



Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

Simposi: La democràcia local cap al segle XXI

NOVEMBRE 1997

FUNDACIÓ
Fundació
JAUME
Jaume
BOFILL
Bofill



SIMPOSI

LA DEMOCRÀCIA LOCAL

cap al segle XXI

1049

PROGRAMA

Cerdanyola del Vallès, 20, 21 i 22 de novembre de 1997

Organitza:

- Departament d'Associacionisme i Participació Ciutadana
- Patronat Flor de Maig
- Diputació de Barcelona

Col·laboren:

- Universitat Autònoma de Barcelona
- Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Federació de Municipis de Catalunya
- Associació Catalana de Municipis
- Fundació Jaume Bofill (Grup FUS)
- Col·legi de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia de Catalunya
- Centre per a la Innovació Social (Associació EcoConcern)

PROGRAMA

Cerdanyola del Vallès, 20, 21 i 22 de novembre de 1997

Organitza:

- Departament d'Associacionisme i Participació Ciutadana
Patronat Flor de Maig
Diputació de Barcelona

Col·laboren:

- Universitat Autònoma de Barcelona
- Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Federació de Municipis de Catalunya
- Associació Catalana de Municipis
- Fundació Jaume Bofill (Grup FUS)
- Col·legi de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia de Catalunya
- Centre per a la Innovació Social (Associació EcoConcern)

Introducció

La participació ciutadana i la democràcia; propostes per a la innovació democràtica i la participació en el món local

Reflexionar sobre la democràcia local sempre és oportú per tal de vetllar per la bona salut d'allò públic. Fer-ho amb perspectiva de futur resulta, com a mínim, suggerent. I aquest és l'objectiu central d'aquest simposi.

Avançat aquest mandat municipal, ens trobem en bona situació per a examinar els problemes del funcionament democràtic del govern local, conèixer experiències participatives i alimentar propostes per incidir en la vida democràtica de les nostres ciutats.

Aquest simposi està adreçat a persones interessades, des de la reflexió teòrica o des de la pràctica quotidiana, en el funcionament de les democràcies locals: governants locals, persones tècniques, directives de l'administració local, acadèmiques i expertes. Comprèn una visió sobre la situació actual a Espanya i a Catalunya i d'algunes experiències de països veïns.

El resultat concret serà un diagnòstic global i compartit del que significa la noció de democràcia en el govern local tant en el pla general com en la dinàmica concreta del nostre sistema, un millor coneixement d'experiències i propostes en altres contextos, i la possible contribució a la formulació de propostes positives pel nostre àmbit territorial específic.

Temàticament, el simposi comprèn dos grans tipus de temes:

- a) Els mecanismes d'elecció i de govern dels poders locals i sistema electoral, compatibilitats, forma de vot, limitació dels mandats.
- b) Els mitjans d'informació i de participació ciutadana, mecanismes existents, grau d'utilització i impacte de les noves tecnologies de la comunicació.

La publicació de les ponències presentades al Simposi permetran dotar-nos d'una bona base teòrica per millorar les polítiques locals de participació ciutadana.

Dijous, 20

11.00 Acreditació i recollida de materials

12.00 Acte d'obertura

Josep M. Matencio, president del Patronat Flor de Maig
Pere Alcober, diputat provincial-vocal del Patronat Flor de Maig
Cristina Real, alcaldessa de Cerdanyola del Vallès
Joan Botella, director del Simposi

12.30 Conferència inaugural

President: Gabriel Colomé, ICPS

La democràcia local, cap al segle XXI
Josep M. Vallès, Universitat Autònoma de Barcelona

14.00 Dinar

16.00 Ponències: estudi de dos sistemes europeus

President: Josep Martínez
Moderador: Francisco M. Galán

França: la majoria assegurada
Vincent Hoffmann-Martinot, Institut d'Estudis Polítics
de Bordeus

Itàlia: les coalicions forçades
Mario Caciagli, Universitat de Florència

18.00 Cafè

Divendres, 21

10.00 Ponències: el govern local a Espanya

President: Josep Grau, ACM
Moderador: Montserrat Roig

Sistema electoral i sistema de partits
Jordi Capó, Universitat de Barcelona

Les mocions de censura locals
Jaume Magre, Universitat de Barcelona

12.00 Pausa cafè

12.30 TALLERS

a) La participació ciutadana a la vida de les ciutats; les relacions entre el teixit social i l'administració local a càrrec de **Fernando Pindado**, advocat

Presenta: Josep Martínez

b) Les democràcies participatives de Llatinoamèrica a càrrec de **Tomás Rodríguez Villasante**, Universitat Complutense de Madrid

Presenta: Àngel Merino

c) Fòrum per a la innovació social a càrrec de **Martí Olivella**, Centre per a la Innovació Social

Presenta: Roser Roca

14.00

Dinar

16.00

Ponència

President: **Jordi Porta**, Fundació Jaume Bofill (Grup FUS)

Moderador: **Jaume Gatell**

El referèndum local

Marion Paoletti, Institut d'Estudis Polítics de Bordeus

17.30

Pausa cafè

18.00 TALLERS

a) Els nuclis d'intervenció participativa (NIP)
a càrrec de **Hans Harms**, sociòleg

Presenta: **Carme García**

b) Democràcia i noves tecnologies
a càrrec de **Amadeu Abril**, ESADE-Universitat Ramon Llull

Presenta: **Vicenç Martí**

c) La descentralització com a apropament als ciutadans i
ciutadanes a càrrec de **Moisés Amorós**, Universitat Autònoma de
Barcelona

Presenta: **Montserrat Treserra**

Dissabte, 22

10.00

Conferència final

President: Josep M. Matencio

Moderador: Antoni Camps

Diagnosi de la situació actual de la democràcia local
Joan Botella, Universitat Autònoma de Barcelona

11.30

Pausa cafè

12.00

Taula rodona

El punt de vista de les forces polítiques sobre la reforma del sistema de govern local i els reptes de millorar la democràcia i la participació dels ciutadans

- **Jordi Rodó**, responsable de política municipal de CDC
- **Ramon Espadaler**, secretari de política municipal d'UDC
- **Ernest Maragall**, secretari d'institucions democràtiques i administració del PSC
- **Joan López i Alegre**, secretari de política municipal del PP
- **Jaume Oliveras**, secretari nacional de política municipal d'ERC
- **Carles Costas**, responsable de política municipal del PI
- **Andreu Mayayo**, alcalde de Montblanc, d'IC

Moderador: Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona

13.30

Acte de cloenda

Jaume Bosch, vicepresident primer de la Diputació de Barcelona



SIMPOSI

LA DEMOCRÀCIA LOCAL

cap al segle XXI

Conferència final

Diagnosi de la situació actual
de la democràcia local

Joan Botella
Universitat Autònoma de Barcelona

Dissabte, 22 de novembre de 1997
10.00 h

GOVERN LOCAL I DEMOCRÀCIA A ESPANYA : EXPERIÈNCIES, PROBLEMES I LÍNIES DE FUTUR.

Introducció.

L'experiència dels governs locals democràtics és ja una dada consagrada dins la realitat política catalana i espanyola. Després de gairebé vint anys d'Ajuntaments elegits, és l'hora d'examinar els èxits i els límits de la nostra democràcia local, i d'analitzar els nous reptes dels governs locals, en el marc de les tendències de canvi que s'estan produint i que caracteritzaran un marc considerablement nou en el futur immediat: en el segle XXI.

I.- Abans de la democràcia: les expectatives sobre el canvi en el govern local.

El sistema de govern i representació local que es posa en marxa a partir de 1977 és suficientment conegut com per ser descrit aquí. En canvi, pot ser útil descriure quins eren els seus grans condicionants polítics i socials, per comprendre la coherència del model creat, de la seva evolució i alguns dels seus límits actuals; d'alguna manera, l'organització d'un sistema democràtic és filla d'allò que la societat alhora li proporciona i li demana.

¿Quines eren, en aquest sentit, les demandes urbanes de la societat espanyola de la transició i dels primers anys del sistema democràtic? Probablement, les administracions locals espanyoles eren les estructures político-administratives més deslegitimades al final del franquisme: sobre una caracterització general autoritària i anti-democràtica, compartida pel conjunt de les estructures polítiques del franquisme, el govern local afegia encara alguns elements negatius específics.

Es tractava, en primer lloc, d'unes administracions locals empobrides, desprovistes d'instruments suficients per fer front a les peticions ciutadanes. Autèntics Ventafocs del sistema polític i administratiu, els seus pressupostos difícilment arribaven a representar el 10 % del conjunt de la despesa pública, despesa pública que, per les seves reduïdes dimensions, (menys del 25 % del PIB), posava Espanya a la cua de tots els països de l'Europa Occidental

i, pràcticament, dels països membres de la OCDE. El procés de desenvolupament econòmic i social accelerat que va viure Espanya a partir del 1960 va generar conseqüències urbanes d'enorme volum: creixement desorbitat d'algunes grans ciutats i de les seves àrees metropolitanes immediates; despoblament d'extensos sectors territorials; generació d'enormes dèficits en alguns serveis públics essencials, com neteja, educació, subministraments, claveguerams o transport públic, etc.

La impotència dels governs locals per fer front a aquestes necessitats i, en definitiva, per controlar els processos socials que es produïen en l'àmbit local, responia tant a la seva feblesa financera com també a les seves característiques polítiques. Sense control democràtic, sense uns governs electes que podessin fer sentir dins de l'administració les demandes de les majories socials, els ajuntaments es transformaven en institucions fortament sotmeses a les pressions d'interessos particulars, que omplien els buits deixats per les institucions locals. La capacitat d'aquests grups per definir la realitat urbana (clarament manifesta en el camp de les polítiques urbanístiques, especialment rellevants en aquell període: calia allotjar d'alguna manera els centenars de milers de ciutadans que emigraven del Sud al Nord, del camp a la ciutat) va conduir alguns analistes a encunyar un concepte, amb prou feines irònic, per descriure la realitat municipal espanyola: el de *capitalisme monopolista de municipi*.

Davant d'aquestes realitats, l'únic vehicle per a fer arribar als ajuntaments les demandes socials era la creació d'instruments associatius, com les associacions de veïns. Està per fer l'estudi general que ens proporcioni una adequada comprensió del sorgiment i del desenvolupament dels moviments veïnals a l'Espanya del tardofranquisme; limitem-nos aquí a observar que l'èxit en el seu desenvolupament manifestava tant la voluntat dels col·lectius de l'oposició democràtica, com el reconeixement per part del sistema de l'existència de tals buits en l'acció dels governs locals que no era possible ni deslegitimar ni eliminar aquests moviments.

L'acció en torn de les institucions locals dels grans interessos financers i immobiliaris, per una part, i de l'oposició democràtica a través del moviment associatiu ciutadà, per altra banda, deixarien, en tot cas, una herència molt marcada per a la futura etapa democràtica: la centralitat de l'esfera local en el pla polític. Es a dir: la percepció que allò que succeeix en el

pla local té una importància i una significació que transcendeix aquest àmbit; allò que succeeix en el món local no és, ni pot ser, només, "administració" o "règim local"; és essencialment i sobre tot política. Si en altres països s'ha pogut dir que "tota política és local", al nostre cas és també just invertir la frase: tot el local és polític.

Les pròpies característiques centralistes del franquisme accentuarien aquesta percepció. Si els alcaldes eren nomenats pel govern o pel governador civil (segons el tamany de les poblacions); si eren "ipso facto" *jefes locales del Movimiento*, de la mateixa manera que els presidents de les Diputacions provincials eren també automàticament *jefes provinciales del Movimiento*, les conseqüències eren ben clares: per una banda, les institucions locals eren institucions polítiques; d'altra banda, la dependència respecte del govern era també una part indissociable del problema local.

Així, per les forces de l'oposició democràtica, el programa de transformacions que havia d'atendre la transició democràtica local era considerablement ampli. L'agenda del canvi comportava, com a mínim, les següents dimensions:

1.- La democratització, en termes formals, de l'estructura del govern local: els governants locals havien de ser elegits pels ciutadans (el que era obvi), i els electes locals havien de ser els governants efectius de la ciutat (el que no ho era tant).

2.- La potenciació del govern local: el seu reforçament, l'extensió de les seves funcions, el sanejament de les seves finances i la supressió dels mecanismes de tutela i de control administratiu sobre la seva actuació.

3.- La intercomunicació entre ciutadans i governs locals: l'acció local havia de sortir, havia de generar-se a partir de processos d'interacció reiterada, contínua, entre ajuntament i ciutat, entre ajuntament i ciutadans.

4.- Finalment, descentralització. No es tractava només d'assegurar l'autonomia, el "self-government" local, sinó a més d'admetre la possibilitat d'entendre les entitats locals com els instruments normals d'execució i de posta en marxa de mesures i programes acordats per

institucions superiors, que no necessàriament havien d'operar a través de les seves pròpies administracions, sinó que podien delegar a les administracions locals bona part dels processos d'execució.

II.- El model de democràcia local adoptat.

Aquells quatre postulats tenen una àmplia expressió tant en el text constitucional del 1978 com en seu desenvolupament posterior, en la Llei de Bases del 1985 (tot i que aquest retard ja ens diu alguna cosa sobre el contingut i sobre alguns dels problemes manifestats). El reconeixement del principi de l'autonomia local fet pels textos constitucionals i legals és, no solament el més ampli de la història de l'Espanya contemporània, sinó dels més singulars des d'un punt de vista comparatiu, en relació a altres països europeus. En una panoràmica recent, el nostre amic Mario Caciagli destacava les possibilitats d'acció dels municipis espanyols, que caracteritzava com molt superiors a les dels seus equivalents italians, alemanys, etc.

Es conegut, igualment, com aquest reconeixement del principi de l'autonomia local s'ha vist restringit, tant per la interpretació que de vegades n'ha fet el Tribunal Constitucional com per l'acció de govern dels governs centrals i autonòmics. Tornarem més avall sobre aquest aspecte: voldríem en aquest punt més aviat examinar com aquells postulats "municipalistes", compartits per les forces polítiques democràtiques en els moments inicials del nou sistema polític, es van plasmar en termes concrets i, més en particular, a quin tipus de situació política es va donar lloc.

Sota aquest angle, em sembla just mostrar com aquelles aspiracions es van veure modulades a l'hora de definir en termes reals i operatius els continguts de la transició local. Quatre em semblen els aspectes més significatius:

1.- Atribució del protagonisme essencial de la política local als partits polítics, entesos com a organitzacions competitives i tancades. La llei electoral local del 1978 (refrendada posteriorment per la LOREG) generava una situació fortament "partitocràtica", a través de mecanismes com la representació proporcional, les llistes tancades i bloquejades, l'adopció de la totalitat del municipi com a circumscripció, la fixació d'un llindar del 5 % dels vots per a

obtenir representació local, o l'elecció indirecta de l'alcalde i de les Diputacions provincials. La fixació d'una data única per a l'elecció de tots els consistoris locals o la coincidència entre la convocatòria local i altres tipus d'elecció, en centralitzar i homogeneïtzar les campanyes electorals, han estat encara factors addicionals en aquesta línia.

2.- La situació financera dels Ajuntaments, en segon lloc, ha estat abordada d'una forma poc satisfactòria. L'elevat endeutament dels Ajuntaments pre-democràtics va conduir a mesures excepcionals de sanejament financer i absorció del deute el 1979 i, novament, el 1983; només el 1988 va ser abordat legislativament el compromís d'instrumentar els mecanismes per assegurar el principi de *suficiència pressupostària* fixat a l'article 142 de la Constitució ("Las Haciendas locales dispondrán de los medios suficientes..."). Com és generalment acceptat, el sistema establert no és ni suficient ni flexible, fent dependre els poders locals de forma molt significativa de les transferències de recursos de l'administració central.

No solament això: en els últims anys ha estat freqüent veure com els poders legislatius atribuïen noves funcions i responsabilitats a les administracions locals (especialment en l'àmplia temàtica de la gestió ambiental), que no venien acompanyades dels recursos necessaris per a fer-hi front; de la mateixa manera, els compromisos d'augment del volum de les transferències a les administracions locals s'han vist incomplets de manera continuada.

3.- En les relacions entre administracions locals i agrupacions ciutadanes i, més àmpliament, en l'àmbit de la creació de mecanismes regulars de participació ciutadana, els avenços han estat escassíssims. Fins a la Llei de Bases del Règim Local (1985), poc es podia fer, més enllà d'interpretar extensivament els tràmits d'audiència establerts en el procediment administratiu. La Llei de Bases era prometedora, en la mesura que donava amplis marges als "reglaments orgànics" que els ajuntaments podien elaborar; però pocs reglaments orgànics s'han elaborat, especialment a partir de la sentència del Tribunal Constitucional que establí que aquests reglaments quedaven normativament supeditats a la legislació que poguessin elaborar les Comunitats Autònomes.

No creiem certa la crítica, freqüent avui en el món de les associacions veïnals, segons la qual "els partits " van traïr els moviments ciutadans, instal·lant-se còmodament en les

institucions i abandonant els compromisos anteriors en favor de mecanismes de participació ciutadana més directa. D'altra banda, tampoc el moviment associatiu pot pretendre avui una representativitat comparable a la que havia tingut a finals dels anys setanta. Però és cert, en tot cas, que molt poc s'ha fet en aquesta línia; només el voluntarisme d'algunes entitats locals ha permès realitzar algunes experiències locals de descentralització ciutadana, de referèndums locals o d'iniciatives més sofisticades (com els "nuclis d'intervenció participativa", els jurats ciutadans, etc.).

4.- Probablement, l'aspecte més important hagi estat el de la baixa prioritat del món local en l'agenda política, en comparació amb el paper central que ha tingut el procés de descentralització autonòmica. La creació i posta en marxa del sistema autonòmic en el conjunt d'Espanya, òbviament, és un procés massa complex com per poder ser ni tan sols abordat aquí; però la forma del procés i el seu calendari poden haver tingut importants conseqüències sobre el sistema local.

En primer lloc, el procés autonòmic estava molt més "carregat" simbòlicament que el món local, tant pels seus partidaris com pels detractors; esdevenia així com el problema més important als ulls dels actors polítics, de l'opinió pública i dels medis de comunicació. Però, en segon lloc, la creació d'un nou nivell administratiu en un context relativament competitiu conduïa les administracions autonòmiques a una voluntat d'afirmació i de presència, limitadora en definitiva de l'autonomia local. La "prova del nou" d'aquest tipus de lògica és que s'ha produït, no només en aquells territoris on el color polític de governs locals i autonòmics (com pot succeir, per exemple, a Catalunya), sinó també, i en els mateixos termes, allà on la mateixa força política controlava simultàniament govern autonòmic i la pràctica totalitat dels governs locals (com en el cas d'Andalusia).

Una tercera dimensió encara pot anotar-se en aquest àmbit. Com hem mencionat abans, la Constitució del 1978 fa de la idea de descentralització una de les nocions vertebradores del conjunt del sistema polític i administratiu espanyol; encara que aquesta sigui una interpretació discutible, es pot argumentar que el principi de subsidiarietat, tal com es ve formulant darrerament, és contemplat directament per la Constitució, que permetria considerar els governs locals com el nivell normal d'administració en totes les matèries, fos

de qui fos la titularitat de la competència legislativa. Doncs bé, en aquest context, la forma com es va realitzar la creació de les Comunitats Autònomes interrompia el procés "en cascada" que podia haver permès el transmetre responsabilitats i recursos des de la cimera de l'Estat fins a la base local. L'evolució de la despesa pública per nivells territorials en els últims quinze anys ho mostra amb claredat: mentre el nivell central ha passat del 89 % del total de la despesa pública el 1980 a només el 62 % el 1995, les administracions locals han passat de l'11% al 12 % en el mateix període: tot el procés de descentralització que s'ha produït ha recorregut només el tram entre l'Estat central i les autonomies, sense seguir més avall. Les previsions actuals van en la mateixa línia: quan es completi la transferència de les competències educatives a les Comunitats Autònomes, aquestes es situaran, aproximadament, en el 30 % del total de la despesa pública.

5.- Finalment, els governs locals espanyols han adquirit una forta tonalitat presidencialista en torn de la figura de l'alcalde. Malgrat els elements de tipus partitocràtic a què abans ens referíem, i malgrat la dinàmica quasi-parlamentària que es configurava per als consistoris, el fet evident és la forta personalització de la conducció municipal en torn de la figura de l'alcalde. En part, ho han alimentat raons generals del sistema polític, fortament presidencialitzat en termes d'imatge pública, en els seus diversos nivells; en part es deu a la fixació dels poders relatius d'alcalde i ple municipal que fa la Llei de Bases de Règim Local; en part, a la freqüent coincidència entre grups dirigents de les organitzacions locals dels partits i màxims representants locals. En tot cas, i siguin quines siguin les raons, el fenomen és clar. Aquest fenomen, d'altra banda, no es limita al pla polític, al joc entre les diverses forces polítiques, sinó també al pla de la gestió municipal: l'autoritat incontestable dels alcaldes és un element característic del nostre sistema de govern local, on l'equilibri de forces entre governants i administració en sentit estricte es decanta clarament a favor dels primers. Com ha observat un estudiós, l'alcalde espanyol no és només un alcalde fort: és un alcalde pràcticament omnipotent.

III.- Els nous reptes del govern de les ciutats.

En conjunt, doncs, la situació present de la democràcia local a Espanya no sembla respondre, de manera suficient, a les esperances i a les expectatives que s'hi havien posat. Es

més: entès el nivell local com aquell més proper al ciutadà i on és més factible la seva implicació i participació directa, sembla clar que el potenciament de l'autonomia local és un element indispensable de tot plantejament democratitzador: en definitiva, la participació ciutadana només serà significativa si l'àmbit de decisió local és un àmbit rellevant, amb pes específic i amb una efectiva capacitat de lliure decisió (en altres paraules, amb una efectiva autonomia).

Ara bé, el discurs sobre la democràcia local no pot basar-se avui només en les insuficiències del model existent (tot i que cal discutir-les, com intentarem en la secció IV); cal també prendre en consideració els fenòmens socials emergents, els nous elements que sorgeixen en la realitat. En efecte, com suggereixen diverses anàlisis recents, estem assistint a un conjunt de processos de canvi, que dibuixen, com a tendència general, una nova ciutat i, per tant, una nova configuració de les relacions entre ciutadà, ciutat i institució local.

Bona part d'aquests processos tenen a veure amb la transformació de la base econòmica de la nostra societat. La Catalunya industrial dels anys setanta configurava una tipologia urbana relativament simple: ciutat (o, potser millor, conurbació) industrial, massificada i amb forts dèficits; municipi petit, rural i agrari; i, excepcionalment, municipi turístic, freqüentment costaner, orientat al lleure.

La Catalunya primordialment terciària i desindustrialitzada del segle XXI ofereix una tipologia local molt més variada, on la distribució espacial de les activitats personals i familiars es basa més en una gradació contínua, que no pas en una tipologia tancada amb un nombre limitat de situacions. La millora en les comunicacions i en el transport per carretera i ferrocarril fa possible dissociar físicament els espais de la producció, del consum, de la residència i de l'oci. Per tant, la ciutat canvia: deixa de ser un espai tancat i relativament autosuficient, i es transforma en un nus d'una xarxa, que es pot recórrer de manera ràpida i àgil.

Es més: la ciutat ella mateixa s'esponja i es diversifica. La creixent suburbialització de la Regió primera dóna lloc a desplaçaments d'habitants que s'instal·len en noves unitats de poblament dins de municipis tradicionalment petits; les noves urbanitzacions residencials es

diferencien dels centres tradicionals, els superen demogràficament, i aporten pautes residencials i culturals noves. Es a dir, tendencialment la ciutat es va transformant ella mateixa en una xarxa, que integra nuclis diferenciats, de continguts econòmics i culturals molt diversos, i sense que s'estableixin relacions jeràrquiques entre els diversos nusos que la integren.

Aquesta tendència a la fragmentació territorial es veu reforçada per una tendència a la major fragmentació social. El predomini del sector terciari genera una multiplicitat de situacions laborals i professionals, a diferència de la indústria, que més aviat tendeix a uniformar i homogeneïtzar. A la vegada, el creixement dels nivells educatius i l'augment de l'oferta comunicativa fan les persones més informades, més individualitzades, i menys dependents d'un col·lectiu de referència.

Val la pena dedicar una mica d'atenció al fenomen del creixement dels nivells educatius. L'explosió educativa dels anys vuitanta i noranta ha modificat profundament el panorama de la nostra societat, tant en termes quantitius com qualitius. No solament tenim taxes d'escolarització universitària de les més altes d'Europa (sembla possible que a la Regió primera aquesta es situï en torn del 50 % del corresponent grup d'edat), sinó que a més l'accés als estudis s'ha democratitzat profundament: l'escolarització obligatòria fins als setze anys i els alts índex de freqüentació universitària mostren l'arribada a les institucions educatives superiors de classes socials tradicionalment marginades.

Òbviament, un dels components de la creixent fragmentació social i cultural és l'existència, en proporcions ja força rellevants, de població immigrant d'origen extra-comunitari, sovint portadors d'identitats culturals i religioses "fortes", que no volen dissoldre en el marc socialment dominant.

En síntesi, el que apareix amb claredat és una situació de molta major fragmentació. Les ciutats s'han fet més plurals, són més diversificades culturalment i laboralment, a la vegada que l'especialització funcional que distingia una ciutat d'una altra és menys rellevant que en el passat: apareixen polígons d'indústries "netes" avançades en zones turístiques; grans complexos d'oficines es construeixen en ports esportius; el camp esdevé un destí turístic

fortament competitiu; l'oferta cultural d'alt nivell (òpera, museus, teatre) es descentralitza; i així successivament. Per dir-ho en dues paraules: les ciutats es diversifiquen internament, i tendeixen a ser més similars entre elles.

El govern de les ciutats, doncs, no pot ser ja el mateix. La resolució dels problemes i dels dèficits abans esmentats, ha de preocupar-se també per aquestes realitats. Si no es vol córrer el risc de quedar-se per darrere i, per tant, de tornar a experimentar fenòmens d'obsolescència en pocs anys, sembla clar que cal fer una aposta més radical, plantejant-se les característiques i el funcionament dels governs locals en els termes necessaris per a una societat (i, per tant, per a una ciutat) que ha canviat sustancialment.

IV.- Per una reconsideració de l'instrumental de la democràcia local : propostes i perplexitats.

En els últims anys no han faltat les propostes encaminades a modificar diversos aspectes de la regulació electoral i institucional dels governs locals, i després en revisarem algunes. En tot cas, però, creiem necessari retenir dos elements que considerem indispensables per acotar aquesta temàtica.

En primer lloc, el fet obvi (però de vegades oblidat) que moltes de les modificacions pensables no poden ser acordades pels propis governs locals, sinó que pertocquen a l'acció de nivells polítics i administratius superiors (centrals o autonòmics): les grans opcions pressupostàries, les polítiques descentralitzadores o les modificacions de la legislació electoral no poden ser fixades de manera lliure pels propis governants locals.

En segon lloc, i aquesta pot ser més aviat una opció del firmant, les modificacions en la configuració i en el funcionament de les institucions locals han de contemplar-se en el marc més general que hem intentat dibuixar fins aquí: per una banda, potenciar i desenvolupar efectivament el principi de l'autonomia local; en segon lloc, tenir en compte la nova realitat social en què vivim, caracteritzada per una major fragmentació social i per una major riquesa cultural.

Precisat això, podem mencionar alguns grans àmbits de possibles actuacions o reformes a considerar; com és natural, ni aquests àmbits d'acció són requisits recíprocs, ni les opcions a emprendre en cada un són propostes úniques. Cal entendre, doncs, el que segueix com camps temàtics en els que reflexionar i actuar; probablement seria raonable concebre actuacions de tipus *experimental*, acotades en el temps i en l'espai, i sense pretensions de validesa general i indefinida. Precisament la varietat de les situacions locals i la major proximitat entre institucions locals i ciutadans es presten bé a una aproximació de tipus *experimental*.

El primer gran àmbit temàtic concerneix la complexitat estructural de l'entramat institucional en què operem. En la nostra acció quotidiana és possible trobar la interacció de diversos nivells polítics i administratius: la sobreposició municipi/comarca/província/comunitat autònoma/ Estat/ Unió Europea configura un conjunt possiblement problemàtic, per extens i variat. De fet, sovint s'ha considerat útil reduir aquesta complexitat, reduint el nombre d'actors o integrant-los en unitats superiors. Una de les qüestions típiques que apareix és el del suposat minifundisme municipal: un nombre de municipis possiblement excessiu, que fa que molts d'ells siguin de tamany massa reduït i sense els recursos necessaris per a operar adequadament.

No sembla aquesta una via raonable. De fet, el nombre de municipis ha augmentat al llarg de l'etapa democràtica, però no de forma excessiva (en torn d'un centenar de nous municipis a tot Espanya des del 1978 fins al 1996). Tot i que és evident que el minifundisme obliga a plantejar mecanismes de tipus mancomunitat, no es pot llençar a la paperera una constatació: l'existència d'una autoritat democràtica propera constitueix inequívocament un element de riquesa democràtica, un elemental punt de referència per atendre problemes i dificultats de la vida dels ciutadans. La reducció des de dalt del nombre de municipis, per ajustar-los a una suposada talla ideal, podria considerar-se clarament com un retrocés en aquest aspecte.

Al contrari, es podria més... Constatàvem abans l'extensió de fenòmens de suburbialització, de generació de noves unitats residencials: això posa damunt la taula la qüestió de la generació de mecanismes de descentralització interna dels municipis. Les

tensions internes que es viuen freqüentment en municipis extensos i amb nuclis de població diferenciats haurien de poder trobar alternatives de representació i de gestió més senzilles i menys costoses que la segregació i creació de nous municipis.

Un segon bloc de temes gira en torn dels mecanismes electorals existents. Sembla clar que l'actual dinàmica genera disfuncions; per exemple, és possiblement exagerat que per sobre de 250 habitants sigui obligat un sistema electoral proporcional de llistes tancades i bloquejades; probablement, el grau de politització exigint per aquest sistema electoral només es trobi en municipis de dimensions superiors. De la mateixa manera, el tamany dels consells municipals en termes de nombre de regidors podria revisar-se a la baixa: no és cap misteri el fet que és sovint difícil per a les forces polítiques omplir tots els llocs d'una candidatura.

Amb tot, les principals preocupacions giren en torn de la forma d'elecció de l'alcalde, de la producció de majories municipals clares, i de la forma del vot. La configuració parlamentària del funcionament del ple ha plantejat sovint el perill de la inestabilitat municipal com una conseqüència del sistema electoral adoptat. Fora de casos patològics, però, no hi han hagut casos extrems d'inestabilitat local, especialment a partir de la reforma de 1991, que dificultava notablement la presentació de mocions de censura locals. Tot i així, és cert que la presidencialització de la figura dels alcaldes encaixa malament amb el seu mecanisme d'elecció. Una possible alternativa seria la de l'elecció directa de l'alcalde pels ciutadans, en paral·lel a l'elecció del consell. Una elecció directa reforçaria la figura de l'alcalde (el que potser requeriria algun reajustament en la distribució de funcions entre alcalde i ple de l'Ajuntament) i, a la vegada, permetria rebaixar la pressió per assegurar que el sistema electoral produeixi majories; seria viable combinar l'elecció directa de l'alcalde amb una major possibilitat de representació de forces minoritàries, suprimint o reduint el requisit d'un mínim del 5 % dels vots per obtenir representació.

L'altra gran qüestió referent a la normativa electoral concerneix la forma de les llistes electorals, és a dir, el seu caràcter de llistes tancades i bloquejades. Aquest element ha estat fortament criticat en els últims anys, encara que sobre tot en relació a les eleccions generals, i no pel que fa a les eleccions locals. És inevitable pensar que una eventual modificació del sistema electoral general, que permetés, per exemple, el vot de preferència dins d'una

determinada llista, tendiria a arrossegar canvis similars en el pla local. Aquí la qüestió no és la de la conveniència d una reforma d aquest tipus (respecte de la qual es pot tenir seriosos dubtes), sinó la de la seva utilitat: ¿quins problemes resoluria? Es raonable interessar-se per aconseguir un major espai d influència dels ciutadans sobre la configuració de les candidatures, però les possibles contrapartides (com ara la generació de fraccions dins dels partits, o la vinculació de candidats concrets a interessos específics) semblen contrapesar els possibles avantatges d una reforma d aquest tipus; amb la reserva, novament, de la utilització del sistema en funció del tamany dels municipis: probablement l exigència de llistes tancades i bloquejades tingui sentit en municipis grans i mitjans, però sembla poc raonable en municipis per sota de, diguem, cinc mil habitants (on les possibilitats de contacte directe i de coneixement personal dels candidats són molt grans).

L última gran àrea temàtica concerneix la generació d espais regulars de participació ciutadana, de discussió i de trobada entre governants locals, administradors i ciutadans. Sense sobreestimar ni la utilitat ni la demanda existent de mecanismes de participació ciutadana directa, sembla clar que es detecten dèficits en aquest terreny, i que, encara que sigui de forma minoritària, existeixen grups de ciutadans interessats en la seva creació. De fet, les escasses experiències registrades fins avui mostren una bona disposició i un rendiment acceptable de pràctiques com ara els nuclis de intervenció participativa, els jurats ciutadans, o similars. Probablement seria interessant, i ja possible, generar la realització de bateries d experiències d aquest tipus, de forma relativament coordinada, que permetessin extreure conclusions de major abast i d una validesa menys discutible, per, en una segona etapa, considerar la possibilitat de la seva introducció regular en certs processos decisionals importants i reiterats (com és, típicament, l aprovació dels pressupostos municipals).

Naturalment, som conscients dels riscos també implícits en aquests mecanismes, com podrien ser el segrest per part de grups interessats, o de col·lectius poc representatius del conjunt de la comunitat (els joves, els activistes, les persones més educades, etc.); però no semblen perills suficientment dissuasoris, especialment en un marc on es potenciés la figura de l alcalde i, a la vegada, s incrementés la representativitat dels Ajuntaments.

En última instància es planteja la qüestió del referèndum local. El nombre d'experiències que en tenim és encara massa limitat, i la seva referència a situacions i problemes locals molt concrets i específics impedeixen enunciar conseqüències de caràcter general. L'experiència d'altres països mostra que no es produeixen fenòmens de deslegitimació de les autoritats locals, ni d'erosió de les forces polítiques, conseqüències negatives generalment associades a les pràctiques referendàries. Es igualment evident que, pel seu cost i per la polarització que es genera, no pot tractar-se d'un mecanisme quotidià; però sembla just afirmar que hauria de ser un instrument més freqüentat per abordar qüestions complexes i on la pressió de grups d'interessos particulars pugui ser molt intensa.

