegacions en funció, essencialment, de l'òrgan que delega i de l'òrgan que rep la delegació, es poden delimitar unes categories de grau d'impacte institucional. En aquest sentit, les delegacions des de l'alcaldia cap als regidors són les que representen un menor impacte institucional, tant en termes de transformació de l'ens que acull la delegació com pel que fa a les condicions d'exercici de les funcions transferides. En aquest sentit, en ambdós casos es tracta d'òrgans unipersonals i, en conseqüència, la lògica de resolució i aprovació no quedaria essencialment afectada. Ara bé, implica un impacte

clar en termes de canvis en la naturalesa de l'òrgan delegant, en particular en funció del volum de delegacions, que, en alguns casos, pot ser molt elevat. Implica també una alteració amb relació a la configuració de la naturalesa de la funció executiva municipal, que passa d'una lògica essencialment acumulada en un sol òrgan unipersonal —l'alcaldia— a un sistema executiu més coral.

En segon lloc, en ordre ascendent pel que fa a l'impacte en l'estructura institucional municipal, podríem identificar les delegacions que es produeixen des de l'alcaldia però en aquest cas cap a la junta de govern local. En aquest cas, he considerat que aquestes generen un impacte mitjà en termes de modificació de la naturalesa de la funció delegada. Arribo a aquesta conclusió pel fet que l'atribució experimentarà una transformació quant a les condicions del procés i de l'aprovació i se sotmetrà al criteri d'un òrgan col·lectiu. La funció, procediment o matèria a resoldre passarà de ser objecte d'un procés de resolució per part d'un òrgan unipersonal a un de col·legiat, i generarà un impacte immediat tant pel que fa a la funció com a l'estructura institucional. És cert que la junta de govern local és un òrgan que està compost per regidors i regidores separats per l'alcaldia, però això no impedeix que la composició de l'òrgan no estigui sotmesa a acords i lògiques d'equilibri entre grups, molt en particular en el cas dels governs en coalició.

És a dir, el nivell d'impacte és moderat perquè implica un trànsit cap a un òrgan col·legiat, i aquest canvi no és menor, però no és alt o molt alt, perquè s'entén que l'alcaldia pot exercir un cert control i influència sobre els membres de la junta de govern local. Les delegacions de les atribucions de l'alcaldia en la junta de govern local tindran també un impacte en termes de transformació de l'estructura executiva

municipal, en aquest cas d'una manera encara més clara que en el cas dels regidors, i contribuiran a la creació d'una funció executiva plural.

En l'esglaió següent es poden identificar les funcions delegades pel ple en la junta de govern local. En aquest cas, es tracta de competències plenàries que, en conseqüència, havien de ser exercides per un òrgan amb participació i desenvolupament de funcions de control de l'oposició i fins i tot presència de la ciutadania, almenys en el moment de l'aprovació al ple, i passen a ser exercides en l'àmbit d'un òrgan de naturalesa executiva. A més, el règim en què se celebren les sessions de la junta de govern local, sense rebre un tractament completament anàleg a les sessions d'un consell executiu o un consell de ministres, fa que no hagin de complir els requeriments de publicitat de les sessions i les actes aplicats en el cas de l'òrgan plenari.

El nivell més elevat d'impacte l'ocuparien les delegacions entre els dos òrgans bàsics — el ple i l'alcaldia — a què ja m'he referit. En aquest cas, el canvi de naturalesa és el més profund i implica no tan sols transformacions substancials amb relació a l'atribució delegada, sinó que també podria implicar un reposicionament orgànic rellevant. Sigui com sigui, però, la cadència del nombre de delegacions en cada cas s'ajusta al grau d'impacte que proposo. Les delegacions de l'alcaldia en els regidors, de menor impacte, són les més habituals, i el trànsit de competències entre el ple i l'alcaldia són molt poc habituals. En termes generals, doncs, sembla que els municipis fan servir les seves capacitats amb autonomia però també amb prudència.

L'anàlisi conjunt de la variabilitat seguint una metodologia de models d'anàlisi estadístic, permet visualitzar alguns elements interessants. En primer lloc, el model

fonamentat en les lògiques de rendiment institucional i, en concret, d'estabilitat municipal, no mostrava resultats. Així, no sembla que l'opció per una o una altra forma de govern o articulació orgànica funcional desplegui conseqüències relacionades amb aquest aspecte. Es tracta d'una consideració no menor, atès que aquest vincle ha estat apuntat de forma habitual, tant en relació amb la teoria de formes de govern en general com en el nivell local en particular. Així, rebutjada aquesta possibilitat, la resta de les hipòtesis tenien una lògica més endògena, relacionada amb la forma en què s'articulen les modulacions.

En aquest sentit, les anàlisis van confirmar la major part de les hipòtesis que indiquen l'existència de relacions entre el desenvolupament d'una modulació orgànica determinada i la configuració del sistema. En concret, la fragmentació del ple, el recolzament de l'alcalde en l'òrgan plenari, la grandària poblacional i el tipus de govern es van mostrar com a variables rellevants en la configuració de la forma de govern. L'actuació conjunta de tots aquests components permet apuntar a lògiques d'explicació de l'emergència d'una o altra forma que, en qualsevol cas, es beneficiarien d'una eventual anàlisi en perspectiva temporal.

En resum, l'anàlisi de les formes de govern en l'àmbit local permet l'apropament a la manera com els ajuntaments han adaptat el marc institucional a les seves necessitats i preferències i posar en dubte algunes afirmacions generals sobre el presidencialisme municipal. Els consistoris han tendit a desenvolupar formes híbrides i naturaleses adaptatives que s'acomoden a les necessitats de cada municipi i de cada govern municipal. Els municipis es configuren com a institucions amb una gran capacitat i voluntat d'adaptació que ocupen els espais i exerceixen les opcions que s'habiliten i,

ahora, habiliten els espais segons les seves necessitats. Aquest fet es completa amb una lògica dinàmica que permet una articulació entorn de les conjuntures polítiques, creen circuits i generen i regeneren conduccions endògenes i exògenes.

#### **8.4. Alcaldes i lideratges corals. La junta de govern local**

Aquesta tesi doctoral ha permès aprofundir en l'estudi de l'alcaldia, que es configura com una de les figures més estudiades i analitzades tant en perspectiva espanyola com des d'una visió comparada. Ara bé, la metodologia incorpora la possibilitat d'un apropament molt més de detall a la figura i analitzar-la en un context de desenvolupament efectiu de les seves funcions. La figura que exerceix de manera més intensa la possibilitat de delegar atribucions és justament l'alcaldia. Cal tenir present que la normativa no tan sols preveu aquesta possibilitat, sinó que, en certa mesura, també la fomenta. El mateix article 21 de la LRBRL, que recull les atribucions de l'alcaldia, preveu la delegabilitat de bona part del cos funcional recollit. En el mateix sentit, els articles 20 i 23 ja estableixen que l'alcaldia podrà estar acompanyada en les seves funcions pels tinents d'alcalde, els regidors delegats i la junta de govern local. De fet, tant la figura dels tinents d'alcalde com la junta de govern local es preveuen específicament com a figures de suport i acompanyament de l'alcalde.

El treball de recerca ha permès identificar el flux d'atribucions i determinar que l'alcaldia és el principal òrgan delegant. Les delegacions de l'alcaldia tenen dos

receptors principals: els tinents d'alcalde i regidors i la junta de govern local. Pel que fa als primers, tinents d'alcalde i regidors reben atribucions de manera relativament indistinta i, per aquest motiu i a l'efecte d'aquest treball, les dues figures han estat tractades de la mateixa manera. Aquestes delegacions constitueixen les delegacions més habituals, que estan pràcticament generalitzades i comporten una alteració relativament baixa respecte a les condicions d'exercici de la funció. El principal canvi, en aquest cas, es concentra en la mateixa figura de l'alcalde, i particularment en aquells casos en què el volum de les delegacions és més elevat.

Un gran volum de delegacions de l'alcaldia cap a les regidories implica la construcció d'una figura executiva més coral i la incorporació de més figures en l'exercici de funcions i atribucions. L'altra opció de delegació de les atribucions de l'alcaldia inclou la transferència de funcions cap a la junta de govern local. Aquest òrgan només és obligatori per als municipis de població superior als 5.000 habitants, però la resta el poden constituir si ho consideren oportú i, d'acord amb les dades recollides, bona part dels municipis inclosos en l'estudi no obligats en disposen. A més, les alcaldies han delegat atribucions en la junta de govern local de manera molt habitual. De fet, és la segona tipologia d'atribucions en nombre, després de les delegacions als regidors. En aquest cas, a més, les delegacions tenen un perfil més similar. És a dir, si en el cas dels regidors la variabilitat entre les diferents delegacions era notable, la formulació i la construcció de les delegacions en la junta de govern local són molt més homogènies i coherents.