L'últim aspecte que volia mencionar concerneix la utilització de mecanismes de tipus telemàtic en processos de discussió i recollida d'opinions. La generalització de l'accés als recursos informàtics, el cablejat de les nostres ciutats i la major familiarització dels ciutadans amb l'ús de xarxes informàtiques han fet concebre el somni d'una *democràcia electrònica*. És evident que en la nostra societat seria encara enormement prematur fer plantejaments concrets en aquest terreny, especialment si són de tipus ambiciós (és a dir, més enllà d'un mer butlletí municipal electrònic, consultable passivament pels ciutadans). El nombre de ciutadans amb accés és encara molt restringit i, a més, constitueixen un grup clarament no representatiu del conjunt de la societat.

Però això no ha de dur a subvalorar aquests instruments. En primer lloc, pel ritme espectacular del creixement del nombre de persones concernides; en segon lloc, per què es tracta de procediments molt àgils, que permeten generar una comunicació interactiva entre ciutadans i administracions, i entre els propis ciutadans. Taulells d'informació, grups de discussió .etc., tot i concernir només petites minories altament qualificades, poden ser àmbits de sorgiment d'idees, iniciatives i projectes, dels que de vegades els responsables polítics es senten mancats. Sense anar més lluny, els textos i comunicacions aquí presentades estan exposats en algun lloc de la xarxa, a l'espera de ser consultades i discutides pels internautes que puguin passar-hi: pot ser una primera aproximació al mètode experimental abans suggerit.



SIMPOSI

LA DEMOCRÀCIA LOCAL

cap al segle XXI

Ponència

El referèndum local

Marion Paoletti
Institut d'Estudis Polítics de Bordeus

Divendres, 21 de novembre de 1997
16.00 h



SUMARI

- 1.- ANÀLISI DE LA DEMOCRÀCIA LOCAL A TRAVÉS DE LA GÈNESI
INSTITUCIONAL DEL REFERÈNDUM**

pàg. 2
- 2.- LA DEMOCRACIA LOCAL. UN ESTAT DE LES COSES**

pàg. 14
- 3.- LA PARTICIPACIÓ DEL CIUTADÀ A FRANÇA: ESTAT DE LES
COSES DES DE LA REFORMA DE LA DESCENTRALITZACIÓ DE
1982**

pàg. 28

ANÀLISI DE LA DEMOCRÀCIA LOCAL A TRAVÉS DE LA GÈNESI INSTITUCIONAL DEL REFERÈNDUM

OBJECTIU

Aquest treball té l'ambició d'analitzar la democràcia local a través d'un angle d'atac precís i voluntàriament limitat: la gènesi institucional del referèndum local.

En efecte, la qüestió de la democràcia és, sens dubte, una de les més antigues però també de les més vastes de la ciència política. Es basa en unes teories, un ideal, uns valors. Remet, indissociablement, a uns mecanismes, unes regles de funcionament realistes i concretes. La democràcia es troba en conflicte per l'ambivalència entre el que és i el que hauria de ser. I la localització de la política no simplifica la qüestió de la democràcia, ans al contrari. Aquest treball va partir, fa quatre anys, de la intuïció de què l'estudi de la gènesi institucional del referèndum era el biaix útil i necessari per entendre la qüestió democràtica local.

Efectivament, el referèndum no és una tecnologia de participació com les altres. Es basa en el mateix gest electoral que aquell en què es basa la representació, la desposseïció del poder dels governats als governants: la introducció d'una butlleta dins una urna. És l'única tecnologia de participació que associa les funcions de participació i de decisió. Pren seriosament la idea de participació, molt important a nivell local per múltiples raons. El referèndum és en mig de la distància entre el ser i l'hauria de ser democràtic i obliga a aquesta distància a parlar.

Si l'estudi del referèndum és susceptible d'aclarir un cert nombre de punts de la democràcia local, la qüestió de la seva codificació, de la seva acceptació dins l'ordre simbòlic oficial ofereix, d'altra banda, una segona forma d'entrada que completa la primera. De tota manera, li és indissociable en la mesura en què els debats sobre la seva codificació són part integrant de la història del referèndum local.

La qüestió de la gènesi i de l'ús del dret sempre és una estratègia de recerca rica per analitzar els fenòmens polítics. Sobretot quan es tracta de la institucionalització de les regles del joc polític local, de la gènesi de la política pública institucional de la democratització local i, per sobre de tot, del referèndum. L'observació ens remet, en efecte, a dues qüestions essencials del dret:

-en primer lloc, als efectes de la forma jurídica. Estem en posició de mesurar l'eficiència del dret que se suposa que forma part dels usos locals. També cal entendre la gènesi del dret en un sentit ampli, buscant la manera a través de la qual els elegits, els prefectes, les associacions i els jutges s'apropien el nou dret.

-en segon lloc, la gènesi del dret participatiu i referendari remet als mecanismes de producció del dret i, d'aquesta manera, ens situa al centre dels mecanismes d'imbricació de les escenes locals i nacionals, a través del cúmul de mandats (encara que no només a través del cúmul de mandats: la impossible separació de poders en poder legislatiu nacional i poder dels dirigents de les col·lectivitats locals descentralitzades explica una bona part de les especificitats franceses de la democràcia local i de la història caòtica del referèndum).

Semblaria, doncs, que seguir la història discontinua d'aquest element de legislació ens proporcionaria un fil conductor precís per seguir els debats, les interaccions, les lluites que es desenvolupen a l'entorn de la definició legítima de la democràcia local en un moment donat. Per caracteritzar la situació d'aquest instrument tenint en compte allò que és susceptible d'aportar a l'anàlisi, he utilitzat el terme analític de René Louraud (1) que diu que la idea de codificació del referèndum, durant molt de temps, ha estat doblement desviada dins dels sistemes locals.

Aquest treball, doncs, segueix el rerefons de la història discontinua del referèndum local essencialment a partir dels anys 50, tot i que es permet algunes incursions en el passat. S'estudien en particular alguns moments visibles:

-la problematització de la democràcia local a partir dels anys 50.

-la desaparició, el 1982 i durant deu anys, de tota codificació de la participació, a part d'algunes disposicions puntuals i malgrat l'anunci del 1982 per part del legislatiu d'una gran llei sobre la participació.

-la gènesi del capítol de la llei sobre la participació, el 1992, dins la llei A.T.R. i la codificació dels referèndums sota una forma consultiva i controlada pels elegits; una llei que, certament, autoritza, però sobretot prohibeix i emmarca.

-finalment, el salt cap a l'impensable d'allò que era fins llavors pensable i debatible a dins del camp polític amb la innovació institucional de la iniciativa popular el 1994/95.

Aquestes evolucions són preses com a indicadors dels canvis que intervenen en les representacions dels homes polítics que s'encarreguen de la democràcia local, del que és debatible, legítim i necessari en un moment donat. La problemàtica es construeix al voltant d'una paradoxa: com els localment elegits han acabat acceptant allò que en un principi "no volien" (essent el referèndum contrari a la lògica estrictament representativa sobre la qual s'ha construït el govern local) i que "tenien mitjans per a refusar" (l'acumulació de mandats els assegurava el domini de la definició de les regles del joc polític local). En el decurs del treball, doncs, es tractarà de veure com la percepció del referèndum ha evolucionat progressivament, sobretot a favor d'una nova norma (la participació) i ha suposat la inflexió correlativa d'algunes pràctiques, però també com la seva hostilitat persistent a qualsevol forma de codificació ha deixat pas a una progressiva acceptació de l'esmentada participació.

La lògica de construcció del pla s'ha basat en el canvi: canvi de referència de la democràcia local en primer lloc; canvi també de les pràctiques referendàries, la qual cosa porta a una anàlisi dels referèndums que s'han produït en els darrers 25 anys; i canvi institucional, finalment, basat en una política pública de codificació del referèndum en lleis recents (lleis de 1992 i 1995).

MÈTODE

No insistiré en els mitjans d'observació utilitzats. Diré simplement que el tema obliga a tenir en compte elements de diverses direccions dins de l'ordre polític i l'ordre jurídic, a interessar-nos tant per les representacions, els discursos, la preparació i l'ús del dret com per les pràctiques i les seves evolucions.

He treballat també amb materials diversos i d'estatus molt diferents:

-les revistes que llegeixen els elegits locals, els resums dels congressos de l'A.M.F., els debats parlamentaris.

-els programes municipals dels partits polítics, les posicions internes i externes dels partits, les preses de posició individuals, els llibres polítics.

-els projectes de llei, els decrets, la jurisprudència i la doctrina, els controls efectuats pels jutges i les prefectures, els autes de proposició de llei.

-pel que fa a les pràctiques, es podia disposar d'algunes enquestes sobre les pràctiques de participació (2). El referèndum era molt desconegut.

Allò més important del treball de camp consistí en la realització d'una enquesta a tots els alcaldes que havien realitzat algun referèndum després de 1982. En un primer moment es van censar tots els referèndums produïts després de 1971. Posteriorment, es va passar un qüestionari a tots els alcaldes que havien realitzat un referèndum després de 1982.

El qüestionari va ser construït amb l'ajut de l'equip del CRAPS de Lille, en el decurs del seminari d'estiu de 1993 que tractava de l'enquesta per qüestionari. Es tracta de 34 preguntes, la major part de les quals són obertes. Tracta de captar successivament les diferents etapes del referèndum. La primera part tracta de la decisió d'organitzar una consulta referendària (qui té la idea, perquè, quina és la situació prèvia sobre el tema del referèndum entre la població i entre el consell municipal?). La segona part fa referència a la definició del procediment donat per l'alcalde davant els electors (ha precisat que es tracta d'una petició d'opinió? s'ha compromès a seguir els resultats sorgits de les urnes?) La tercera part tracta la campanya del referèndum (apreciació del clima, mitjans de propaganda mobilitzats per uns i altres, posició d'uns i altres). La quarta part tracta el vot pròpiament dit (resultats, qualitat dels votants, forma de votació). La cinquena part intenta captar les conseqüències de la consulta (decisió presa, recursos possibles, conseqüències polítiques possibles a dins del consell municipal, apreciacions sobre l'experiència). Finalment, l'última part agrupa les variables d'identificació en diverses direccions (mida del municipi, composició i referències de força dins el consell municipal, hàbits participatius dins el municipi, data d'elecció de l'alcalde).

Finalment, vaig participar en una enquesta a la sortida de les urnes a Bordeus, realitzat per l'Institut d'Estudis Polítics, arrel de la primera volta de les eleccions municipals de juny de

1995. S'hi van afegir dues preguntes sobre els referèndums municipals. El tractament de les respostes aporta unes indicacions precises sobre la percepció que tenen els electors sobre el procediment.

El fet de tractar el referèndum local, el seu funcionament concret, abans i després de la intervenció del dret i de la història caòtica de la seva codificació, permet aportar algunes conclusions sobre la democràcia local.

APORTACIONS

1. La distància entre l'ésser i l'hauria d'ésser democràtic, a nivell local, ha augmentat.

La democràcia representativa local funciona en base a una falsa apariència de participació. Això no és, certament, patrimoni del que és local, però, si fem un repàs del funcionament dels sistemes locals, aquesta falsa apariència hi és present de forma exacerbada, tenint en compte el rol que té la participació en la legitimació local i el que aquesta és realment. Per comparació amb la democràcia nacional o amb les altres democràcies locals occidentals, ha augmentat la distància entre la radicalitat i l'artificialitat del discurs participatiu local.

Siguin quins siguin els actors amb alguna cosa a veure amb la democràcia -i són nombrosos-, tots imputen al local una vocació particular en matèria de democràcia, essencialment a través de la participació dels ciutadans. La democràcia local se suposa que és autèntica, eficaç, natural, propera a l'ideal rousseunià. Això és cert sobretot a nivell del municipi i el primer capítol es dedica a inventariar les raons d'aquesta assimilació entre el municipi i la democràcia i a veure la solidesa d'aquesta assimilació.

Es poden identificar tres fluxos discursius principals: descendent, del nivell central al nivell local, ascendent, del nivell local al nivell central, i intern als sistemes locals. No detallarem aquí els mecanismes de producció d'aquest discurs. Assenyalem només que el discurs participatiu està dotat d'un doble estatut: és tant un discurs de legitimació del poder com un discurs de reivindicació i de protesta davant del poder. En un terme mig, assistim a una consolidació mútua d'aquests discursos, amb el pas d'una funció desestabilitzadora a una

funció estabilitzadora, com en el cas de la negociació de la descentralització. Concretament per al cos d'elegits locals, que configuren la identitat més afavorida del camp polític, la participació és un recurs fonamental davant l'Estat i dintre dels sistemes locals.

La defensa de l'assimilació municipi/democràcia, sobretot a través de la lluita contra la codificació de la participació, és assimilada pels elegits locals en defensa dels seus interessos vitals. Dins dels sistemes locals, el discurs participatiu juga un rol en augment de denegació i ocultació dels mecanismes concrets de funcionament. L'elecció és la base del poder, com en la representació nacional, però la representació local no es beneficia de les justificacions de la primera. Per reprendre l'essencial, els elegits locals no són els representants d'una entitat abstracta, la nació, per a la qual es presenten voluntàriament i la fan existir, sinó els representants d'un cos social ben concret, que existeix abans de l'acte de representació, com a mínim per al petit municipi.

Així que l'elecció passa, es planteja el conflicte: el model d'una democràcia comunitària construïda al voltant de la idea de deliberació col·lectiva que s'ha portat endavant. Aquesta imatge permet un sistema reticular integrat, descrit altres vegades pels politicòlegs, en el qual es neutralitzen les associacions, es marginen els partits i l'oposició no té els mitjans jurídics o militants de la seva existència.

A través del treball de diversos actors, compromesos amb diferents paisatges i amb diverses lògiques d'acció, la participació adquireix l'estatut de norma local (a part de ser una norma democràtica), d'institució cognitiva, com dirien sens dubte els institucionalistes. Al mateix temps, la participació dels ciutadans es manté en uns marges estrets. En nom d'aquesta evidència de la participació dels ciutadans, el sistema local s'allunya molt de les convencions democràtiques que es raonen en termes de repartició institucional dels poders o en termes de funcionament dels espais públics locals.

La política pública institucional de democratització local, a França, és embrionària, ja que la producció del dret local és fonamentalment autonormativa per als elegits locals. La comparació amb l'arsenal jurídic dins les altres democràcies locals occidentals assenyala que el cas francès és una excepció. Però en canvi el dret, inclús quan té per objecte prohibir i

emmarcar, produeix uns efectes de licitació, com ho mostra l'augment de referèndums des de 1992.

Durant molt de temps, aproximadament fins el 1994, el rebuig dels referèndums i de la seva legalització va ser assimilat pels elegits locals com a defensa dels seus interessos vitals. Aquesta tècnica genera en els elegits locals un rebuig visceral, gairebé irracional si tenim en compte els beneficis polítics obtinguts pels pocs alcaldes que el van utilitzar. El millor terme per a caracteritzar la situació dels actors que, per una banda, valoren la participació permanent, autèntica, i que al mateix temps demostren un rebuig visceral d'aquesta tècnica aprofitable, és el terme de dissonància cognitiva elaborat per León Festinger (3). Els actors no poden reduir aquesta dissonància, rebutjar aquest procediment que planteja pertinentment el problema del funcionament de la institució municipal, sense desenvolupar un mínim d'estratègia i d'argumentació. Hem identificat quatre comportaments per rebutjar aquest procediment: l'ocultació (se'n parla poc, sobretot en els programes dels partits), l'exclusió (es rebutja la codificació en nom de la pràctica suposadament viva), la desqualificació activa per la seva dramatització, per la seva presentació a partir d'usos possibles més que d'usos reals, i la desqualificació passiva per abandonament als partits extremistes o marginals.

El sistema local funciona de forma molt personalista i centralitzada en la persona de l'alcalde, inclús si aquest ha estat durant molt temps relacionat amb un sistema d'obligacions recíproques amb moltes associacions i medis socioprofessionals. El seguiment de les decisions referendàries il·lustra bé aquesta personalització. La decisió referendària no és una decisió de majoria efectiva en el sentit que l'entén Pierre Favre (4). És una decisió manipulada i controlada per l'alcalde des de la iniciativa fins als resultats. Dins la gairebé totalitat dels casos, els resultats van en el sentit desitjat per l'alcalde i ben lluny dels resultats que aquest obté en les eleccions municipals.

Per comparació amb els costums referendaris locals a l'estranger i amb els costums nacionals francesos, com a mínim a partir dels referèndums de De Gaulle, els referèndums francesos són els únics que segueixen essent molt plebiscitaris. En la matriu de variació funcional dels referèndums establerta per G. Smith, són els únics que ocupen l'espai dels

referèndums que, al mateix temps, són controlats i tenen uns efectes pro-hegemònics en els sistemes.

L'ambivalència entre l'ésser i l'hauria d'ésser democràtic s'accentua a nivell local. Aquesta distància i el joc a partir d'aquesta distància són possibles gràcies a la intervenció d'una tercera dimensió, el possible. La falsa apariència de participació consolidada descriu en gran part la democràcia local.

2. El canvi institucional assenyalava una evolució de la democràcia local.

Sembla que assistim, sota el doble efecte de la descentralització, per una banda, i de l'evolució més general de la democràcia, per una altra banda, a una modificació de la democràcia local. En concret, les particularitats franceses que ens havien cridat l'atenció a l'inici d'aquest treball han desaparegut: els referèndums han estat legalitzats des de 1992. La seva pràctica ha augmentat. Inclús hi ha, en el dret francès, des de 1995, una definició extensa, ja que els elegits locals van crear jurídicament la iniciativa popular, fins llavors inexistent, impensable i sistemàticament descartada.

La Descentralització

La reforma de la descentralització va suscitar un gran escepticisme pel que fa a la "democràcia local". Però no sembla que sigui convenient prendre a la lleugera el gran canvi institucional que ha suposat la descentralització, sobretot per la responsabilització dels elegits i la transferència de competències.

Dins l'ordre descentralitzat no estabilitzat, que es va construir, la complexificació, l'opacificació del sistema de decisió, sobretot a través del creuament de finançaments, és sens dubte una tendència desordenada. A priori, sens dubte, no és favorable a la participació dels ciutadans. Però està al mateix nivell que una responsabilitat personal dels alcaldes molt acusada, de la qual ells són plenament conscients. Aquesta evolució els incita a fer visible el vincle representatiu, a fer incontestables les decisions locals.

A partir, aproximadament, de 1988, s'observa, dins les revistes dels elegits locals, un interès en augment per les tecnologies de participació. Al mateix temps, aquestes tecnologies

canvien de sentit. Ja no es tracta del comitè de barri, l'associació, les comissions extramunicipals, o no solament, com als anys 70, sinó de qüestionaris, sondejos i enquestes. En resum, tecnologies descendents i directes, que no s'adrecen tant a l'habitant com a subjecte dins els grups, sinó a l'individu, a l'elector...

El local s'acosta a unes tecnologies fins ara desenvolupades centralment. Hi ha una mena d'unificació amb el mercat central, inclús quan persisteixen les característiques pròpies. Es poden comparar aquestes evolucions al model de democràcia contínua desenvolupat per Dominique Rousseau, tenint en compte, però, que, contràriament al que aquest ha descrit, localment no hi ha espai polític, de competència sobre el monopoli de la voluntat general. Aquestes tècniques són personalment controlades per l'alcalde. Si s'endega l'existència d'una opinió pública local, aquesta està estrictament dins el domini de la competència de l'alcalde, que conserva intacte el seu monopoli d'interpretació de la voluntat general.

Aquestes tecnologies reforcen la personalització del poder en mans de l'alcalde, en la mesura en què aquesta l'allibera parcialment de les molèsties pròpies del joc entre els representants. Durant molt de temps els alcaldes no han percebut la participació dels diversos representants (associacions, medis professionals) com a solament compatible amb l'exercici de la democràcia representativa. Aquest joc entre representants estava en la base del seu poder inclús si aquests estaven parcialment dominats per les condicions de la seva dominació. Amb l'apropiació progressiva de la descentralització, hi ha una evolució de la percepció de les formes eficaces i legítimes de participació.

L'acceptació del dret de 1992 en les formes en què es va negociar no l'entendriem sense referir-nos a aquest canvi local. La definició de referèndum com d'una consulta, estrictament controlada per l'alcalde i la seva majoria, en la qual el vot té un valor oficial inferior a la voluntat de l'elegit, que conserva intacte el seu poder d'interpretació de la voluntat general, s'inscriu dins d'aquesta evolució. La diferència de naturalesa amb un sondeig, els resultats del qual fossin fets públics, s'atenua. Cal dir que els alcaldes, sovint, estan en posició d'assegurar la compatibilitat de les definicions jurídiques de la democràcia local amb les pràctiques localitzades. La innovació institucional de 1994 és més que remarcable.

La democràcia

El 1994, el cos d'elegits locals, col·lectivament, sigui quin sigui el tamany dels municipis i la tendència política, consagren amb una llei el principi de la iniciativa popular. El canvi és notable: ja no es tracta de valorar una participació artificial, controlada pels elegits i limitada a l'exercici d'una influència sempre susceptible de manipulació; sinó de donar testimoni de la seva bona voluntat democràtica, de crear oficialment una tecnologia "autèntica" de democràcia directa, susceptible de tornar a qüestionar, parcial i temporalment, la desposseïció política.

Des de la seva posició, els politicòlegs han manifestat un profund pudor a l'hora d'examinar la substància i la hipòtesi d'una "crisi de representació". Sembla que l'ús d'aquesta figura forma part del mateix funcionament de la democràcia representativa i contribueix, finalment, a la consolidació de la representació. I és cert que l'examen d'aquest discurs entre finals dels 50 i la descentralització consolida aquesta conclusió i crida a la prudència.

Ara bé, nombrosos indicadors assenyalen una crisi de representació. Es mostra clarament en els estudis qualitius i en l'examen del vot de les últimes eleccions municipals. Sigui quina sigui la realitat de "la crisi de la representació", aquesta categoria ha modificat recentment la percepció dels seus interessos que tenen els elegits locals. La defensa de la democràcia representativa no passaria més per una acumulació mecànica de poders electius, sinó per un qüestionament parcial i controlat de la desposseïció. Els debats de 1994/95 al Parlament són totalment reveladors d'aquesta evolució en la percepció de la qüestió democràtica local. També les discussions al si de l'A.M.F. i les revistes sobre els elegits en l'època de les municipals (sobretot per comentar l'abandonament del 40% d'alcaldes). Els alcaldes tenen la sensació que el seu poder és cada cop més qüestionat i allò que sembla haver caracteritzat, segons ells, l'últim mandat, són les mobilitzacions puntuals, en lloc de les associacions integrades.

La democràcia es re-problematitza, i la democràcia local en particular. Els elegits locals són requerits pels successius governs per ocupar-se d'un problema per al qual, històricament, s'han considerat qualificats. Els interessos dels elegits locals no són immòbils i la figura de la democràcia local no està fixada per sempre.

No s'ha d'excloure la possibilitat que la participació esdevingui una norma pragmàtica efectiva en els espais polítics locals. No es pot dir si aquesta evolució és conjuntural o estructural. Però hem de constatar forçosament un augment sensible del nombre de referèndums locals. La meitat dels referèndums que s'han produït després de 1982, han tingut lloc entre 1990 i 1993. Es difícil determinar en quina mesura aquest augment és conseqüència dels efectes de llicitació jurídica i en quina mesura ho és de l'evolució de la democràcia dins la descentralització.

En qualsevol cas, podem dir que el canvi sociològic i el canvi institucional estan relacionats tant en la seva gènesi com en els seus efectes.

NOTES

(1) René Lourau, L'analyse institutionnelle, Paris, Les Editions de Minuit, 1976, p. 282. René Lourau, L'analyseur LIP, U.G.E., col·lecció 10/18, 1974

(2) Sobretot "Faire vivre la démocratie locale", enquesta realitzada pel CRESOL par a l'A.M.G.V.B.F. amb motiu de la quarta trobada sobre qualitat urbana, Sotteville-les-Rouen, 21 i 22 de maig de 1992

(3) Leon Festinger, Les methodes de recherche dans les Sciences Sociales, Paris, PUF, 1974

(4) Pierre Favre, La décision de majorité, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, p. 12

(5) G. Smith, "The functional properties of the referendum", European Journal of Political Research, 4, 1976

LA DEMOCRÀCIA LOCAL. UN ESTAT DE LES COSES

I. Un analitzador de la democràcia local.

La qüestió de la democràcia local és, sens dubte, una de les més antigues però també de les més vastes de la ciència política. Es basa en unes teories, un ideal, uns valors. Indissociablement, remet a uns mecanismes, unes regles de funcionament concretes i realistes. L'estudi de la democràcia local es troba, a més, confrontada a l'assimilació activa que es produeix entre municipi i democràcia. Les condicions morfològiques de proximitat (un nombre d'habitants definit en un territori delimitat) fan virtualment possible l'apropament de l'ideal democràtic del poder al poble. El possible travessa sempre la qüestió de la democràcia local, neutralitzant d'alguna manera la tensió entre l'ésser i l'hauria d'ésser. Que l'ideal democràtic sigui imaginable és suficient per a donar la imatge de municipi democràtic. I aquesta mena d'evidència té el poder pròpiament màgic de cloure el debat i tancar la democràcia local en ella mateixa.

La democràcia local no es deixa captar fàcilment. Si es pretén establir un estat de la qüestió, és útil i necessari usar un instrument d'anàlisi, una eina de descobriment.

L'existència, nova, d'un dret de referèndum local, és un analitzador privilegiat de la democràcia local en el sentit que li dóna René Lourau: cadascun dels termes, el referèndum, el dret a la participació, és d'alguna manera exogen al sistema local, desviat. Assumeixen, cada un a la seva manera, la resposta de l'organització: són atípics i anormals, i és això el que els confereix l'estatus d'analitzadors. També són en disposició de "revelar l'estructura de la institució, de provocar-la, de forçar-la a parlar" (1).

Que el referèndum sigui atípic en el sistema local no ofereix gaires dubtes. Entre desembre del 71 i desembre del 93, no es poden comptar més de 200 referèndums municipals. D'entre els 36.000 municipis francesos, la propensió només és calculable a nivell infinitesimal (2). En relació amb altres tècniques de participació dels ciutadans, el referèndum

és l'única tecnologia que associa les funcions de participació i de decisió. A més, el desig de fer participar els ciutadans no va més enllà de la voluntat de tornar-los el dret de prendre la decisió. El referèndum es basa en el mateix gest electoral que allò en què es basa la representació política, la transferència del poder dels ciutadans als elegits. Remet la sobirania original al seu estadi primitiu, entre dues eleccions. Es pren seriosament el discurs participatiu i la idea de participació local.

La qüestió de la seva codificació, del seu reconeixement dins l'ordre oficial, li és al mateix temps indissociable i comparable. La història del referèndum local és, en primer lloc, la història de les lluites al voltant de la seva codificació. Mentre que el procediment ha estat consagrat dins l'ordre jurídic de les democràcies occidentals en dues grans èpoques, a finals del segle XIX i a meitat del XX, la història francesa d'aquesta codificació sembla singularment tardana i discontinua. Després d'una prohibició explícita d'aquesta pràctica local per part del ministre de l'Interior, M. Constans, el 1989, i de dues reconsideracions del Consell d'Estat, el 1905 i el 1909, els moments de lluita per aquesta codificació es van accelerar: el 1978 i el 1979, el govern de Raymond Barre no accepta la legalització. No és fins el 1992 que per primera vegada s'accepta l'oficialització del procediment dins l'ordre jurídic, sota una forma mínima i restrictiva, a part del cas particular de 1971 sobre la fusió de municipis. Després, ràpidament, el 1995 es va renegociar una definició "a priori" extensiva del procediment, donat que la iniciativa popular, fins llavors impensada i impensable, havia estat admesa. Aquestes dates, 1978, 1992 i 1995 aporten uns indicadors visibles de les lluites que es desenvolupen al voltant de la codificació i de la definició del referèndum, però tampoc hem de perdre de vista els moments de no-codificació, sobretot entre 1982 i 1992.

Si el referèndum és gairebé insòlit en l'ordre de la democràcia local, l'existència d'un ordre codificat per a la participació dels ciutadans tampoc no és banal. La intervenció d'una llei sobre la participació dels ciutadans, els efectes d'oficialització i de normalització que comporta, són percebuts com una manera de trencar perillosament l'assimilació entre municipi i democràcia. Aquesta codificació és considerada com a contrària als interessos de la professió política fins al punt que, estudiant la participació local, Bernard Pouyet, amb el seu equip, va concloure que aquesta codificació era impossible (3). La democràcia ha de mantenir-se encaixada en el municipi. La participació no ha d'amenaçar la representació. I,

com subratlla Daniel Gaxie, *"l'autonomia del medi polític no es manifesta mai tan clarament com quan tots els seus membres actuen de forma concertada i intervenen per preservar les condicions de l'exercici legítim de la seva activitat representativa"* (4). Els mecanismes de determinació jurídica de les regles del joc polític local fan improbable el vot d'una llei sobre la participació i encara més sobre el referèndum local. També cal adonar-se de l'èxit de la codificació el 1992 i encara més el 1995. L'admissió progressiva del referèndum en l'ordre simbòlic i oficial ens informa de les variacions de les representacions i dels interessos relatius a la democràcia local. Les lluites al voltant del dret al referèndum poden ser considerades com a indicadors pertinents per captar la successió de factors i de lluites al voltant de la democràcia local. L'èxit de la codificació del referèndum local posa de manifest una paradoxa, una transformació de la democràcia, un canvi dialèctic entre l'ésser i l'hauria d'ésser democràtics.

Fer un seguiment dels referèndums locals, de les seves pràctiques, de la seva legalització i de les condicions socials i polítiques que els han fet possibles, és susceptible de permetre una comprensió raonable de la democràcia local. Aquesta seria la intenció d'aquesta recerca.

II. La pràctica referendària local.

El referèndum municipal va ser, durant molt de temps, desconegut. Per tant, la part fonamental del treball de camp va consistir en la realització d'una enquesta, realitzada el desembre del 93, a tots els alcaldes organitzadors de referèndums.

Es va realitzar una enquesta per qüestionari a tots els alcaldes (129) que havien realitzat un referèndum a partir de 1982, sabent que un cert nombre no haurien estat reelegits després de 1983 i 1989. Els diaris de campanya, el material electoral i els resums de les sessions relatives al referèndum van ser demanats als alcaldes, al mateix temps que se'ls enviava el qüestionari. 76 alcaldes van respondre de forma suficient per tal de poder explotar les seves respostes. La taxa de respostes després de la primera passada va ser d'un 39%. Després d'un relançament, un mes després del primer enviament, la taxa va passar a un 59%.

Un dels riscos que es podia derivar de l'elecció del qüestionari com a tècnica d'enquesta era el deixar de banda els referèndums problemàtics, els referèndums "de crisi", els casos en els quals l'alcalde no havia controlat el procediment. Aquest obstacle pot ser salvat per l'aportació de la premsa, ja que els periodistes tendeixen a consagrar articles a experiències originals produïdes en situació de conflicte. El qüestionari es compon de 34 preuntes, la major part de les quals són obertes. Intenta captar successivament les diferents etapes del referèndum. La primera part s'interessa per la decisió d'organitzar una consulta referendària (qui va tenir la idea, per què, quina era abans la situació de l'objecte del referèndum entre la població i dins del consell municipal?). La segona part fa referència a la definició del procediment dut a terme per l'alcalde davant dels electors (va precisar que es tractava d'una petició d'opinió? es va comprometre a seguir els resultats sorgits de les urnes?) La tercera part tracta de la campanya del referèndum (apreciació del clima, mitjans de propaganda mobilitzats per uns i altres, posicions d'uns i altres). La quarta part aborda el vot pròpiament dit (resultats, qualitat dels votants, forma de votació). La cinquena part intenta captar les conseqüències de la consulta (la decisió presa, els recursos possibles, les conseqüències polítiques eventuais dins el consell municipal, les apreciacions sobre l'experiència). Finalment, una última part agrupa les variables d'identificació en diverses direccions (mida del municipi, composició i relacions de força dins el consell municipal, hàbits de participació del municipi, data d'elecció de l'alcalde).

De l'observació es pot concloure que sembla que els referèndums estan ben dominats pels alcaldes, des de la iniciativa fins als resultats.

La iniciativa popular modera l'actuació de certs representants locals a Occident: a Alemanya, a Suïssa, als Estats Units, al Quebec... A França la iniciativa popular és insòlita. En un país on aquesta es rebutja fora del políticament pensable, no pot formar part dels hàbits participatius col·lectius. Si bé els alcaldes diuen que reben un gran nombre de peticions sobre diversos temes, dos o tres cada dia, segons va dir Robert Poujade al Parlament (5), són molt estranyes les peticions que demanen l'organització d'un referèndum. Només s'ha trobat un cas d'iniciativa popular que demanava al consell municipal l'organització d'un referèndum. De vegades algunes associacions s'encarreguen de l'organització material d'un referèndum anomenat "salvatge". Donat que sovint fan referència a un projecte exterior, per exemple la

implantació d'una fàbrica de tractament de residus industrials, aquests referèndums reben el recolzament implícit o explícit de l'alcalde.

L'alcalde, amb excepcions, mai no es deixa imposar un referèndum per la població. En gairebé tots els casos, els alcaldes s'atribueixen personalment la idea d'organitzar una consulta referendària. Quan es produeix un referèndum, els alcaldes es comprometen, en un 80% dels casos, amb una de les solucions proposades. Defensen activament un dels termes de l'elecció. I l'opinió de l'alcalde normalment és seguida pel vot. Aquesta propensió manifesta del vot referendari a seguir l'opinió de l'alcalde és vàlida per a municipis de qualsevol mida. Només hi ha set casos en els quals la solució proposada per l'alcalde no va ser adoptada pels votants. D'altra banda, en el vot referendari es manifesta la prima a l'alcalde: hi ha una distància de més d'un 10% entre el percentatge de vots obtinguts per l'alcalde en les eleccions municipals i el percentatge obtingut per la solució que ell preconitza. Aquesta desviació majoritària del vot referendari s'explica al mateix temps per la formulació de la qüestió, les modalitats de resposta proposades (en un 70% dels referèndums, l'elecció es limita a una alternativa entre l'acceptació o el rebuig d'un projecte), la campanya activa de l'alcalde, que promet al mateix temps el dispositiu referendari i la solució que defensa, i la retirada, sovint, de l'oposició, política o associativa, de la campanya referendària. Tot i que existeixen excepcions remarcables (6) en la majoria de casos, abans mateix de la campanya del referèndum la decisió sembla predeterminedada.

L'escassetat dels referèndums remet a una imatge persistent: la d'haver de resoldre qüestions particularment controvertides. Ara bé, aquesta imatge està molt allunyada dels costums locals. La immensa majoria de referèndums municipals es donen en contextos assossegats. Convé, al mateix temps, fer notar que una mateixa forma de mobilització, l'oposició activa d'una associació sobre una qüestió, suscita abans l'organització d'un referèndum en els municipis petits que en els grans.

Donat el control dels alcaldes sobre el procediment, les raons de l'existència d'un referèndum han de buscar-se en els objectius que aquells es plantegen. Des d'aquest punt de vista, convé destacar la diferent naturalesa de dues categories de referèndum que denoten inspiracions i motivacions molt diferents: aquells que s'orienten a l'exterior i aquells que

tenen una vocació estrictament interna. Prop d'un terç dels referèndums s'orienten a l'exterior. La seva finalitat no és una decisió interna, sinó fer pressió sobre l'Estat. Aquest cas es pot donar, per exemple, quan es tracta d'un projecte municipal al qual s'oposa la prefectura. La qüestió pot afectar també un projecte exterior, d'una empresa pública, del ministeri del medi ambient, de transports o d'equipament de la prefectura, al qual s'oposa el municipi. El referèndum pot ser, finalment, una forma d'interpel·lar el govern o inclús un altre col·lectiu local. Aquests referèndums no tenen l'objectiu de prendre una decisió, sinó de mostrar una posició. Una part no negligible d'aquests referèndums externs associa diversos municipis al mateix temps. L'essencial dels referèndums que es produeixen en diversos municipis al mateix temps és que fan referència a un objecte exterior, fora de les competències municipals. La majoria dels municipis organitzadors de referèndums externs són municipis petits. Aquests referèndums externs expliquen una altra dimensió de la part important presa pels petits municipis en la pràctica referendària. La gran majoria tracten d'objectes interns i tenen una vocació estrictament municipal. Més enllà de les diverses raons que evoquen els alcaldes, els referèndums interns tenen sempre l'objectiu de prendre i legitimar una decisió. Ja sigui que els alcaldes organitzin un referèndum sobre una qüestió considerada important, sobre un factor controvertit de la campanya municipal, per implicar els electors en els costos fiscals, per denunciar un conflicte o per ajudar-los a decidir, els referèndums fan que la decisió sigui considerada sempre apropiada i legítima. Com que és considerada com l'opinió de la majoria, gaudeix d'una autoritat incontestable.

El referèndum és l'únic procediment de participació que associa, gràcies al vot, les funcions de participació i de decisió. Però no produeix una decisió efectiva (7). El referèndum no té una funció de complement dels sistemes representatius. Com a màxim ha fet la funció derivativa, una recreació que consolida la representació. Malgrat els beneficis polítics que n'obtenen, els alcaldes són fonamentalment hostils a aquest formidable multiplicador de legitimitat durant el seu mandat, la qual cosa demostra la seva desconfiança visceral davant la irrupció del sufragi universal entre dues eleccions. Molt més a nivell local que a nivell nacional, la participació "efectiva", inclús quan constitueix un recurs per a la democràcia electiva, és percebuda com un perill per a la democràcia representativa, del qual cal protegir-se. Es ben bé una particularitat exacerbada localment, ja que França és, a més, un dels països que més utilitzen els referèndums dins el marc nacional, des de 1945 (8).

III. Democràcia i referèndum local: una incompatibilitat genètica.

Els successius debats sobre l'eventual codificació dels referèndums municipals assenyala un rebuig sobtat, espontani i repetitiu dels alcaldes-parlamentaris a reconèixer el referèndum municipal com a tecnologia normal de participació. Els elegits locals despleguen diferents comportaments per rebutjar, fora del nivell oficial, aquest procediment que posa el problema del funcionament de la institució municipal: l'ocultació (se'n parla relativament poc, sobretot en els programes municipals dels partits i en les obres polítiques sobre la democràcia local), l'exclusió (el referèndum es presenta com un ús local, la qual cosa autoritzà a refusar la codificació, el 1978, sobretot en nom de la pràctica local), la prohibició (els elegits locals-legisladors imposen la seva interpretació de la Constitució, segons la qual el referèndum decisonal local no és conforme a la Constitució; la codificació de 1992 és més un procés de tancament i de prohibicions que d'autorització) i la desqualificació (desqualificació activa per la seva dramatització, la seva presentació a partir dels usos possibles més que dels usos reals, o desqualificació passiva, per l'abandonament als partits extrems o marginals). El referèndum municipal genera entre els elegits una forma de malestar, una situació de dissonància cognitiva, com diria León Festinger (9).

El referèndum municipal és al mig de la contradicció democràtica local, de la distància que existeix entre la importància de la ideologia participativa localment i el grau de realitat que sembla conferir-se-li. Davant els discursos sobre la participació, el referèndum és al mateix temps poc i molt. Es poc: només pren seriosament el discurs participatiu, però no transfereix poder de decisió. Representa molt: es pren seriosament el discurs participatiu, hi ha votació. Es poc, mesurat segons els principis democràtics. Es molt, davant les formes de participació que els alcaldes intenten promoure.

La ideologia de la participació és important a nivell local. Diversos actors, amb diferents configuracions, imputen al local una vocació particular en matèria de participació local. La participació és una norma local, a més de ser una norma democràtica. I la participació juga un rol essencial en la legitimació de la representació local. El règim representatiu local es basa en les mateixes justificacions que la representació nacional. Es tracta d'una concepció de la representació molt propera a les definicions de la Tercera i la

Quarta República, calcada al pla local, sense que la construcció filosòfica de la justificació de la representació nacional sigui ni transposada ni transposable. Per tornar a l'essencial, els representants locals no són els representants d'una nació abstracta que se suposa que encarnen, sinó els representants d'un cos social ben concret que existeix abans que l'acte de representació, com a mínim per al petit municipi. Sens dubte, en l'afecte visceral dels elegits locals per la representació política en allò que té de més clàssic i més tancat cal veure-hi una de les conseqüències de les febleses intrínseques a la representació política local. En els governs locals, la posada en pràctica de la participació, de la discussió, de la concertació i de la deliberació és més alta. L'important és discutir, en les trobades amb les associacions, les comissions extra-municipals, els vells, els joves, les dones agrupades en comitès i eventualment els comitès de barri. Així que passen les eleccions, el conflicte s'esvaeix i es valora el model unitari de decisió col·lectiva. Els alcaldes són molt favorables al model atenès o rousseaunià de la democràcia, però no pel que fa a les seves implicacions democràtiques directes, sinó pel que fa al seu postulat comunitari.

El model valorat de la decisió local, col·lectiva i deliberativa, s'inscriu dins el marc investigat de la democràcia comunitària. S'acosta a l'exigència democràtica d'unitat i li confereix la seva suposada autenticitat a la democràcia local. Aquesta última es torna, d'alguna manera, superior a la democràcia representativa en la qual es basa explícitament. La importància d'aquesta imatge amaga, en nom de la participació de tots, els principis molt clàssics i tancats de la representació local. La representació política es nega a través de la valoració de la representació de tipus associatiu. Per als alcaldes, la preservació de les condicions del seu poder passa per la integració dels diferents representants: aquesta integració és, al mateix temps, un recurs i una constricció. Han estat durant molt de temps lligats a aquesta delimitació estricta de la participació. En el millor cas, la participació no s'hauria de codificar. En el pitjor, accepten el principi de la institucionalització de la concertació amb les associacions. Les formes locals de democràcia no són favorables a l'ús del referèndum ni inclús a les preses de posició a favor seu. Tot i així, la democràcia no està fixada per a sempre, com tampoc ho estan les formes legítimes de participació.

IV. Cap a una conformitat.

La reforma de la descentralització va suscitar un gran escepticisme sobre la "democràcia local". No se sabia ben bé què es podia esperar d'unes lleis que consagraven "el sagrat dels notables". En nom de l'evidència de la participació dels ciutadans, la reforma de la descentralització, és ben sabut, va fer molt poc cas dels principis liberals de la democràcia: l'alcalde és al mateix temps el cap del poder executiu i del poder deliberatiu. El principi de control de la norma local en relació a la norma superior es torna negociable en nom de la llibertat local. L'espai públic local escapa a gairebé qualsevol tipus d'institucionalització. En concret, el reconeixement dels drets als ciutadans locals, excepte el de designar els seus representants, va ser al principi, i durant molt de temps, descartat.

Ara bé, no sembla que s'hagi de prendre a la lleugera el gran canvi institucional de la descentralització, sobretot la responsabilització dels elegits i la transferència de competències. En l'ordre descentralitzat no estabilitzat, la complexificació, l'opacificació del sistema de decisió, sobretot a través del creuament de finances, són unes tendències desordenades. No són, sens dubte, favorables a la participació efectiva dels ciutadans; però van associades a una responsabilitat personal dels alcaldes molt desenvolupada i de la qual en són plenament conscients. Aquestes evolucions els porten a fer visible el vincle representatiu, a fer incontestables les decisions locals.

Des de finals dels 80 s'observa, en les revistes dels elegits locals, un interès en augment per les tecnologies de participació. Contra la imatge local d'amateurisme, apareix una imatge de professionalitat. La participació suposa dur a terme uns procediments formalitzats. Al mateix temps, aquestes tecnologies canvien de sentit. Ja no es tracta tant de comitès de barri, d'associacions, de comissions extra-municipals, o no només, sinó de qüestionaris, sondetjos, enquestes. En definitiva, de tecnologies descendents i directes, que no es dirigeixen tant a l'habitant com a subjecte amb unes necessitats dins del grup, sinó com a individu, com a elector... El local s'apropia de tecnologies fins al moment desenvolupades centralment. Hi ha una mena d'unificació amb el mercat central, encara que es mantinguin certes característiques pròpies dels espais polítics locals.

Es poden comparar aquestes evolucions al model de democràcia contínua desenvolupat per Dominique Rousseau (10). Però, a diferència del que aquest descriu per al

funcionament central de la democràcia contínua, localment no hi ha espai polític, no hi ha competència per la interpretació de la voluntat general. Aquestes tècniques estan controlades personalment per l'alcalde. Si es posa en funcionament una opinió pública local, aquesta està dins el domini de la competència de l'alcalde, que conserva intacte el seu monopoli d'interpretació de la voluntat general.

Aquestes tecnologies reforcen la personalització del poder en mans de l'alcalde, en la mesura que l'alliberen parcialment de la violència del joc entre representants. Durant molt de temps els alcaldes han percebut la participació dels diversos representants (associatius, professionals) com únicament compatibles amb l'exercici de la democràcia representativa. Aquest joc entre representants era a la base del seu poder, inclús si estaven dominats per les condicions de la seva dominació. Amb l'apropiació progressiva de la reforma de descentralització, hi ha una evolució de la percepció de les formes eficaces i legítimes de participació.

No entendríem l'acceptació del dret el 1992, dins les formes negociades, sense referir-nos a aquest canvi local. En la llei del 6 de febrer de 1992, el referèndum, anomenat consulta, va ser estrictament definit com un procediment informatiu decidit per l'alcalde i la seva majoria. El vot té un valor oficial inferior a la voluntat de l'elegit, que conserva intacte el seu poder d'interpretació de la voluntat general. La diferència de naturalesa amb un sondeig, els resultats del qual fossin fets públics, s'atenua. En la llei de 1992, el referèndum s'insereix en el marc de la democràcia contínua local. El dret és un discurs que informa eficaçment sobre la democràcia local en la mesura en que, gràcies a l'acumulació de mandats, hi ha una compatibilitat fonamental, una continuïtat real entre les evolucions localitzades i les definicions jurídiques. El canvi institucional, especialment tractant-se del referèndum local, solidifica l'evolució de les pràctiques i de les creences locals. La innovació institucional de 1995 és ben remarcable.

V. El canvi institucional.

El dret de 1992 no és un fenomen que hagi quedat abandonat o ignorat. D'una banda, i malgrat nombroses restriccions i prohibicions posades per la llei, el dret té un efecte de

normalització dels comportaments. Es pot destacar, des de la introducció del projecte de llei, una progressió sensible del nombre de referèndums municipals. La meitat dels referèndums que han tingut lloc després de 1982, s'han produït entre 1990 i 1993. Es delicat establir el que aquesta progressió deu als efectes de la licitació jurídica i el que deu a l'evolució de la democràcia local, no confondre els efectes del dret i les condicions de la seva gènesi. D'altra banda, molt ràpidament, sobretot si tenim en compte els decennis anteriors de negociacions, es va elaborar un projecte de llei per consolidar l'objectivació jurídica de la participació i de les votacions locals. La iniciativa popular respecte al referèndum local va ser introduïda per Charles Pasqua en el projecte de disposició del territori i la major part de partits polítics, la gran majoria de parlamentaris i gairebé la totalitat dels elegits locals de les seves associacions van acceptar amb relativa facilitat allò que dos anys abans encara consideraven inacceptable. Els decrets d'aplicació de la llei de 1995 no han sortit, però els debats informen eficaçment sobre l'espai del debatible en un moment donat i la insinuació del possible i del pensable en l'espai de dos anys no deixa d'interrogar-nos. I aquests debats sobre la iniciativa popular han contribuït en gran mesura a fer passar el dret de 1992 per un dret "raonable i raonat".

Amb la iniciativa popular, que, en la llei, se situa en la mitjana europea, el canvi és notable (11): ja no es tracta de valorar una participació artificial, controlada pels elegits i limitada a l'exercici d'una influència sempre susceptible de manipulació, sinó de deixar constància de la seva bona voluntat democràtica, de crear oficialment una tecnologia "autèntica" de democràcia directa, susceptible de tornar a qüestionar parcialment i temporalment la desposseïció política. Sigui quina sigui la realitat de "la crisi de la democràcia representativa", aquesta categoria ha modificat recentment la percepció que tenen els elegits locals dels seus interessos. La defensa de la democràcia representativa ja no passa per una acumulació mecànica de poders electius, sinó per un qüestionament parcial i controlat de la desposseïció. Els debats al Parlament el 1994/95 són totalment reveladors d'aquesta evolució en la percepció de la qüestió democràtica local, així com les discussions en "l'Association des Maires de France" i en les revistes dels elegits en l'època de les eleccions municipals de juny de 1995 (sobretot per comentar l'abandonament del 40% dels alcaldes sortints). Els alcaldes tenen la sensació que el seu poder és cada vegada més qüestionat i que hi ha tota una sèrie de mobilitzacions puntuals fora de les associacions integrades -la qual

cosa sembla haver caracteritzat el darrer mandat-. Autoritzar jurídicament la iniciativa popular, també representa donar un marc determinat i jurídicament sancionable a les queixes populars locals. La democràcia es re-problematitza, especialment la democràcia local. Els elegits locals són cridats pels successius governs, des del de Michel Rocard al d'Edouard Balladur, a encarregar-se aquest problema, per al qual han estat presentats històricament com a qualificats. Els interessos dels elegits locals no són inamovibles i la democràcia local no està fixada d'una vegada per totes. Sobretot, no s'ha d'excloure que la participació esdevingui una norma pragmàtica efectiva dins els espais polítics locals.

Si bé el sistema local francès s'ha allunyat dels criteris democràtics en la seva organització i el seu funcionament, sembla que assistim a un cert "revifament" francès. Malgrat l'escepticisme legítim aixecat per la reforma de la descentralització, podem pensar que s'operarà, a mig termini, un procés de canvi adaptatiu i original que reduirà les particularitats franceses. Especialment pel que fa al referèndum local, les particularitats franceses que ens cridaven l'atenció a l'inici d'aquest treball són especialment eficaces: d'ara endavant, el referèndum local estarà consagrat dins l'ordre polític oficial. Dóna lloc, inclús, a una definició extensiva. La iniciativa popular és reconeguda en el dret francès. El referèndum és, sobre el terreny, en vies de banalització. En tot cas, el canvi sociològic i el canvi institucional apareixen tant en la seva gènesi com en els seus efectes.

NOTES

(1) René Loureau, *L'analyse institutionnelle*, Paris, Les Editions de Minuit, 1976, p. 282. René Loureau, *L'analyseur LIP*, U.G.E., col·lecció 10/18, 1974

(2) El cens d'aquestes pràctiques poc habituals és difícil d'establir. D'una banda, l'enquesta va ser efectuada als serveis de control de legalitat de totes les prefectures. D'altra banda, es van buidar sistemàticament tots els diaris locals. A més, el COLINE, primer grup de pressió per la legalització dels referèndums locals, ens va obrir els seus arxius. Finalment, un cert nombre de resums de recerques aporten indicacions sobre regions concretes. A partir d'aquestes informacions d'origens diversos, podem estimar que tenim la visió més completa possible de la pràctica referendària municipal.

(3) Bernard Pouyet, "Reflexion sur une impossible codification législative: la participation des citoyens à la vie locale". *Participazione e Autonomia nelle territorialità dell'area alpina occidentale. Profili storici et giuridici*, a cura de Giorgio Lombardi, Milà, Franco Angeli, 1988, p. 83/96

(4) Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Clefs politiques, Montchrestien, 1993, p. 119

(5) Robert Poujade: "*Saben què és l'alcalde, això ho sap tothom. Es considerat responsable de tot, i això no només segons la llei, sinó a la pràctica. Vivint sota la mirada de tothom, és objecte de sol·licituds contínues i diverses. Sobre cap altre elegit no s'exerceix més fortament, més constantment, la pressió de l'opinió pública. Perquè hauria de tenir por d'una consulta pública ell, que rep cada dia dues o tres peticions acompanyades d'alguns centenars o milers de signatures?*" Assemblea Nacional, sessió del 12 de juliol de 1994, p. 4.759

(6) Un petit nombre de referèndums ofereixen més de dues opcions i no deixa de ser interessant assenyalar que, com més respostes possibles hi ha, més els costa als alcaldes de comprometre's amb alguna. Es destacable, sobretot, l'experiència de Mons-en-Baroeuil. El referèndum no va ser un procediment únic, sinó que es va repetir varies vegades i va comportar un aprenentatge de la població local, amb una progressió en les taxes de participació. Les diferents modalitats de respostes no van ser decidides de forma sobirana per l'alcalde, sinó que van ser elaborades col·lectivament en trobades amb les associacions i/o qüestionaris passats a la població. Els habitants, i no solament els electors, van votar. L'elecció no portava a una alternativa proposició/versus statu-quo, sinó que es donaven com a mínim tres modalitats de resposta. Finalment, l'elecció era essencial. Es tractava d'arbitrar

entre diferents progressions impositives en funció de proposicions d'equipaments per al municipi. El vot va estar lluny d'anar sempre en el sentit de la solució mínima.

(7) Pierre Favre, *La décision de majorité*, P.F.N.S.P., París, 1976, p. 12

(8) El procediment referendari en el marc nacional francès és lluny de tenir una utilització banal. Des de l'adopció de la Constitució de l'any I fins al referèndum sobre l'adopció del Tractat de Maastricht, no hi ha hagut més d'una vintena de consultes referendàries. Ara bé, des de 1900, França és, després d'Itàlia, Irlanda i Dinamarca, el país que realitza més referèndums. Laurence Morel, *Les référendums dans les régimes parlementaires de l'Europe de l'Ouest*, tesi de l'institut universitari de Florència, dirigida per Yves Mény, 1992

(9) Aquest terme designa el fet que hi ha, en el camp de consciència dels agents, dos elements incompatibles i contradictoris, León Festinger, *Les méthodes de recherche dans les Sciences Sociales*, París, PUF, 1974

(10) Dominique Rousseau (dir), *La démocratie continue*, L.G.D.J., 1995

(11) En la llei, cal recollir les signatures d'una cinquena part dels electors inscrits per demanar l'organització d'una consulta. Una iniciativa reeixida no suposa l'organització automàtica de la consulta. El consell municipal delibera sobre el principi i les modalitats de consulta

LA PARTICIPACIÓ DEL CIUTADÀ A FRANÇA: ESTAT DE LES COSES DES DE LA REFORMA DE LA DESCENTRALITZACIÓ DE 1982

La democràcia local francesa es caracteritza per la importància que es confereix a la ideologia de la participació dels habitants, així com a l'exercici del poder entre dues eleccions, fins ara molt tancat, basat en la capacitat de negociar en un circuit tancat. En nom d'aquesta participació evident, d'aquesta proximitat que assegura en teoria la superioritat de la democràcia local, s'arriba a negociar al Parlament una arquitectura institucional dels poders locals molt poc conforme als estàndards que permeten qualificar un règim de democràtic: forta concentració del poder en la persona de l'alcalde, absència de separació entre poder executiu i deliberatiu local i feblesa de la institucionalització de l'espai públic. L'objectiu d'aquesta comunicació no és analitzar les contradiccions de la democràcia local lligades a les condicions de proximitat, aquesta tensió entre allò que és i allò que hauria de ser constitutiu de la democràcia local, sinó descriure els efectes de la reforma de descentralització sobre les pràctiques dels alcaldes en matèria de participació ciutadana.

La reforma de descentralització, a principis dels 80, va suscitar un gran escepticisme sobre els efectes que tindria en la democràcia local. No se sabia gaire bé què es podia esperar d'un text que reforçava el poder dels alcaldes, consagrava els notables i exclouïa els ciutadans. Si els temes de la participació del ciutadà i de la democràcia local van ser centrals en les reivindicacions de descentralització, en canvi van ser singularment absents en els primers debats sobre la descentralització i en els primers anys d'aplicació de la reforma.

L'assimilació molt ràpida operada, especialment pels elegits locals-legisladors, entre descentralització i democràcia, va ser sotmesa a crítica, sobretot a partir de finals dels 80. Ara bé, no cal desestimar les conseqüències d'aquest gran canvi institucional que constitueix la reforma de la descentralització. La descentralització posseeix unes lògiques pròpies de responsabilitat, de complexificació i de professionalització. Aquestes lògiques tracten de la democràcia local, dels procediments de participació i de les tècniques de mesura d'opinió utilitzades. A les evolucions induïdes per aquest canvi institucional, s'hi han afegit recentment

les temptatives d'adaptació als nous comportaments polítics dels habitants, especialment ressentits en els espais polítics locals.

De forma general, els alcaldes expressen una adaptabilitat real al canvi (1). Pel que fa, en concret, a la democràcia local, es veuen forçats a adaptar-se. La participació dels habitants és un element central de la legitimació del poder local; al mateix temps de forma interna, per l'exercici local del poder, i de forma externa, per la negociació del poder local amb els agents que parlen en nom de l'Estat. Si bé la participació és un recurs, també és una constricció forta en els espais polítics locals. No es pot veure en les molèsties preses pels elegits locals a rebutjar el Parlament una codificació de la participació o, com es diu, únicament una justificació cínica o interessada: la millor forma de democràcia és aquella que protegeix el poder dels representants. Aquestes consideracions s'afegeixen a les creences, viscudes i sentides com a conviccions, de què, en els espais polítics definits per la proximitat amb els habitants, cal conservar intacte el poder de síntesi i de decisió per a aquells que detenten la legitimitat del sufragi universal. Les creences i els interessos tàctics són molt propers i indissociables.

Els alcaldes, en matèria de participació, estan particularment sotmesos a una constricció adaptativa. La democràcia local no està fixa d'una vegada per totes: els alcaldes, per una banda a favor de l'adaptació progressiva a la reforma institucional i, per una altra banda, a les evolucions socials i polítiques, tantegen, busquen, experimenten noves modalitats de posada en escena de la participació.

De forma una mica esquemàtica, es pot dir que hi ha dues etapes successives de la participació dins la descentralització. Hi ha, sens dubte, menys successió que coexistència. Es pot presentar successivament l'adaptació a les lògiques de descentralització i l'adaptació a les transformacions socials i polítiques. El primer moviment contribueix més aviat a la consolidació de la representació política de l'alcalde (stricto sensu); la segona va més aviat en el sentit d'una participació més directa i autèntica dels ciutadans. Aquests dos moviments no són contradictoris, ben al contrari.

I. Consolidació de la representació política (adaptació a les lògiques de descentralització)

1. En la pràctica

Després d'un període de latència i d'apropiació de la reforma, en la qual el tema participatiu ha estat molt de temps marginat, aquest va ser objecte de nou tractament, aproximadament a partir de 1988.

Un dels primers efectes de la descentralització és haver situat els elegits en una situació de responsabilitat, de forma directa amb els electors, fora de la mediació de l'Estat. Aquesta responsabilitat personal dels alcaldes els incita a mantenir el vincle representatiu visible, a presentar les eleccions com a propietat del poble. La descentralització de competències, el creuament de finançaments i de competències i la gestió poc austera del pressupost van modificar considerablement la configuració dels espais polítics locals. Les imatges simplificades del local, d'amateurisme i de proximitat, amb la descentralització, van ser substituïdes per imatges de complexitat i de professionalitat. Les representacions d'una participació espontània i natural ja no semblen compatibles amb un univers local professionalitzat i complexificat, especialment a les ciutats petites, mitjanes o grans. La participació, per a ser efectiva, obliga a posar en pràctica formalment uns procediments específics.

Efectivament, la reforma de descentralització no ha portat només a una valoració progressiva de la participació en el discurs; també ha suscitat la posada en pràctica de procediments formals. Durant molt de temps, els elegits locals no han patit la necessitat de fer visibles als ulls dels electors els procediments de concertació. La integració es feia mitjançant trobades amb els representants de les associacions, del medi social, dels grups organitzats. El 1977, encara, només el 13% dels alcaldes, tenint en compte els municipis de tots els tamanys, projectaven posar en pràctica procediments formals de participació (2). El 1992, són pocs els alcaldes que ignoren els procediments públics i visibles de participació (3).

Les antigues formes de participació, els consells i comitès, s'han mantingut com a figures inevitables dels registres participatius. Però apareixen i coexisteixen noves fórmules de mesurar l'opinió. Aquestes no afecten el ciutadà com a subjecte de necessitats, socialment situat dins d'associacions, de grups, sinó que s'adrecen al ciutadà considerat de forma individual, al ciutadà com a subjecte de la representació política, a l'elector. D'altra banda, són fortament descendents, de l'alcalde cap als ciutadans. Són fàcils i poc costoses en energia per al ciutadà que tecleja el seu minitel, que respon a un qüestionari o a un sondeig. Els professionals de la comunicació política han posat setge massivament als gabinets dels alcaldes i la postura que els correspon, la de justificar potser més que d'altres la seva existència i la seva utilitat, no ha deixat de tenir conseqüències en l'evolució de les creences dels alcaldes i de les tècniques utilitzades.

-El minitel va posar-se de moda a l'inici dels 80, com a recipient d'una idea interactiva, moderna i a domicili. Ràpidament, els alcaldes hi van renunciar pel seu cost i sobretot per la poca aflluència a les xarxes, tot i que avui tingui una forma més interactiva. Avui en dia, l'instrument de comunicació que suposa l'ordinador i algunes experiències localitzades segueixen mantenint un nou horitzó d'actualització de la democràcia política.

-El mercat dels sondetjos locals presenta totes les característiques d'un mercat en expansió. Però -i això és una diferència essencial en relació amb el mercat central- la pràctica dels sondetjos és confidencial i, a nivell local, s'oculta. Aquests sondetjos no es fan públics i els sondejats no coneixen els que han encarregat la consulta. Com a tals, aquests sondetjos no se sotmeten a les regles deontològiques de la llei del 7 de juliol de 1977 sobre la seva publicació.

-Les preguntes proposades als qüestionaris són molt semblants a les examinades en els sondetjos. La diferència essencial radica en el fet que l'alcalde fa públic que ell recull l'opinió dels habitants. Es comunica amb aquests per la seva bona voluntat democràtica. La qual cosa no vol dir que els resultats dels qüestionaris es facin públics. La utilització transversal dels qüestionaris en període electoral i fora de període electoral fa menys clara la diferència entre conjectures mobilitzades i no mobilitzades.

Si el local s'apropia de tecnologies ja desenvolupades en el pla nacional, la seva localització modifica en gran mesura el seu sentit i la seva naturalesa. Efectivament, s'endega l'existència d'una opinió pública local. Però en canvi, no hi ha un espai públic on siguin debatuts el sentit i la voluntat d'aquesta opinió. Si en el pla nacional els sondetjos, deixant veure el que vol la població, contribueixen a la competència entre representants, no succeeix el mateix en el pla local. En el pla local, aquests modes d'existència de l'opinió pública estan molt controlats pels elegits. L'alcalde és l'únic que detenta les eines per parlar en nom del que vol la població, i més quan la premsa local no defineix el seu rol en termes de contra-poder.

La participació s'assembla a la comunicació personal de l'alcalde, basant-se en mètodes de màrqueting (4): no solament la valoració de la participació forma part de la comunicació política, sinó que també els instruments descendents de comunicació són presentats com a instruments ascendents de participació. D'aquesta manera, aquestes tecnologies serveixen per valorar l'alcalde i la seva influència sobre la decisió és incerta. De forma general, es pot dir que consoliden el seu estatus d'elegit, sobretot en relació amb altres formes de representació dins del municipi. Ens allunyem del poder clientalista precedent, la legitimitat del qual es basava en la capacitat per a negociar en un circuit tancat entre els representants polítics, els representants associatius i els representants de diferents medis, professionals i religiosos. Les noves tecnologies de la participació, que s'adrecen directament als ciutadans fora de tota mediació representativa, consoliden la representació política i alliberen parcialment l'alcalde de les formes de representació participatives, de les quals depenia en gran mesura. D'aquesta manera, amb la descentralització i en un primer estadi, les associacions han estat desestabilitzades. S'han fet cada cop més gestionàries i dependents de les autoritats locals i cada cop fan menys la funció de tribuna pública.

2. En els textos legislatius

La particularitat francesa d'acumulació de funcions entre responsables d'un executiu local i el legislatiu té importants conseqüències sobre el reconeixement de drets als ciutadans locals. Aquesta acumulació no es dóna, evidentment, en tots els alcaldes, però assegura el predomini, en la definició oficial de la democràcia local, dels interessos d'un grup d'homes

polítics professionalitzats. La gènesi d'una política pública institucional de democratització local és particularment lenta i problemàtica. Va caldre esperar deu anys perquè fossin adoptades, el 1992, les disposicions legislatives generals sobre la democràcia local i la participació dels ciutadans anunciades el 1982.

Aquesta llei selecciona dues tecnologies de participació, els comitès consultius i els referèndums municipals, sota una forma particular. L'evolució concreta, pragmàtica i localitzada de la democràcia local no és estranya a l'acceptació de la legalització dels referèndums municipals sota les formes adoptades (5). La llei fixa bé la definició de la votació: és un procediment d'informació, un element de la deliberació per als elegits, un dels components del procés de decisió, que mai no pot ser confós amb la decisió. Les autoritats són totalment lliures de seguir o no els electors. La frontera de la votació amb un sondeig fet públic s'atenua. Hi ha votació, certament, però es rebaixa el valor sagrat del vot. El referèndum, en la llei de 1992, es fa compatible amb els nous models de legitimació a través dels quals els alcaldes intenten crear uns espais d'expressió directa dels electors, per poc que estiguin controlats per ells. Concretament, només l'alcalde i la seva majoria poden demanar l'organització d'un referèndum. Es tracta d'una consulta, d'una petició d'opinió, que no comporta oficialment la decisió.

En la pràctica, el referèndum municipal és una pràctica rara, excepcional, patològica, potser diria Emile Durkheim (6). Des de 1971 a penes hi ha hagut 200 referèndums municipals. De mitjana hi ha hagut, entre gener de 1971 i desembre de 1993, menys de nou referèndums per any. Si ho apliquem als 36.000 municipis francesos, la propensió no és calculable, si no és de forma infinitesimal. Després de la codificació, es pot destacar un augment de la utilització del referèndum, encara que alguns hagin estat molt banals. Els anys 1992 i 1993 són els que van tenir més referèndums municipals, respectivament 19 i 26. Es delicat establir que aquesta progressió sigui deguda només a l'evolució del context polític, determinar la part respectiva que correspon a aquesta progressió de la pràctica a la mateixa llei i a les condicions de gènesi de la llei i no confondre els efectes i les causes. Aquest augment és limitat. La pràctica del referèndum segueix essent rara.

Abans de la llei de 1992, s'havien adoptat disposicions legislatives, de forma puntual, en el decurs dels debats legislatius sobre altres objectes. Les lleis de 1983 sobre la democratització de les enquestes públiques, la llei sobre les tres grans ciutats franceses, París, Lyon i Marsella, de 1982, la llei de 1985 sobre la disposició i la llei d'orientació de la ciutat comporten totes uns articles que determinen les modalitats de consulta local, de consulta dels habitants, ja sigui una llei que posa el principi obligatori de la consulta i deixa els elegits lliures de determinar la modalitat, ja siguin la consulta facultativa i les modalitats precisades. Totes aquestes lleis estan articulades a l'entorn de la participació a través de les associacions. Dins els textos de les lleis, abans de 1992, es van promulgar des de formes de participació representatives, fins a formes de mediació dels representants, típiques dels anys 70. Més globalment encara, tota l'assimilació entre descentralització i democràcia local passa pel reforçament del poder dels elegits locals, escollits pels ciutadans. La participació promoguda en els textos passa per una consolidació de la representació política dins dels municipis. Es d'aquesta manera que la llei de 1992 es dedica a reconèixer els drets dels elegits minoritaris.

Així, la descentralització ha favorit sobretot unes formes de participació representativa. La pràctica de la democràcia després de la descentralització ha consolidat més aviat la representació política d'entre les diferents formes de representació dels municipis. Però els alcaldes, igualment, amb aquesta evolució han de tenir uns comportaments polítics que ells són els primers a lamentar profundament.

II. L'adaptació a les transformacions socials i polítiques.

La quantitat d'insatisfaccions situa els alcaldes en primera línia de la recerca de noves legitimitats d'actuació. En concret, els alcaldes han viscut l'últim mandat, entre 1989 i 1995, com a diferent. Descriuen uns comportaments de mobilització sobre projectes locals, estructurats per l'emergència de nous líders, fora dels partits polítics i marcats per una autèntica capacitat d'expertisatge jurídic. Sembla que la participació local s'expressa cada cop menys a través de formes institucionals i electorals, però ho fa a través d'un sentiment d'insatisfacció i de frustració que dona lloc a mobilitzacions espontànies. No només les eleccions municipals de 1995 enregistren un afebliment continu de la utilització del vot municipal, sinó que el tret més important d'aquesta elecció és sens dubte el retrat dels elegits

sortints en un 40% de casos. La manca de reconeixement i de civisme dels ciutadans van ser evocats pel 63% d'alcaldes sortints (7).

A partir d'ara el creador més gran d'incertesa d'entre els responsables territorials ja no serà tant l'Estat i els seus representants, els banquers, o l'oposició institucional, sinó els diferents moviments sorgits de la població. Els elegits intenten suscitar, deixar expressar, emmarcar i considerar qualsevol paraula frustrada que s'hagi expressat malament. Intenten reduir la incertesa lligada a les reaccions dels ciutadans, especialment d'aquells que no són favorables als grans projectes urbans. La lògica de competició ha portat els alcaldes a engegar grans projectes, a endeutar-se, a prendre uns riscos que els fan políticament vulnerables. Si els diferents tipus de coalició desemboquen en decisions preses en secret, els elegits també en poden pagar el preu. En resposta a aquestes mobilitzacions locals entre 1989 i 1995, els elegits participen avui de la preocupació de fer acceptar les seves decisions experimentant noves tècniques de govern encaminades a restablir les certeses (8).