Així, l'anàlisi permet visualitzar el pes de la junta de govern local dins de l'estructura municipal i la seva configuració com un govern col·legiat efectiu. Aquest fet, a més,

permet contrastar les visions que focalitzaven en l'alcaldia el pes de les funcions executives i delimitaven una figura que encaixaria en els models de *strong mayor* o alcalde fort. La constatació de la rellevància de la figura de la junta de govern local i de la construcció de fórmules corals en el lideratge permet considerar la possibilitat d'un model executiu que pogués oscil·lar entre les lògiques de *strong mayor*, en aquells municipis en què l'alcaldia no ha delegat cap atribució, i un plantejament més proper al *committee leader*, és a dir, un alcalde com a líder identificable però acompanyat de figures col·legials. En realitat, i si tenim en compte la presència i la intervenció en la realitat municipal catalana i espanyola de figures altament professionalitzades, com podrien les gerències o les secretaries generals i les secretaries-intervenció, la imatge completa pot aproximar-se encara més a aquest darrer model.

Així, sense negar la posició dominant en l'estructura municipal de l'alcaldia, els resultats de les anàlisis incloses en aquesta tesi doctoral presenten la possibilitat d'una construcció institucional adaptativa que pot oscil·lar entre els models de caràcter més clarament presidencialistes, des de la perspectiva simbòlica i funcional, i els models més corals.

### **8.5. L'òrgan plenari: un espai pendent de major exploració**

L'òrgan plenari no havia estat objecte d'anàlisis profundes en la seva dimensió de component de l'estructura institucional municipal i dels òrgans de govern. Com he

exposat, el tractament més aprofundit de l'òrgan s'havia desplegat en termes de funció representativa de la comunitat política local, però sense aturar-se en les funcions concretes vinculades al control i la deliberació. En l'àmbit espanyol, sovint no s'havia tingut en compte el bloqueig a la delegació d'atribucions que manifesten bona part de les funcions atribuïdes. És a dir, el ple municipal, si bé pot no ser tan present en el funcionament quotidià de l'ens, és un òrgan robust i protegit per la normativa.

En aquesta línia, a més, val la pena fer algunes consideracions afegides, que possiblement són elements que caldrà analitzar en futures recerques. Les dades amb què he treballat corresponen al mandat 2011-2015, que encara no va manifestar alguns dels canvis que el sistema de partits espanyol i català ha experimentat els darrers anys. Els plens sorgits de les eleccions del maig del 2015 ja van començar a mostrar una major fragmentació i més dificultats en l'articulació de governs amb amplis suports. En el govern d'alguns municipis s'han pogut començar a identificar les dificultats que pot generar per a alguns alcaldes el fet de no tenir majories en el ple. Caldrà veure quina és l'evolució, però no seria agosarat manifestar que, si s'aprofundeix en els models actuals d'algunes grans ciutats, el ple pot esdevenir un òrgan amb més visibilitat.

Un altre aspecte rellevant que no ha pogut ser analitzat és la funció simbòlica del ple. Si bé la posició simbòlica de l'alcaldia resulta evident i innegable, el cert és que aquesta mateixa dimensió no ha estat pràcticament tractada en el cas del ple. En el desenvolupament d'aquesta recerca i sense haver entrat en el detall de la matèria, he pogut identificar alguns plantejaments que poden resultar útils per a properes recerques en la matèria. En primer lloc, els plens es reuneixen de manera periòdica i



molt regular i la major part de la comunitat política i social local coneix quines són les convocatòries i sovint assisteix a les sessions. Un altre element és que les transcripcions literals de les sessions plenàries i, també, els enregistraments mostren un òrgan dinàmic i que no es podria qualificar de sessions de tràmit. I, per acabar, els plens i, més en concret, les mocions polítiques que presenten els grups en els plens, mostren la presència de la ideologia en aquest òrgan municipal. De fet, alguns ajuntaments han optat per limitar aquesta pràctica mitjançant la seva regulació en el reglament orgànic municipal o en altres normatives internes. Aquest tipus d'acció política pot ser considerada estrictament simbòlica, però si tenim en compte l'actualitat més recent, s'aprecia que poden arribar a generar conseqüències pràctiques —i això, si considerem que un posicionament ideològic d'un òrgan representatiu que no té efectes pràctics immediats no té transcendència, qüestió que ja resulta dubtosa.

## **8.6. Discussions i reflexions**

Aquesta tesi obre tot un ventall de discussions possibles, atès que, en alguns aspectes, discrepa d'algunes línies clàssiques tant en l'àmbit de les formes de govern com en el del govern local o des d'una perspectiva metodològica i instrumental. D'una banda, he volgut introduir una reflexió respecte a la construcció de categories i la tendència a una voluntat descriptiva excessiva en la construcció que dificulta l'ús analític de l'eina. Aquesta qüestió és sensible i delicada i és evident que requereix una reflexió de més profunditat. En realitat, en aquest cas, ha estat una troballa relativament fortuïta. Si en

el cas de les formes de govern com a teoria general, la lògica a tres tipologies podia justificar-se, en el cas del govern local, la multiplicació de tipologies i classificacions dona lloc a un escenari fragmentat, on cadascuna de categories resultants sembla que acull sistemes que no sembla que tinguin gaires característiques comunes. Les categories més tradicionals (Page i Goldsmith o Hesse i Sharpe, per exemple) mantenen una capacitat explicativa més gran i una visió molt més intuïtiva que encaixa millor amb les trajectòries històriques institucionals. La substitució de criteris teòrics per resultats de models estadístics ofereix uns plantejaments que generen molts dubtes.

Pel que fa al plantejament de l'anàlisi, el fet de basar-se en les delegacions es pot identificar com una limitació però alhora molt clar per al cas espanyol i català. Atès que la resta d'elements rellevants es mantenen estables, la variabilitat en el cos funcional pren centralitat i permet un apropament des d'una perspectiva diferent que ofereix oportunitats de recerca i anàlisi en l'àmbit institucional. Aquest aspecte es pot fer particularment evident en termes de continuïtat i canvi, en particular si disposem de dades on es puguin incorporar variables com canvis en la composició política del ple o de l'alcaldia.

En l'àmbit metodològic, partia de la premissa de l'adequació i la conveniència de l'ús de les observacions objectives de les institucions del govern local com a eina vàlida per a la construcció de models que habilitin la construcció de models i la inferència. El cert és que en aquest àmbit també es posa de manifest que cal aprofundir en la cerca de bons mecanismes metodològics per seguir avançant en aquesta possibilitat. La tesi ha posat de manifest les enormes potencialitats, però també les dificultats, els reptes i les

necessitats que planteja aquest tipus de recerca. Aquestes metodologies es poden beneficiar clarament del desenvolupament de la *big data*, l'*open data* i les diferents polítiques de transparència institucional. Aquests fenòmens, en clar procés d'extensió, poden esdevenir una palanca poderosa per a la millora i l'obtenció de millors resultats en l'àmbit de les ciències socials i dels estudis institucionals. L'ús ampli d'informació veraç i consistent de l'activitat, l'estructura i el funcionament institucional pot fer possible una veritable revolució en la disciplina.

L'ús d'aquestes tècniques ha d'anar acompanyat, naturalment, del necessari desenvolupament teòric i conceptual si no vol caure a ser un estricte cronista, més o menys sofisticat, de la realitat. Ara bé, la possibilitat d'acumular observacions i de treballar de manera comparada i en sèries temporals pot aportar visions i línies d'anàlisi que millorin el coneixement sobre les institucions.

### **8.7. Plantejaments oberts i línies de futur**

Els resultats d'aquest estudi plantegen possibles evolucions futures de l'anàlisi en aquest àmbit. En primer lloc, com ja s'apuntava en l'epígraf anterior, les oportunitats que pot oferir la disponibilitat de sèries temporals. En aquest sentit, la temporalitat de les delegacions i l'obligació dels municipis de reconfigurar-les cada mandat, ofereix la possibilitat d'analitzar com evolucionen. Aquest fet és complex tant des d'una perspectiva tècnica com teòrica però molt atractiu. En efecte, poder analitzar de forma

general com es produeixen els canvis i valorar el pes de la resta de components del sistema pot aportar respostes a una pregunta que no és plantejable amb un sol moment d'observació: quins són els elements de major influència i com incideixen els canvis polítics i de lideratge en el funcionament institucional.

Una altra línia de molt interès, i relacionada amb l'anterior, és la profunditat de les adaptacions. Els resultats permeten intuir que alguns municipis fan servir les delegacions com a eina per a reconfigurar la institució, mentre altres l'utilitzen de forma més puntual. En aquesta línia, pot ser interessant observar si aquesta intensitat es manté de mandat a mandat o canvia i quins són els factors que intervenen en aquest canvi.

Una tercera via de desenvolupament se centraria en l'anàlisi del ple. D'una banda, des d'una perspectiva institucional i orgànica, hi ha alguns indicis de que els plens han tendit a crear estructures en forma de comissió que permeten un funcionament en lògica plenària o reduïda. Seria interessant analitzar aquestes estructures i aprofundir en el seu funcionament i contingut. D'altra banda, he apuntat també la funció de posicionament ideològic dels plens municipals mitjançant les mocions polítiques. Aquesta eina no ha estat gaire explorada i també ofereix visions interessants que permetrien l'anàlisi del ple des d'una perspectiva i funció diferent. L'enfocament representatiu ha estat més explorat però probablement el fet que els plens variïn d'una manera tan marcada en la seva estructura i grandària ofereix també clars espais d'estudi futur.