L'adopció de noves disposicions legislatives sobre el referèndum local de 1995, organitzant la iniciativa popular, és prou reveladora. Mentre que la iniciativa popular havia estat descartada de cop de la discussió legislativa de 1990, la majoria dels elegits locals-legisladors l'accepta amb relativa facilitat el 1995 (9). Certament, la inquietud per emmarcar jurídicament les mobilitzacions locals, de donar-los un marc institucional constrenyedor, no ha estat mai absent de les preocupacions. Però l'essencial de l'argumentació al Parlament es basa en l'obligació d'afavorir una autèntica participació. La pertinença de la comunicació és qüestionada. El canvi és notable: la funcionalitat de la comunicació, que promet una falsa participació al servei de l'alcalde, és vista com a problemàtica. L'augment sensible de la utilització dels referèndums comunals o intercomunals després de 1992 il·lustra igualment aquesta evolució de la percepció de la participació.

El seguiment de les eleccions de 1995 va fer que els alcaldes es tornessin sorprenentment modestos, sobretot pel que fa a la seva apreciació de les expectatives dels ciutadans. Les experiències dels elegits locals relatades per la premsa mostren la recerca de noves maneres d'apropar-se a la gent: els sondetjos regulars de la població per telèfon, un espai diari d'intercanvi telefònic entre l'alcalde i el poble o la interpel·lació a l'alcalde una

hora per setmana, per part dels habitants, a la ràdio local, la posada en marxa d'una xarxa de corresponsals de comunicació, la posada en marxa dels consells de barri, els sondejts deliberatius experimentats per dues ciutats, la multiplicació de cartes de democràcia local o l'experimentació d'un dret de petició (París segle XX). L'estil de les reunions públiques sembla experimentar unes modificacions sensibles, la intervenció dels interlocutors oficials ocupa cada cop més només la part indispensable i serveix d'introducció a la presa de paraula de la sala, veritable objecte de la reunió. Podríem també parlar de la iniciació en alguns llocs d'un estil comunicatiu inèdit, especialment pel biaix d'articles municipals que subratllen les possibilitats d'elecció, la dificultat de l'arbitratge, sol·liciten l'opinió... Sobretot, sembla que l'element més remarcable de les experiències produïdes després de 1995 radica en la posada en funcionament d'un estil comunicatiu "professionalitzat", inscrit en el temps i articulat per uns animadors encarregats de posar en escena i promocionar els instruments necessaris.

Aquesta evolució cap a formes de participació més directa, més efectiva, però també més sectorial i més individual, respon sens dubte a noves formes de comportaments polítics a través dels quals els habitants desitgen influir efectivament sobre les decisions, però sense pagar un cost molt elevat en temps i energia, i sobretot sense diluir-se en les grans organitzacions representatives. També correspon, sens dubte, a una adaptació més general de la democràcia, a la qual els elegits locals es veuen particularment forçats a adaptar-se, sobretot perquè hi ha una pressió per part dels successius governs perquè els elegits locals s'encarreguin d'aquest problema democràtic per al qual s'han presentat històricament com a qualificats. Avui, sobretot, l'estil de participació sembla viscut com una mena d'"engineering" social. Atrapats pel seu projecte modernitzador, els elegits potser han trigat massa a mesurar els efectes de la reestructuració del mercat de treball. Ara bé, s'hi han trobat directament pels processos d'exclusió social, atur i degradació dels barris. L'estil de democràcia endegat és viscut de vegades explícitament com una forma de reintegrar el ciutadà a la vida de la ciutat. Sens dubte, cal veure també en aquest voluntarisme polític nou, del qual encara és massa d'hora per determinar la consistència i la durada, el desig dels alcaldes d'afirmar el seu poder polític en un univers local marcat per la multiplicació dels actors, la pertorbació entre actors públics i actors privats, la interdependència entre els diferents nivells, la transformació de les escales espacials i la multiplicació de les xarxes. El termini de la governació serveix per assenyalar que el poder de decisió molt fort que se li dona fàcilment a l'alcalde no té tanta

grandària com sembla i que depèn de múltiples factors. La reintroducció del polític i de la democràcia pot ser un mitjà de reafirmar l'especificitat de l'alcalde.

Es ben segur que aquestes iniciatives no presenten el mateix grau d'unitat i homogeneïtat en tot el territori, inclús quan les discussions professionals dels elegits locals mostren el desig compartit de reduir la incertesa tenint en compte l'expressió i les preferències dels ciutadans. Globalment, la democràcia territorial sembla marcada pel pas progressiu de sistemes provats i dirigits per líders polítics a sistemes cada cop més orientats per les preferències i les accions dels ciutadans. La democràcia local no s'ha fixat d'una vegada per totes amb la descentralització. Els alcaldes s'han vist particularment forçats a l'adaptació. Si els primers anys d'apropiació de la reforma de la descentralització per part dels elegits va desembocar bàsicament en uns procediments de participació-comunicació directes, visibles, personals i controlats pels alcaldes, amb la consegüent perpetuació del model tradicional de democràcia local, consolidant la representació política "stricto sensu", l'adaptació més recent als canvis socials i polítics pot desembocar en una transformació més en profunditat d'aquest model. La participació es cada cop menys un recurs per als elegits locals; es més aviat una constricció, una norma pragmàtica que cal seguir per a ser eficaç, ja que la comunicació passa d'un sentit promocional i personal al voltant de l'alcalde a un sentit col·lectiu i compartit, més relacionat amb el seu sentit original de "communitas", comunitat.

NOTES

(1) D. Lorrain, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", 4, 1991, p. 462-484

(2) La vuitena qüestió de la Comissió Aubert, encarregada el 1977 de consultar als alcaldes abans de la reforma de la descentralització, diu sobre la participació: "A partir del moment en què els municipis tinguin unes responsabilitats més ben definides i més clares, com veieu la informació i la participació dels habitants, a títol individual o d'una altra manera?"

La conclusió principal de les respostes era que la majoria dels enquestats, o bé no tenien una opinió formada, o bé concedien més importància als procediments informatius. Només un 13% dels alcaldes, fos quina fos la mida dels seus municipis, citen els procediments de participació.

(3) En l'enquesta duta a terme pel CESOL per a "l'Association des Maires des Villes et des Banlieus de France", en 66 ciutats, davant de la qüestió "Com afavoriria la participació dels ciutadans?", tots els alcaldes esmenten procediments formalitzats, junt amb les inevitables trobades amb la població. Enquesta presentada el 21 i 22 de maig de 1992 al vuitè congrés de l'A.M.V.B.F.

(4) Com destaca Catherine Grémion, la comunicació tendeix a mantenir en el llenguatge el lloc que abans ocupava la participació. "De la participació a la comunicació", *Revue Française d'Administration Publique*, abril/juny de 1991, 58. Estudiant la participació a Grenoble, l'equip del C.E.R.F.A. destaca una evolució en quatre temps a partir de finals dels anys 50: "la participació-consulta", "la participació-autogestió", "la democràcia participativa" i la "comunicació-participació". Bernard Pouyet (dir), "La participation des citoyens au plan local et la pérennisation du système représentatif", Grenoble, CERFA, informe del pla, 1989

(5) Llei d'Administració Territorial de la República del 6 de febrer de 1992, capítol II "De la participation des habitants à la vie local". Els parlamentaris, en el decurs de la discussió, no es van estar de res per a fer comprendre als elegits i a la població que el mecanisme de consulta ofert no tenia per objecte desposseir els primers del seu poder de decisió.

(6) Emile Durkheim, capítol III, "Règles relatives à la distinction du normal et du pathologique", *Les règles de la méthode sociologique*, Quadrige

(7) L'"Association des Maires de France" va procedir a una enquesta sobre els alcaldes sortints del departament. *Départements et Communes*, maig de 1995, p. 30/31

(8) Aquesta doble cara, per una banda de l'aptitud dels grups per a ser governats, i per l'altra de les tècniques de govern que s'han d'utilitzar per arribar-hi, és al centre de la governabilitat

tal i com la defineix Jacques Chévallier. J. Chévallier, "Introduction", *La Gouvernabilité*, París P.U.F., CURAPP, 1996

(9) L'article 85 del capítol 3 sobre el "desenvolupament local" de la llei del 4 de febrer de 1995 reconeix no solament la iniciativa popular per a les votacions locals en matèria de disposicions, sinó que també consagra el mateix principi per a les consultes a escala intercomunal, explícitament prohibides el 1992

(10) Si la iniciativa popular segueix essent creïble en les formes que s'han mantingut, és especialment constrenyedora. Calen les firmes d'una cinquena part dels electors inscrits en les llistes electorals per a demanar una consulta. Si aquest percentatge el situem en l'espai europeu, a més, veiem que la limitació del dret dels electors de firmar peticions és un invent francès. "En un any, un elector només pot firmar una vegada per a l'organització d'una consulta". A més, aquesta consulta no depèn de l'organització que la demana, sinó que la decisió queda en mans de l'alcalde.



SIMPOSI

LA DEMOCRÀCIA LOCAL cap al segle XXI

Cerdanyola del Vallès, 20, 21 i 22 de novembre de 1997

Llista d'assistents



Pere Alcober i Solanas

Diputat provincial-vocal
Patronat Flor de Maig

Ramón Ángel Álvarez Martínez

Coordinador de l'Àrea d'Educació
Diputació de Barcelona

Roser Argemí

Presidenta
FAVB

Montserrat Baig

Interventora delegada del Patronat Flor de Maig
Diputació de Barcelona

Josep Ballart Ballús

Assessor de l'Alcaldia
Participació Ciutadana
Ajuntament de Terrassa

Pilar Blasco Prim

Alcaldessa
Ajuntament de Santa Cristina d'Aro

Elsa Blasco Riera

Assessora del Grup IC-EV
Diputació de Barcelona

Jaume Bosch Mestres

Vicepresident Primer
Diputació de Barcelona

Joan Botella Corral

Catedràtic de Ciència Política
UAB

Loreley Busqué Bertrán

Comunicació
EcoConcern

Antoni Camps i Campos

Associacionisme i Participació Ciutadana
DAPC (Patronat Flor de Maig)

Juan de Dios Cañete Rodríguez

Regidor
Cultura
Ajuntament de Cerdanyola del Vallès

Anna Cantó Mateu

Responsable de Formació
CIFA (Patronat Flor de Maig)

Ramon Capolat i Agut

Cap del Servei de Participació Ciutadana
Ajuntament de Rubí

Pilar Carrillo Márquez

1a Tinent d'Alcalde d'Urbanisme i Participació
Ajuntament de Montornès del Vallès

Eugeni Chafer Vilaplana

EcoConcern

Joan Cirilo Daniel

UAB - Doctorat Ciències Polítiques

Gabriel Colomé García

Secretari
ICPS

Carolina Costa Bazet

Llicenciada en Sociologia

Albert de Gregorio Prieto

Gerent
ICESB

Tomasa del Jesús Méndez
Regidora de Participació Ciutadana
Ajuntament de Sabadell

Miguel Ángel Díaz Naranjo
Tècnic d'Acció Cívica
Acció Cívica
Patronat Municipal Serveis Comunitaris de Gavà

Carles Domènech i Huddleston
Tinent d'Alcalde d'Interior
Ajuntament d'Igualada

Beatriz Espinás Vijande
Cap del servei
Gabinet de presidència
Diputació de Barcelona

Carme Esquirol
Tècnica
Servei de Cooperació
Diputació de Barcelona

Esperança Esteve Ortega
Coordinadora d'Urbanisme
Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet

Marcel Esteve Robert
Regidor
Cultura
Ajuntament de Vilafranca del Penedès

Joan Manel Fernández Cabrera
Tinent d'Alcalde
Serveis personals
Ajuntament de Rubí

Nuria Ferrando Tàrrrech
Llicenciada en C. Polítiques i de l'Administració

Elza Maria Franco Braga
Professora universitària (Investigació Barcelona)
Postgrau en Sociologia
Universidade Federal do Ceara-Brasil

Francisco M. Galán Gordillo

Associacionisme i Participació Ciutadana
DAPC (Patronat Flor de Maig)

Francesc Gandia Martí

Coordinador del Districte II
Participació Ciutadana
Ajuntament de Sabadell

Francisco Garcia Cano

Coordinador
Participació ciutadana
Ajuntament de Terrassa

José Garcia Cano

President
Federació d'Associacions de Veïns
Federació d'Associacions de Veïns de Terrassa

Alfons Garcia i Garcia

Assessor
Diputació de Barcelona

Isabel Garcia Ripoll

Regidora
Serv.Socials i Ensenyament
Ajuntament de Santa Perpetua de Mogoda

Jaume Gatell Domènec

Associacionisme i Participació Ciutadana
DAPC (Patronat Flor de Maig)

Laura Giménez i Gual

Direcció revista Àmbits
Col.legi doctors i llicenciats c.polít.i soc. Cat.

Dolores Gómez Fernández

Regidora de Participació Ciutadana
Benestar Social
Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet

Rafeel Gonzalez Diaz

Coordinador
Districte IV Sabadell
Ajuntament de Sabadell

Cris Gonzalez Gómez

Cap departament
Participació ciutadana
Ajuntament de Sta. Coloma G.

Xavier Gordó Montraveta

Coordinador
Cultura i joventut
Ajuntament de de Cerdanyola del Vallès

Joan Guasch Marimon

Lletrat
Serveis generals
Patronat Flor de Maig

Antonio Guerra Rojas

Regidor
Cultura i Joventut
Ajuntament de Sant Joan Despí

Ulises Guillen Vargas

Representante
Frente Sandinista Nicaragua

Quiteria Guirao Abellán

Regidora d'Acció Ciutadana
Serveis personals
Ajuntament de de Mataró

Frederic Linares Aguilar

Coordinador de l'Àrea de Medi Ambient
Diputació de Barcelona

Àngels Mestre Reverter

Regidora
Atenció a la persona
Ajuntament de Sant Feliu Llobregat

Jesús Maestro Garcia

Coordinador
ICPS

Vicenç Martí i de la Cal

Associacionisme i Participació Ciutadana
DAPC (Patronat Flor de Maig)

Manel Martínez Díaz

Cap del Gabinet de la Vicepresidència 1a
Diputació de Barcelona

Josep Martínez i Barceló

Coordinador
Associacionisme i Participació Ciutadana
DAPC (Patronat Flor de Maig)

José Luis Martínez-Alonso Camps

Secretari Delegat Patronat Flor de Maig
Diputació de Barcelona

Salvador Matas

Regidor
Ajuntament de Cambrils

Josep M. Matencio Fernández

President
Patronat Flor de Maig

Angel Merino Benito

Gestor
Associacionisme i Participació Ciutadana
DAPC (Patronat Flor de Maig)

Jordi Minguillón Cebrian

Cap de premsa
Esports i Turisme
Consell Insular de Mallorca

Juan Manuel Molina Castaño

Regidor
Centre Cívic Can Folguera
Ajuntament de Santa Perpètua de Mogoda

Laia Moreno

Antoni Morral Berenguer

Diputat-president de l'Àrea de Medi Ambient
Diputació de Barcelona

Muntsa Niso Holgado

Portaveu del Grup IC-EV
Ajuntament de Badalona

Martí Olivella

Director del projecte Repensar la Societat
EcoConcern

Jaume Oliveras Maristany

Secretari política municipal
Política
ERC

Pere Ortega Grasa

Associacionisme i Participació Ciutadana
DAPC (Patronat Flor de Maig)

Francesc Osan i Tort

Vicepresident del Districte Sants-Montjuïc
Ajuntament de Barcelona

Dolors Paniagua Valle

Responsable d'àrea
Organització-Metodologies
Ecoconcern

José Luis Pasalodos Pita

Director adjunt
Direcció general
Associació Catalana de Municipis

Xavier Pastor Pérez

Col.laborador
CRID

Ivan Pera Itxart

Sociòleg
Fundació Pi i Sunyer

Joan Lluís Pérez Francesch

Regidor Ajuntament de l'Ametlla del Vallès
Universitat Autònoma de Barcelona

Teresa Pérez Postiguillo

Tècnica
Serveis Personals
Ajuntament de Badia del Vallès

Raimon Pibernat Domènech

Gabinet del Conseller
Governació
Conselleria Governació-Generalitat Catalunya

Laia Pineda Rüegg

Col·laboradora
Inserció professional
Col·legi de Ciències Polítiques i Sociologia

Jordi Plana

Responsable d'Investigació i Sistemes d'Informació
CIFA

Jaume Planas Munt

Regidor Grup Municipal CIU
Presidència - Grups municipals
Ajuntament de Terrassa

Albert Planell Saurí

Responsable tecnic participació ciutadana
Participació ciutadana
Ajuntament de Terrassa

Joan Pont Vidal

Professor
Universitat Autònoma de Barcelona

Consol Prados Martínez

Regidora
Serveis Personals
Ajuntament de Mataró

Inmaculada Pruna Gonzalez

Tècnica
Medi Ambient
Diputació de Barcelona

M. Reyes Rayo Trincado

Associacionisme i Participació Ciutadana
DAPC (Patronat Flor de Maig)

Cristina Real Masdeu

Alcaldessa
Ajuntament de Cerdanyola del Vallès

Roser Roca Carreras

Gerent
Patronat Flor de Maig

Jordi Rodó Rodà

Responsable de Política Municipal
CDC

Rodrigo Rodriguez Roig

Coordinador de districte
Participació ciutadana
Ajuntament de Sabadell

Natalia Rosetti Maffioli

Tècnica
CIFA (Patronat Flor de Maig)

Encarna Ruiz Hernández

L'Informal

Antoni Salvadó i Nanyach

Llicenciat en Sociologia

Pere Salvador Sureda

Cap del Servei
Gabinet de presidència
Diputació de Barcelona

Jordi San José i Buenaventura

Regidor
Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat

Jordi Sanchez

Coordinador
Fundació Jaume Bofill

Conxita Sánchez Medina

Regidora

Ajuntament de Sant Joan Despí

José Sánchez Pérez

Regidor

Territori, Urbanisme i Medi Ambient

Ajuntament de Santa Perpètua de Mogoda

Mònica Sánchez Platero

Regidora

Joventut (Centre Cívic Can Falguera)

Ajuntament de Santa Perpètua de Mogoda

Sònia Sánchez Quintela

Fundació Rafael Campalans

Maria Sansa

Directora de Serveis

Serveis Personals

Ajuntament de Viladecans

José M. Sanz Martínez

Associacionisme i Participació Ciutadana

DAPC (Patronat Flor de Maig)

Isidre Sayol Manils

Regidor d'Ensenyament

Ajuntament de Montmeló

Fèlix Simón Paraíso

Director Gerent

TROC Sistemes Informàtics i d'Organització

Xavier Sisternas Sunís

Gerent

Fundació Carles Pi i Sunyer

Roger Sunyer i Tatxer

Direcció revista Àmbits

Col.legi doctors i llicenciats c.polít.i soc.Cat.

Vicenç Sureda

Cap del Servei de Medi Ambient
Medi Ambient
Diputació de Barcelona

Conxita Tarrès i Gol

Assessora
Diputació de Barcelona

Imma Tort

Coordinadora
Districte VI Sabadell
Ajuntament de Sabadell

Montserrat Treserra Pijoan

Degana
Col.legi de Ciències Polítiques i Sociologia

Enric Trias Mañosa

Assessor jurídic/ departament de política local
Política Local
CDC

Ferran Turà Àvila

Regidor - Portaveu del Grup Municipal de CIU
Presidència - Grups municipals
Ajuntament de Terrassa

Jaume Vallès Muntades

Regidor
Ajuntament de Sant Adrià de Besòs

Jordi Valls Fuster

Assessor
Diputació de Barcelona

Ignasi Valls Vilaró

Tinent d'Alcalde
Serveis Personals i Promoció Econòmica
Ajuntament de Montornès del Vallès

Enriqueta Villalba

Fed.Associació veïns de Sabadell

Rubén Yuste Giménez
Llicenciat en Ciències Polítiques

SIMPOSI



LA DEMOCRÀCIA LOCAL

cap al segle XXI

Ponències:
estudi de dos sistemes europeus

Itàlia:
les coalicions forçades

Mario Caciagli
Universitat de Florència

Dijous, 20 de novembre de 1997
16.00 h



LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA TRANSICION ITALIANA

por Mario Caciagli

1. De la instancia de participación a la demanda de gobierno

Un análisis de las condiciones y de las perspectivas del gobierno local en Italia en el umbral de los noventa no puede prescindir de los acontecimientos traumáticos que han afectado a todo el sistema político al comienzo de la década, llevando a una verdadera crisis de régimen. Los cambios radicales han puesto fin, como se sabe, a la Primera República y abierto el camino de la transición a la Segunda. La mutación y después la desaparición de un sistema de partidos han transformado la oferta electoral, mientras un nuevo clima ha transformado las relaciones entre partidos y electores tanto a nivel estatal como a nivel local. Algunas reformas han sido realizadas o aceleradas, transformando a su vez las relaciones entre ciudadanos e instituciones, en particular exactamente en el nivel local.

Para abordar estos asuntos es necesario que tener en cuenta cómo la relación entre ciudadanos e instituciones, incluidas las instituciones locales, habían ido evolucionando en Italia en los años precedentes. A partir de la fase de crisis generalizada, surgida al final de los ochenta, también a nivel local, quizá sobre todo a nivel local, los ciudadanos habían empezado a pedir cambios substanciales tanto en las formas de representación política como en la manera de ser gobernados.

Si la oleada de participación de los años setenta, que afectó a las grandes democracias europeas, se había difundido por muchas ramas del tejido social de la misma Italia hasta llegar a las últimas instancias del poder local, la

década de los ochenta ha sido al revés la de la desaparición de los movimientos colectivos y de la subida del desencanto, con consiguiente caída de la participación. Si en los setenta nuevas formas de agregación de ciudadanos, grupos espontáneos o comités de barrio que fueran, representaron un desafío positivo para los municipios italianos, muchos de los cuales actuaron formas de descentralización (como las circunscripciones municipales autorizadas por una misma ley estatal de 1976, declarándolas expresión de soberanía popular y medio de democracia urbana); en los ochenta la experiencia de la descentralización urbana fue fracasando y las instancias participativas resultaron reducidas al mínimo. No se trataba solamente de la debilidad e insuficiencia de las estructuras político-administrativas (ahora sabemos que la descentralización no implica necesariamente participación), sino que la misma cultura de la participación había sufrido un golpe tremendo (CACIAGLI 1992). Frente a una profunda crisis del sistema político los ciudadanos pedían pues gobierno más que participación. Frente a los escándalos y a la corrupción, pedían honestidad y eficiencia, racionalidad y eficacia. Estaban dispuestos a delegar el poder, porque preferían capacidad de decisión con transparencia de los procedimientos y de las responsabilidades.

Por todo esto nuevas reglas electorales y, junto con ellas, nuevas formas de gobierno parecieron lo más importante: una eficiente democracia representativa resultaba por lo tanto mejor que cualquiera democracia participativa.

En Italia las reformas electorales habían devenido ya desde muchos años el eje central de todo el conjunto de proyectos para las reformas institucionales bajo una exaltación de la democracia mayoritaria de corte anglosajón. Las finalidades esperadas de casi todas las propuestas eran, por un lado, conseguir la estabilidad de los gobiernos para facilitar el proceso decisonal (lo que en Italia se llama "governabilità") gracias a la homogeneidad política

de la acción de gobierno y, por el otro, promover la alternancia en el poder para desbloquear políticas, favorecer la circulación de élites e impedir «ocupación» del poder.

También en lo que afectaba a los municipios y provincias, la inestabilidad de gobiernos era por supuesto considerada como su defecto capital. Se trataba en fin de superar otro gran defecto, es decir la fragmentación del sistema de partidos, sino haciendo disminuir su número, por los menos estimulándolos hacia la agregación para formar coaliciones capaces de gobernar. Para algunos además el intento era recuperar la representación de las concretas colectividades locales, garantizando la independencia de los órganos municipales de los partidos hasta eliminar estos últimos (CAMMELLI 1993).

El colapso de la Primera República favoreció exactamente, como se sabe, un cambio radical de las normas electorales en todos los niveles institucionales; entre ellas, y en primer lugar, la del sistema electoral de los municipios y de las provincias - convertidos, no tanto en "escuela de democracia" sino en lugar de experimentos de nuevas reglas del juego democrático.

Resulta por lo tanto absolutamente necesario dedicar una parte de este trabajo a la ilustración de las nuevas reglas electorales para municipios y provincias, de las expectativas que despertaban y de los resultados que hasta ahora han conseguido. Trataré después las características tradicionales del poder local en Italia, en particular de su débil autonomía y los intentos de reforma. Me parece además oportuno abordar las etapas de una devolución de poderes que empezó en 1990 y que recientemente se ha acelerado. Para llegar a la situación actual de los municipios, con el cambio importante de la posición y del rol de los alcaldes, finalizando con algunas notas sobre los problemas que surgen frente a una perspectiva ni clara, ni firme.

2. Nuevos sistemas electorales y nuevas formas de gobierno

En el crucial año 1993 la crisis de la Primera República italiana giró pues durante algunos meses alrededor del sistema electoral, reputado por muchos la clave del cambio de todo el régimen.

A estas alturas tuvieron un papel determinante los referendums. Con el primer referendium de 1991 había sido eliminada la preferencia múltiple y sustituida por una preferencia única - con el intento de combatir el clientelismo y las corrientes de partidos, pero en el fondo para dar un golpe al sistema mismo de los partidos. El movimiento de opinión logró conseguir otro referendium para la segunda, aún limitada pero al final decisiva, reforma electoral: eliminando la cuota proporcional en la elección de los senadores en los colegios que eran uninominales solamente de forma hipotética, el resultado del referendium del 18 de abril de 1993 fue la señal para acabar con la representación proporcional. El resultado del referendium de abril sobre la elección del Senado dió impulso al cambio integral de la ley electoral del Parlamento. En efecto, en pocos meses, en julio-agosto de 1993, la nueva ley resultó aprobada.

Exactamente para evitar otro referendium, el 25 de marzo del mismo 1993 el Parlamento había aprobado una ley totalmente nueva para las elecciones municipales y provinciales. Esta ley, la 81/1993 que llevaba el título «Elección directa del alcalde», ya había acabado con el tradicional proporcionalismo de Italia.

Esta ley es obviamente importante en el contexto de esta exposición. Pero sus elementos distintivos y sus efectos inmediatos fueron también muy importantes por su relieve político en el tenso clima de la transición italiana, dejando entender mejor la dinámica sucesiva del sistema italiano, sea en el comportamiento de las élites, sea en el comportamiento de las masas de los electores. Esos comportamientos, combinándose con los efectos del sistema

electoral del Parlamento, infuirán sobre los resultados de las elecciones generales de 1994 destinadas por su parte a cambiar la fisionomía del sistema italiano.

Desde el punto de vista del análisis comparado, el conjunto de los nuevos sistemas electorales italianos es interesante por que ha roto con aquella homogeneidad de los mecanismos en todos los niveles territoriales de representación, que es lo normal en los sistemas políticos contemporáneos - como es el caso de España. De todas maneras, todos los nuevos sistemas electorales de Italia responden al mismo principio básico, que es el mayoritario - como la voluntad del legislador ha entendido introducirlo siguiendo las expectativas de la mayoría de los electores, a pesar de que el principio mayoritario ha sido sin embargo aplicado en medida diferente y nunca de manera integral.

La introducción de un nuevo sistema electoral para los municipios y las provincias abrió pues el ciclo de las reformas electorales italianas¹.

El elemento fundamental del nuevo sistema es la elección directa del alcalde y del presidente de provincia. Eso tiene obviamente consecuencias para la composición de los consejos municipales y provinciales y influye sobre la misma forma de gobierno de los municipios y de las provincias que asume un carácter presidencialista (VANDELLI 1995). En efecto, en los municipios con más de 15.000 habitantes (633 en 1993) el voto para el alcalde puede ser "dividido" por el elector respecto al voto para la lista. De toda manera los candidatos a la alcaldía están coaligados a una o más listas; la lista o las listas del vencedor ganan el 60% de los escaños. Lo más importante es que en los municipios con más que 15.000 habitantes la fórmula mayoritaria es a dos

vueltas. El alcalde es elegido independientemente del éxito de su lista; al revés, la mayoría del consejo es consecuencia de la afirmación del candidato a la alcaldía.

En los municipios con menos de 15.000 habitantes (cerca de 7.500 con el 40% de la población italiana) el alcalde es elegido a mayoría entre participantes coaligados a listas de candidatos a concejales. La lista del candidato que gana la alcaldía consigue 2/3 de los escaños.

El mismo sistema vale prácticamente para las provincias, con la diferencia que, como las circunscripciones son uninominales, el enlace del candidato a la presidencia se actúa con candidatos individuales, que se declaran por supuesto para una lista.

Las primeras aplicaciones del nuevo sistema en elecciones locales parciales de junio y de noviembre-diciembre 1993 fortalecieron en el electorado la mentalidad mayoritaria, dando impulso a la aceptación de la competición bipolar y provocando un movimiento centrífugo hacia la izquierda y la derecha con consecuente hundimiento del centro. Importantísimo fue el turno de otoño que afectó, entre muchas otras menores, a grandes ciudades como Roma, Nápoles, Palermo, Génova, Catania y Venecia. En la formación de la oferta el PDS fue capaz de formar coaliciones de centro-izquierda que, alrededor de candidatos de origen o pertenencia partidistas muy diferentes y con alianzas oportunas en el segundo turno, lograron salir ganadoras en casi toda Italia y sobre todo en las mencionadas grandes ciudades (DI VIRGILIO 1993 y 1994).

El abandono del centro por el electorado implicó el descenso imparable de la DC y el crecimiento de los neofascistas del MSI como única alternativa a la izquierda. Derrotados por pocos votos en Roma y Nápoles, los candidatos neofascistas ganaron muchísimos municipios menores, especialmente en el Sur, donde el electorado moderado abandonaba el barco de la DC que iba hundiéndose.

Sin los efectos del sistema mayoritario personalizado a dos vueltas en los municipios italianos en otoño 1993 no se entiende la formación de la oferta electoral para la competición general de 1994. No solamente por la selección de los candidatos y la personalización de la competición, sino también por la obligación para los partidos y los grupos de agregarse en los polos de derecha y de izquierda o de convencer a su potencial electorado a agregarse con el más cercano.

Fue durante las elecciones municipales parciales de 1993 cuando empezó en suma la bipolarización del sistema: como en otros sistemas y en otras épocas el cambio subió de la periferia al centro. En las semanas cruciales después de las elecciones municipales de otoño se decidió pues la reestructuración del sistema de partidos en la forma que sigue permaneciendo en la fase actual de la transición italiana. Mientras que dentro de la izquierda se iba perfilando la hegemonía del PDS, capaz de hipotecar la victoria en la competición política próxima, la DC, eterno partido de centro, transformándose en *Partito Popolare Italiano* (PPI), corrió hacia la escisión. Los neofascistas, adoptando el nuevo nombre de *Alleanza Nazionale* (AN) para sus listas electorales, iban buscando la legitimación democrática para ofrecer una alternativa fiable. Legitimación que finalmente le concedió Silvio Berlusconi, cuando ya estaba preparando la entrada de *Forza Italia* en el mercado político-electoral.

Dos años después, en abril de 1995, tuvieron lugar las elecciones en la gran mayoría de los municipios, provincias y regiones. La nueva estructuración del sistema de partidos y la nueva estrategia de coalición permitieron a las coaliciones de centro-izquierda, encabezadas por los ex-comunistas del PDS y los ex-demócratas cristianos del PPI, apoyados tal vez por los neo-comunistas de *Rifondazione*, lograr un triunfo contundente en los municipios y provincias de toda Italia. En el segundo turno en los municipios con más de 15.000

habitantes los candidatos del centro-izquierda gozaron a menudo del apoyo de los electores de la *Lega Nord*, que había roto meses antes la alianza con Berlusconi y provocado la caída del gobierno del centro-derecha.

El éxito del centro-izquierda se explicó tanto por la mayor estructuración partidista de sus componentes a nivel local, como por capacidad de presentar candidatos a la jefatura de los gobiernos locales conocidos por el electorado y fiables por sus cualidades personales (DI VIRGILIO 1995 e 1996).

El centro-izquierda ganó también la mayoría de los gobiernos de las 15 regiones con estatuto ordinario, elegidos prácticamente de forma directa por los electores². Pero el centro-derecha ganó la mayoría de los votos en el conjunto total del Estado, jugando a este nivel institucional y territorial más los factores políticos que los factores locales y personales.

Seguramente a nivel de municipios la personalidad de los candidatos influyó mucho el comportamiento de los electores, teniendo en cuenta además la heterogeneidad de las agregaciones políticas que estaban atrás de ellos. Frente al mecanismo mayoritario en cada municipio las fuerzas políticas, que no siempre eran verdaderos partidos, hicieron esfuerzos para presentar candidatos con características adecuadas a los nuevos canales entre demanda y oferta. Como señalaron los estudios realizados sobre las primeras elecciones efectuadas con el nuevo sistema electoral (BAGNASCO 1993; LANZA y MOTTA 1993; SANI 1993; VERZICHELLI 1993; BIORCIO 1994; VASSALLO 1994 y PARTINI 1995), la formación de las coaliciones, la selección de los candidatos para los distintos cargos (de concejales y de alcaldes), la campaña electoral y, en fin, la actitud y el comportamiento de los ciudadanos fue transformándose muchísimo en comparación con el pasado. Lo mismo han relevado los estudios sobre otras realidades

locales en 1995, a pesar de la persistencia de subculturas políticas territoriales (CARRAI 1997) y sobre algunas ciudades en 1997 (BAGNASCO 1997, SANI 1997 y SEGATTI 1997).

Ya en las primeras pruebas electorales de 1993 eran perceptibles fenómenos que se han repetidos en los años siguientes como la territorialización y la personalización del voto, implicando ambas una reconsideración por parte de los ciudadanos de la comunidad local como ámbito de primera importancia (DE MUCCI 1994).

Los ciudadanos mostraron además un aumento de interés por la competición bipolar y sobre todo gran satisfacción por conocer, ya durante la misma noche electoral gracias a las proyecciones estadísticas, el nombre de sus alcaldes, cuando antes se necesitaban semanas y meses de negociaciones dentro del consejo municipal y entre los partidos antes de llegar a conocer quien era el primer ciudadano.

Pero, no obstante el aumento del interés, la participación electoral ha bajado, por obvia consecuencia, como los expertos saben, de la introducción de un sistema mayoritario. Como en otros sistemas, también en Italia, frente a un mecanismo mayoritario una parte del electorado no reconoce representatividad a las principales coaliciones y rechaza una opción que le parece obligada. Cuando la competición queda abierta, durante el segundo turno, la participación puede subir; pero, cuando el resultado es prácticamente seguro, la participación baja aún más. En el conjunto de los municipios italianos la participación ha bajado pues del 87,1% de 1990 al 81,1% de 1995.

Lo que importa subrayar inmediatamente es el cambio tremendo de la élite política local italiana durante el bienio 1993-1995, introduciéndose el nuevo sistema en casi todos los municipios. Este cambio ha sido efecto de los nuevos mecanismos electorales, junto a otras causas como la crítica antipartidista y

el derrumbamiento de partidos históricos, la desaparición de una élite comprometida con corrupción y escándalos y por lo tanto la necesidad de que se presentaran "nuevas caras" para todo tipo de cargo.

Sobre el cambio de la composición de las élites políticas locales en Italia de los noventa proporcionaré algunos datos al final de esta exposición. Así como hablaré de las consecuencias de la nueva forma de gobierno, donde es fortalecida, gracias a la elección popular, la figura del alcalde en su papel decisional y en sus relaciones con la junta y con el consejo. El fortalecimiento, con otras relativas consecuencias, está garantizado además por la necesidad de una moción de censura contra el alcalde que, si es aprobada, abre la puerta a nuevas elecciones. Está garantizado finalmente por un derecho básico que la nueva ley prevé para el alcalde: él mismo nombra y revoca a los miembros de la junta, los *assessori*, eligiéndolos fuera del consejo municipal (si el elegido es un concejal, tiene que dejar su escaño por incompatibilidad). Clara es entonces la total opción por el principio de separación entre poder legislativo y poder ejecutivo, que es por supuesto el otro rasgo fundamental de la nueva forma de gobierno.

Antes de analizar las consecuencias de estos cambios sobre la gestión del poder después de unos años de experiencia, me parece oportuno dar algunos pasos atrás para recordar problemas viejos, pero que siguen siendo nuevos, del gobierno local en Italia.

3. La tradicional debilidad de las autonomías locales de Italia

Como se sabe, el rasgo principal del Estado italiano ha sido la permanencia de una estructura centralizada y burócratica de cuño francés según los intereses de la oligarquía que fundó el Estado unitario en el siglo pasado y que gobernó hasta la dictadura fascista, que a su vez acentuó el centralismo y la

burocratización (AIMO 1997). No obstante los principios introducidos en la Constitución de la República en 1947, la descentralización y la autonomía local, como cualquier reforma de modernización, quedaron fuera de los programas de los gobiernos moderados de la posguerra.

Los municipios italianos siguieron, y todavía siguen, manteniendo las características de su origen, convertidas por supuesto en anticuadas y disfuncionales: la uniformidad, según la cual las grandes ciudades y los pueblos pequeños tienen la misma estructura jurídica; el número, siendo los municipios más de 8.000 como hace cien y más años y de tamaño extremadamente desigual (6.000 municipios tienen menos de 5.000 habitantes y 7.800 menos de 30.000) según la articulación que tenía cada uno de los Estados preunitarios; la fragmentación, existiendo una enorme variedad de situaciones económicas, sociales y culturales. Las esperanzas de una reforma siempre coincidieron con la demanda de la autonomía.

Las perspectivas de las fuerzas autonomistas italianas, minorías durante la primera fase de la República, se podían resumir en algunas fórmulas: las regiones para la planificación, las regiones y los poderes locales para la participación ciudadana, las regiones y los poderes locales para la reforma del Estado.

En 1970 la institución de las regiones con estatuto ordinario lanzó finalmente el camino de la descentralización. Pero el camino ha sido largo y trabajoso, a daño incluso de los municipios que ahora se quejan del control excesivo sobre su actividad por parte de las regiones.

Es verdad sin embargo que, gracias a las normas de ejecución del programa regionalista (especialmente una ley de 1975 y un decreto de 1977), tuvo lugar un crecimiento del papel de los municipios en el sistema político-administrativo italiano, multiplicándose sus competencias. Gracias a

los recursos disponibles en la segunda mitad de los años setenta los municipios demostraron una amplia capacidad de adecuar las respuestas públicas a las nuevas necesidades de la poblaciones, experimentando soluciones innovadoras y formulando propuestas que estimularon la intervención así de las regiones como del Estado (DENTE 1989).

Pero, para impedir el desarrollo de las autonomías locales, permanecieron el modelo jerárquico de la administración con el Ministerio del Interior en la cumbre y con el poderoso control de la burocracia periférica del Estado, el marco rígido de muchas leyes estatales y la falta casi absoluta de autonomía financiera. Muy crítica ha sido siempre la relación entre necesidades y recursos, entre los ingresos fiscales que favorecen al Estado y la alocaón de gastos que afecta las políticas locales.

Si los municipios italianos comparten con los municipios de otros Estados europeos una precaria situación en que lo concierne a la disponibilidad de recursos financieros según señala la llamada «*urban fiscal crisis*» (CACIAGLI 1997), la situación italiana se ha vuelto cada vez más difícil. En 1972 los municipios italianos perdieron completamente la autonomía financiera: todos los impuestos locales fueron abolidos, dependiendo desde entonces la financiación de los municipios de las transferencias del Estado. En la última década el gigantesco déficit de la financia del Estado ha cortado dramáticamente la distribución de fondos a la periferia, que por eso reclama ahora recuperar la potestad impositiva.

Frente a esta crónica debilidad se calcula que las políticas que se atribuyen a los municipios son por lo menos 160, entre las cuales las que más pesan son los servicios asistenciales, sanitarios, educativos, culturales y la gestión del territorio - que comprende urbanismo y obras públicas, planificación para inversiones productiva y conservación del patrimonio paisajístico y monumental

(D'AMICO 1988). De todas maneras, es la gestión del estado del bienestar la que se ha convertido en tarea central de los municipios italianos: según un análisis comparado, en 1990 los mayores sectores de gastos de los municipios italianos eran la sanidad (con un 30,2%), la educación (20%), la gestión administrativa (17%) y el transporte (12,2%) (PAGE 1991).

Se calcula también que los tipos de actividades que dependen de la responsabilidad de los municipios, fruto de una ininterrumpida sedimentación normativa, son cerca de 900, de las cuales la mitad solamente es concretamente ejercitada, por defectos de organización, de financiación y de dimensión territorial (AIMO 1997).

4. Etapas de la devolución

Hasta 1990 la vida de los municipios italianos fue regulada por un *Testo Unico*, un conjunto de leyes, decretos y reglamentos, que se remontaba al año 1934, es decir de plena era fascista. Aprobada después de décadas de debates y de intentos, la ley-marco de ordenamiento local 142/1990, a pesar del desengaño de los partidarios de la autonomía, representó un paso importante en el camino hacia una devolución de poderes del centro a la periferia y hacia una modernización del sistema político-administrativo.

La nueva ley permitió a los municipios elaborar sus propios estatutos según sus necesidades, abriendo la perspectiva de una ineludible diferenciación en la forma institucional y en la misma organización burocrática. Propuso también nuevas formas de agregación territorial, como las "áreas metropolitanas" que ninguna gran ciudad ha sido sin embargo capaz de realizar por resistencias de todo tipo.

La ley anticipó la reforma de la relación entre consejo y junta, que la ley de la elección directa del alcalde, la ya mencionada 81/1993, ha sancionado definitivamente: el consejo es órgano de control y de dirección, la junta con el alcalde por encima es el órgano ejecutivo con poder de decisión y responsabilidad.

La ley 142/1990 introdujo la distinción entre política y administración, la flexibilidad organizativa y la reducción de los controles jurídicos en favor de los de eficacia - pero los controles de varios tipos siguen, empezando por los de los prefectos, todavía importantes en el sistema de la distribución territorial del poder. Amplió finalmente las posibilidades de participación de los ciudadanos, autorizando la institución de un *ombudsman*, garantizando el acceso a las informaciones y permitiendo consultas referendarias - muchas de estas prescripciones han quedado pero sin embargo en el papel.

La misma ley atribuyó a las regiones la disciplina de los poderes de municipios, áreas metropolitanas, comunidades montaÑeras y provincias, es decir de todas las instituciones locales. Lentamente, durante años, las distintas regiones han definido las reglas de funcionamiento y las tareas de las instituciones locales en materia de respectivas funciones, pero siempre y solamente en puros términos administrativos y organizativos (DI COSIMO 1995).

Más importante para los cambios en la estructura del poder local ha sido de seguro la ley 81/1993 sobre la elección directa del alcalde y otro más, cuyos efectos todavía tengo que exponer.

A propósito de devolución y de reforma de la organización, merece mencionar en este apartado las recientes leyes-marco 59 y 127/1997, con las cuales el gobierno de centro-izquierda entiende llevar su contribución a la modernización del sistema administrativo italiano.

El intento de las llamadas "Leyes Bassanini", según el nombre del Ministro para la Función Pública, Franco Bassanini, es sí la descentralización, pero más la desburocratización de los actos administrativos y de los procesos de implementación.

Por un lado, se tiene intención seguir en el camino de la reducción de las competencias del Estado, fijando las pocas suyas y dejando todas las otras a las instituciones de la periferia. Se prevé una redistribución del personal, de los recursos administrativos y, por supuesto, de las funciones. Por otro lado se tiene intención iniciar una reducción de los ministerios, una "*delegificazione*" (reducimiento del número de leyes) y una radical simplificación de los procedimientos y procedimientos (con una forma de "haciendalización de los municipios" y con el nombramiento de un "*city manager*"). Los controles sobre las deliberaciones de junta y consejo se reducen. El alcalde jura frente a su asamblea y no frente al prefecto - una innovación más simbólica que concreta.

La perspectiva es un fortalecimiento de las autonomías locales en un marco sin embargo, como dice el mismo ministro, de un «federalismo administrativo». El federalismo político-institucional, siendo materia caliente en la lucha política del sistema italiano en transición, queda fuera de la acción del Ministerio.

5. Un cambio trascendental en la élite política local

Vengo finalmente a la concreta situación actual, sumamente influida por el trauma de la transición y por la innovación institucional aportada por el nuevo sistema electoral.

Tenemos ya a disposición algunas investigaciones que nos proporcionan los rasgos más interesantes del cambio en lo que concierne a la medida de este cambio y las características de las élite política que de este ha surgido.

Reproduzco primeramente algunos datos sobre el cambio en la composición de la élite política local en una región, Toscana, en 1995 con respecto a 1990, cuando la fin de la Primera República se coloca en 1992. Se trata de datos facilitados por una tesis doctoral de un discípulo mío (VOLLER 1997).

La hipótesis inicial era que en Toscana, región con fuerte tradición de izquierdas, los herederos del PCI, el PDS y Rifondazione Comunista, tendrían que asegurar una continuidad partidista y personal sea de concejales municipales como de alcaldes y *assessori* (tenientes de alcalde).

Pues bien, las cifras del cambio en esta región son llamativas y dejan imaginar un terremoto en ciudades de otras regiones, del Norte en particular, donde partidos de nuevo cuño han llevado al poder una clase político-administrativa integralmente nueva.

Como la ley 81/1993, entre otras cosas, había reducido el número de concejales por cada municipio según el tamaño demográfico (de un mínimo de 12 a un máximo de 60) y de *assessori* (de 2 a 8), ya la disminución del número total obviamente ha influido en el cambio de la composición. La mayor influencia la han tenido sin embargo los criterios de selección de los candidatos, radicalmente mutados en comparación con el pasado, como se puede deducir de los datos disponibles.

Las características de los concejales elegidos en Toscana (4.467) proporciona informaciones interesantes sobre la edad, el sexo, el título de estudio y, especialmente, la profesión.

Ha subido pues el porcentaje de jóvenes (menos de 30 años), de 17,5 de 1990 a 20,7 de 1995, que es señal aún modesta de una búsqueda de "caras nuevas". Ha subido el porcentaje de mujeres, de 13,7 a 19,6, como consecuencia quizá de un artículo de la ley 81/1993 que obliga a incluir una tercera parte de mujeres en las listas electorales. No ha cambiado sensiblemente la distribución porcentual ni del título de estudios, ni de la profesión.

Esta distribución ha cambiado al contrario mucho, y no casualmente, para los *assessori*. Los datos concernientes los *assessori* de toda Toscana (1.126) tienen en efecto una significación particular.

Los alcaldes toscanos, casi siempre después de ser elegidos, han nombrado a *assessori* con las siguientes características: menos jóvenes en relación con 1990 (los de menos de 40 años han bajado de 53,4% a 39,9%), subiendo por consecuencia el porcentaje de los de entre 40 y 60 (de 43,1% a 56,1%); más mujeres (de 14,8% a 22,6%); con título de estudios más alto (36,2% de licenciados contra 21,9%); y, en particular, muchos más profesionales (que han saltado de un 2,9% de 1985 al 29,7% de 1995).

Esto quiere decir que los alcaldes han seleccionado como miembros de sus gobiernos a una élite, cuyo requisitos principales son la carrera de estudios y la competencia. Un dato particular lo confirma: el porcentaje de licenciados ha subido al 51,4% para los *assessori* nombrados por los alcaldes fuera de los consejos municipales. Se trata a menudo de personalidades, que alguien define como "técnicos" (VANDELLI 1997) y que no tienen afiliación partidista.

En fin, los alcaldes. Los alcaldes toscanos (286) siguen siendo más ancianos que los concejales y sus tenientes y mantienen más o menos la misma edad media de antes; ha subido entre ellos el porcentaje de mujeres, de 4,8 a 7,7 (los

alcaldes toscanos de sexo femenino son exactamente 22 en la actualidad) y ha subido el porcentaje de licenciados (de 26,1 de 1990 a 32,4 de 1995). La distribución según profesión prácticamente no ha cambiado.

El dato más interesante de esta investigación, es útil subrayarlo, sigue siendo el de la profesión de los *assessori*. Los alcaldes han formado equipos de competentes, sacrificando a los "hombres de partido" que antes dominaban en las juntas municipales toscanas. Por eso el cambio es trascendental, porque ha tocado el nivel de los miembros de gobierno. Es lícito suponer que este fenómeno se haya repetido en toda Italia y en medida mayor por la menor presencia de los partidos organizados respecto a la del PDS en Toscana.

Seleccionar a los "técnicos" sin partidos ha sido para los alcaldes una cuestión de imagen pública y de "transparencia" - utilizando una expresión muy difundida en la actualidad en Italia. Pero, al mismo tiempo, en el intento de los alcaldes ha influido la búsqueda de colaboradores especialistas y fieles (con unas consecuencias negativas que veremos adelante).

A propósito de los "nuevos alcaldes", es decir de los elegidos después de la vigencia de la ley 81/1993, las primeras investigaciones a nivel estatal confirman los datos toscanos.

Ya después de los turnos electorales parciales de la primavera y del otoño de 1993, que tuvieron lugar en 1.616 municipios de distinto tamaño, el actual mejor equipo que trabaja sobre la clase política local en Italia efectuó una investigación a través de un cuestionario, que fue contestado por 865 «nuovi sindaci», como se titula el ensayo correspondiente (BETTIN, MAGNIER 1995).

Si la distribución por edad no ha cambiado en comparación con la época precedente, han subido los porcentajes de licenciados (hasta 53,5) y de mujeres (6,3). Pero protagonistas de la transformación del personal en la cumbre de los municipios resulta los miembros de algunos grupos profesionales, los médicos, los ingenieros y los arquitectos - como para los *assessori* de Toscana.

Interesante es que la gran mayoría de los entrevistados se esfuerza de subrayar su independencia de los partidos y casi nadie quiere declararse "político profesional", a pesar de que casi todos han sido seleccionados y propuestos por partidos viejos o nuevos. Parece de todas maneras que la mayoría de los actuales alcaldes italianos no tiene una carrera política importante dentro de los municipios y menos aún dentro de los partidos. Se trataría en suma de "*homines novi*", un cuarto de los cuales parece haber entrado por primera vez en la política candidándose y resultando elegido en el fatídico 1993.

Otra investigación a nivel estatal (DATO GIURICKOVIC, 1996) sobre datos del Ministerio del Interior relativos a todos los alcaldes en cargo en 1996 (exactamente 7972) confirma su tendencia a guardar las distancias de los partidos, si es verdad que 36% de los censados se ha declarado «independientes». Si no es sincera, la declaración queda importante como síntoma del nuevo clima.

El conjunto de los datos de 1996 del Ministerio confirma las características de los nuevos alcaldes que ya hemos visto para Toscana y para 1993. La edad media de los alcaldes italianos no ha cambiado en la última década; los licenciados han aumentado (a nivel estatal de 33,7% de 1992 a 39,6 de 1996) también a nivel estatal; como han aumentado sensiblemente las mujeres, subiendo del 3,7% de 1992 al 6,7% de 1996, y como han aumentado los

profesionales, de 15,5% a 22,1%. La autora explica estos últimos datos, opinando que el prestigio social se ha convertido en un recurso importante para candidarse y para ganar la alcaldía.

¿Pero qué hacen y qué opinan los "nuevos alcaldes"?

6. La soledad del alcalde

Decía al comienzo de este trabajo que la investidura directa del alcalde por el voto popular no es solamente un nuevo sistema electoral, sino una nueva forma de gobierno. El "presidencialismo municipal" es pues, como afirma con un cierto énfasis uno de los mayores expertos italianos en un reciente librito que ha tenido un gran éxito (VANDELLI 1997); una verdadera «revolución institucional», lo que más ha roto con la tradición institucional de la Primera República. A diferencia de los sistemas presidencialistas la ley italiana de 1993 garantiza sin embargo una homogeneidad política del jefe del ejecutivo y de la mayoría del consejo y la duración del segundo con la duración del primero, fortaleciendo la posición del "primer ciudadano".

En nuestros sistemas los alcaldes son órganos monocráticos. Pero, como consecuencia de la elección directa, los "nuevos alcaldes" italianos, a pesar de que la ley no ha extendido sus poderes formales, tienen amplia posibilidad de afirmar propia personalidad y de conquistar un fuerte papel político.

La experiencia de los primeros años, en algunos casos ya de unos primeros mandatos (reducidos de cinco a cuatro años), ha confirmado esta posición de predominio del alcalde.

En el antiguo sistema italiano el alcalde era un *primus inter pares*, compartiendo el poder real con los *assessori*. Se hablaba incluso de "assessorialismo" para definir relaciones de poder, por las cuales los *assessori*, como representantes de los distintos partidos de una coalición, de

corrientes del mismo partido o de grupos de interés, disponían de recursos propios y de autonomía decisional. En el nuevo sistema los *assessori*, siendo nombrados por el alcalde y dependiendo de su discrecionalidad, han perdido mucho poder: en particular no lo han conquistado los "técnicos" independientes, que disponen solamente de su competencia y no tienen un respaldo partidista - igual que los han nombrado, los alcaldes pueden de repente revocarlos. La junta no tiene un papel político.

Los consejos municipales, según la ley, tienen el poder de control y de dirección política, contrastando esto con un sistema presidencialista puro. Pero los concejales han perdido muchas funciones administrativas y de gestión, encontrándose con un papel muy reducido. Si los de la minoría pueden concretar su acción con una dura oposición, los de mayoría sufren de una marginación de las decisiones cruciales. Incierto ha quedado hasta ahora el papel concreto de los presidentes de los consejos, una nueva figura institucional prevista por la ley.

Algunos de los "nuevos alcaldes" gozan de un protagonismo espectacular que tiene origen en su personalidad o en la especial imagen de su ciudad. Los casos de Antonio Bassolino en Nápoles o de Massimo Cacciari en Venecia son conocidos fuera de Italia también. Otros, también los menos conocidos y menos carismáticos, pretenden de todas maneras "hacer la gran política", dejando la gestión cotidiana de la administración a los *assessori* o a la burocracia³.

Todos han marcado las distancias de los partidos, también cuando han estado y están afiliados e incluso, como el caso de Bassolino, han sido funcionarios de su partido de toda la vida. Los partidos influyen poco sobre la obra del alcalde; las maniobras de antes, formando y destruyendo coaliciones y juntas, como consecuencia de la lucha inter- e intrapartidista han desaparecido.

Con respecto a la influencia negativa de los partidos y de sus facciones, el nuevo sistema ha logrado plenamente uno de sus objetivos: la estabilidad de los gobiernos locales - a parte de la turbulencia del cambio de *assessori*. Las dificultades provenientes de la moción de censura y la fuerte posición del alcalde han impedido aquellas crisis tan frecuentes en los sistemas locales italianos de antes.

Sin embargo una *estabilidad* aun extraordinaria no implica *governabilidad*, a pesar de la confusión terminológica que existe tanto en el periodismo como en la ciencia política. Quiero decir que también los "nuevos alcaldes" encuentran muchos de los obstáculos tradicionales para manejar el gobierno local y realizar programas. Su tarea es tanto más difícil cuanto los ciudadanos los cargan ahora de más grandes y altas expectativas.

En el interior, el primer obstáculo es la compleja y refractaria estructura burocrática. Como los viejos, los "nuevos alcaldes" se quejan de la lentitud de los procesos de implementación y del fárrago de la máquina administrativa. Se lamentan de ser rehenes de los grandes burócratas, que han recibido más responsabilidad pero también más facultades gracias a nuevas leyes y nuevos reglamentos estatales. El segundo es la complejidad de los procedimientos debida a la enorme cantidad de leyes y disposiciones que impiden las decisiones y rompen el camino político. La tercera es la insuficiencia de recursos financieros, que sigue siendo el nudo crucial frente a la falta de una autonomía impositiva (BOCCIARELLI 1995).

En el exterior, el gran obstáculo es el centralismo no sólo del Estado, sino de las Regiones. Dentro del gran debate y del enfrentamiento político a propósito del federalismo, tema dominante de la política italiana de los últimos años, los alcaldes han tomado clara posición contra las regiones y sus proyectos. Se ha formado incluso un "partido de los alcaldes", decidido a influir en la

estructuración de la nueva forma del Estado italiano, pidiendo, una diferente distribución territorial del poder y de los recursos financieros según un modelo de un "federalismo de los municipios".

Hay un balance positivo en muchas ciudades, especialmente del Sur, donde el orden público y la confianza de los ciudadanos eran bienes por conquistar y han sido conquistados gracias a los "nuevos alcaldes". Hay un balance positivo en lo que concierne la recuperación y la valorización del patrimonio artístico, siendo la política cultural un eje central de los nuevos jefes del gobierno local.

No obstante el protagonismo y la conquista de una imagen pública que los han acercado a los ciudadanos y no obstante la recuperación de poder, muchos de los "nuevos alcaldes" confiesan cansancio de su cargo y de la labor de todo tipo que comporta, exactamente por los obstáculos antes señalados.

Lejos de los concejales (los de su mayoría lo atacan a veces más que los de la oposición) y separado de los *assessori*, bloqueado por la burocracia y amenazado por el gobierno regional, el alcalde italiano sufre, a pesar de y, quizá, por tantas novedades, un síndrome de soledad (RECCHI 1996).

Soledad que depende también de la falta de aquel eje de apoyo substancial que son los partidos. La distancia que han puesto y tal vez el conflicto que los "nuevos alcaldes" han encendido entre sí y los partidos, incluido su propio partido, ha creado nuevos problemas. El alcalde elegido directamente por los ciudadanos se arriesga a perder el contacto con ellos sin una estructura de mediación, terminando por comprometer aquella relación positiva entre ciudadanos e instituciones que era el fin de las reformas. Pues bien, esta estructura de mediación no puede que ser el partido político.

Por eso, entonces, aunque una previsión sea difícil frente a un balance provisional por los pocos años de experiencia, no se puede excluir una recuperación del papel de los partidos a nivel local, como puntos de referencia, como productores de programas y, finalmente, como estructura de transmisión de la demanda política. Todo esto tiene que ver con el destino de los partidos políticos italianos y la situación general del sistema político. Junto a la reestructuración de los actores políticos la reforma global de las instituciones es la condición para la vivacidad de los gobiernos locales. El gobierno local ha logrado importancia por su función experimental y su relieve político durante la transición de la Primera a la Segunda República, pero su situación queda fluida hasta que esa misma transición no haya acabado. Solamente un nuevo sistema de reglas claras y seguras que de la cumbre del Estado descienda hasta el último municipio de la periferia puede garantizar la eficacia y el proseguimiento de las reformas ya actuadas.

¹ Recuerdo que este sistema vale para los municipios y las provincias de las 15 regiones con estatuto ordinario. En una de las regiones con estatuto especial, Sicilia, el sistema de la elección directa del alcalde, pero con algunas modalidades diferentes a propósito de las relaciones entre candidaturas a la alcaldía y al concejo municipal, fue introducido en julio de 1992. En las otras cuatro regiones a estatuto especial siguen estando en vigencia el sistema proporcional y la elección del alcalde por parte del consejo municipal.

² La nueva ley electoral para las 15 regiones fue votada por el Parlamento a toda prisa, el 23 de febrero 1995. El sistema electoral regional también es de tipo mixto, pero de nuevo muy diferente. El turno es único y única es la papeleta. Pero el elector dispone igualmente de dos votos: el primero para la atribución del 80% de los escaños con fórmula proporcional en circunscripciones que coinciden con las provincias; el segundo para la atribución del restante 20% de los escaños con escrutinio mayoritario en única circunscripción regional. Esta cuota de escaños, elemento más importante e innovador de la ley, es el premio para la lista regional que obtenga la mayoría de los votos. Las listas de partidos que concurren en las circunscripciones provinciales tienen que coaligarse a una de las listas regionales. Las listas regionales llevan como cabeza de lista su candidato a la Presidencia de la Junta Regional. En el voto proporcional el elector puede expresar un, y un solo, voto de preferencia. Como en la previa ley electoral regional, el cociente es el de Hagenbach-Bischoff o del corrector «más uno», pero se ha introducido una barrera del 3%.

En las cinco regiones a estatuto especial (Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia, Sicilia y Cerdeña) siguen estando en vigencia los antiguos sistemas electorales de corte proporcional.

³ Parece ser éste exactamente el caso de Bassolino, como señala una atenta investigación sobre la situación del gobierno de Nápoles (BACCETTI 1997) que discrepa del elogio que hace de sí el mismo alcalde en un libro-entrevista (BASSOLINO 1996). Por otro lado, es verdad que Nápoles bajo la alcaldía de Bassolino ha experimentado transformaciones importantes - del saneamiento de edificios a la seguridad urbana, del tráfico a la valorización de los recursos turísticos, de la lucha a la corrupción a la gestación de grandes proyectos.

Referencias bibliograficas

- AGUILERA DE PRAT C.R. 1995, *Ambigüedades de la transición italiana*, en «Revista de Estudios Políticos», 89, julio-septiembre, pp. 81-118.
- AIMO P. 1997, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- BACCETTI C. 1997, *I "nuovi sindaci" del PDS. L'esperienza di Napoli, Salerno e Siena*, Informe de investigación ISAP, Florencia/Milán.
- BAGNASCO A. 1993, *Torino: una città che ricomincia dalla politica*, en «Il Mulino», 4, julio-agosto, pp. 727-734.
- BAGNASCO A., 1997, *Torino: cauto elogio dell'elettore razionale*, en «Il Mulino», 3, mayo-junio, pp. 462-471.
- BASSOLINO A. 1996, *La repubblica delle città*, Roma, Donzelli.
- BETTIN G., MAGNIER A. 1995, *I nuovi sindaci: come cambia una carriera politica*, en *Rivista italiana di scienza politica*, 1, abril, pp. 91-118.
- BOCCIARELLI R. 1995, *Sindaco mai più*, en «L'Espresso», 10 de diciembre.
- BIORCIO R. 1994, *Elezioni a Milano: nuove regole e nuovi comportamenti elettorali*, en «Polis», abril, pp. 59-80.
- CACIAGLI M. 1992, *Partecipación ciudadana y descentralización municipal en Italia. Treinta años de experiencias*, ponencia presentada a la Conferencia europea sobre participación ciudadana en los municipios, Córdoba 4-7 de Noviembre.
- CACIAGLI M. 1997, *El gobierno local en Europa: Perspectivas comparadas*, en C. ALBA y F. VANACLOCHA (comp.), *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III/Boletín Oficial del Estado, pp. 77-90.
- CAMMELLI M. 1993, *Eletto dal popolo: il sindaco fra ruolo nuovo e vecchi poteri*, en «Il Mulino», julio-agosto, pp. 775-784.
- CARRAI M. 1997, *Nuove regole elettorali e subculture politiche. Il voto comunale del 23 aprile 1995 in un comprensorio della Toscana*, en «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», 37, junio, pp. 43-92.
- D'AMICO R. 1988, *Autonomie locali e politiche pubbliche*, Palermo, Palumbo.
- DATO GIURICKOVIC C. 1996, *Il sindaco taumaturgo e il governo delle città*, Milano, Franco Angeli.

- DENTE B. 1989, *Il governo locale*, en G. FREDDI (comp.), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, pp. 123-169.
- DE MUCCI R. 1994, *In the byways of Italian politics. Local elections in the eighties*, en L. LOPEZ NIETO (comp.), *Local elections in Europe*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 115-149.
- DI COSIMO 1995, *Il riordino delle funzioni degli enti locali nella legislazione regionale*, en *Regione e governo locale*, 7, pp. 1077-1125.
- DI VIRGILIO A. 1993, *I referenda del 18 aprile e le elezioni amministrative del 6 e del 20 giugno 1993. Nuove regole per quali allineamenti?*, en «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», 30, julio-diciembre, pp. 167-196.
- DI VIRGILIO A. 1994, *Elezioni locali e destrutturazione politica. La nuova legge alla prova*, en «Rivista italiana di scienza politica», 1, aprile, pp. 107-165.
- DI VIRGILIO A. 1995, *Le elezioni regionali e amministrative del 23 aprile e del 7 maggio 1995; i referendum dell'11 giugno 1995. Un'altra tappa della transizione*, en «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», 34, diciembre, pp. 119-175.
- DI VIRGILIO A. 1996, *Le elezioni regionali e amministrative: bipolarizzazione con riserva*, en M. CACIAGLI - D.I. KERTZER (comp.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1996*, Bologna, il Mulino.
- LANZA O. y MOTTA R. 1993, *Catania: un vincitore senza maggioranza*, en «Il Mulino», 4, julio-agosto, pp. 754-763.
- PAGE S.E.C. 1991, *Localism and Centralism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- PARTINI S. 1995, *Prime prove dei nuovi sistemi di voto in Toscana: le elezioni comunali del 6 e 20 giugno 1993 a Siena e Grosseto*, en «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», 34, diciembre, pp. 41-70.
- RECCHI E. 1996, *Primus et Solus: il mutamento delle relazioni di ruolo del sindaco italiano*, en «Sociologia e ricerca sociale», 51, diciembre, pp. 71-92.
- SANI G. 1993, *Milano: se il centro si frantuma*, en «Il Mulino», 4, julio-agosto, pp. 753-744.
- SANI G. 1997, *Milano: un voto fra personalizzazione e schieramenti*, en «Il Mulino», 3, mayo-junio, pp. 472-483.
- SEGATTI P. 1997, *La complessa stabilità di Trieste*, en «Il Mulino», 3, mayo-junio, pp. 483-492.
- VANDELLI L. 1995, *Sistemi elettorali e forme di governo negli enti locali*, en M. LUCIANI - M. VOLPI (comp.), *Riforme elettorali*, Bari-Roma, Laterza.
- VANDELLI 1997, *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino.

VASSALLO S. 1994, *Le amministrative romane nella transizione*, en «Polis», abril, pp. 81-101.

VERZICHELLI L. 1993, *Siena: l'incertezza fra il vecchio e il nuovo*, in «Il Mulino», 4, julio-agosto, pp. 745-753.

VOLLER F. 1997, *Dopo Tangentopoli e dopo la legge 81/1993: la nuova élite politica locale in Toscana*, tesi di laurea, Facoltà di Scienze Politiche, Firenze.

EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS COMPARADAS *

Mario Caciagli
(Universidad de Florencia)

SOBRE EL PAPEL DE LA POLÍTICA LOCAL



ASTA los años setenta era opinión difundida en la Ciencia Política europea que la política local no tenía consistencia efectiva y que el poder territorial era solamente un poder residual (Allum 1991). Esta opinión era manifiesta (y justificada) en sistemas con una larga y sólida tradición de centralismo como Francia e Italia, por no hablar de un Estado autoritario como el español, todavía bajo el franquismo. Distinta era la situación en los Estados Unidos, por razones institucionales e históricas y por lo tanto culturales. En ese país el análisis del poder local tenía ya ilustres antecedentes. Algunas aportaciones de este tipo han contribuido inclu-

Revisión técnica a cargo de Miguel Ángel RUIZ DE AZÚA.

■ EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS COMPARADAS

so —conviene recordarlo— al desarrollo de la Ciencia Política, en sus aspectos tanto teóricos como metodológicos (Dahl 1961; Bacharach y Baratz 1970).

El retraso de la Ciencia Política en el viejo continente podría explicar el hecho de que sólo en las dos últimas décadas el análisis del gobierno local haya encontrado su lugar en el marco de la disciplina, un lugar cuya importancia está creciendo claramente.

Pero no se trata tan solo del desarrollo de una disciplina científica o de una de sus subdisciplinas. Como pasa casi siempre, es el interés por el conocimiento del objeto lo que produce la reflexión y la investigación sobre el mismo. Es decir, que si hoy tenemos a nuestra disposición —con todos los límites y los retrasos que veremos más adelante— datos e informaciones, investigaciones profundas y propuestas teóricas para analizar la estructura y el funcionamiento del gobierno local en Europa, las razones hay que buscarlas en el hecho de que el gobierno local o, si se prefiere, los gobiernos locales se han convertido en elementos centrales en la política concreta de nuestros sistemas.

Y esto porque, por un lado, en Europa se han llevado a cabo reformas institucionales cuya intención era ampliar y reforzar las autonomías periféricas. Por otro lado, porque la gestión de la vida política local ha llegado a ser un eje fundamental frente a los cambios sociales de este fin de siglo.

Los motivos de la posición central de los gobiernos locales son múltiples. El primero es quizás el fin de la política ideológica, el fracaso de las grandes ideas y de sus finalidades. Hoy importan más las políticas concretas, las que afectan a los ciudadanos, a sus necesidades urgentes y cotidianas. Y éstas con frecuencia son competencia de los gobiernos locales.

El segundo motivo hay que buscarlo en la persistencia y expansión del *welfare state*, con sus intervenciones para ofrecer recursos, servicios, ayudas. Pues bien, las entidades locales son casi siempre si no las fuentes, por lo menos los canales de distribución de los beneficios del Estado de bienestar (se habla, no por casualidad, de «municipio de bienestar») (Ashford 1988).

Como tercer motivo cabe señalar el aumento de las demandas de los ciudadanos, junto al surgimiento de movimientos colectivos de distintos grupos de interés o de grupos monotemáticos (*one issue movements*) que pretenden precisamente tanto el despliegue del Estado del bienestar como políticas concretas. Me refiero a agrupaciones como movimientos ecologistas, movimientos feministas, asambleas de barrios y de vecinos, comités de padres de familia, grupos de jóvenes, etc. Para todos ellos el escenario natural de acción y de conflictos es el sistema político local.

Y todos ellos tienen algo que ver con el crecimiento de las capas medias que, gracias a su más alto nivel de educación y de información, son las que protagonizan la presión sobre las instituciones locales.

Finalmente, resumiendo estos motivos, es la realidad de la ciudad la que —como consecuencia del proceso de urbanización que sigue produciéndose en nuevas formas

(descentralización, expansión de la periferia, creación de polos satélites)— es el centro de cambios tremendos y de conflictos de diferente índole. Los gobiernos locales, sometidos a muchos desafíos, sufren sí de crisis continuas, pero no dejan de seguir siendo fundamentales en la dinámica política de hoy día.