Per acabar, un element també relacionat amb l'aspecte anterior faria referència a l'articulació de l'oposició, i també dels casos on no es pot apreciar l'existència de la figura. L'existència d'un govern i d'una oposició és un plantejament inherent en el sistema polític que, en el cas dels municipis, sobretot dels més petits, no s'ha de sobreentendre. L'estudi en municipis de menor població podria fer emergir fórmules d'organització molt més consensuals que situarien el ple com a òrgan polític efectiu. En especial si tenim present que els municipis de menor població constitueixen plens de tres o cinc regidors (excepte els de consell obert). Les diverses possibilitats legalment possibles admeten l'existència d'un govern conjunt sense cap distinció. Com en moltes altres ocasions, sembla que en aquest punt la grandària pot ser determinant.

## Referències

Aguilera de Prat, C. R., Martínez, R. (2000) *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos, 2000.

Alba, C., Navarro, C. (2003) "Twenty-five years of democratic local government in Spain", in N. Kersting; A. Vetter (Eds.) *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: LeskeþBudrich, pp.197–220.

Alba, C. R., Navarro, C. (2006) "Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship", in Bäck, Henry; Heinelt, Hubert and Magnier, Annick (Eds.): *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Urban and Regional Research International, Volume 10.

Andrews, R., Boyne, G., (2009) "Size, structure and administrative overheads: an empirical analysis of English local authorities" *Urban Studies*, 46 (4), 739–759.

Arenilla, M. (coord.) (2015) *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Arenilla, M. (coord.) (2015) *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Avellaneda, C. (2012) "Mayoral Decision-Making: Issue Saliency, Decision Context, and Choice Constraint? An Experimental Study with 120 Latin American Mayors", *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (3): 631–661.

Bäck, H. (2005) "The institutional setting of local political leadership and community involvement" in Haus, M., Heinelt, H. Stewart, M. (eds) (2005) *Urban Governance and democracy. Leadership and Community Involvement*, London: 65-101.

Baldersheim, H., Wollman, H. (2006) "Assessment of the Field of Comparative Local Government and a Future Research Agenda" in Harald Baldersheim and Hellmut Wollman (Eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*, p. 122-135. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Baldersheim, H., Rose, L. E. (2010) "Territorial choice: Rescaling governance in European states", in Baldersheim, H. and Rose, L.E. (eds.): *In Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillan.

Beck, T., Clarke, G., Groff, A., Keefer, P., Walsh, P. (2001) "[New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions](#)". *World Bank Economic Review*, 15 (1), p. 165-176 (setembre).

Beetham, D. (1996) *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press.

Bel, G., Fageda, X., Mur, M. (2013) "Why do municipalities cooperate to provide local public services? an empirical analysis" *Local Government Studies*, 39(3) 435-454.

Bel, G., Warner, M. E. (2015) "Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence" *Public Administration*, 93(1), 52-67.

Benett, R.J. (ed.) (1989) *Territory and administration in Europe*, Francis Pinter: London.

Bentham, J. (1970) *Of laws in general*. Edited by H. L. A. Hart. London: University of London, The Athlone Press.

Berg R., Rao N. (2005) *Transforming Local Political Leadership*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Bergman, T. (1993) "Formation rules and minority governments" *European Journal of Political Research* 23: 55-66.

Bernhard, M., Nordstrom, T. Reenock C. (2001) "Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival" *Journal of Politics* 63:775–803.

Botella, J. (1992) La galaxia local en el sistema político español», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 76, abril-junio, 1992, p. 145-160.

Botella, J. (1994) "Local Government in Catalonia: the making of local elite, 1979-1991", en López Nieto, L. (Ed.), *Local Elections in Europe*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1994, p. 103-112.

Botella, J., Capo, J. (1997) La élite local española: ¿centro o periferia?" a Alba Tercedor, C. Y Vanaclocha Bellver, F. J. (Eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, Madrid, 1997, p. 229-245.

Bouckaert, G., Kuhlmann, S. (2016) "Comparing Local Public-Sector Reforms: Institutional Policies in Context", in Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds.) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London. Springer.

Boyne, G. (1995) "Population size and economies of scale in local government" *Policy & Politics*, 23, 213-222.

Brugué, Q., Gomà R, Subirats, J, Vallès J.M. (2000) "El gobierno y la organización local", *Cuadernos de gobierno y administración*, n. 1, pp. 23-57. Sánchez Morón, M. (1992). "El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana" En T. Font i Llovet (Dtor.), *Informe sobre el gobierno local*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid-Barcelona: Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Burns, N. (1994) *The formation of American local governments*. New York: Oxford University Press.

Byrnes, J. and Dollery, B. (2002) *Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the empirical evidence*. Armidale, N.S.W.: University of New England, School of Economic Studies.



Capo, J. (1991) "Elecciones municipales, pero no locales", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 56, octubre-diciembre, p. 143-164.

Capo, J. (1992) "La élite política local en España", en *Revista de Estudios Políticos, nueva época*, núm. 76, abril-junio, 1992, p. 127-143.

Capo J. (1998) "El debate sobre el sistema electoral local. Imágenes, intereses y propuestas", en VV. AA., *Elecciones Locales*, MAP/INAP, Madrid, p. 141-162.

Capo, J., Baras, M., Botella, J., Colome, G. (1988) "La formación de una élite política local", *Revista de Estudios Políticos, nueva época*, núm. 59, enero-marzo, 1988, p. 199-224.

Carrillo, E. (1989) "La nacionalización de la política local", *Política y Sociedad*, núm. 3, p. 29-46.

Caulfield, J., Larsen, H. O. (eds.) 2002. *Local Government at the Millenium*, Opladen: Leske & Budrich.

Cheibub, J. A. (2007) *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Clark, G. L. (1984) "A Theory of Local Autonomy" in *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), 195-208.

Dahl, R., Tufte, E. (1973) *Size and democracy*. Stanford (California): Stanford University Press.

De Santis, V. S., Renner T. (2002) "City Government Structures: an Attempt at Classification" *State and Local Government Review*, 34(2) (Spring 2002).

Delgado, I. (1997) *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: CIS.

Delgado, I. (1999) Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1995. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (86), 247-273.

Delgado, I. (2010a) “Entre el primer y el segundo orden: ¿qué lugar para las elecciones municipales de 2007?” *Política y Sociedad*, 47 (2), 175-188.

Delgado, I. (2010b) “Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007)”. *Política y Sociedad*, 47 (3), 13-36.

Delgado, I., López, L. (1997) “Las Especificidades de las Arenas Electorales Municipales”, en C. Alba y F. Vanaclocha (Eds.) *El Sistema Político Local: Un Nuevo Sistema de Gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. pp. 247-75.

Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A. Mouritzen, P.E, Rose, L.E. (2014) *Size and local democracy*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

Dollery, B., Byrnes, J., Allan, P., (2007) “Optimal structural reform in Australian Local Government: an empirical analysis of economies of scale by council function in New South Wales” *Urban Policy and Research*, 25 (4), 473–486.

Drew, J., Grant, B., and Fisher, J. (2016) “Re-evaluating local government amalgamations: Utility maximisation meets the Principle of Double Effect (PDE)” *Policy & Politics*. doi:10.1332/030557316X14539914690045.

Duverger, M. (1980) “A new political-system model: semi-presidential government”, *European Journal of Political Research* 8(2): 165–187.

Egner, B. and Heinelt, H. (2006) “European Mayors and Administrative Reforms” in Bäck, Henry; Heinelt, Hubert and Magnier, Annick (Eds.): *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Urban and Regional Research International, Volume 10.

Egner, B., Sweeting, D. and Klok, P. (2013) *Local Councillors in Europe*. Dordrecht: Springer.

Elgie, R. (1999) "Semi-presidentialism and comparative institutional engineering" dins Elgie, Robert, (ed.) *Semi-presidentialism in Europe. Comparative European politics*. Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 281-299.

Elgie, R. (2004) "Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations". *Political Studies Review*, 2 (3). p. 314-330.

Elgie, R. (2005) "From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?" *Democratization*, 12 (1). p. 106-122.

Elgie, R. (2007) "Varieties of semi-presidentialism and their impact on nascent democracies." *Taiwan Journal of Democracy*, 3 (2). p. 53-71.

Elgie, R. (2009) "Duverger, semi-presidentialism and the supposed French archetype". *West European Politics*, 32 (2). p. 248-267.

Elgie, R. (2008) "The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated?" *Democratization*, 15 (1). pp. 49-66.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Fortin, J. (2013) "Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement" *International Political Science Review* 34(1), 91–112.

Foweraker, J., Landman, T. (2002) "Constitutional Design and Democratic Performance" *Democratization*, 9 (Summer): 43-66.

Frye, T., Hellman, J. and Tucker, J. (2000) Data base on political institutions in the post-communist world. The Ohio State University. Unpublished Data Set.

Goldsmith, M. (1992). "Local Government" in *Urban Studies* 29(3/4): 393-410.

Gurr, R. and King, D.S. (1987) *The State and the City*. University of Chicago Press.

Haus, M. and Heinelt, H. (2005) "How to achieve governability at the local level?" In M. Haus, H. Heinelt and M. Stewart (eds.), *Urban Governance and Democracy*, London: Routledge, pp. 12-39.

Heinelt, H. and Hlepas, N., 2006. "Typologies of local government systems" in H. Bäck, H. Heinelt and A. Magnier, eds. *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 21–42.

Hesse, J.J. and Sharpe, L.J. (1991) "Conclusions" in J.J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* (pp. 603-621). Baden-Baden: Nomos.