DIFICULTADES, ENFOQUES, ASPECTOS

Esta problemática tiene por su naturaleza una gran complejidad que aumenta cuando se pretende comparar sistemas diferentes. En los sistemas europeos, diferente es el marco normativo, diferente la cultura política local y la propia historia de las autonomías locales, diferentes son la distribución geográfica y también el tamaño medio de los municipios (Balducci 1985).

Además, las investigaciones empíricas de cada país siguen siendo todavía insuficientes, dispersas y referidas a fenómenos distintos. A continuación se intentarán manejar los pocos datos ciertos que permiten afrontar cuestiones generales y comparables. Antes de proceder a ello, tengo que mencionar los dos enfoques que se utilizan con más frecuencia para analizar los gobiernos locales.

El primero toma en consideración los gobiernos locales como *partners* del gobierno central asegurando servicios; por lo tanto eso plantea problemas de racionalización pero también de pluralismo, de garantías contra la concentración del poder, de democracia y de participación. El segundo enfoque se acerca directamente a los aspectos de gestión y de rendimiento de estos centros de poder.

Con el primer enfoque trataré, pues, el tema de las reformas que han tenido lugar en las últimas décadas en los sistemas europeos. Con el segundo trataré tres aspectos: los recursos financieros, la formación de la clase política y las tareas actuales de los gobiernos locales.

Se trata solamente de algunos aspectos de la vida política local y de su gobierno, los que es posible seleccionar en este reducido contexto. La misma exposición de estos aspectos no puede ser más que muy sumaria.

Cada vez que sea posible intentaré realizar ejercicios de comparación entre cinco sistemas europeos: Gran Bretaña, Alemania (del Oeste), Francia, Italia y España.

MARCOS INSTITUCIONALES Y REFORMAS RECIENTES

En cuatro de los cinco sistemas mencionados se puede constatar la existencia de cuatro niveles de gestión política y/o administrativa.

■ EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS COMPARADAS

En Alemania, bajo el *Bund* (como los alemanes llaman al Estado central) están los *Länder*, los *Kreise* y los *Gemeinde*. Bajo el Estado están en Francia las regiones, los departamentos y las comunas. En Italia las regiones, las provincias y las comunas. En España, las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios.

Gran Bretaña es un caso particular. A las provincias podrían corresponder los *counties* (condados), a los municipios los *districts*. No existe en Gran Bretaña, hasta ahora, el nivel intermedio de la región. Solamente Escocia tiene ya por su parte nueve regiones.

En las décadas de los setenta y de los ochenta los cinco países han conocido reformas institucionales para descentralizar y/o reestructurar la trama del ordenamiento subestatal y local. Los intentos de reforma tenían como finalidad, en algunos casos, la racionalización de las estructuras político-administrativas para adecuarlas a los cambios económicos y sociales. En otros, sin olvidar necesidades económicas y sociales, tenían como objetivo la ampliación del poder a niveles más bajos.

En Alemania —donde el federalismo y la descentralización se llevaron a cabo en la postguerra según la tradición del particularismo regional y bajo la influencia de las potencias vencedoras— fueron los imperativos de la racionalización los que inspiraron la reforma territorial de los años setenta. Bajo el impulso del gobierno central, los *Länder* —que ostentan amplios poderes en lo que se refiere a la ordenación territorial— redujeron, cada uno en medida distinta según sus propios criterios, el número de los *Gemeinde* y de los *Kreise*. Durante los años setenta, las comunas pasaron de 27.386 a 8.426 (y continúa la tendencia a la reducción) y las provincias pasaron de 425 a 237; las *Kreisfreistädte* (las ciudades de medio y gran tamaño sin territorio provincial) de 135 a 88. El *Länd* de Renania del Norte-Westfalia, gobernado por los socialdemócratas, redujo sus comunas de 2.311 a 373. Agregando comunas y provincias ya tan pequeñas, se trataba de facilitar las tareas de las colectividades locales, que podrían crear infraestructuras más funcionales, armonizar esfuerzos y recursos y realizar una racional planificación territorial (Thieme-Prillwitz 1981; Gunlicks 1986). Además, las comunas pueden fusionarse libremente, formar asociaciones o intentar otras formas de colaboración para solucionar problemas concretos y específicos. Han surgido así áreas metropolitanas, acuerdos para servicios (transporte, tiempo libre), órganos de consulta.

No todas las nuevas experiencias han salido bien, y así se levantan hoy lamentos y críticas por parte de expertos y ciudadanos. Entidades más grandes implican más «anonimato» institucional y distancia creciente entre gobernados y gobernantes. La descentralización no se ha realizado en la medida y con los efectos que se esperaban. Tampoco se ha conseguido la reducción y la mejor selección del personal que estaban detrás de los intentos reformadores (Gabriel 1989).

Si Alemania es un Estado federal desde su nacimiento con sus correspondientes consecuencias sobre la estructura y el funcionamiento del gobierno local durante cua-

renta años, no se puede ilustrar la situación del gobierno local de Italia, Francia y España sin recordar la creación de las instituciones autonómicas de nivel intermedio que ha tenido lugar en estos sistemas en las últimas dos décadas.

Es sintomático que la regionalización del Estado haya afectado prácticamente en el mismo período a estos países y que hoy se pueda contemplar este fenómeno en un amplio marco europeo (Rojo 1991). Aunque sigue siendo problemático establecer si y cómo la regionalización ha mejorado hasta ahora la condición de las autonomías municipales.

En Italia la constitución de las 15 regiones con Estatuto ordinario a partir de 1970 (las cinco con Estatuto especial habían nacido entre 1947 y 1963) fue la gran reforma de la década. Junto a la descentralización, a las regiones debería atribuirse la función de desconcentrar un sistema político-administrativo que sufría de un exceso de centralismo desde su formación y después de la experiencia fascista.

El balance de veinte años de autonomía regional en Italia no es muy positivo: los críticos atribuyen a las regiones la escasa capacidad de gestionar, la insuficiente aptitud para gobernar y para programar y, por el contrario, una actividad puramente administrativa, de colaboración pasiva con el gobierno central y de modesta iniciativa autónoma (Caciagli 1991). Tampoco las provincias (que, con más de un siglo de vida, habrían tenido que desaparecer para ser sustituidas por agregados más adecuados a la realidad económica y social de hoy día) ni las comunas han aprovechado la nueva institución regional. Al revés, hay que lamentar un nuevo centralismo y una transferencia de recursos de las comunas a la región.

El papel de la región no cabe más que de manera marginal en la nueva ley de ordenamiento local que se aprobó en Italia tras décadas de debates en 1990, sustituyendo finalmente al Texto Unico fascista de 1934. La ley 142 no es una reforma que pueda fortalecer la autonomía municipal, ni en recursos financieros, ni en poderes efectivos. Pero las comunas han recibido autonomía para autorreglamentarse (estatutos comunales) y para agregarse en áreas metropolitanas o en municipios de mayor tamaño. Las comunas italianas son 8.124 y su reorganización parece ser tan necesaria como difícil (Rotelli 1991).

También en Francia la creación de las regiones se ha definido como la gran reforma de la década: en este caso la de los años ochenta.

La regionalización francesa, promovida y realizada por los gobiernos socialistas, supone el fin del Estado más centralizado de Europa, con la disminución del poder de los prefectos y una devolución del poder del centro a la periferia.

Una experiencia tan reciente no permite hacer muchos balances (Meny 1988). Lo cierto es que hasta ahora la reforma ha afectado a la estructura y las funciones de los departamentos, pero poco a la de las comunas. El número de las comunas francesas más de 36.000 parece intocable frente a las resistencias del sentimiento localista y,

■ EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS COMPARADAS

sobre todo, de los notables de la periferia (Moreau 1983). Pese a algunas medidas a lo largo de la Quinta República (sistema electoral, posibilidad de cooperación intercomunal, creación de consorcios, reorganización administrativa de París, Marsella y Lyon) Francia no parece ser capaz de reformar un sistema local modelado para una sociedad campesina (Meny 1983).

El tránsito más rápido de un Estado centralizado a un Estado de las autonomías ha sido por cierto el español (Aja 1988), a pesar de las dificultades iniciales que bajo los gobiernos de UCD amenazaron incluso al nuevo sistema democrático y de algunas desilusiones posteriores.

Para España se podría repetir, pero con mayor razón, que el esfuerzo de los legisladores, de la clase política, de la Administración –sin hablar de la atención de las corrientes política y de opinión– se ha concentrado tanto sobre las Comunidades Autónomas que se ha descuidado el papel y la renovación de los niveles más bajos.

La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ha resuelto el tema de la autonomía como autonomía administrativa, otorgando en cambio amplios poderes a las Comunidades Autónomas.

El marco de poder de las Comunidades sobre los municipios resulta amplísimo, extendiéndose a la creación de nuevos municipios y toda clase de entes supra o infra-municipales, al establecimiento de regímenes especiales, cierta intervención de los actos y contratos y, sobre todo, a la legislación sobre organización, ejercicio de las competencias, régimen de bienes y hacienda municipal (Baena 1987). Frente a esta tendencia se podría hablar, para el caso español, como antes para el italiano, de neocentralismo. Como el centralismo de los *Länder* alemanes estaba ya fuera de discusión, nos encontramos frente a un posible módulo común, según el cual *Länder*, *Regioni* y Comunidades Autónomas anulan o reducen la autonomía que los municipios habían discutido al Estado central.

Sin embargo, los municipios españoles detentan recursos financieros y posibilidades de intervención activa que les permiten una iniciativa que no tiene parangón con la situación italiana o alemana.

Queda Gran Bretaña, o mejor dicho quedan Inglaterra, el País de Gales y Escocia, Irlanda del Norte, al poseer plena autonomía frente a la organización municipal, tiene otra trayectoria que no voy a tratar aquí. En 1972 para Inglaterra y Gales y en 1973 para Escocia se decidió la racionalización de la Administración comunal, en el sentido de simplificar un sistema crecido de manera irregular durante siglos y de reducir las unidades locales.

La reforma de 1974 para Inglaterra y Gales y de 1975 para Escocia disminuye en dos tercios el número de las entidades locales. En Inglaterra las unidades se redujeron a menos de 500 de las 1.500 que eran antes. El número ha cambiado a menudo durante los últimos años. Se han mantenido dos niveles, el condado y el distrito.

Los distritos no metropolitanos son cerca de 300, los metropolitanos 36. Los condados no metropolitanos son 36, los metropolitanos (grandes áreas metropolitanas) eran seis. Además está el Gran Londres con sus 32 comunas. La simplificación no ha facilitado sin embargo, como se esperaba, la transparencia en las relaciones entre gobiernos y ciudadanos, mientras que la racionalización ha producido un aumento del centralismo (Alexander 1982).

Aprovechando la insatisfacción generalizada, el gobierno conservador llevó a cabo en 1986 otra reforma comunal, que disolvió las seis áreas metropolitanas y el consejo del Gran Londres, por razones de presupuestos y gastos, pero también para golpear a la política local de los laboristas. De hecho los gobiernos locales ingleses se encuentran con muchos problemas de eficiencia y de productividad. El sistema resulta pesado, burocratizado, lejano de la sensibilidad de los ciudadanos (Chandler 1988; Stoker 1988).

LAS FINANZAS LOCALES

La cuestión de las relaciones entre centro y periferia tiene uno de sus ejes en el sistema de imposición fiscal y de redistribución de los ingresos. Si aceptamos la afirmación de que la autonomía política sólo tiene sentido si está apoyada por la autonomía financiera, entonces la realidad para los gobiernos locales europeos se perfila muy crítica.

Si existe un ámbito donde la comparación se encuentra con una evolución homogénea es el del desastre de las finanzas locales y de las difíciles relaciones financieras entre Estado central y autoridades locales.

En todos los sistemas aquí considerados el Estado ha mantenido para sí los impuestos más «elásticos». No sólo eso: salvo en Inglaterra, los gastos locales aumentan más rápidamente que los gastos estatales; salvo en España, las transferencias del Estado aumentan, mientras los recursos autónomos de las entidades locales disminuyen.

Se habla por lo tanto de *urban fiscal crisis*. En verdad no hay relación entre necesidades y recursos, entre los ingresos fiscales que favorecen al Estado y la distribución de gastos que afecta a las políticas locales. A todo el mundo le parece necesaria una redistribución bajo la forma de subvenciones. Hay una fórmula que señala una posible perspectiva: «nacionalizar los impuestos o localizar las políticas», para que las autoridades locales puedan ofrecer servicios similares.

Inevitablemente en todos los sistemas hay transferencias de recursos del centro a la periferia, pero la cantidad varía y no poco.

En Italia, las comunas han perdido completamente la autonomía financiera que tenían gracias a los impuestos locales y a los préstamos. A partir de 1972 se han abolido todos los impuestos locales y desde entonces la financiación de las comunas depen-

■ EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS COMPARADAS

de de las transferencias del Estado. En una primera fase las comunas recibieron fondos generosos que permitieron al final de los setenta un desarrollo de sus actividades. En los últimos años el gigantesco déficit de la Hacienda del Estado italiano dificulta la distribución de fondos a la periferia, que ahora reclama otra vez la potestad impositiva.

Lo mismo está pasando en Gran Bretaña. La mayor cuota de las finanzas locales viene de las ayudas del gobierno central (*grants-in-aid*). Para financiar sus servicios las entidades locales tenían derecho a establecer impuestos (*the Rates*), lo que se ha visto comprometido por la introducción de la bien conocida *poll tax*.

El complejo sistema francés de impuestos locales prevé muchísimos tributos (*taxe professionnelle, taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti, etc.*), que sin embargo resultan totalmente insuficientes. La hacienda local necesita la intregación de subvenciones estatales, que llevan el nombre de *dotations* globales, decididas varias veces por el gobierno de París.

Las transferencias del centro a la periferia también son normales en Alemania. Pero allí los *Länder* detentan una fuerte capacidad de imposición fiscal y son ellos los que distribuyen los recursos a las comunas. Los municipios tienen ingresos propios provenientes de impuestos (cerca del 30 por 100 del total) y de las tarifas de servicios, pero las grandes ciudades no han visto aumentar sus recursos y sufren una situación creciente de endeudamiento a pesar de las transferencias regionales: muchas de ellas no pueden pagar ni siquiera los gastos corrientes.

Vistos desde el extranjero, los municipios españoles parecen gozar hasta ahora de mayor autosuficiencia financiera, aprovechando sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales que representan cerca del 30 por 100 de los ingresos. Otro 30 por 100 proviene también en España de transferencias del centro (en particular a través del Fondo Nacional de Cooperación Municipal). Los municipios españoles no pueden evitar el recurrir, como casi todos los europeos, al endeudamiento.

Hay que recordar, finalmente, que sólo en Alemania todas las entidades, a cada nivel, aprovechan o sufren de la coyuntura económica según un criterio ecuánime de distribución. En los otros países el Estado, al detentar prácticamente el monopolio de los impuestos, carga sobre los gobiernos locales los problemas de la coyuntura (inflación, paro, precios de los servicios) (Allum 1991).

LAS ELITÉS LOCALES

Las últimas informaciones disponibles nos dicen que los concejales municipales han superado en Francia, después de la reforma de 1983, el medio millón: han pasado de 463.408 a 509.278. En Italia eran en 1991, 150.818, así como en Alemania federal (antes de la unificación). En España son muchos menos, 69.339 y en Gran Bretaña, solamente 23.351.

Estas cifras dependen claramente de la magnitud de la población, pero dependen sobre todo de la forma de organización de las autonomías locales. Hemos recordado antes que los municipios franceses son 36.000, mientras que en Alemania se han convertido en cerca de 8.000, como en Italia y en España, y que en Gran Bretaña son solamente 548.

Disposiciones normativas y mecanismos institucionales definen el papel y por lo tanto la naturaleza de las elites locales. Sin olvidar, en todo caso, la influencia de las diferentes culturas políticas vamos a ver, en particular, las relaciones entre elites locales y partidos políticos.

En Gran Bretaña, al actuar dos estructuras paralelas, la de los funcionarios y la de los elegidos, el papel de los partidos y del electorado es mucho más reducido en comparación con los sistemas continentales. El poder ejecutivo está en manos de los managers (*chief officers*) y las asambleas de los elegidos disponen solamente de un poder de control. Los *chief officers* son profesionales, aunque el partido de mayoría decida su nombramiento. Lo cierto es que el *major* (el alcalde inglés) tiene un papel de simple representación del municipio y no un poder político real. Los gobiernos locales son dirigidos conjuntamente por expertos y por elegidos, pero los primeros manejan la gestión efectiva. La falta de una influyente competición partidista explica por qué la participación electoral en las elecciones municipales inglesas es normalmente baja.

Un modelo similar existe en algunos *Länder* alemanes. Cuando hay un *Stadt-
rektor*, éste es nombrado por los partidos, pero para un cargo duradero (hasta doce años) y puede conseguir así una gran autonomía, pero nunca similar a la de su colega inglés. En tres de los *Länder*, el *Bürgermeister* es elegido directamente por el electorado; en los restantes, es elegido por la asamblea municipal.

Sucede lo mismo, como es sabido, en Francia y en España: en todos los municipios, el *mair* y el alcalde son elegidos por las asambleas. En Italia, también el *sindaco* era elegido por la asamblea hasta la reforma electoral de 1983, que ha introducido su elección directa (con doble vuelta en los municipios de más de 15.000 habitantes).

Recordemos algo que resulta obvio: en todos los países, los miembros de las asambleas municipales son elegidos por sufragio directo y universal.

Cuando se analiza la composición social de las elites locales, nos solemos referir casi siempre, si es posible, a los elegidos en las asambleas.

A pesar de las diferencias institucionales y del tamaño medio de los municipios, los perfiles sociológicos de los concejales en los municipios europeos son bastante similares. Se trata predominantemente de varones de edad media, que pertenecen a las capas medias y tienen una buena formación académica.

Los miembros del sector terciario y los funcionarios públicos están sobrerrepresentados en Gran Bretaña, Italia y Alemania. También en Italia y Alemania hay un número muy alto de docentes.

■ EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS COMPARADAS

En Francia hay una presencia bastante elevada de las capas campesinas y de la pequeña burguesía provinciana, como consecuencia del altísimo número de municipios pequeños y rurales.

En España, la sobrerrepresentación, en términos de número de concejales, de los municipios rurales produce una mayor presencia del núcleo agrario: ésta, por ejemplo, es la diferencia que resulta de una comparación con el caso italiano (Feltrin 1991). Muy débil sigue siendo la presencia femenina en todos los municipios europeos: solamente en Gran Bretaña ha llegado a un 20 por 100. En todos los sistemas se nota un crecimiento constante de las capas medias, sobre todo de los funcionarios y empleados públicos (donde hay que incluir los docentes). Estos –y otros fenómenos de cambio en las elites municipales– han sido estudiados en profundidad en Italia, donde hay una gran disponibilidad de datos e informaciones sobre los consejeros municipales, provenientes del Ministerio del Interior (Barberis 1988; Bettin-Magnier 1989).

El aumento de empleados y funcionarios públicos se explica con los cambios sociales de las últimas décadas, pero sobre todo por la disponibilidad de tiempo libre. La disponibilidad de tiempo explica además –junto con el fenómeno demográfico del envejecimiento de la población europea– el crecimiento de los porcentajes de jubilados entre los concejales.

Los partidos de izquierda lograban hacerse representar por trabajadores. Es verdad que los obreros de la industria están más representados entre los concejales de izquierda, pero disminuyen rápidamente en todos los países. Los datos estadísticos italianos, precisos y fiables, confirman esta evolución durante las últimas décadas. Los mismos datos confirman además lo que señalan encuestas y muestras en otros países: en los municipios más grandes, donde las tareas de gobierno son más complicadas y más amplias, crece el número de los funcionarios públicos y de los profesionales (abogados, arquitectos, técnicos).

Otro problema se plantea en las grandes ciudades a niveles más altos de cargos: el de la profesionalización de la clase política municipal. Pero éste es un tema tan general del mundo político contemporáneo que no se puede afrontar aparte en este lugar.

Sobre la carrera de la clase política municipal resultan modelos diferentes, que están relacionados con muchas de las variables mencionadas hasta aquí.

Se habla de un sistema horizontal para Gran Bretaña, donde hay una separación muy nítida entre los elegidos a nivel local y los elegidos a la Cámara de los Comunes, entre una carrera político-administrativa que se para a nivel local y una verdadera carrera política. El modelo alemán sería un modelo piramidal porque el *curxus honorum* se desarrolla de ordinario dentro de los distintos niveles (comunal, regional y estatal), pero sin exclusión de saltos para los hombres más importantes de los partidos. En Francia y en Italia hay un modelo vertical, según el cual muchas carreras de parlamentarios estatales han empezado en los consejos y en las juntas municipales, cuyos car-

gos siguen ofreciendo recursos para la competición a nivel estatal. Es prematuro indicar el modelo que se podría realizar en España, pero es probable que sea el vertical, como en Italia y Francia, contribuyendo las carreras locales a los itinerarios de formación de la clase política estatal.

¿Cómo influyen, finalmente, los partidos políticos sobre la selección y la carrera de las élites municipales? En todos los sistemas la vida política local se halla cada vez más configurada por los partidos. Pero hay situaciones diferentes que dependen de la estructura institucional y de la cultura política de cada país.

En Gran Bretaña el poder de los funcionarios limita la influencia de los partidos en el proceso decisional y su control de la conducta de los elegidos. En Alemania la gestión del gobierno local es considerada más una cuestión técnico-administrativa y la competencia un criterio más valioso para la elección que la propuesta de un partido. Además, se han multiplicado en Alemania durante los últimos veinte años las *Bürgerinitiativen*, es decir, la listas de ciudadanos independientes que concurren (y ganan) en la competición electoral local.

En Francia una fuerte tradición de notables locales, que vienen de los pequeños municipios y explica la defensa de su alto número, permite la presencia de una cuota alta de independientes entre los concejales y los alcaldes.

En Italia, por el contrario, los partidos, que han penetrado todos los niveles de poder, influyen sobre la elección incluso en las comunas más pequeñas. Se calcula que los elegidos independientes sean alrededor del 16 por 100.

Es interesante subrayar que el mismo porcentaje de independientes (16 por 100) se ha calculado para España, cuyos partidos son más jóvenes y más débiles que en Italia. ¿Marcha entonces España hacia esa «partidificación» típica del sistema italiano? (Subirats y Vallés 1990).

LAS POLÍTICAS LOCALES Y EL DESTINO DE LOS MUNICIPIOS

El desarrollo del Estado del bienestar y la enorme expansión de los servicios públicos a que me he referido al comienzo, han multiplicado las funciones y las obligaciones de los municipios en toda Europa. Las competencias forman un gran abanico que afecta a la vida cotidiana de todos nosotros y representa un desafío tremendo para los gestores del poder local.

¿Cómo se ha ido realizando esta atribución de tareas a los gobiernos locales? Muchas políticas locales son determinadas directamente por las autoridades centrales, que obligan a los poderes locales a responder a necesidades antes descuidadas. En otros casos, el origen de las políticas locales está en el contraste entre poder central y poderes locales: las comunas pretenden ser diferentes del Estado central y capaces de

■ EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS COMPARADAS

ocupar un espacio que consideran vacío, abandonado por el Estado. En tercer lugar, las políticas locales pueden surgir por innovación: el ambiente donde opera el gobierno local estimula poderosamente su iniciativa (Meny 1985). Si éste es el esquema interpretativo más racional sobre el estadio inicial de las políticas públicas locales, empezamos a tener buenas y fundadas informaciones sobre los procesos decisionales que dirigen estas políticas y sobre sus resultados concretos. Las investigaciones sobre las políticas públicas a nivel local ofrecen desde algunos años material empírico en buena medida satisfactorio. Es todavía insuficiente quizá el marco teórico para colocar e interpretar los fenómenos similares en una perspectiva concretamente comparada.

En esta aportación hay que subrayar, una vez más, que las políticas públicas locales existen (hasta hace poco tiempo se dudaba, en nombre de la idea del poder local como residual) y que son tantas como las tareas (tal vez más que las competencias) de los municipios. La lista es larga y, probablemente, no se puede cerrar, pasando de un país a otro y teniendo en cuenta la rapidez de las transformaciones sociales de este período histórico. Vamos a ver los ejemplos más patentes.

La política del territorio no significa hoy solamente planes de ordenación urbana, sino coordinación de la red de los transportes y, al mismo tiempo, salvaguardia del medio ambiente. Las demandas ecológicas, a su vez, traen consigo inmediatamente el problema de la polución y de la regulación del tráfico, implicando la cuestión de la salud pública y de su protección preventiva.

La expansión de las ciudades y el cambio de modelos de vida presentan nuevos desafíos para la política de vivienda, con nuevas ideas para el desarrollo de las periferias y la recuperación de los cascos históricos. Los servicios sociales tradicionales, que no parecen suficientes para afrontar no sólo las nuevas necesidades de los ciudadanos nacionales, sino las necesidades de los inmigrantes de los países extracomunitarios, que junto a la asistencia reclaman, y reclamarán cada día más, medidas para la integración social y racial.

A los servicios tradicionales de la enseñanza –diferentes en los distintos países, pero siempre amplios, difíciles y caros– se han añadido en los últimos quince años los servicios culturales en un sentido selectivo y elevado (teatros, museos, bibliotecas) para resolver la *issue* del tiempo libre. Tiempo libre significa además deportes, ocupaciones de los ancianos, formas de integración social que la iniciativa individual no puede solucionar. El *loisir*, como suena el término técnico francés, se ha convertido en un tema central de los gobiernos locales.

El tema de la «tercera edad» está relacionado con el ya mencionado envejecimiento de la población de los países europeos. Aquí también son los gobiernos locales los que se ven confrontados con tareas y empeños de todo tipo.

A los municipios competen algunas líneas políticas de promoción económica y de protección laboral, que parecían reservadas al Estado. Donde hay despliegue de

nuevas actividades industriales, los gobiernos locales tienen que seguir creando las condiciones que favorezcan su instalación. Por otro lado, se enfrentan y se enfrentarán con la obligación de acompañar el cambio hacia una terciarización productiva de las ciudades europeas (piénsese en toda la compleja trama de la telecomunicación).

Se podría seguir con esta lista que cambia solamente con el cambio de magnitud de los municipios, pero que sigue siendo larga en cada situación.

En la lista de las tareas de los municipios europeos se reflejan los fenómenos sociales de estas décadas: el cambio estructural y la modificación de la estructura económica, el medio ambiente y el tiempo libre, la transformación demográfica y la inmigración, las nuevas infraestructuras y los nuevos servicios. Vuelvo otra vez a mi postura inicial: los problemas nuevos de la vida de los ciudadanos surgen y se desarrollan a nivel local y los municipios se convierten en el lugar de cuestiones, de crisis, de conflictos. A este nivel habrá que buscar (y encontrar) las soluciones para las poblaciones europeas.

Como se ve, son problemas económicos, sociales, tal vez humanitarios. Concluso, pues, subrayando la tarea política más alta de los municipios, que son para los ciudadanos vehículos de esperanza contra la distancia del poder, contra la burocratización de la vida pública, contra la crisis de legitimación que afecta a las instituciones centrales. Más que éstas, las autoridades locales tienen la oportunidad, si no la capacidad, de adecuar las respuestas a las nuevas demandas. Porque en las autoridades locales hay mayor flexibilidad, mayor transparencia, mayor proximidad a los ciudadanos.

En todos los sistemas se señala sin embargo una fuerte disminución de la movilización de los ciudadanos para participar en la gestión del poder local. Aumentan las demandas, porque aumentan o cambian las necesidades, pero aumenta el desencanto. Los ciudadanos tienen una postura más crítica que constructiva, después del fracaso de muchas experiencias de participación a través de estructuras infralocales.

Las autoridades locales sufren además de la crisis de legitimidad de los sistemas políticos estatales. A nivel local, más que a nivel estatal (donde hay siempre recursos simbólicos), es la eficiencia la que produce inmediatamente legitimidad. Los gobiernos locales europeos necesitan recuperar los medios (legislativos, financieros, técnicos), pero también las ideas y los programas para conseguir la eficiencia que estimula la participación y produce consenso. A partir de la vida política local, por fin, se podría solucionar la crisis general de estos años, llevando a cabo —como decía el título de un libro alemán de hace algunos años— «la renovación de la política desde abajo» (Hesse 1986).

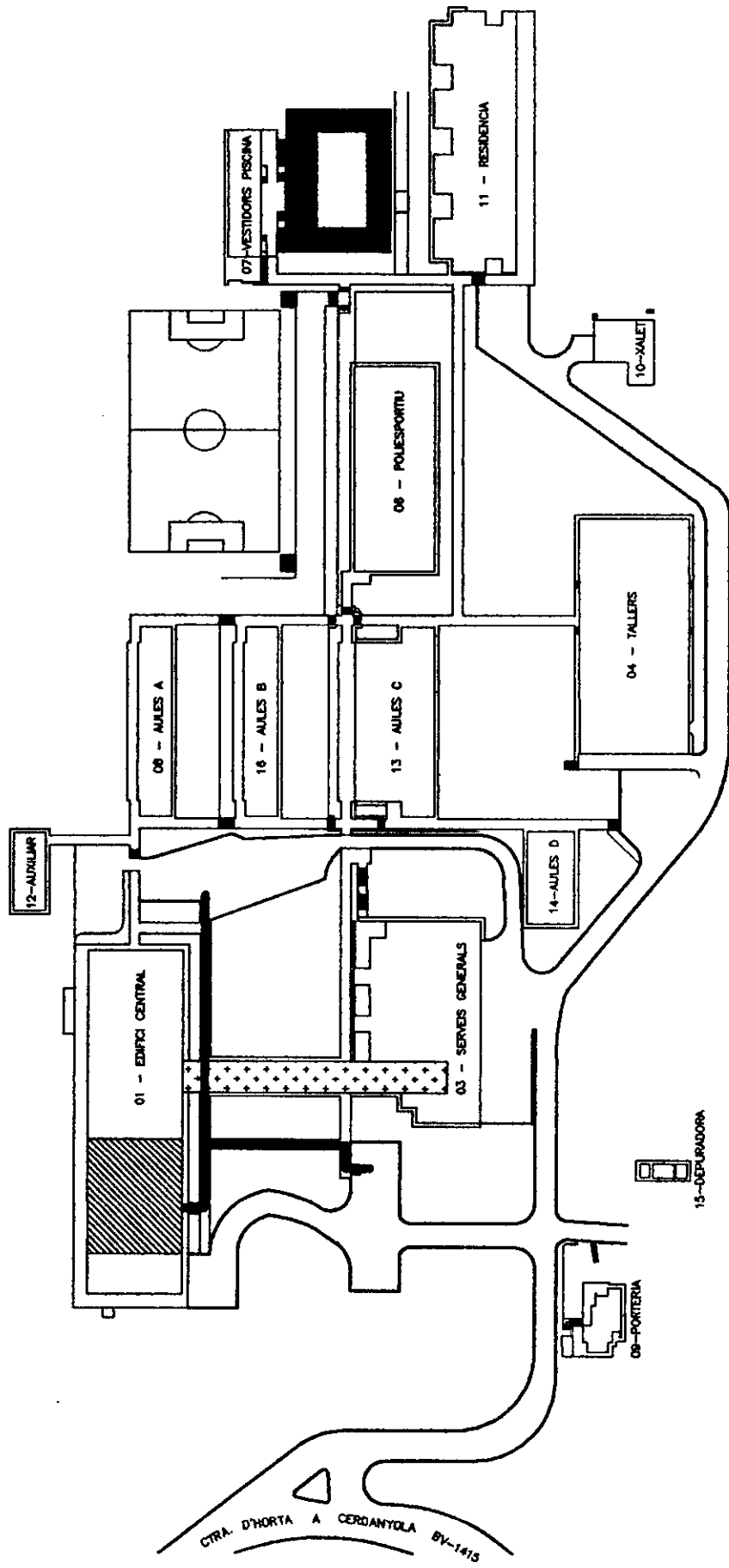
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJA, E., et al. (1988). *Informe sobre las Autonomías* (Madrid: Civitas).
- ALEXANDER, A. (1982). *Local Government in Britain since Reorganisation* (London: Allen & Unwin).

■ EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: PERSPECTIVAS COMPARADAS

- ALLUM, P. (1991), *Democrazie reali. Stato e società civile nell'Europa occidentale* (Padova: Liviana).
- ASHFORD, D. E. (1988), «Decentralizing Welfare State: Social Policies and Intergovernmental Politics», en B. Dente y F. Kjellberg, comp., *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies* (Londres: Sage), pp. 19-38.
- BACHARACH, P., y BARATZ, M. S. (1970), *Power and Poverty. Theory and Practice* (New York: Oxford University Press).
- BAENA, M. (1987), «El marco normativo y la administración real de los municipios españoles», paper presentado en el Seminario sobre *Partidos y gobierno local en Italia, Francia y España*, Florencia.
- BALDUCCI, M. (1985), *Governo locale e analisi comparata* (Milano: Angeli).
- BARBERIS, C. (1988), *La classe politica municipale* (Milano: Angeli).
- BETTIN, G., y MAGNIER, A. (1989), *Il consigliere comunale* (Padova: Cedam).
- CACIAGLI, M. (1991), «Estados unitarios y reformas autonómicas. Descentralización en Italia y Francia», en D. Nohlen, comp., *Descentralización Política y Consolidación Democrática* (Caracas: Síntesis/Madrid: Nueva Sociedad), pp. 89-102.
- CHANDLER, J. A. (1988), *Public Policy-Making for Local Government* (Londres: Croom Helm).
- DAHL, R. (1961), *Who Governs: Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press).
- FELTRIN, P. comp. (1991), *Le élites politiche locali in Italia e in Spagna*, Firenze, Dipartimento di scienza politica.
- GABRIEL, O. W., comp. (1989), *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung* (München: Minerva).
- GUNLICKS, A. B. (1986), *Local Government in the German Federal System* (Durham: Duke University Press).
- HESE, J. J., comp. (1986), *Erneuerung der Politik von unten* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- MIENY, Y. (1983), *Profili di amministrazione locale. La riforma francese* (Padova: Cedam).
- (1985), «Les politiques des autorités locales», en M. Grawitz y J. Leca, comps., *Trait de science politique*, vol. 4 (Paris: Presses Universitaires de France), pp. 423-465.
- (1988), «Radical Reforms and Marginal Change: the French Socialist Experience», en B. Dente y F. Kjellberg comp., *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies* (Londres: Sage), pp. 130-149.
- MOREAU, J. (1983), *Administration regionale, locale et municipale* (Paris: Dalloz).
- ROJO, A. (1991), *La regionalización del Estado en la Europa comunitaria* (Pontevedra: Fundación Galicia Europa).
- ROTELLI, E. (1991), *Il martello e l'incudine. Comuni e province fra cittadini e apparati* (Bologna: Il Mulino).
- THEME, W., y PRILLWITZ, G. (1981), *Durchführung und Ergebnisse der Kommunalen Gebietsreform* (Baden-Baden: Nomos).
- STOKER, G. (1988), *The politics of local government* (MacMillan: Basingstoke).
- SUBIRATS, J., y VALLES, J. M. (1990), «Diez años de democracia local», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, pp. 42-91.