Hooghe, L., Marks, G. (2001) *Types of multi-level governance*. Vienna: ECSA-Austria.

Huber, E., Stephens, J. (2001) *Development and crisis of the welfare state*. Chicago: University of Chicago Press.

Humes S., Martin E. (1961) *The structure of local governments through-out the world*, Martinus Nijhoff / The Hague, The Netherlands.

Humes, S. (1991) *Local Governance and National Power*. London: Harvester Wheatsheaf.

Ivanyna, M., Shah, A. (2012) *How Close is Your Government to its People?*. Washington, D.C.: The World Bank.

John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications.

Judge, D., G. Stoker, and H. Wolman (eds) (1995) *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.

Kersting, N. and Vetter, A.(Eds.) (2003) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.

King, D., Pierre, J. (1990) *Challenges to local government*. London: Sage Publications.

King, D. (1993) "Government beyond Whitehall". P. Dunleavy, A. Gramble, I. Holliday and G. Peele (eds.) *Between Centre and Locality*. London: Allen and Unwin.

- King, D., Stoker, G. (1996) *Rethinking local democracy*. London: Macmillan.
- Korac, S., Saliterer, I., Walker, R. M. (2016) "Analysing the environmental antecedents of innovation adoption among politicians and public managers", *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2016.1200119.
- Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2014) *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ladd, H. F. (1992) Population growth, density and the costs of providing public services. *Urban Studies*, 29, 273-295.
- Ladner, A.; Keuffer, N. and Baldersheim, H. (2015) *Self-rule Index form Local Authorities. Final Report*, Brussels: European Commission.
- Ladner, A., Keuffer N. and Baldersheim H. (2016) "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)", *Regional and Federal Studies*, Volume 26, Issue 3, pp. 321-357.
- Lago-Peñas, S. and Martinez-Vazquez, J., (eds.) (2013) *The challenge of local government size*. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- Larsen, H. (2005) "Transforming local leadership: models, trends and reforms". Dins de *Transforming Local Political Leadership*, dins Berg, R. and Rao, N. (eds.) 195–211. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Lidström, A. (2001) Sweden: The End of the 'Swedish Model'? In Loughlin, John (ed.), *31 Subnational Government in the European Union: Challenges and Opportunities* (pp. 319-342). Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1994) Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering, *European Journal of Political Research* 25: 1-17.

Lijphart, A. (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Ariel.

Linz, J., Valenzuela, A. (1997) *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Universidad.

López Nieto, L (2015) “¿Modificar el sistema de elección del alcalde?”. En Manuel Arenilla (coord.). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (pp. 63-104). Fundación Democracia y Gobierno Local: Madrid.

Loughlin, J. (ed.) (2003) *31 Subnational Government in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press.

Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A., (eds) (2010) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Magnusson, W. (2015) *Local Self-Government and the Right to the City*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Magre J., Bertrana X (2005) “Municipal presidentialism and democràtic consolidation in Spain”, R. Berg, Rao N. (eds.) *Transforming Local Political Leadership*. pp 73-84 Palgrave, Basingstok: Hants.

Magre, J. (1995) *Les mocions de censura a l'alcalde a Catalunya (1979-1994)* Barcelona: ICPS.

Magre, J. (1997) “Las mociones de censura al Alcalde en Catalunya (1979-1994)” en Alba Tercedor, C. R. y Vanaclocha Bellver, F. J. (eds.), *El sistema político Local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, Madrid.

Magre, J. (1999a) *L'Alcalde a Catalunya*, ICPS, Barcelona.

Magre, J., (1999b) “La estabilidad municipal a través de la figura del alcalde”, a J. Botella (Coord) *La ciudad democràtica* pp. 115- 136. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Mainwaring, S. (1993) “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination” *Comparative Political Studies* 26: 198.

Mainwaring, S. and Shugart, M. (1997) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

March, J. G., Olsen, J. P. (1984) "The new institutionalism: Organizational factors in political life" *The American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.

March, J. G., y Olsen, J. P. (1990) *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.

March, J. G., Olsen, J. P. (2006) "Elaborating the 'New institutionalism'". In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions*, pp. 3-23. Oxford: Oxford University Press Inc.

Márquez, G. (1992) *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Márquez, G. (1994) "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales", en *Revista de Estudios Políticos*, 86: 261-311.

Márquez, G. (1997) "Transición y normalización del sistema político local en España", en Alba Tercedor, C. R. y Vanaclocha Bellver, F. J. (eds.), *El sistema político Local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, Madrid.

Márquez, G. (2003) "Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España", en *Política y Sociedad*, Vol. 40, núm. 2, p. 153-174.

Marquez, G. (2004) "La formación de gobierno y la práctica coalicional en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (1979-2007)", Barcelona, ICPS, Working papers núm. 227.

Márquez, G. (2005) "Las elecciones locales y provinciales en Galicia (1979-2004). II. El rendimiento del sistema electoral local y la inestabilidad política, las mociones de censura", en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4, 1: 39-63.

Márquez G. (2007) *Política y Gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Márquez G. (2010) "Gobernabilidad local en España" en *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 37-66 65.

Martínez-Alonso, JL, Magre, J. (2000) "Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde : evolución, comportamientos y regulación actual" en *Papers de recerca*, 5. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

Martínez-Fuentes G. (2008) "Local political leadership in Spain" in *Local Government Studies*, núm. 34 pàg. 267-278.

Martínez-Fuentes, G. y Ortega, C. (2010) "The Political Leadership Factor in the Spanish Local Elections". *Lex Localis. Journal of Local Self-Government* 8: 147-160.

Matas Dalmases, J. (1996) *Las Élités Políticas de la Administración. Los Altos Cargos de la Generalitat de Catalunya*, Escola d'Administrado Pública de Catalunya, Barcelona, 1996.

McDavid, J.C. "Solid-waste contracting-out, competition, and bidding practices among Canadian local governments" *Canadian Public Administration*. Volume 44, Issue 1.

Mirrless, J. (1972) *The Optimum Town*. Swedish Journal of Economics.

Montero, J. R., Riera, P., Gómez, R., Barberá P., Mayoral, J. A. (2015) Elecciones municipales en España (1979-2011): las dimensiones del voto. En M. Arenilla (comp.). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Morgan, D. R., and Watson, S.S. (1992) "Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager." *Public Administration Review* 52 (5): 438–446.

Moulder, E. (2008) "Municipal Form of Government: Trends in Structure, Responsibility, and Composition." In *The Municipal Year Book 2008*. Washington, D.C.: International City/County Management Association, 2008.



Mouritzen, P. E. and Svava J. H. (2002) *Leadership at the Apex: Politicians and administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Natera A. (1997) "Formas y estilos de liderazgo local", en C. Alba y F. J. Vanaclocha, comps., *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado.

Navarro, C., Sweeting, D. (2015) "La elección directa de alcaldes. Características, experiencias comparadas y el singular caso de los alcaldes quasi-directamente elegidos españoles". *Anuario de Derecho Municipal*. (pp. 105-216). Marcial Pons-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Newman, P. and Thornley, A. (1996) *Urban Planning in Europe*. London: Routledge.

Nicholson, R. and Topham, N. (1975) Housing investment by different types of local authority. *Bulletin of Economic Research*, 27, 1: 65-86.

Nieto, E. (2007) "Inter-Municipal cooperation in Spain: dealing with microscopic local government" dins R. Hulst, A. van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*; Netherlands: Springer, 2007, p. 169-192.

Nonneman, W. and Smet, M. (1998) "Economies of scale and scope in Flemish schools" *Applied Economics*, 30:1251-8.

Norton, A. (1994) *International Handbook of Local and Regional Government*. Cheltenham/UK: Edward Elgar.

Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich.

Olson, M. (1969) "The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government" *American Economic Review*, vol. 59.

Page, E. and Goldsmith, M. (eds.) (1987) *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.

Peters, B. G. (2000a) *Institutional theory: Problems and prospects*. Institute for Advanced Studies, Vienna.

Peters, B. G. (2000b) Policy instruments and public management: Bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 35-47.

Peters, B. G. (2005) *Institutional theory in political science: The 'new institutionalism'* (2nd ed.). London; New York: Continuum.

Peters, B. Guy (2013) "Institutions in context, and as context", in Pollit, Christopher (ed): *Context in public policy and management: The missing link?*, pp. 101–114. Cheltenham: Edward Elgar.

Pickvance, C. and Préteceille, E. (1991) *State restructuring and local power*. London: Pinter Publishers.

Popper, K. R. (2002) *La miseria del historicismo*, Madrid: Alianza Editorial.

Ramió C., Salvador M. (2012) "Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración local de España: el papel de los factores políticos e institucionales y la externalización de los gobiernos locales", *Gestión y Política Pública* 21 (2): 375 – 405.

Rao, N. (2000) *Representation and community in Western democracies*. New York: St. Martin's Press.

Riera, P., Gómez, R., Barberá, P., Mayoral, J. A., Montero, J. R. (2016) Elecciones municipales en España: un análisis multinivel de los determinantes individuales y contextuales del voto. *Revista de Estudios Políticos*, 172, 47-82. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.172.02>

Rodríguez Álvarez, JM (1996) *La Carta Europea de la Autonomía Local: su significación en el ordenamiento jurídico español*, Bayer, Barcelona.

Rose, L. and Denters, B. (2005) *Comparing local governance*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Russo, F., L. Verzichelli (2014) "The Adoption of Positive and Negative Parliamentarism: Systemic or Idiosyncratic Differences?" Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, 10-15 April.

<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/381863c7-ec5e-4702-9b55-b4ca21db1db2.pdf>

Salazar O. (2007) *El sistema de gobierno municipal*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sancino, A. and Turrini, A. (2009) "The Managerial Work of Italian City Managers: An Empirical Analysis", *Local Government Studies*, 35: 4, 475-491

Sartori, G. (1994) *Comparative constitutional engineering*. New York: New York University Press.

Sellers, J. M., Lidström, A. (2007) "Decentralization, local government, and the welfare State" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4), pp. 609-632.

Shugart, M. and Carey, J. (1992) *Presidents and assemblies*. Cambridge u.a.: Cambridge Univ. Press.

Shugart, M. S. (2006) "Comparative Executive-Legislative Relations." In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman. New York: Oxford University Press.

Smet, M., Nonneman, W. (1998) "Economies of scale and scope in Flemish secondary schools," *Applied Economics*, vol. 30(9), p. 1251-1258.

Stepan A., Skach, C. (1993) "Constitutional frameworks and democratic consolidation", *World Politics* 46 p. 1-22.

Stoker, G. (1996) *The reform of the institutions of local representative democracy*. London: CLD.

- Strøm, K. (2000) "Delegation and accountability in parliamentary democracies" *European Journal of Political Research* 37: 261. doi:10.1023/A:1007064803327
- Svara, J. H. (1999) "The Shifting Boundary Between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities" *Public Administration Review* 59(1) p. 44-59.
- Svara, J. H. (2003) *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*. Washington, D.C.: National League of Cities.
- Sweeting, D. (2009) "The institutions of 'strong' local political leadership in Spain" *Environment and planning C: government and policy*, 27 p. 698–712.
- Swianiewicz, P. (2014) "An empirical typology of local government systems in Eastern Europe", *Local Government Studies* 40: 292-311.
- Tat-Kei Ho, Alfred (2002) "Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative", *Public Administration Review*, Vol. 62 (4), p. 434–444.
- Tiebout, C. 1956. *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy* 64:416-424.
- Tocqueville, A. (2011) *La democracia en América, volumen I*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tsebelis, G. (1995) "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism" *British Journal of Political Science*. 25:3. 289-325.
- Tsebelis, G. (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: NJ: Princeton University Press.
- Vallés, J.M., Brugué, Q. (2001) "El Gobierno Local", in M Alcántara and A. Martínez (eds.) *Política y Gobierno en España*. pp. 267-302, Valencia: Tirant lo blanch.
- Vanaclocha, F. (1997) "Identidad de los Gobiernos Locales y Reforma Electoral", in C. Alba y F. Vanaclocha (eds.) *El Sistema Político Local: Un Nuevo Sistema de Gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pp. 275-300.

Verney, D. V., (1963) "Analysis of political systems" en Eckstein, H., Apter, D. E. (eds.) *Comparative Politics*, Nueva York, The Free Press.

Vetter, A. (2007) *Local politics: a resource for democracy in Western Europe?* Lanham, Md: Lexington Books.

Warner, M. E., Hebdon, R. (2001) "Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives" *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315–336.

Weaver, R. K., B. A. Rockman (1993) *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, DC: Brookings Institution.

Wollmann, H. (1990) "Decentralisation: What it is and why we should care" dins R. Bennett (Ed.), *Decentralisation, local governments and markets: Towards post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon.

Wollmann, H. (2004) "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations" in *Local Government Studies*, 30:4, pp. 639-665.

Wollmann, H., Goldsmith, M. (1992) *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Cambridge, Mass.: Blackwell.

Wollmann, H., Marcou, G. (eds.) (2010) *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*. Cheltenham: Edward Elgar.

Wolman, H. (1990) "Decentralization: what it is and why we should care", dins R. Bennett (ed.), *Decentralization, Local Governments, and Market: Towards Post-Welfare Agenda*, Oxford: Clarendon Press.

Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. and Brunori, D. (2008) "Comparing Local government Autonomy Across States." *GWIPP Working paper*. Washington.

Yvanyna, M., Shah, A. (2012) "How close is your Government to its people?", *Policy Research Working Paper n°6138*, Març, World Bank.

Zhang, Y., Feiock R. C. (2009) "City Managers' Policy Leadership in Council Manager Cities." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 461-476.



## Referències normatives

LOREG	Llei 5/1985, de 19 de juny del Règim Electoral General
LRBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril Reguladora de les Bases del Règim Local
Llei 57/2003	Llei 57/2003, de 16 de desembre, de Mesures per a la Modernització del Govern Local
LRSAL	Llei 27/2013, de 27 de desembre de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local
DL 2/2003	Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.





## **ANNEXOS**



## **Annex 1**



## Delegació de Competències

P1 Grups

1.....

2.....

3.....

4.....

5.....

P2 Edició de les dades

P3 INE Municipi

P4 S'ha delegat?

Si .....

No .....

P5 S'ha modificat la distribució de competències?

Si .....

No .....

P6 Número de BOP

P7 Data de Publicació

P8 Pàgina

**P9**      **Òrgan que delega**

El Ple en la JGL .....

El Ple en l'Alcalde .....

El Ple en les comissions de l'article 122.4 .....

L'Alcalde en un tinent d'Alcalde .....

L'Alcalde en un regidor del seu grup polític i que forma part de la JGL .....

L'Alcalde en un regidor del seu grup polític que no forma part de la JGL .....

L'Alcalde en un regidor d'un grup polític que no és el seu i que forma part de la JGL .....

L'Alcalde en un regidor d'un grup polític que no és el seu i que no forma part de la JGL .....

L'Alcalde en la JGL .....

L'Alcalde en el Ple .....

L'Alcalde en un coordinador general, director general o òrgan similar .....

La JGL en un tinent d'Alcalde .....

La JGL en un membre de la JGL que no és tinent d'Alcalde .....

La JGL en un regidor que no forma part de la JGL .....

La JGL en un coordinador general, director general o òrgan similar .....

**P10**      **El regidor és de l'oposició?**

Sí .....

No .....

P11 Previsió normativa

Sense previsió normativa .....

Delegació prevista a la 7/85 .....

**Article 21.1 llei 7/85 (atribucions de l'Alcalde que són delegables)**

b) Representar l'Ajuntament .....

c) Convocar i presidir les sessions [...] de qualsevol dels altres òrgans municipals [que no siguin Ple ni JGL] quan així s'estableixi per disposició legal o reglamentària [...] .....

d) Dirigir, inspeccionar i impulsar els serveis i obres municipals .....

f) El desenvolupament de la gestió econòmica d'acord amb el Pressupost aprovat, disposar de despeses dins dels límits de les seves competències, concertar operacions de crèdit, excloses les contemplades a l'article 158.5 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, Reguladora de les Hisendes Locals, sempre que aquelles estiguin previstes en el Pressupost i el seu import acumulat dins de cada exercici econòmic no superi el 10 per 100 dels seus recursos ordinaris, excapte les de tresoreria que li correspondran quan l'import acumulat de les operacions vives a cada moment no superi el 15 per 100 dels ingressos corrents liquidats a l'exercici anterior, ordenar pagaments i retre comptes; tot això de conformitat amb el que disposa la Llei Reguladora de les Hisendes Locals .....

g) Aprovar l'oferta de treball pública d'acord amb el Pressupost i la plantilla aprovats pel Ple, aprovar les bases de les proves per a la selecció del personal i pels concursos de provisió de llocs de treball i distribuir les retribucions complementàries que no siguin fixes i periòdiques .....

h) [...] acordar el seu nomenament i sancions [de tot el personal] [...]. Aquesta atribució s'entendrà sens perjudici del que disposen els articles 99.1 i 3 d'aquesta llei .....

i) Exercir la prefectura de la Policia Municipal .....

n) Sancionar les faltes de desobediència a la seva autoritat o per infracció de les ordenances municipals, excapte en els casos en què la facultat en qüestió estigui atribuïda a altres òrgans .....

ñ) Les contractacions i concessions de tota classe quan el seu import no superi el 10 per 100 dels recursos ordinaris del Pressupost, ni, en qualsevol cas, els sis milions d'euros incloïes les de caràcter plurianual, quan la seva duració no sigui superior a quatre anys, sempre que l'import acumulat de totes les seves anualitats no superi ni el percentatge indicat, referit als recursos ordinaris del pressupost del primer exercici, ni la quantia assenyalada .....

o) L'aprovació dels projectes d'obres i serveis quan sigui competent per la seva contractació o concessió i estiguin previstos en el Pressupost .....

p) L'adquisició de béns i drets quan el seu valor no superi el 10 per 100 dels recursos ordinaris del pressupost ni els tres milions d'euros, així com l'alienació del patrimoni que no superi el percentatge ni la quantia indicats en els següents supòsits: 1) La de béns immobles, sempre que estigui prevista al Pressupost. 2) La de béns mobles, excapte els declarats de valor històric o artístic l'alienació dels quals no estigui prevista al Pressupost .....

q) L'atorgament de llicències, excapte que les lleis sectorials l'atribueixin expressament al Ple o a la JGL .....

r) Ordenar la publicació, execució i fer acomplir els acords de l'ajuntament .....

s) Les altres que expressament li atribueixin les lleis i aquelles que la legislació de l'Estat o les Comunitats Autònomes assignin al municipi i no atribueixin a altres òrgans municipals .....

j) Les aprovacions dels instruments de planejament de desenvolupament del planejament general no expressament atribuïdes al Ple, així com la dels instruments de gestió urbanística i dels projectes d'urbanització (només JGL) .....