SIMPOSI

LA DEMOCRÀCIA LOCAL

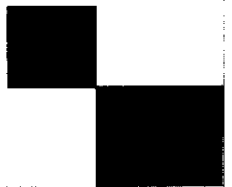
cap al segle XXI

Ponències:
estudi de dos sistemes europeus

França:
la majoria assegurada

Vincent Hoffman-Martinot
Institut d'Estudis Polítics de Bordeus

Dijous, 20 de novembre de 1997
16.00 h



FRANÇA: LA DEMOCRÀCIA URBANA EN SUSPENS

Vincent Hoffmann-Martinot
Institut d'Estudis Polítics de Bordeus

Les notes i les taules es troben al final del document

Aquesta comunicació té l'objectiu de presentar les profundes transformacions dins del marc de l'exercici de la democràcia a les principals regions urbanes de la França metropolitana en aquest final de segle. Per tant, els casos dels nombrosos municipis rurals no seran considerats.

Per comprendre els diferents dèficits democràtics importants als quals s'enfronten els dirigents de les ciutats franceses, és indispensable presentar primer les mutacions socio-demogràfiques que han caracteritzat la seva evolució en el decurs dels darrers anys, abans d'interrogar-nos sobre la dimensió pròpiament político-institucional de la renovació dels sistemes democràtics urbans.

I. L'accentuació de l'heterogeneïtat i de la conflictualitat socio-territorial

Les grans ciutats franceses van conèixer una sèrie de transformacions socio-demogràfiques a partir dels anys 80 que obliguen a trencar amb les realitats, les percepcions i les representacions amb què han estat tradicionalment associades. Dupuy (1977) resumeix perfectament aquesta desaparició dels trets distintius, resultat del moviment de complexificació de les societats urbanes: "Decididament, la ciutat ja no té límits, ja no té centre, la densitat ja no és un valor absolut, les vides en formen part, la vida urbana és mòbil, els barris són moribunds, l'organització urbana és transitòria, efímera, làbil, els poders són múltiples, dispersos". En aquest sentit, no seria exagerat evocar una certa forma d'"americanització" de les grans ciutats franceses, inclús si conserven els trets i les estructures

absolutament específics que impedeixen clarament assimilar París a Nova York o Bordeus a Filadèlfia. La mateixa utilització del terme "americanització" pot ser realment qüestionada en la mesura en què aquesta expressió ha estat utilitzada moltes vegades de forma incorrecta pels mitjans de comunicació, que no han dubtat en fer comparacions arriscades. Però, de tota manera, existeix un conjunt de fenòmens recents de les grans ciutats franceses que sembla fer-se ressò d'una sèrie d'elements característics de les metròpolis de més enllà de l'Atlàntic. En l'espai de deu anys, França ha estat transformada a un ritme particularment ràpid per un doble moviment d'accentuació de l'heterogeneïtzació territorial i de l'heterogeneïtzació social dels seus espais més urbanitzats.

Per **heterogeneïtzació territorial** s'entén la constitució de grans conjunts urbans fortament diferenciats des del punt de vista de les seves formes de poblament, ocupació i utilització de l'espai. Aquest procés no ha parat de reforçar-se des dels anys 80, com ho mostra la comparació dels resultats dels dos darrers censos de 1982 i 1990. Allò que caracteritzava tradicionalment la ciutat europea i francesa de feia segles, el model d'aglomeració i radiocèntric -simbolitzat per les muralles, després les portes, les barreres i els cinturons-, al voltant del qual gravitava un entorn rural econòmic i administrativament clarament diferent, aquesta realitat relativament tancada i delimitable, ja pertany al passat (Cattan et al. 1994). Mentre que fa uns anys les fronteres de la seva ciutat encara li podien semblar fàcilment identificables, el ciutadà avui en dia ja no té una consciència clara dels límits territorials del municipi en el qual resideix. La dispersió o el desplegament urbà que s'ha generalitzat és l'equivalent més tardà del fenomen americà d' "urban sprawl" desencadenat a partir de la primera meitat del segle XX; el decalatge temporal de les seves respectives manifestacions és conseqüència, en gran part, de la diferència de desenvolupament en la motorització generalitzada dels transports. Un sol exemple: en els darrers vint anys, el trànsit automobilístic entre Montpel·lier i la seva perifèria ha augmentat un 120%. Entre 1954 i 1990, el nombre de la població del centre de la ciutat en relació a la seva perifèria no ha parat de disminuir en les grans ciutats: del 44 al 23% a París, del 70 al 33% a Lyon, o del 62 al 30% a Bordeus.

En primer lloc, es necessari precisar la definició de gran ciutat que utilitzarem aquí. Recordem primer que a França no existeix un estatut institucional específic per a les ciutats,

com trobem a la RFA amb les *kreisfreie Städte* o al Japó amb les *shi*. A més, els geògrafs defineixen la ciutat independentment dels seus límits municipals oficials que, en la majoria de casos, no corresponen a la realitat contemporània de l'espai ple d'interaccions i d'intercanvis quotidians que s'estenen en una veritable regió urbana. Tal com és definida per l'INSEE, segons uns criteris, la selecció i la combinació dels quals varien malauradament de forma sensible d'un país a un altre, la categoria d'*unitat urbana* permet englobar la difusió centrífuga dels habitatges i les activitats humanes, sovint ben allunyades de la ciutat-centre. A la suburbanització, o sigui a la constitució de zones urbanes perifèriques (conegudes com a *suburbs* a Amèrica del Nord), s'hi ha superposat, de fa uns vint a trenta anys, un moviment d'accentuació de la peri-urbanització de zones rurals assetjades per residents que treballen a la ciutat (semblants a les *exurbs* dels Estats Units). Entre 1975 i 1990, la població dels municipis rurals tradicionals a penes ha variat, ja que se situa sempre a l'entorn dels 5,8 milions d'habitants. En el decurs del mateix període la població de les ciutats-centre, que representa uns 23.5 milions d'habitants, s'ha mantingut estable. El creixement de la població, per tant, ha afectat bàsicament les àrees metropolitanes i els municipis rurals veïns. Els habitants d'aquestes àrees metropolitanes representen uns 17,6 milions (15,5 milions el 1975), i els d'àrees rurals properes a les ciutats són 9,7 milions, mentre que eren 7,8 milions quinze anys abans ("Conseil Economique et Social" 1996).

Són precisament aquests municipis rurals peri-urbans, situats generalment dins l'òrbita de les grans ciutats, els que actualment es desenvolupen més ràpidament. El seu creixement sovint està relacionat amb l'arribada de famílies amb fills petits que busquen uns habitatges més espaiosos. Els seus habitants, aquests "nous vilatans" que generalment han deixat les ciutats-centre o les àrees metropolitanes tradicionals per instal·lar-se en aquests municipis perifèrics -pertanyents a zones de població industrial i urbana (ZPIU) o a regions rurals- al mateix temps segueixen essent molt dependents de la ciutat-centre pel que fa a la feina i als serveis col·lectius (Pumain i Saint-Julien 1989). El teixit urbà, en aquestes condicions, no deixa d'estendre's i d'estirar-se i fa que quedi clarament obsoleta la utilització de la noció d'aglomeració, definida a partir d'una apreciació de la continuïtat del bastiment, i que sigui necessari recórrer igualment al criteri de la intensitat de les llançadores o de les migracions alternes en direcció a l'espai central. La gran ciutat contemporània, doncs, ha de ser entesa dins d'aquesta dinàmica d'extensió i de diversificació de la seva estructura i de les seves

fòrmes que empeny cada cop més les seves fronteres. Significativament, geògrafs i urbanistes recorren a tota una panòpia de qualificacions per intentar traduir aquesta metamorfosi en curs de la gran ciutat: ciutat emergent, ciutat arxipèlag, metapolis o àrea urbana.

Però una aproximació massa extensiva de la ciutat que condueixi a congelar els límits territorials municipals només ens sembla parcialment apropiada quan s'analitzen les estructures i les dinàmiques político-administratives, que no sempre corresponen als nous espais funcionals de les regions urbanes. Així, tal com recorda Burgel (1993), la darrera extensió de la ciutat de París, fins a l'actual cinturó perifèric, es remunta a més d'un segle, a Haussmann i al Segon Imperi. Ara bé, després d'aquesta època, la població de la capital s'ha multiplicat per sis, el seu desenvolupament depassa els límits de la regió "Ile de France" i es troba repartida entre més d'un miler de municipis.

En el darrer cens general de població, de 1990, es va escollir, de forma inevitablement arbitrària, un límit demogràfic, el de ciutats de més de 100.000 habitants. Això només s'ha de prendre en termes relatius. Sembla que és pertinent per al context francès i europeu, mentre que, a escala mundial, els treballs preparatoris de la Cimera de Ciutats d'Estambul (UNESCO 1996:5) qualificaven els nuclis urbans de 100.000 a 2 o 3 milions d'habitants de "ciutats mitjanes". La taula 1 agrupa un cert nombre de dades que representen la França metropolitana (fora de DOM-TOM) i les seves aglomeracions, qualificades, segons la nova divisió zonal en àrees urbanes de l'INSEE, com a pols urbans (1). La gran majoria d'aquests pols compten amb més de 200.000 habitants. La taula, per tant, ha estat elaborada basant-se només en dues categories, el municipi i l'aglomeració. No integra les dades referents a l'extensió a la perifèria que constitueixen les corones periurbanes.

L'observació d'aquesta taula revela algunes característiques del sistema de les grans ciutats franceses. La primera d'elles és l'abassegadora preponderància de París i de la regió "Ile de France", que ocupen el primer lloc de les 29 metròpolis milionàries d'Europa occidental (2). Si establim una relació demogràfica entre la unitat urbana parisenca i la que la segueix, la regió de Lyon, obtenim un 7,4 que fa que França ostenti un rècord a Europa, situada davant de Dinamarca (6,7). La macrocefàlia de París, traduïda en una concentració del 26% de la població urbana al seu si, no té cap equivalent a Europa. El domini de la capital

francesa sobre el seu territori nacional no és simplement demogràfic, sinó també econòmic: congrega el 90% de domicilis socials de les empreses franceses, així com del seu volum de negocis, mentre s'hi poden localitzar 67 de les 300 grans empreses europees (3). La seva posició de capital poderosa d'un estat considerat durant molt de temps com un model de centralització político-administrativa, la distingeix d'altres *megacities* com Nova York o Londres.

Com a conseqüència d'aquesta predominància, no existeixen altres ciutats grans que puguin contrarestar realment el pes de la capital, de manera semblant al rol que desenvolupen Barcelona a Espanya, Milà a Itàlia o Múnic i Frankfurt a Alemanya. En l'escala de l'Europa occidental, si París se situa al capdavant de les metròpolis milionàries, en canvi les aglomeracions de Lyon (1.262.223 habitants) i de Marsella (1.230.936 habitants) només ocupen la 24a i la 28a places. De les 35 ciutats franceses de més de 100.000 habitants, només 9 totalitzen una població superior a 200.000 habitants (París, Marsella, Lyon, Tolosa, Niça, Estrasburg, Nantes, Bordeus i Montpellier), mentre que la població de les unitats urbanes només depassa els 400.000 habitants en 8 casos (París, Marsella, Lyon, Tolosa, Niça, Nantes, Bordeus i Lille). Contràriament als Països Baixos, a la RFA, a la Gran Bretanya, al Japó i als Estats Units, les conurbacions o megalòpolis, grans zones urbanitzades policèntriques, són més aviat una excepció, fora de la regió parisenca, de la conca minera del nord i del litoral de la Costa Blava. Les metròpolis regionals com Bordeus, Tolosa o Montpellier dominen les seves regions, sense la rivalitat potencial de cap altra ciutat, com "altres petits París" (Burgel 1993).

Durant aproximadament una trentena d'anys, els del període de creixement econòmic, dels anys 50 als 80 (els trenta gloriosos) el desenvolupament de les grans aglomeracions, promogut oficialment per la política governamental de distribució territorial (programa de metròpolis d'equilibri dels anys 1965-70), estigué acompanyat d'un reforç significatiu del teixit de ciutats petites i mitjanes. L'extensió de les grans ciutats inclús va ser considerada pels experts i els responsables polítics i administratius com un fenomen controlable, inclús reversible: "la moda de les ciutats mitjanes, després petites, al final del país, semblava enviar les metròpolis al rang dels oropells de la història de les ciutats, condemnades per l'ecologia i la tecnologia unides: small is beautiful, el teletreball, Benetton i la flexibilitat de la "tercera

Itàlia". a l'assalt dels monstres urbans" (Burgel 1995:43). Ara bé, els resultats del darrer cens de 1990 van demostrar un impressionant canvi de tendència, com a mínim des de 1982: efectivament, es pot constatar un poderós moviment de metropolització que es tradueix en una creixent concentració de la població i de la producció econòmica en les àrees metropolitanes més importants i més competitives a escala internacional.

Les 35 aglomeracions franceses més grans (vegeu la taula 1) van veure com augmentava la seva població entre 1982 i 1990, excepte en sis casos en els quals, però, el declivi demogràfic, relacionat amb la crisi de les indústries tradicionals, no va passar l'1% (Marsella, Saint-Etienne, Le Havre, Le Mans, Clermont-Ferrand, Llemotges). Mentre que l'èxode de les ciutats-centre sembla aturar-se, gràcies particularment a les operacions de renovació de vells habitatges i al manteniment de funcions econòmiques molt qualificades, com els serveis d'alt nivell a les empreses -a part d'alguns casos com les ciutats de Marsella, Toulon o Clermont-Ferrand-, la seva perifèria continua estenent-se, sovint a un ritme sostingut, com és el cas de Tolosa (+20%, donat que l'aglomeració passa de 47 a 58 municipis), Niça i Perpinyà (+15%, l'aglomeració passa de 17 a 24 municipis i de 6 a 11 municipis, respectivament), Montpeller (+12%) o Bordeus (+9%). A diferència de les metròpolis d'altres països europeus, que generalment estan en declivi o estancades, les grans aglomeracions franceses, especialment les meridionals, sembla que combinin "al mateix temps el dinamisme particular de les ciutats del sud d'Europa i el contagi, dins l'Europa central, del model metropolità dispers, extens, del nord d'Europa" (Sallez et Vérot 1993).

La metropolització reflecteix una accentuació de les disparitats de dinamisme i de creixement, d'una banda entre les àrees urbanes, i d'altra banda entre els pols urbans i les seves regions. El primer fenomen cobreix una oposició que s'ha ampliat en el decurs dels darrers anys entre ciutats en progressió i ciutats en regressió i que, d'altra banda, s'estén al conjunt d'Europa. De 1982 a 1990, la regió Illa de França va enregistrar un saldo positiu de 371.000 ocupacions, és a dir, més de la meitat del conjunt del saldo francès, que fou de 703.000 ocupacions. Amb l'Illa de França, les zones que més ocupacions van guanyar durant els anys 80, sobretot ocupacions estratègiques (4), foren les de la xarxa urbana de Rhône-Alpes, de l'aglomeració urbana de la costa mediterrània, de Tolosa, de Bordeus, de Rennes, de Nantes i d'Estrasburg. Per tant, es troben dins d'aquest grup capdavanter les metròpolis

franceses més grans, que deixen enrera la resta d'aglomeracions a causa, sobretot, dels comportaments estratègics d'empresaris i assalariats. Les ciutats més grans ofereixen als primers una reducció de la incertesa i són les úniques que els poden oferir tota una sèrie de recursos avantatjats: activitats de serveis a les empreses, múltiples subcontractes, disponibilitat d'una mà d'obra variada i qualificada, intercanvis amb l'ensenyament superior i la recerca. Però els assalariats també prefereixen aquestes àrees de creixement, que concentren un gran nombre d'oportunitats en termes d'ocupació, de beneficis i d'oferta de serveis educatius per als fills (Cattan et al. 1994). El dinamisme econòmic de les ciutats, però, no suposa necessàriament el de la seva regió, al contrari del que va passar amb el moviment de reorganització industrial dels anys 1955-75, les repercussions del qual beneficiaren regions senceres. Des d'aquest punt de vista, el creixement avui és molt més selectiu i específic i contribueix a aprofundir les disparitats entre la metròpoli i la seva "perifèria regional".

L'heterogeneïtzació territorial de les grans ciutats franceses ve acompanyada de la seva **heterogeneïtzació social**. Aquesta és el resultat d'un procés de diferenciació dels rols i dels estatus de les poblacions de les ciutats, que es va manifestar a França, com a la majoria de països europeus, a partir de la fi de la Segona Guerra Mundial, o sigui vint anys més tard que als Estats Units. Martinotti (1997) ha designat les diferents etapes d'aquest moviment de diferenciació amb quatre cercles successius de poblacions: els residents, els actius que cada dia es desplacen del seu domicili al lloc de treball, els usuaris dels serveis i els espais de la gran ciutat i, finalment, el grup d'executius i homes de negocis itinerants que ja no viuen en una ciutat determinada, sinó en diverses ciutats, ja que bàsicament passen el temps viatjant d'una metròpoli a una altra. A aquesta tendència desordenada de pas de la ciutat tradicional a l'àrea metropolitana i després a la "ciutat global", s'hi han d'afegir els efectes sobre l'estructura social de les ciutats de les profundes transformacions econòmiques contemporànies, provocades en particular per l'extensió del sector terciari, l'ús de noves tecnologies i l'automatització del treball.

Inclús si es mantenen molt allunyades, pel que fa a la fesomia social, de la realitat urbana americana, les grans ciutats franceses, en els darrers anys, s'han apropat a les ciutats americanes si més no a través d'una característica crucial: l'accentuació de les disparitats socials intrametropolitanes. Aquest fenomen reflecteix l'impacte social diferenciat de les

reconversions econòmiques en curs a partir dels anys 80 i de la seva munió de símptomes: creixement de l'atur, desenvolupament d'ocupacions precàries i a temps parcial, reducció de la "xarxa social" a causa del desengany sobre l'Estat-providència.

L'apreciació i la mesura de l'evolució de les disparitats de riquesa i benestar a l'interior de les àrees urbanes representen un exercici tan delicat, que les recerques en aquest domini són ben escasses i recents, contràriament al que succeeix en la tradició nord-americana. Naturalment, és convenient refusar les aproximacions i les generalitzacions abusives. Així, contràriament a una idea rebuda, si bé les desigualtats de salaris, mesurades per la dispersió dels salaris masculins (5), van pujar fortament de 1980 a 1995 als Estats Units (augment de 3.2 a 4.5) i al Regne Unit (de 2.5 a 3.5), a França es van mantenir estables, a l'entorn de 3.5. Si els beneficis no salarials, en canvi, es van caracteritzar per un reforç de les disparitats, no és menys cert que el nivell mig dels francesos va seguir millorant. Com a mínim per aquesta raó, l'expressió de "ciutat dual" s'ha d'utilitzar amb tantes precaucions a França com als països anglosaxons (6), ja que no contempla l'enriquiment mitjà d'una majoria de la població urbana. Però, en tot cas, dona compte de la concentració concomitant de la riquesa i de la pobresa als dos extrems de l'escala social. Entre 1984 i 1989, el sou mitjà per família dels municipis de les aglomeracions parisencas i lionesas va augmentar encara més ràpidament que el que ho havia fet abans del 84 i va fer augmentar la distància entre les zones riques i les zones pobres existent al si d'aquestes dues metròpolis. La pobresa, la precarietat i l'exclusió socials, paral·lelament, van augmentar en proporcions totalment noves, donat el seu caràcter massiu, anguixant i intolerable per a la gran majoria de francesos. Segons l'Oficina Estadística de les Comunitats Europees, el 14% dels individus eren considerats com a pobres el 1993, és a dir, disposaven de menys de la meitat del nivell de vida mitjà (o sigui, menys de 3.716 francs al mes) -que es pot comparar amb la taxa del 6% a Dinamarca, l'11% a Alemanya i el 22% al Regne Unit- i aquesta proporció va passar a un 17% l'any següent.

La "crisi dels cinturons", que tant va donar a parlar els anys 80 en reactualitzar la temàtica de la segregació urbana, seria un resum d'aquest trencament de la cohesió social urbana. A l'inrevés dels Estats Units, marcats per una pauperització i un abandonament de les ciutats-centre, de les quals va fugir la població acomodada cap als cinturons rics, les grans ciutats franceses s'haurien mantingut riques, mentre que els seus municipis perifèrics haurien

quedat minats pels efectes de l'atur, d'un urbanisme vertical i de l'acumulació de greus problemes socials. Essent còmoda per la simplificació que suposa entre el model llatí i el model anglosaxó, aquesta imatge és evidentment enganyosa, fins i tot clarament errònia. Efectivament, si s'observa la repartició espacial del sou mig de les llars fiscals el 1990, la perifèria de la major part de les grans ciutats de províncies en realitat és més rica que el centre (Nicot 1996). Això és així tant a Marsella com a Lille, Tolosa, Nantes, Toulon, Grenoble, Rouen, Tours, Clermont-Ferrand, Montpeller, Rennes, Angers, Reims, Brest, Amiens o Metz. De forma general, només uns determinats cinturons són pobres, sobretot a l'est de Lyon (com Vaulx-en-Valin), a la Seine-Saint-Denis i al nord de Hauts-de-Seine. I la mitjana de cinturons de Lyon o de París són més rics que la majoria de ciutats-centre de províncies. La inversió de la dicotomia americana no té gaire sentit, ja que totes les grans ciutats es componen de barris socialment molt heterogenis envoltats de cinturons el nivell de prosperitat dels quals, igualment, pot variar fortament. La continuació del moviment d'urbanització i de densificació de les àrees metropolitanes tendeix més aviat a reforçar la seva aparença de mosaics socio-territorials, com ho mostra en particular un estudi sobre les 36 aglomeracions franceses de 150.000 habitants, segons el cens de 1982 i exceptuant la regió parisenca (Mansuy et Marpsat 1994). Els 25 tipus de barris definits per aquests autors es troben tots, per exemple, en una aglomeració com la de Marsella, al centre de la qual, particularment compost, s'hi juxtaposen barris comercials, barris cèntrics elegants (Le Roucas Blanc, Endoume), barris cèntrics populars, barris populars extrems (Belsunce), barris obrers joves, barris mixtes i barris cèntrics d'empleats i comerciants. Com a París, cada vegada és més delicat oposar els barris bons als barris populars, o bé el centre a la perifèria, donada la formació de barris radials burgesos com el de Saint-Cloud a Versailles i a la ciutat nova de Saint-Quentin-en-Yvelines, que lliga l'oest de l'aglomeració amb les zones de prestigi de la capital (els Camps Elisis, el setzè cinturó, Neuilly).

Finalment, cal subratllar una dimensió important que contribueix a l'heterogeneïtzació social de les grans ciutats franceses: l'emergència dels factors ètnics. Contràriament a les tesis mantingudes per moviments xenòfobs com el Front Nacional, la progressió electoral regular del qual a partir de 1980 tradueix la difusió i l'acceptació dels seus arguments per un nombre creixent de ciutadans, els fluxos migratoris a França no s'han produït de forma sobtada. La immigració és un fenomen antic que, en termes quantitius, s'ha mantingut de forma

relativament estable en el decurs del segle XX. El percentatge d'immigrants (7) a penes ha variat a partir dels anys 30: 6.6% el 1931, 7,4% el 1990 (Daguet et Thave 1996). Si comparem les deu aglomeracions més grans de 400.000 habitants amb l'arribada d'estrangers originaris de països del Magreb a finals dels 60, veiem que el pes de la població immigrada es manté lleugerament superior en relació a les principals metròpolis europees i nordamericanes, i que, d'altra banda, ha canviat lleugerament. De 1968 a 1990, la meitat d'aquestes aglomeracions registren una progressió que és notable només a París (de 8,9 a 13,1%) i limitada tant a Lyon (de 9,9 a 10,2%), com a Lille (de 5,4 a 7,6%), a Bordeus (4,5 a 5,5%) o Nantes (1,3 a 2,7%). L'altra meitat, en canvi, es caracteritza per un declivi d'aquesta taxa: a Marsella (7,2 a 5,5%), a Tolosa (6,5 a 5,9%), a Niça (9,1 a 7,8%), a Toulon (5,2 a 5,0%) i a Grenoble (13,5 a 9,8%) (Chenu 1996).

Si la proporció d'immigrants a les grans ciutats, en general, només ha variat lleugerament, les condicions d'acollida i d'integració a la societat, en canvi, han conegut canvis substancials. Les mutacions econòmiques i l'atur els afecten generalment de forma més directa que a la resta de la població. Això ha estat així especialment en el cas dels immigrants d'origen magrebí, que són particularment nombrosos en determinats sectors -indústries extractores i transformadores situades sobretot al nord del país, construcció i obres públiques molt concentrats a les ciutats mediterrànies- i en determinades professions -sobretot obrers- que són les més fràgils i amenaçades per les reconversions econòmiques en curs. Els greus problemes que han d'afrontar els barris amb molta població d'origen magrebí responen a una multiplicitat de causes, entre les quals es troben un urbanisme destructor de la cohesió social i un perillós declivi del sentiment de solidaritat entre francesos "de soca-rel" i immigrants. Però el context econòmic de reestructuració de sectors d'activitat sencers augmenta la probabilitat d'aquesta divisió de les relacions socials. Des d'aquest punt de vista, i guardant les distàncies, l'aportació de William Julius Wilson sobre els barris desfavorits de les ciutats americanes es podria fer extensiu al context francès: "Dubto, per tant, que totes les qüestions que tendeixen a la disminució dels sous, a l'atur, a la concentració de la pobresa urbana, s'expliquin pel racisme de la nostra societat... Un factor (explicatiu) creixent els darrers dos decennis: l'enfonsament de l'ocupació en el sector industrial, en el qual la població negra estava representada de forma desproporcionada" (8).

La comparació amb la imatge negativa dels guetos americans troba aviat uns certs límits. ja que els barris francesos amb dificultats són molt menys homogenis ètnicament, molt més integrats socio-culturalment a la resta de la societat, i són objecte d'unes atencions i unes mesures favorables per part de les autoritats públiques. Ara bé, a partir dels anys 80, hi ha dues dimensions de l'etnicitat de les ciutats americanes que comencen a manifestar-se a les metròpolis franceses, encara que sota formes i modalitats diferents.

La primera és la diversificació ètnica, amb la pujada als Estats Units de les minories hispànica i asiàtica, i el creixement a França, provocat per un desplaçament de la demanda de mà d'obra de la indústria cap als serveis, del nombre d'immigrants d'Àsia, l'Àfrica negra i l'Europa central i oriental. Així, en el decurs dels darrers anys, la proporció de magrebins dins la població estrangera tendeix a baixar, mentre que la dels estrangers originaris de països diferents als de la Unió Europea o el Magreb augmenta sensiblement (per exemple, a París, de 24% el 1968 a 41% el 1990) (Chenu 1996).

La segona evolució determinant és l'emergència dels factors ètnics en l'escena política urbana. Tot i que encara són relativament tímids, fins i tot esporàdics en relació a l'activisme i la influència que exerceixen els grups ètnics dins de moltes ciutats dels Estats Units, l'articulació i l'estructuració de reivindicacions específiques ètniques van aparèixer bàsicament a partir de les eleccions municipals de 1983. Essent un procés particularment complex i conflictiu, que suposa un redefinició dels fonaments de la "França laica i republicana" heretats de la Tercera República, la profunda transformació del procés francès d'assimilació, en vies de ràpida pluralització, obre als immigrants noves oportunitats, a escala municipal, d'afirmació de la seva pròpia identitat. Moltes llistes de les eleccions municipals s'obren als representants de la població immigrada, tant a l'esquerra com a la dreta. Com d'altres alcaldes de la majoria presidencial, l'alcalde d'Amiens, Gilles de Robien (de la UDF), subratlla aquesta orientació: "Rabah Zitouni, escollit en la meua llista de 1989, és un francès musulmà que ens recorda la diversitat dels nostres orígens" (de Robien 1996). Contràriament a d'altres països europeus que van acordar el dret de vot local i l'eligibilitat als estrangers que complissin unes condicions de residència mínimes -Suècia des de 1975, Noruega el 1978, Dinamarca i Finlàndia el 1981, els Països Baixos el 1985, a Suïssa el cantó de Neuchatel des de 1848 i el de Jura el 1979- o que, com Itàlia, s'han compromès a la seva introducció, els

responsables polítics nacionals francesos no han escollit la forma d'eixamplament de la participació política i inclús han rebutjat fredament fins a les municipals del 2001 la qüestió de la legalització del vot dels membres de la Unió Europea. Diverses ciutats, però, han intentat compensar la marginalització política dels estrangers incloent-hi comitès que representen els seus interessos, com el Consell Consultiu dels Estrangers creat el 1992 per l'ajuntament d'Estrasburg.

Els problemes als quals s'enfronten de fa una vintena d'anys els espais metropolitans francesos no han deixat d'accentuar-se i exacerbar-se. Efectivament, lluny de calmar-se, els **conflictes socio-polítics** que s'hi manifesten estan sotmesos a un procés de diferenciació i d'intensificació creixent. La tesi de Bell (1960) de la fi de les ideologies, com la de Kirchheimer (1965) sobre l'atenuació dels conflictes en les democràcies industrialitzades, o aquella, estretament associada, d'una astènia de la democràcia com a resultat d'una conflictivitat insuficient, no han estat confirmades i semblen estar més aviat invalidades per la realitat. Apareixen noves esquerdes que venen a superposar-se a les més antigues i condueixen a una situació caracteritzada per una estructura de conflictes cada cop més diversificats -amb l'augment recent, com subratlla Hirschmann (1995: cap. 20) de conflictes indivisibles o *either or conflicts*, oposats als conflictes divisibles o *more or less conflicts*- que donen lloc a compromisos delicats i generalment inestables.

Es al voltant d'aquesta hipòtesi central d'una tendència a l'accentuació dels conflictes socio-polítics que es pot intentar analitzar les transformacions de la democràcia en les àrees metropolitanes, suposant que aquest augment de la conflictualitat pot actuar al mateix temps com a "ciment" i com a "dissolvent" de la societat. No es tracta d'adoptar una postura de caràcter clarament normatiu, posant-nos a favor de la integració supra-comunal o, a l'inrevés, subratllant, dins l'òptica del *Public Choice*, els avantatges atribuïts al manteniment de petites unitats democràtiques. Una aproximació molt més pertinent consisteix a identificar i analitzar els conflictes fonamentals que estructurin les posicions i les estratègies dels actors implicats per a resoldre'ls, així com la seva successió i la seva combinació en el temps.

Així doncs, es poden distingir tres tipus principals. Els conflictes territorials són conseqüència de la dominació històricament determinada al si d'una regió urbana de la ciutat-

centre sobre els municipis perifèrics. En molts casos, la posició inicialment quasi-monopolista de la ciutat en relació al seu entorn no ha deixat de reduir-se (cf. supra). Els conflictes territorials, en general, han augmentat i s'han diferenciat en el decurs dels darrers anys. Una competència econòmica i política sovint ferotge oposa, a partir d'ara, les ciutats, cada cop menys "centres", als municipis, que es resisteixen a ser simples suburbis o satèl·lits. Mai la tesi de l'explotació fiscal no ha estat tampoc sistemàticament i ritualment brandada en un o altre sentit, per carregar-se o defensar les grans ciutats, a mida que s'han experimentat dispositius de sistemes de perequació dels recursos inter-col·lectius. A aquests conflictes de repartició dels recursos econòmics i fiscals s'hi han d'afegir les tensions sòcio-territorials engendrades per una accentuació dels processos de segregació social, ètnica o d'edat. Assistim en certa manera a una aproximació dels models europeu i americà d'evolució de la urbanització marcada per una polarització sòcio-espacial creixent tant a escala del municipi com de la metròpoli.

Una segona categoria de conflictes es manifesten a l'entorn de factors sòcio-econòmics que freqüentment transcendeixen la pertinença territorial. També s'han fet més complexos en aquests darrers anys, en la mesura que no poden ser reduïts a una simple i clara oposició entre els interessos del capital i els del treball, inclús si els promotors més actius de fórmules d'institucionalització de governs metropolitans es recluten preferentment entre els responsables d'empreses grans i mitjanes, agrupats o no en el si de cambres consulars o d'organitzacions corporatives. L'estratificació contemporània més important no es basa tant en un antagonisme entre classes socials, sinó més aviat en una divergència radical de concepcions del desenvolupament econòmic entre els grups favorables a un creixement regional fort i continuat (sobretot els líders del sector econòmic) i els partidaris dels *growth limits*, o sigui d'un domini controlat de l'extensió de les activitats econòmiques i immobiliàries (representades sobretot per les associacions de defensa del medi ambient i les associacions de veïns). Aquests nous factors -entre els quals figura igualment la integració social i política de les minories ètniques- i els conflictes que engendren dominen cada cop més l'agenda de les polítiques urbanes.

La tercera línia d'estratificació és d'ordre ideològic i es basa en l'oposició dels programes i estratègies de les organitzacions dels partits. La seva pertinença varia segons els

països -als Estats Units difícilment es pot discernir, per la qual cosa els politicòlegs americans pràcticament no en fan esment- i els contextos territorials. No es confon necessàriament amb les altres dues categories de conflictes, encara que els tres tipus d'estratificació interactuen.

La nostra hipòtesi principal és la d'una tendència a la "sofisticació conflictual". Aquesta es manifesta, en primer lloc, en l'eixamplament de la gamma de partits i de formacions polítiques representades en les assemblees locals, així com en els seus programes d'acció. Les noves organitzacions, sobretot ecologistes i d'extrema dreta, a moltes ciutats franceses fan la competència als partits tradicionals de dreta, de centre i d'esquerra. Aquests nousvinguts capgiren la tradicional dominació uni o bipartidista i contribueixen a fragmentar el sistema local de partits. No és només el sistema de partits, sino els seus propis components els que es veuen sotmesos a aquest procés de diferenciació ideològica i estratègica a través de la formació de faccions o de clans a dins dels partits, la qual cosa debilita la cohesió de les formacions reputades per la seva solidesa o organitzades jeràrquicament.

L'estructura d'aquests tres principals tipus de conflictes no és ni unilateral ni immutable. En altres paraules, no permet entendre, ni per tant predir, el posicionament i el joc dels diferents actors, així com els compromisos institucionals obtinguts, a no ser que s'especifiqui prèviament el període i el sistema polític en qüestió, com també les polítiques públiques preses en consideració, segons si prioritzen objectius de col·locació, de redistribució o de desenvolupament econòmic.