Amb la modificació següent (art 21) .....



**Article 22.2 llei 7/85 (atribucions del Ple que són delegables)**

- j) L'exercici de les accions judicials i administratives i la defensa de la corporació en matèries de competència plenària.....
- k) La declaració de lesivitat dels actes de l'Ajuntament.....
- m) La concertació de les operacions de crèdit la quantia acumulada de les quals, dins de cada exercici econòmic, excedeixi del 10 per 100 dels recursos ordinaris del Pressupost - excepte les de tresoreria, que li correspondria quan l'import acumulat de les operacions vives a cada moment superi el 15 per 100 dels ingressos corrents liquidats a l'exercici anterior- tot això de conformitat amb el que disposa la Llei Reguladora de les Hisendes Locals .....
- n) Les contractacions i concessions de tota classe quan el seu import superi el 10 per 100 dels recursos ordinaris del Pressupost i, en qualsevol cas, els sis milions d'euros, així com els contractes i concessions plurianuals de menor duració quan l'import acumulat de totes les anualitats superi el percentatge indicat, referit als recursos ordinaris del Pressupost del primer exercici i, en tot cas, quan sigui superior a la quantia assignada en aquesta lletra.....
- ñ) L'aprovació dels projectes d'obres i serveis quan sigui competent per la seva contractació o concessió, i quan no estiguin previstos en els pressupostos .....
- o) L'adquisició de béns i drets quan el seu valor superi el 10 per 100 dels recursos ordinaris del Pressupost i, en tot cas, quan sigui superior a tres milions d'euros, així com les alienacions patrimonials en els següents supòsits: 1)Quan es tracti de béns immobles o de béns mobles que estiguin declarats de valor històric o artístic, i no estiguin previstos en el pressupost. 2) Quan estant previstos en el Pressupost, superin els mateixos percentatges i quanties per les adquisicions de béns.....
- q) Les altres que expressament li confereixin les lleis.....

Amb la modificació següent (Art 22).....

**Article 123 llei 7/85 (atribucions del Ple dels municipis de gran població que són delegables)**

- d) L'aprovació i modificació de les ordenances i reglaments municipals.....
- k) La determinació de les formes de gestió dels serveis, així com l'acord de creació d'organismes autònoms, d'entitats públiques empresarials i de societats mercantils per a la gestió dels serveis de competència municipal, i l'aprovació dels expedients de municipalització.....
- m) L'exercici d'accions judicials i administratives i la defensa jurídica del Ple en les matèries de la seva competència .....
- ñ) El plantejament de conflictes de competència a altres entitats locals i altres Administracions públiques.....

Amb la modificació següent (Art 123)...

**Article 124.4 llei 7/85 (atribucions de l'Alcalde dels municipis de gran població que són delegables)**

- a) Representar a l'Ajuntament .....
- c) Establir directrius generals de l'acció de govern municipal i assegurar la seva continuïtat.....
- d) Convocar i presidir les sessions del Ple .....
- f) Ordenar la publicació, execució i compliment dels acords dels òrgans executius de l'Ajuntament .....
- g) Dictar [...], decrets i instruccions.....
- i) Exercir la direcció superior del personal al servei de l'Administració municipal .....
- k) Establir l'organització i estructura de l'Administració municipal executiva, sense perjudici de les competències atribuïdes al Ple en matèria d'organització municipal, d'acord amb el que disposa el paràgraf c) de l'apartat 1 de l'article 123.....
- l) L'exercici de les accions judicials i administratives en matèria de la seva competència i, en cas d'urgència, en matèries de competència plenària, en aquest supòsit donant a conèixer al mateix en la primera sessió que celebri per a la seva ratificació.....
- m) Les facultats de revisió d'ofici dels seus propis actes .....
- n) L'autorització i disposició de despeses en les matèries de la seva competència .....
- ñ) Les altres que li atribueixin expressament les lleis i aquelles que la legislació de l'Estat o de les Comunitats Autònomes assignin al municipi i no s'atribueixin a altres òrgans municipals .....

Amb la modificació següent (Art 124.4)

**Article 127 llei 7/85 (atribucions de la JGL dels municipis de gran població que són delegables)**

- e) La concessió de qualsevol tipus de llicència, exceptuant que la legislació sectorial l'atribueixi expressament a un altre òrgan .....
- f) Les contractacions i concessions, incloses les de caràcter plurianual, l'ampliació del nombre d'anualitats i la modificació dels percentatges de despeses plurianuals, així com la gestió, adquisició i alienació del patrimoni, la concertació d'operacions de crèdit, tot això d'acord amb el pressupost i les seves bases d'execució .....
- g) El desenvolupament de la gestió econòmica, autoritzar i disposar despeses en matèria de la seva competència, disposar despeses prèviament autoritzades pel Ple, i la gestió de personal .....
- h) Aprovar [...] les bases de les convocatòries de selecció i provisió de llocs de treball, [...] l'acomiadament del personal laboral, el règim disciplinari i les altres decisions en matèria de personal que no estiguin expressament atribuïdes a un altre òrgan.  
La composició dels tribunals d'oposicions serà predominantment tècnica, havent de posseir tots els seus membres un nivell de titulació igual o superior a l'exigit per a l'ingrés en les places convocades. El seu president podrà ser nomenat entre els membres de la Corporació o entre el personal al servei de les Administracions públiques.....
- La composició dels tribunals d'oposicions serà predominantment tècnica, havent de posseir tots els seus membres un nivell de titulació igual o superior a l'exigit per a l'ingrés en les places convocades. El seu president podrà ser nomenat entre els membres de la Corporació o entre el personal al servei de les Administracions públiques.....
- i) Exercir la potestat sancionadora excepte que per llei estigui atribuïda a un altre òrgan .....

Amb la modificació següent (Art 127)...

Delegació prevista a la llei sectorial .....

Especificar llei sectorial.....

- P19 Abast de la delegació
- No s'especifica.....
  - Sense efectes jurídics a tercers .....
  - Amb efectes jurídics a tercers .....

- P20 Tipus de delegació
- No s'especifica.....
  - General .....
  - Específica .....

P21 Competència delegada

P22 Comentaris

**P23 Procediment de treball i àmbit de dedicació**

No s'especifica .....	<input type="checkbox"/>	PIL .....	<input type="checkbox"/>
Direcció i representació de l'Ajuntament .....	<input type="checkbox"/>	Planejament i procediment urbanístic .....	<input type="checkbox"/>
Gestió del padró i estadístiques poblacionals .....	<input type="checkbox"/>	Procediment de contractació .....	<input type="checkbox"/>
Gestió i direcció d'àrees .....	<input type="checkbox"/>	Recursos humans .....	<input type="checkbox"/>
Hisenda, procediments i gestió econòmica .....	<input type="checkbox"/>	Representació jurídica i administrativa i accions judicials .....	<input type="checkbox"/>
Llicències ambientals .....	<input type="checkbox"/>	Sancions i multes .....	<input type="checkbox"/>
Llicències d'activitats .....	<input type="checkbox"/>	Clàusula residual .....	<input type="checkbox"/>
Obres i serveis .....	<input type="checkbox"/>	Altres .....	<input type="checkbox"/>
Patrimoni municipal .....	<input type="checkbox"/>		
Altres àmbits de treball i dedicació .....	<input type="text"/>		

**P24 Àrees d'actuació**

No s'especifica .....	<input type="checkbox"/>	Juventut .....	<input type="checkbox"/>
Agricultura, ramaderia i pesca .....	<input type="checkbox"/>	Medi ambient .....	<input type="checkbox"/>
Ciutadania .....	<input type="checkbox"/>	Participació ciutadana .....	<input type="checkbox"/>
Comerç .....	<input type="checkbox"/>	Promoció econòmica .....	<input type="checkbox"/>
Comunicació social .....	<input type="checkbox"/>	Sanitat .....	<input type="checkbox"/>
Cooperació i solidaritat .....	<input type="checkbox"/>	Seguretat i protecció civil .....	<input type="checkbox"/>
Cultura .....	<input type="checkbox"/>	Serveis funeraris .....	<input type="checkbox"/>
Descentralització territorial .....	<input type="checkbox"/>	Serveis socials .....	<input type="checkbox"/>
Dona .....	<input type="checkbox"/>	Serveis urbans .....	<input type="checkbox"/>
Ensenyament .....	<input type="checkbox"/>	Trànsit .....	<input type="checkbox"/>
Esports .....	<input type="checkbox"/>	Transport .....	<input type="checkbox"/>
Gent Gran .....	<input type="checkbox"/>	Turisme .....	<input type="checkbox"/>
Habitatge .....	<input type="checkbox"/>	Urbanisme .....	<input type="checkbox"/>
Hisenda .....	<input type="checkbox"/>	Altres .....	<input type="checkbox"/>
Altres àrees d'actuació .....	<input type="text"/>		



## **Annex 2**



Municipis que formen l'univers d'estudi

Abrera	Artés	Borrassà
Àger	Artesa de Lleida	Borredà
Agramunt	Artesa de Segre	Bossòst
Agullana	Ascó	Bot
Aiguafreda	Avià	Botarell
Aiguamúrcia	Avinyó	Bràfim
Aiguaviva	Avinyonet de Puigventós	Breda
Aitona	Avinyonet del Penedès	Bruc, El
Alamús, Els	Badalona	Cabanes
Albatàrrec	Badia del Vallès	Cabanyes, Les
Albesa	Bagà	Cabra del Camp
Albi, L'	Balaguer	Cabrera d'Anoia
Albinyana	Balenyà	Cabrera de Mar
Albons	Balsareny	Cabrils
Alcanar	Banyeres del Penedès	Cadaqués
Alcarràs	Banyoles	Calaf
Alcoletge	Barbens	Calafell
Alcover	Barberà de la Conca	Calders
Aldea, L'	Barberà del Vallès	Caldes de Malavella
Aldover	Bàscara	Caldes de Montbui
Aleixar, L'	Batea	Caldes d'Estrac
Alella	Begues	Calella
Alfarràs	Begur	Calldetenes
Alforja	Belianes	Callús
Alguaire	Bell	Calonge
Almacelles	Bellcaire d'Empordà	Camarasa
Almenar	Bellcaire d'Urgell	Camarles
Almóster	Bellpuig	Cambrils
Alp	Bellvei	Camós
Alpicat	Bellver de Cerdanya	Campdevàdol
Altafulla	Bellví	Camprodon
Amer	Benavent de Segrià	Canet d'Adri
Ametlla de Mar, L'	Benifallet	Canet de Mar
Ametlla del Vallès, L'	Benissanet	Canonja, La
Ampolla, L'	Berga	Canovelles
Amposta	Besalú	Cànoves i Samalús
Anglès	Bescanó	Canyelles
Anglesola	Bigues i Riells	Capellades
Arbeca	Bisbal del Penedès, La	Capmany
Arboç, L'	Bisbal d'Empordà, La	Cardedeu
Arbúcies	Blanes	Cardona
Arenys de Mar	Bonastre	Carme
Arenys de Munt	Bordils	Cassà de la Selva
Argentona	Borges Blanques, Les	Casserres
Armentera, L'	Borges del Camp, Les	Castell



Castellar del Vallès	Esterri d'Àneu	Linyola
Castellbell i el Vilar	Falset	Llacuna, La
Castellbisbal	Far d'Empordà, El	Lladó
Castellcir	Fatarella, La	Llagosta, La
Castelldans	Figaró	Llagostera
Castelldefels	Figueres	Llambilles
Castellet i la Gornal	Flaçà	Llanars
Castellfollit de la Roca	Flix	Llançà
Castellgalí	Fogars de la Selva	Llardecans
Castellnou de Bages	Folgueroles	Lleida
Castellnou de Seana	Fondarella	Llers
Castelló de Farfanya	Fonollosa	Lliçà d'Amunt
Castelló d'Empúries	Font	Lliçà de Vall
Castellolí	Fontcoberta	Llinars del Vallès
Castellserà	Forallac	Llívia
Castellerçol	Fornells de la Selva	Llorenç del Penedès
Castellvell del Camp	Fortià	Lloret de Mar
Castellví de la Marca	Franqueses del Vallès, Les	Maçanet de Cabrenys
Castellví de Rosanes	Fuliola, La	Maçanet de la Selva
Catllar, El	Galera, La	Maials
Cellera de Ter, La	Gandesa	Malgrat de Mar
Celrà	Garcia	Manlleu
Centelles	Garriga, La	Manresa
Cercs	Garriguella	Marçà
Cerdanyola del Vallès	Gavà	Martorell
Cervelló	Gelida	Martorelles
Cervera	Gimenells i el Pla de la Font	Mas de Barberans
Cervià de les Garrigues	Ginestar	Masdenverge
Cervià de Ter	Girona	Masies de Roda, Les
Colera	Gironella	Masies de Voltregà, Les
Coll de Nargó	Godall	Masllorenç
Collbató	Golmés	Masnou, El
Constantí	Granada, La	Maspujols
Corbera de Llobregat	Granadella, La	Masquefa
Corbera d'Ebre	Granja d'Escarp, La	Masroig, El
Corbins	Granollers	Massalcoreig
Corçà	Gualba	Massanes
Cornellà de Llobregat	Guardiola de Berguedà	Matadepera
Cornellà del Terri	Guils de Cerdanya	Mataró
Cornudella de Montsant	Guissona	Mediona
Creixell	Gurb	Menàrguens
Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de Noya	Horta de Sant Joan	Miralcamp
l'Heura	Hospitalet de Llobregat, L'	Miravet
Cubelles	Hostalets de Pierola, Els	Moià
Cunit	Hostalric	Molins de Rei
Darnius	Igualada	Mollerussa
Deltebre	Isona i Conca Dellà	Mollet del Vallès
Dosrius	Ivars d'Urgell	Monistrol de Calders
Escala, L'	Jonquera, La	Monistrol de Montserrat
Esparreguera	Jorba	Mont
Espluga de Francolí, L'	Juneda	Mont
Esplugues de Llobregat	Les	Montagut i Oix

Montblanc  
Montbrió del Camp  
Montcada i Reixac  
Montellà i Martinet  
Montesquiu  
Montferrer i Castellbò  
Montgai  
Montgat  
Montmell, El  
Montmeló  
Montoliu de Lleida  
Montornès del Vallès  
Móra d'Ebre  
Móra la Nova  
Morell, El  
Muntanyola  
Naut Aran  
Navarces  
Navàs  
Navata  
Nou de Gaià, La  
Òdena  
Olèrdola  
Olesa de Bonesvalls  
Olesa de Montserrat  
Oliana  
Olius  
Olivella  
Olost  
Olot  
Olvan  
Organyà  
Oristà  
Òrrius  
Os de Balaguer  
Pacs del Penedès  
Palafolls  
Palafrugell  
Palamós  
Palau  
Palau  
Palau d'Anglesola, El  
Pallaresos, Els  
Pallejà  
Palma de Cervelló, La  
Pals  
Papiol, El  
Parets del Vallès  
Pau  
Paüls  
Penelles  
Perafort

Peralada  
Perelló, El  
Piera  
Pineda de Mar  
Pinell de Brai, El  
Pira  
Pla de Santa Maria, El  
Pla del Penedès, El  
Planes d'Hostoles, Les  
Plans de Sió, Els  
Poal, El  
Pobla de Claramunt, La  
Pobla de Lillet, La  
Pobla de Mafumet, La  
Pobla de Montornès, La  
Pobla de Segur, La  
Polinyà  
Pont d'Armentera, El  
Pont de Molins  
Pont de Suert, El  
Pont de Vilomara i Rocafort, El  
Pontons  
Ponts  
Porqueres  
Port de la Selva, El  
Portbou  
Portella, La  
Prades  
Prat de Llobregat, El  
Pratdip  
Prats de Lluçanès  
Prats de Rei, Els  
Premià de Dalt  
Premià de Mar  
Preses, Les  
Puig  
Puigcerdà  
Puigdàlber  
Puigpelat  
Puigverd de Lleida  
Quart  
Querol  
Rajadell  
Rasquera  
Rellinars  
Reus  
Rialp  
Riba  
Riba, La  
Ribera d'Urgellet  
Ribes de Freser  
Riells i Viabrea

Riera de Gaià, La  
Ripoll  
Ripollet  
Riudarenes  
Riudecanyes  
Riudecols  
Riudellots de la Selva  
Riudoms  
Roca del Vallès, La  
Roda de Barà  
Roda de Ter  
Rodonyà  
Roquetes  
Roses  
Rosselló  
Rubí  
Sabadell  
Sallent  
Salomó  
Salou  
Salt  
Sant Adrià de Besòs  
Sant Andreu de la Barca  
Sant Andreu de Llavaneres  
Sant Antoni de Vilamajor  
Sant Bartomeu del Grau  
Sant Boi de Llobregat  
Sant Boi de Lluçanès  
Sant Carles de la Ràpita  
Sant Cebrià de Vallalta  
Sant Celoni  
Sant Climent de Llobregat  
Sant Climent Sescebes  
Sant Cugat del Vallès  
Sant Cugat Seggarrigues  
Sant Esteve de Palautordera  
Sant Esteve Sesrovires  
Sant Feliu de Buixalleu  
Sant Feliu de Codines  
Sant Feliu de Guíxols  
Sant Feliu de Llobregat  
Sant Feliu de Pallerols  
Sant Feliu Sasserra  
Sant Fost de Campsentelles  
Sant Fruitós de Bages  
Sant Gregori  
Sant Guim de Freixenet  
Sant Hilari Sacalm  
Sant Hipòlit de Voltregà  
Sant Iscle de Vallalta  
Sant Jaume de Llierca  
Sant Jaume dels Domenys

Sant Jaume d'Enveja	Santa Maria de Palautordera	Torrelles de Foix
Sant Joan de les Abadesses	Santa Maria d'Oló	Torrelles de Llobregat
Sant Joan de Mollet	Santa Oliva	Torres de Segre
Sant Joan de Vilatorrada	Santa Pau	Torroella de Fluvià
Sant Joan Despí	Santa Perpètua de Mogoda	Torroella de Montgrí
Sant Joan les Fonts	Santa Susanna	Tortellà
Sant Jordi Desvalls	Santpedor	Tortosa
Sant Julià de Ramis	Sarral	Tossa de Mar
Sant Julià de Vilatorrada	Sarrià de Ter	Tremp
Sant Julià del Llor i Bonmatí	Saus, Camallera i Llampaias	Ullà
Sant Just Desvern	Secuita, La	Ullastrell
Sant Llorenç de Morunys	Selva del Camp, La	Ulldecona
Sant Llorenç d'Hortons	Sénia, La	Vacarisses
Sant Llorenç Savall	Sentmenat	Vall
Sant Martí de Centelles	Serinyà	Vall de Bianya, La
Sant Martí de Llémena	Seròs	Vall de Boí, La
Sant Martí de Riucorb	Seu d'Urgell, La	Vall d'en Bas, La
Sant Martí de Tous	Seva	Vallbona d'Anoia
Sant Martí Sarroca	Sidamon	Vallfogona de Balaguer
Sant Mateu de Bages	Sils	Vallgorguina
Sant Miquel de Fluvià	Sitges	Vallirana
Sant Pau de Segúries	Solivella	Vallmoll
Sant Pere de Ribes	Solsona	Vallromanes
Sant Pere de Riudebitlles	Sort	Valls
Sant Pere de Torelló	Soses	Valls de Valira, Les
Sant Pere de Vilamajor	Subirats	Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant
Sant Pere Pescador	Sudanell	Vendrell, El
Sant Pol de Mar	Súria	Ventalló
Sant Quintí de Mediona	Talarn	Verdú
Sant Quirze de Besora	Taradell	Verges
Sant Quirze del Vallès	Tarragona	Vic
Sant Quirze Safaja	Tàrrrega	Vidreres
Sant Ramon	Teià	Vielha e Mijaran
Sant Sadurní d'Anoia	Térmens	Vila-sacra
Sant Salvador de Guardiola	Terrassa	Vila-sana
Sant Vicenç de Castellet	Tiana	Vila-rodona
Sant Vicenç de Montalt	Tivenys	Vila-seca
Sant Vicenç de Torelló	Tivissa	Vilabella
Sant Vicenç dels Horts	Tona	Vilabertran
Santa Bàrbara	Torà	Vilablareix
Santa Coloma de Cervelló	Tordera	Vilada
Santa Coloma de Farners	Torelló	Viladecans
Santa Coloma de Gramenet	Tornabous	Viladecavalls
Santa Coloma de Queralt	Torre de Cabdella, La	Vilademuls
Santa Cristina d'Aro	Torre de Claramunt, La	Viladrau
Santa Eugènia de Berga	Torre de l'Espanyol, La	Vilafant
Santa Eulàlia de Riuprimer	Torredembarra	Vilafranca del Penedès
Santa Eulàlia de Ronçana	Torrefarrera	Vilajuïga
Santa Margarida de Montbui	Torrefeta i Florejacs	Vilalba dels Arcs
Santa Margarida i els Monjos	Torregrossa	Vilalba Sasserra
Santa Maria de Corcó	Torrelameu	Vilaller
Santa Maria de Martorelles	Torrelavit	Vilallonga del Camp

Vilamalla  
Vilanova de Bellpuig  
Vilanova de la Barca  
Vilanova de Segrià  
Vilanova del Camí  
Vilanova del Vallès  
Vilanova d'Escornalbou  
Vilanova i la Geltrú  
Vilaplana  
Vilassar de Dalt  
Vilassar de Mar  
Vilaverd  
Vilobí del Penedès  
Vilobí d'Onyar  
Vimbodí i Poblet  
Vinaixa  
Vinyols i els Arcs  
Xerta



## **Annex 3**



## **Mecanismes de comptabilització de les variables d'enfortiment dels òrgans**

Les variables d'enfortiment dels òrgans estan pensades per mesurar com han evolucionat en funció del flux de delegacions.

Les variables recullen la intensitat del moviment de delegacions entre els òrgans.

Els trams són diferents en funció del tipus de delegació:

### **Alcalde en els regidors**

D'1 a 4 Baix nivell de delegació

De 5 a 9 Nivell mig

De 10 a 49 Nivell moderat

A partir de 50 Nivell alt

És la variable on els trams més alts requereixen un major nombre de delegació.

### **Alcalde en la JGL**

D'1 a 4 Baix nivell de delegació

De 5 a 9 Nivell mig

De 10 a 24 Nivell moderat



A partir de 25 Nivell alt

Fins al segon tram coincideix. Els trams més alts són més curts perquè la dinàmica de delegació és diferent. Materialment no es pot produir fragmentació en la delegació de l'atribució.

### **Alcalde en el Ple**

D'1 a 2 Baix nivell de delegació

De 3 a 5 Nivell mig

De 6 a 9 Nivell moderat

A partir de 10 Nivell alt

És un tipus de delegació que implica molta potència. Els trams són molt més curts

### **Ple en l'alcalde**

D'1 a 2 Baix nivell de delegació

De 3 a 5 Nivell mig

De 6 a 9 Nivell moderat

A partir de 10 Nivell alt

És un tipus de delegació que implica molta potència. Els trams són molt més curts

### **Ple en la JGL**

D'1 a 4 Baix nivell de delegació

De 5 a 9 Nivell mig

De 10 a 24 Nivell moderat

A partir de 25 Nivell alt

Coincideix amb els trams de l'alcalde en la JGL. Materialment no es pot produir fragmentació en la delegació de l'atribució.

Tipus de tramificació:

L'alcalde en regidors: delegació menys potent, trams més llargs

L'alcalde en JGL: delegació de potència mitjana, trams coincidents en part amb l'anterior, excepte els dos més alts, que són més curts, atès que les atribucions no es poden fragmentar.

L'alcalde en Ple: delegació poc habitual i extraordinàriament potent, trams molt curts.

El Ple en l'Alcalde: delegació poc habitual i extraordinàriament potent, trams molt curts i coincidents amb l'anterior.

El Ple en la JGL: delegació de potència mitjana, trams com en les delegacions de l'Alcalde en la JGL.

### **Fortalesa Ple**

Delegacions de l'alcalde en el Ple 0 - +1

Delegacions del Ple en l'alcalde 0 - -1

Delegacions del Ple en la JGL 0 - -1

### **Fortalesa Alcalde**

Delegacions de l'alcalde en els regidors 0 - -1

Delegacions de l'alcalde en la JGL 0 - -1

Delegacions de l'alcalde en el Ple 0 - -1

Delegacions del Ple en l'alcalde 0- +1

### **Fortalesa JGL**

Delegacions del Ple en la JGL 0 - +1

Delegacions de l'alcalde en la JGL 0 - +1

### **Fortalesa Regidors**

Delegacions de l'alcalde en els regidors 0 - +2

(en aquest cas, només hi ha una variable, i ho vaig portar a dos canviant l'escala)

## **Annex 4**



**Mocions de censura ObsCat6 ObsCat7**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	,00	600	96,8	98,0	98,0
	1,00	12	1,9	2,0	100,0
	Total	612	98,7	100,0	
Perdidos	Sistema	8	1,3		
Total		620	100,0		

**cessa JGL global**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	566	91,3	91,3	91,3
	Sí	54	8,7	8,7	100,0
	Total	620	100,0	100,0	

**cessa tinent global**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	560	90,3	90,3	90,3
	Sí	60	9,7	9,7	100,0
	Total	620	100,0	100,0	

**Avocació delegacions en ObsCat 7**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	,00	499	80,5	83,4	83,4
	1,00	99	16,0	16,6	100,0
	Total	598	96,5	100,0	
Perdidos	Sistema	22	3,5		
Total		620	100,0		

**Pròrroga pressupostària en ObsCat 6**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	,00	453	73,1	82,8	82,8
	1,00	94	15,2	17,2	100,0
	Total	547	88,2	100,0	
Perdidos	Sistema	73	11,8		
Total		620	100,0		

**Pròrroga pressupostària en ObsCat 7**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	,00	493	79,5	84,9	84,9
	1,00	88	14,2	15,1	100,0
	Total	581	93,7	100,0	
Perdidos	Sistema	39	6,3		
Total		620	100,0		

## **Annex 5**





**Resumen del modelo**

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,100 <sup>a</sup>	,010	,008	,17817

a. Predictores: (Constante), Número de delegacions en la JGL

**ANOVA<sup>a</sup>**

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	,172	1	,172	5,411	,020 <sup>b</sup>
	Residuo	16,952	534	,032		
	Total	17,123	535			

a. Variable dependiente: Index\_estab\_n

b. Predictores: (Constante), Número de delegacions en la JGL

**Resumen del modelo**

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,110 <sup>a</sup>	,012	,007	,17832

a. Predictores: (Constante), Número de delegacions en la JGL, Número de delegacions de l'alcalde, Número de delegacions total

**ANOVA<sup>a</sup>**

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	,207	3	,069	2,173	,090 <sup>b</sup>
	Residuo	16,916	532	,032		
	Total	17,123	535			

a. Variable dependiente: Index\_estab\_n

b. Predictores: (Constante), Número de delegacions en la JGL, Número de delegacions de l'alcalde, Número de delegacions total