Aquesta intensificació dels conflictes socio-econòmics i polítics afecta les regions urbanes de tal manera, que els actors públics existents no semblen estar en disposició de regular-les. Sigui quina sigui la profunditat de les transformacions del seu entorn, ¿potser l'immobilisme i el misoneisme representen les regles fonamentals i pràcticament intocables del funcionament de les institucions? Entre d'altres, podem pensar especialment en el cas de Bordeus, simbolitzat pels meandres d'un projecte de metro finalment avortat a mitjans dels 90, o per la iniciativa d'un "Gran Bordeus", torpedejada de totes bandes. Davant de nous factors -com la importància en augment de les externalitats, de la segregació socio-espacial, del desenvolupament econòmic i de la protecció del medi ambient- que justificarien encara més que abans els comportaments i les pràctiques de cooperació, el govern urbà es troba, en

canvi, sotmès a un procés global de fragmentació que contribueix a debilitar substancialment la legitimitat de la seva actuació.

II. Sistemes de govern majoritari en vies de fragmentació

Dins el conjunt de variacions internacionals sensibles, el govern urbà es mostra a Europa de forma inqüestionablement més sòlida que als Estats Units, a causa de la posició històricament més central que hi ocupa l'Estat i de la integració més gran de les esferes local i estatal. La filosofia de la limitació del poder per un conjunt de mecanismes destinats a fragmentar les organitzacions públiques territorials, però, no hi és absent. Aquesta filosofia caracteritza clarament les diferents variants del model nòrdic. Però la fragmentació es manifesta dins un marc de referències sensiblement diferent al dels Estats Units. Mentre que el projecte reformista americà, que va configurar l'evolució de moltes institucions urbanes, perseguia com a objectiu principal la reducció general de la influència de la política (dels partits, dels seus mecanismes...) fixant nous límits funcionals, territorials i temporals al seu exercici, en les democràcies urbanes del nord d'Europa el rol de les instàncies polítiques no és necessàriament posat en qüestió o rebutjat. Dotat d'una forta legitimitat, si el poder polític està sotmès a una minuciosa divisió dels òrgans i sectors que dirigeix és sobretot per a garantir a les formacions principals la seva participació col·lectiva en la gestió dels assumptes. Aquesta fragmentació de tipus polític està destinada a fer viure i treballar en comú una pluralitat de socis-rivals i de prevenir l'emergència d'una força capaç de dominar el sistema polític i per tant d'enfonsar l'equilibri existent. Darrera la seva aparença i la seva reputació de conjunts funcionals altament consolidats, els governs urbans nord-europeus presenten en realitat un perfil de lideratge i de funcionament estructuralment segmentat que caracteritza les democràcies consensuals. Els mecanismes característics d'aquests sistemes polítics destinen els seus esforços a "dividir, dispersar i limitar el poder de diferents formes" (Lijphart 1989).

Pel contrari, a França, on les organitzacions de partits locals semblen relativament febles, els dispositius institucionals, que fa molts anys que estan en vigor, tendeixen a garantir no una repartició del poder, sino una forta concentració a mans de **l'alcalde, clau de volta del sistema de govern municipal**. La seva llegendària omnipotència -aquesta "monarquia municipal a la francesa" (Mabileau 1995) que pràcticament no troba equivalent en les altres

democràcies industrialitzades- està assegurada per la combinació d'un conjunt de mecanismes i de barreres político-institucionals (vegeu el panorama comparatiu institucional presentat a la taula 2).

Encara que no sigui directament escollit per la població com els seus homòlegs italians, japonesos i, en un gran nombre de casos, alemanys o americans (mou de cada deu ciutats de més de 100.000 habitants als Estats Units), l'alcalde domina l'escena política municipal en tant que líder del partit o la coalició majoritària i controla comodament el ple. El sistema electoral mixt en vigor a les ciutats des de 1983 manté, efectivament, un escrutini essencialment majoritari, gràcies a l'adopció de la regla de la mitjana més forta i de la barrera del 10%. L'equip que arriba al poder veu garantida una còmoda majoria de gestió: més de tres quarts de les places de govern en cas de tenir èxit en la primera volta (9), més de dos terços en el cas d'una llista escollida en la segona volta amb el suport només d'un terç dels vots emesos. No hi ha una autèntica separació de poders, ja que l'alcalde exerceix al mateix temps les funcions de cap de l'executiu i president del ple municipal i a compleix certes tasques en tant que representant de l'Estat. L'estatut i els drets de l'oposició, la representació dels quals no va ser introduïda al si de la regidoria fins les eleccions municipals de 1983, encara avui estan poc reconeguts i protegits. Els regidors municipals tenen certament totes les facilitats per expressar les seves queixes i per constituir-se com a portaveus de demandes i iniciatives diverses (funció de tribuna) però l'alcalde té la possibilitat de governar sol o per delegació, assistit pel seu gabinet i per adjunts estretament subordinats a la seva persona, pràcticament amb tota impunitat. La seva omnipotència no només és legítima, sino que és considerada indispensable per al manteniment de l'eficàcia governamental; no pot ser sotmesa a qualsevol forma de destitució o de caiguda per una moció de confiança, com preveu per exemple la legislació japonesa de fa mig segle.

La posició extremament forta del cap de l'executiu es veu reforçada per l'acumulació de mandats electorals locals, regionals o nacionals, una pràctica generalitzada a França i gairebé única a escala internacional. Reflecteix l'estructura centralitzada d'un sistema polític al si del qual la direcció d'una gran ciutat ha estat considerada, de fa molt de temps, com un treball a temps parcial, una base de poder que serveix, segons les circumstàncies, de trampolí cap al poder nacional, o de refugi en cas d'exili provincial forçat (10). Dos lleis del 30 de

desembre de 1985, però, començaren a limitar la pràctica tradicional del cúmul il·limitat, en posar un principi que diu que ningú no pot a partir d'ara acumular més de dos dels següents mandats electorals: diputat, senador, diputat europeu, conseller regional, conseller general, conseller de París, alcalde d'un municipi de més de 20.000 habitants i tinent d'alcalde d'un municipi de 100.000 habitants o més. El nou govern d'esquerres format després de les eleccions legislatives del 25 de maig i l'1 de juny de 1997 creu anar encara més lluny en la limitació de les pràctiques d'acumulació i ha fet adoptar una nova legislació que prohibeix l'exercici simultani d'un mandat parlamentari i d'un mandat executiu local (municipal, departamental o regional) o de dues presidències d'executiu local. Des del primer consell de ministres del nou govern d'esquerres, reunit el 4 de juny de 1997, el Primer Ministre, Lionel Jospin, ha recordat que no hi hauria d'haver "ministres a temps parcial": els ministres ja no poden exercir, com havia estat habitualment acceptat i practicat, funcions executives locals. L'únic membre del nou govern que dirigia una ciutat de més de 100.000 habitants, Catherine Trautmann, nomenada ministra de Cultura i Comunicació, va adoptar immediatament aquesta regla i abandonà les seves funcions d'alcaldesa d'Estrasburg (mantenint-se com a regidora municipal). Desitjada per la majoria de ciutadans (11), aquesta important evolució de les concepcions i les regles de l'ofici polític tradueix l'adaptació de les condicions d'exercici de la funció d'alcalde a la nova configuració de post-descentralització de les relacions intergovernamentals, caracteritzada per un declivi estratègic i de recursos de la capital.

L'alcalde francès només està sotmès a la reelecció cada sis anys -un interval sensiblement més llarg que a la majoria dels altres països, en els quals la durada del mandat s'eleva generalment a quatre anys-, la qual cosa condueix en molts casos al manteniment del poder durant molts anys. Aquesta longevitat pràcticament il·limitada en el temps, de la qual se'n beneficien, a més d'una persona, tot un sistema de poder personalitzat, porta a què cada cop més ciutadans i observadors de la vida política qüestionin els mecanismes socio-polítics i institucionals, que afavoreixen la multiplicació de casos de corrupció o de malversacions de fons (12). A part dels rècords d'alcaldes de la postguerra, com Jacques Chaban-Delmas, alcalde de Bordeus sense interrupció de 1947 a 1995, Garraud (1989) ha demostrat, seguint les trajectòries del conjunt d'alcaldes de ciutats franceses de més de 15.000 habitants entre 1945 i 1983, que la durada mitjana del mandat electoral pujava a nou anys i que més d'un terç d'aquests municipis, en quaranta anys, només havien conegut dos o tres alcaldes.

Naturalment, es pot establir la hipòtesi que aquesta estabilitat en el temps tradicionalment observada tendeix precisament a debilitar-se a les grans ciutats, caracteritzades per una forta diferenciació social de la seva població, una heterogeneïtzació de les preferències dels múltiples grups que la componen i un electorat que, consegüentment, sembla més voluble i cada cop menys lleial a un líder i a la seva organització de partit i personal.

La taula 3 reuneix algunes informacions que daten de l'abril del 97 (és a dir, abans de les eleccions legislatives de la primavera d'aquest any) concernents al perfil personal i polític de 35 alcaldes de grans ciutats. Revela un cert nombre de canvis que, per limitats que puguin semblar, poden ser interpretats com a índex d'una "desmonarquització" del sistema existent en el sentit d'una professionalització. A més de l'entrada produïda el 1989 d'una dona, Catherine Trautmann, a Estrasburg, dins un cercle fins llavors reservat als homes, es pot sobretot descobrir una menor perennització del poder personal, provocat particularment per un rejuveniment prou acusat des de les darreres eleccions municipals (13). De mitjana, els alcaldes porten deu anys d'exercici: un terç són en el seu primer mandat, havent estat escollits, doncs, en les eleccions municipals de 1995, un segon terç va accedir a la direcció de la seva ciutat entre 1989 i 1995 i el darrer terç agrupa els escollits a partir de 1970, dels quals el "degà", Jean-Marie Girault, amb 27 anys de mandat, encara és lluny del rècord de Chaban (14). Gràcies a la progressiva limitació del cúmul de mandats, els exemples encara recents de personalitats que col·leccionaven càrrecs i responsabilitats remetent cada cop més al passat. Que algú pogués ésser al mateix temps primer ministre i alcalde de Bordeus, o bé ministre, president del consell regional i alcalde de Marsella, encara és difícil d'explicar i de fer entendre als estrangers. Però aquests dos casos, afortunadament, no reflecteixen el conjunt de situacions existents. Vint-i-cinc dels trenta-cinc alcaldes de grans ciutats encarnen una evolució de les pràctiques i les lògiques de carrera: deu no exerceixen cap altre mandat electoral, uns altres sis formen part només d'un consell general o regional i deu afegeixen a les seves funcions les de parlamentari francès o europeu.

Si el model de democràcia urbana majoritària i centrada a l'entorn de la persona de l'alcalde diferencia França clarament de la majoria dels altres estats industrialitzats, també és cert que de fa uns vint anys pateix una profunda transformació sota l'efecte de la fragmentació de les institucions i de l'acció pública territorials. La imatge habitual de la gran ciutat,

eficaçment i perdurablement controlada i dirigida pel seu alcalde, assistit pel seu gabinet i per una colla d'adjunts, monopolitzant l'accés als indispensables recursos estatals, necessita ser revisada.

Aquesta imatge correspon cada cop menys a la realitat contemporània de la **fragmentació territorial de les regions urbanes**. La fragmentació territorial o geogràfica reflecteix el trossejament d'un territori en un cert nombre d'unitats de govern. Es un factor clàssic i recurrent de les polítiques territorials -i de la ciència política, al si de la qual s'ha constituït una autèntica "metropologia"- la visibilitat del qual varia en funció del seu ritme d'inscripció en l'agenda de les reformes institucionals. La balcanització territorial se suposa que afavoreix els següents fenòmens disfuncionals:

-absència de control o de guia del desenvolupament territorial: allò que els anglosaxons anomenen **urban sprawl** no pot estar limitat i emmarcat per l'acció cooperativa de les col·lectivitats territorials afectades; cal superar les seves visions i estratègies estretament particularistes i pensar les seves polítiques integrant la dimensió crucial dels *problem spillovers*

-insuficiència de recursos: un nombre massa gran d'unitats territorials porta a la corresponent reducció de la riquesa demogràfica, econòmica i fiscal

-feblesa de la capacitat de gestió i experta: les petites unitats de govern no poden atreure ni desenvolupar un potencial administratiu i tècnic de "management" territorial. Reagrupar els seus mitjans d'actuació hauria de permetre guanyar en eficiència i realitzar economies d'escala

-no-concertació estructural en els intents de solucionar els problemes comuns: l'aïllament local és la regla general, l'acció col·lectiva, l'excepció. Ara bé, les decisions i accions preses per una col·lectivitat sovint modifiquen les forces exercides per les polítiques d'altres governs. L'emergència d'aquests *policy spillovers* és, sens dubte, allò més característic del "problema metropolità", emparentat amb la problemàtica de governació en les relacions internacionals

-segregació social i ètnica: de forma creixent, les recerques fetes en els darrers anys han relativitzat considerablement l'oposició clàssica i molt compartida entre les realitats americanes de formació de guetos i els diversos mecanismes d'homogeneïtzació que operaven a Europa

-tendència al creixement de les disparitats fiscals: resultat d'un procés d'enriquiment dels territoris més acomodats. paral·lelament a una pauperització dels seus veïns, a falta de procediments d'equilibri i de perequació dels recursos

La particularitat d'aquest conjunt de factors és que sembla que mai no puguin obtenir-se solucions institucionals aptes per a desactivar-los definitivament. Per molt perfecta i adaptada que pugui semblar en un instant t , una reforma de reorganització territorial esdevé gairebé inevitablement obsoleta en l'instant $t+1$, ja que l'espai de localitzacions i de flux a la qual s'aplicava es troba ja més o menys transformat de forma radical. L'altra raó que es pot avançar per explicar la imperfecció o el caràcter d'incomplet inherent a tota forma de solució global i sinòptica de consolidació territorial és l'extrema heterogeneïtat dels territoris anomenats funcionals que, per naturalesa, només excepcionalment poden correspondre precisament amb les divisions político-administratives.

Malgrat els límits inherents a tot exercici d'aquest tipus, les reformes majors del sistema polític territorial occidental dutes a terme durant els anys 1960 a 1970 perseguïen l'objectiu de reduir la fragmentació territorial. A diferència dels països del nord d'Europa, França no es va comprometre realment en un moviment de reforma global. La qüestió de l'esclat de les forces territorials ressorgí a principis dels 90. Nombroses veus, provinents tant del món polític com dels sectors econòmics o associatius, van defensar reagrupaments que se suposava que havien de facilitar la reactivació de milers de municipis rurals moribunds i assegurar una reducció de la incoherència de les polítiques de les regions urbanes. Tant si es tractava de la taxa professional d'aglomeració -provada a Rennes i estudiada a Lyon- com de la renovació de la fórmula dels municipis urbans -en evolució cap a un govern d'aglomeració escollit directament per la població, tal i com pregona l'Associació d'Alcaldes de Grans Ciutats de França-, les iniciatives localitzades i els projectes d'experimentació o de reforma global manifesten una nova voluntat de fer saltar el tabú que representa, des de fa molts anys, qualsevol modificació extensa del mapa territorial.

Però les aproximacions i les concepcions proposades també han evolucionat. La "guerra de trinxeres" entre reformadors radicals i partidaris de la divisió ha deixat pas progressivament a argumentacions més pragmàtiques, basades en l'acumulació d'experiències de factibilitat política, així com en les adquisicions recents de les recerques en Ciències Socials. Encara menys que ahir, un govern central no prendrà el risc d'imposar

autoritàriament una reforma territorial, sabent que si la consolidació afavoreix les economies d'escala dels serveis urbans de producció amb fort contingut tecnològic (producció i distribució d'electricitat i de gas, recollida i tractament d'escombraries, tractament d'aigües residuals), en canvi no produeix efectes clars sobre els serveis de consum (policia o ensenyament) i pot inclús generar deseconomies d'escala a partir d'una certa dimensió geogràfica de l'aglomeració. Però l'argument que pesa més a favor de l'actitud força prudent d'avui en dia dels responsables polítics locals i estatals és l'hostilitat general de la majoria dels ciutadans afectats per un reagrupament territorial. La desconfiança dels ciutadans pel que fa a l'augment de la mida de la seva col·lectivitat es deu, sobretot en èpoques d'austeritat econòmica, a la pujada corresponent de les despeses públiques locals. Aquest recolzament més que mesurat prové també de la generalització, a partir dels 60, de les reivindicacions a favor d'un reforçament de la democràcia infra-municipal, sempre desitjada, sempre promesa, i rarament duta a terme. Com els membres del *community control* dels Estats Units, els dels consells de districte elegits directament per la població sovint es mostren partidaris d'una mateixa renovació en tres nivells de l'arquitectura política urbana: a canvi d'una certa pèrdua d'importància de la municipalitat, que no obstant mantindria la seva posició central, un reforç conseqüent de la legitimitat i de la capacitat d'acció del graó supra-comunal, la regió urbana, a càrrec de les polítiques globals de planificació i d'equipament i, a nivell infra-municipal, el barri o districte, responsable primer de les polítiques del seu entorn. Presentada per Dahl (1967) com una prioritat del desenvolupament de la democràcia, una modulació d'aquest tipus dels espais públics territorials i dels seus tipus de competències progressa no només en els esperits, sino també en els programes de diverses formacions polítiques.

La tendència a la **fragmentació** no és només territorial (extensió de regions territorials extremadament disperses), sino també **funcional**. La regulació de funcions o de sectors d'activitats substitueix progressivament una pluralitat d'autoritats que no estan lligades per relacions de jerarquia. Les conseqüències nefastes potencials d'aquesta abundància d'organismes molt diferents són ben conegudes: costos més elevats de col·laboració inter-institucional, major opacitat del sistema territorial per als ciutadans amb dret d'obtenir algun tipus d'*accountability* i, finalment, un deteriorament freqüent dels serveis oferts. Sota diferents formes, l'Estat ha jugat un rol determinant dins la posada en marxa o l'acompanyament d'aquest moviment. Les reformes descentralitzades dels anys 80 van

suposar una complexificació dels circuits decisionals territorials resultants de la superposició de nivells de competències. L'absència d'una definició mínima del repartiment de responsabilitats entre col·lectivitats territorials es manifesta quotidianament a la multiplicació d'iniciatives en competència i no coordinades destinades a un mateix territori i per l'ús desenfrenat de finançaments creuats. Mabileau (1991), així, pot assenyalar que "la necessitat (d'una certa col·laboració) és encara més funcional ja que el sistema està fragmentat en extrem per la multiplicació de les seves estructures, de forma que no hi ha una jerarquia formal entre els diferents nivells, inclús allà on es troben dues sèries de col·lectivitats intermitges (departaments i regions)". La configuració actual de les responsabilitats es caracteritza també per un nivell elevat d'opacitat, de la qual és testimoni la incomprensió generalitzada entre els francesos de l'embolic de la fiscalitat local (la tardor de 1996, el 90% dels contribuents locals interrogats creien, erròniament, que el producte dels impostos locals revertia exclusivament en els municipis).

Aquesta tendència a la fragmentació funcional del govern urbà remet generalment a la desjerarquitització de les relacions intergovernamentals. L'Estat pràcticament ja no pot comportar-se de forma sobirana, imposant les seves decisions i les seves polítiques als altres actors públics. Les seves intervencions estan molt menys guiades per ordres directes que per la preocupació d'impulsar o de propulsar, d'incitar i de coordinar. Entre les causes principals d'aquesta mutació profunda, els límits objectius del procés d'extensió de l'Estat-providència es manifesten de fa una quinzena d'anys amb l'alentiment del creixement econòmic i la consegüent rarefacció dels recursos públics nacionals. L'Estat, d'altra banda, s'ha vist obligat progressivament a sotmetre's, certament de forma negociada, al respecte als principis i a les normes fixades a un nivell supra-nacional, més exactament al marc europeu. Sabem que tant el govern francès com les autoritats de Bonn vetllen gelosament per protegir les seves prerrogatives i defensar-se de la competència exercida per les regions i els Länder en sectors tan sensibles com els ajuts europeus al desenvolupament econòmic i regional.

La competència de l'Estat en tant que encarregat d'encarnar "l'interès general" interfereix, d'altra banda, amb la diferenciació i la complexificació dels factors públics urbans. Intentar aportar solucions als barris amb dificultats, reformar el sistema d'ensenyament, elaborar plans de desenvolupament dels transports, reconvertir els sectors

econòmics. imaginar mecanismes d'integració de les minories ètniques, així com eixos de polítiques públiques que necessiten una posada en comú d'informacions, recursos i estratègies compartides per diversos actors. Ara bé, en l'espai d'alguns anys, es pot constatar en la conducta de moltes polítiques públiques territorials que al lideratge llargament reivindicat, exercit per l'Estat a través dels seus diversos components i globalment acceptat pels seus socis, l'ha succeït un sistema d'acció policèntric que es troba a la recerca d'un nou equilibri. De la mateixa manera que les mentalitats s'adapten amb dificultats al nou ordre (o desordre) mundial que ha succeït la tradicional divisió est/oest, en moltes ocasions els observadors i els experts fan una crida més o menys explícita al retorn d'un Estat fort. Aquest desig, en realitat, tradueix en molts casos la nostàlgia d'un passat de tota manera no gaire allunyat, en el qual l'Estat ocupava una posició reguladora preponderant, tot negociant amb els representants dels notables.

Per problemàtic que pugui semblar, ja que sovint es difícil de desxifrar, el nou context de l'acció pública presenta, com a mínim al principi, l'avantatge, des del punt de vista de la democràcia, de què es caracteritza per un grau més elevat de divisió del poder. Conscient de la necessitat, més afirmada que altres vegades, de dividir les responsabilitats territorials per aproximar-se de forma més consensuada al tractament dels problemes i a la implementació de les polítiques, l'Estat avui coopera més que no opera. Regula *-steering state, Steuerungsstaat-* més que no realitza. Ja no té la possibilitat d'intervenir tan massivament a través de polítiques de compensació de les disparitats socio-econòmiques i territorials per tres raons:

-la inadequació dels programes nacionals insuficientment diferenciats i objectivats en relació, d'una banda, als conflictes urbans de repartició de la riquesa, que s'han aguditzat, i, d'altra banda, a sectors en els quals les decisions i accions d'una constel·lació d'actors no han parat de barrejar-se en el decurs dels anys. Aquesta espessor d'interdependències institucionals fa que siguin menys probables i en tot cas cada cop més arriscades les iniciatives en solitari

-la penúria dels recursos financers a la seva disposició

-la pulverització de la legitimitat de l'Estat omnipotent, a causa d'una evolució general dels valors dels ciutadans cada cop més distants respecte a les organitzacions jeràrquiques tradicionals

Aquest Estat que s'ha tornat modest més per obligació que per voluntat pròpia, es manifesta especialment en els nous procediments territorials elaborats a escala de les regions urbanes. La recerca prioritària d'un consens es basa en l'associació al procés de negociació i de decisió d'un nombre elevat de participants que representen les principals categories d'interessos afectats pels projectes, en una aproximació pragmàtica, pública i profunda dels factors a discutir, així com en l'absència de jerarquia entre les diferents parts implicades, podent relegar l'Estat al simple rol de notari que enregistra acords, de condicions i mesures preconitzades o adoptades.

Si bé no constitueix un fenomen nou, la fragmentació funcional interna dels sistemes politico-administratius de les grans ciutats s'ha accentuat en el decurs dels darrers anys sota l'efecte de diversos factors convergents. Als ja esmentats de la complexificació dels factors i els processos de descentralització, cal afegir l'agreujament de la tensió financera i les noves formes de regulació del sector públic territorial.

Sigui quina sigui la seva agudesesa, la situació, produïda sobretot a partir dels 80, de tensió financera (*fiscal stress*) entre les rentes en augment i els recursos en retracció, marca una ruptura radical en l'evolució dels governs urbans després de la Segona Guerra Mundial. L'horitzó de les expectatives, les percepcions i els projectes d'acció dels ciutadans, dels grups organitzats i dels líders públics i privats no és la dels anys de prosperitat i de creixement regular.

L'austeritat i els seus efectes han reforçat unes transformacions socio-polítiques majors (Hoffmann-Martinot et Nevers 1989). Així, els ciutadans jutgen els seus representants cada cop més en funció de la seva capacitat per millorar les fites de l'economia i el nivell general de benestar, de manera que es confirmen de llarg els models explicatius en Sociologia electoral de l'*economic voting* o del *retrospective voting*, per l'adopció d'un comportament de protecció del consumidor (Thoenig 1997). Les polítiques de les ciutats s'han ampliat i diferenciat considerablement a mesura que es renovaven els dèficits que afrontaven, sobretot en els dominis crucials del desenvolupament econòmic i l'acció social. En conseqüència, el decalatge entre les despeses corresponents a aquest intervencionisme en augment i la base econòmica no para de créixer. Els esforços i les estratègies de creació o estímul de noves oportunitats demanen als elegits una inversió tal, que el personal polític, a poc a poc, registra

una autèntica "crisi de vocacions", revelada per nombrosos índex com l'augment de les taxes de renovació dels equips municipals. En molts casos, els responsables polítics es veuen forçats a oposar-se a les preferències compartides per una gran majoria de ciutadans i expressades amb una regularitat sorprenent en les enquestes d'opinió: mantenir o augmentar el nivell de subministrament de serveis, reduint-ne les despeses. Una vegada experimentades diverses formes de millora de la productivitat, els governs urbans han hagut de decidir-se a prendre les mesures políticament més delicades, des de les limitacions d'utilització de serveis, fins als acomiadaments i als tancaments d'equipaments. Cal subratllar que aquesta situació és inèdita en l'època contemporània. En comparació, el període d'entreguerres presentava tot un altre perfil, ja que les organitzacions públiques territorials, en aquella època, estaven ficades en un moviment de creixement, de burocratització i d'extensió.

L'accentuació de les tensions financeres contribueix a exacerbar el conflictes territorialitzats: intensifica la competència entre grups socials pel repartiment de recursos que han esdevingut escassos i obliga els responsables político-administratius a revelar públicament les seves prioritats i a fer d'àrbitre anticipadament entre les diferents categories d'interessos. Afavoreix l'emergència i el desenvolupament de moviments que rebutgen més o menys radicalment l'ordre polític existent i que revifem o renoven les diferències fonamentals. Així, l'extremisme de dreta es nodreix de la recessió econòmica, que interpreta com la prova tangible de la ineficàcia de la democràcia pluralista i de la incapacitat de les forces polítiques tradicionals per "encarar-se als autèntics problemes". A les eleccions municipals de 1983 (taula 4), el Front Nacional presenta llistes a totes les ciutats de més de 100.000 habitants excepte Angers, Llemotges i Caen, i obté en la primera volta una mitjana del 10% dels vots emesos, amb resultats especialment alts a Marsella (14%), Niça (18%), Estrasburg (15%), Toulon (20%), Aix-en-Marseille (15%), Mulhouse (21%) i Perpinyà (25%) (vegeu la taula 4). Sis anys més tard, és present a totes les grans ciutats i progressa un 75%, aconseguint una mitjana del 12% de vots. Amb resultats espectaculars en algunes ciutats, en les quals dobla el percentatge -com a Saint-Etienne, del 10 al 20%- o inclús la triplica -del 7 al 21% a Havre-, la seva progressió li permet prendre-li Toulon a la dreta a la segona volta, gràcies a la victòria de la llista encapçalada de nou per Jean-Marie Le Chevallier i esdevé la segona força política a Mulhouse i a Perpinyà, depassant el 30% dels vots emesos. Niça, d'altra banda, és

conquerida pel trànsfuga Jacques Peyrat, fins llavors líder local i diputat del Front Nacional, els colors del qual defensava el 1989.

Segons molts observadors i experts, l'amenaça contemporània més greu que recau sobre la unitat del govern urbà ve representada pel procés de privatització dels serveis públics locals. Aquest moviment de gran envergadura, afavorit al mateix temps per l'accentuació de les tensions financeres i per la progressió de les tesis neo-liberals, contribueix a transformar més o menys radicalment el funcionament dels sistemes político-administratius territorials. Per primera vegada des de fa un segle, marca una ruptura amb la tendència al desenvolupament continuat de l'intervencionisme de les col·lectivitats territorials. Triomfant al començament de segle i símbol de la marxa ineludible cap al progrés, el socialisme municipal avui no troba pràcticament defensors, ja que ha estat suplantat, a causa del moviment pendular que s'ha produït durant els anys 80, pel liberalisme municipal. La transferència de responsabilitats a les empreses privades correspon, en alguns casos, a una estratègia manifesta de combat dirigida contra un sector públic acusat de rigidesa, de conservadorisme mantingut pels pilars del poder intern, d'inadaptació a les expectatives i les necessitats socials, de creació de privilegis burocràtics desconsiderats i de generació de malbarataments financers. La versió acadèmica d'aquesta interpretació formula contribucions variades inspirades en l'escola del *Public Choice*; la seva posada en escena més sistemàtica es va produir a la Gran Bretanya, orquestrada per Mrs. Thatcher. Als Estats Units, la creuada liberal, més que dirigida a la iniciativa de les autoritats estatals, ha adoptat la forma de revoltes anti-fiscals organitzades per moviments de ciutadans que han forçat nombroses ciutats americanes a retirar-se del subministrament directe de serveis i han afavorit així el desenvolupament d'allò que en aquests moments s'ha convingut en anomenar *private governments* o *shadow governments*. En els altres països occidentals, la privatització certament ha trastocat l'estil i el contingut de les pràctiques directives, però no sembla que de moment hagi arribat a desplaçar considerablement la línia de divisió d'influència entre públic i privat. Globalment, les reformes empreses no han engendrat una reducció sensible de l'intervencionisme públic. França en dóna un testimoni exemplar, ja que, malgrat el vigor de les crides reiterades a la reducció del sector públic local -sobretot per part dels "nous alcaldes" ultra-liberals escollits el 1983 (Hoffmann-Martinot 1988)-, els efectius territorials han continuat creixent un 18,3% entre 1983 i 1993, per un augment de la població d'un 4,9%.

El que ha succeït amb més freqüència és que els governs urbans han injectat la privatització però no de forma massiva, sino relativament dosificada, inspirant-se en la gestió de les empreses més que calcant-la, especialment amb el recurs de les societats d'economia mixta. Les eines conceptuals i instrumentals dels dirigents municipals contemporanis es basen principalment en la idea que el govern d'avui s'ha de comportar de forma més empresarial que intervencionista, regular més que gestionar, abstenir-se de fer, en la mesura del possible, i limitant-se a fer fer, dirigir prioritàriament en funció d'uns outputs a aconseguir, i no d'uns inputs a invertir, adoptar una gestió comercial de cara als usuaris/clients, afavorir el canvi de mentalitats i d'estructures copiant les regles i els processos del mercat. Les vies explorades de fa ben bé una desena d'anys en aquesta direcció de "fer millor amb menys" són múltiples, des de la concessió a la introducció de la competència entre subministradors públics i privats, passant per la planificació i la gestió previsional. Aquesta diversificació de les formes de direcció aporta, en força casos, un augment d'eficiència, però planteja també seriosos problemes al control democràtic de l'activitat d'una miríade d'organismes privats o semi-públics que fa anys que participen en la producció i el subministrament dels serveis urbans.

III. Ciutadans i democràcia urbana

El creixement del rol i de l'elecció dels individus constitueix un "leitmotiv" de la majoria de líders polítics municipals que criden a "reinventar el govern" i a "fer política d'una altra manera". Tradicionalment relegat al rang d'elector, sense intervenir en els processos polítics si no era per a designar els seus representants cada sis anys, avui la implicació del ciutadà és sol·licitada per totes bandes. El dilema de l'associació dels ciutadans, però, condiciona la transformació de la democràcia urbana contemporània: els sistemes territorials existents i els seus dispositius institucionals només els reconeixen un lloc limitat -la democràcia directa, a França, és gairebé inexistent a escala municipal-, mentre que els mecanismes aptes per afavorir una transmissió més completa de les seves preferències no garanteixen necessàriament la participació més gran possible.

En el decurs dels darrers anys, la diversificació i l'accentuació dels conflictes urbans ha suposat una ampliació de la politització de factors que durant molt de temps havien estat

considerats essencialment tècnics o neutres. Lluny de decaure, l'interès dels ciutadans per la política local s'ha reforçat a França, com a la majoria de països industrialitzats. Actualment el creador d'incertesa ja no és tant l'Estat i els seus representants, els banquers o l'oposició política institucional, sino els diferents moviments, grups i associacions que sorgeixen a la societat.

La democràcia territorial, en aquest final de segle, pateix una profunda transformació, marcada pel pas progressiu de sistemes ensinistrats i guiats pels seus líders polítics, a sistemes cada cop més orientats per les preferències i les accions dels ciutadans. "Avui, l'elector és algú que no es deixa domesticar fàcilment" (d'Arcy 1993). Això significa, paradoxalment, que la majoria de ciutadans mai no havien disposat de tants mitjans o canals potencials d'influència sobre la política (més competència, més independència i per tant més poder de dissuasió, més receptivitat dels escollits) i que, al mateix temps, potser no havien experimentat mai tanta frustració per no poder expressar i transmetre les seves preferències de forma suficientment diferenciada. Aquesta paradoxa de la nova política va acompanyada de fenòmens avui generalitzats d'abstencionisme, de volatilitat electoral, de sanció per als que surten del sistema i de creixement de *l'issue politics*.

En aquest context evolutiu, les formes tradicionals de compromís polític tendeixen a decaure. Sota l'efecte d'una territorialització creixent de factors, els processos de designació dels representants polítics locals s'allunyen cada cop més dels determinants d'origen nacional, si bé la interpretació en termes de nacionalització de les eleccions es mostra avui molt menys pertinent. Malgrat aquesta significació relativament més important de la política urbana, a partir dels 80 s'ha desenvolupat l'abstencionisme electoral a la majoria de països occidentals, hagin tingut o no reformes de descentralització, un dels efectes de la qual se suposava que havia de ser el reforçament del sentiment de pertinença dels ciutadans a les seves comunitats locals. Aquesta tendència a la baixa de la freqüentació de les urnes, però, és lluny de ser uniforme, perquè segueixen registrant-se fortes fluctuacions inter- i intra-nacionals. Es participa relativament poc en la designació de consellers locals als Estats Units (només un quart de l'electorat potencial a les ciutats), a Suïssa i a la Gran Bretanya, mentre que la freqüentació de les urnes segueix essent alta a Escandinàvia, Itàlia o França. A partir de dades agregades sobre el conjunt de municipis de la França metropolitana de més de 20.000

habitants i dels districtes anglesos de més de 25.000 habitants, s'han pogut identificar diversos factors que influeixen de forma independent i determinant en el nivell de participació en les eleccions municipals: en aquests dos països, el municipi es caracteritza per l'estabilitat espacial de la seva població, una proporció important de comerciants, industrials i propietaris i una competició política intensa (Hoffmann-Martinot et al. 1996). El civisme electoral també varia en funció de les cultures polítiques regionals o locals dominants. A les regions mediterrànies franceses, l'estructura clientalista de les xarxes de notables manté una mobilització més elevada per als escrutinis locals que per als regionals, exactament com al Japó, per cert. Aquestes variacions regionals de la configuració de valors i de tradicions polítiques encara avui són poc tingudes en compte en la majoria d'anàlisis electorals, en la mesura en què aquestes postulen una homogeneïtzació de les formes de socialització i dels marcs d'experiència dels individus i es basen en mostres dites representatives d'una població descontextualitzada. L'aproximació en termes de cultures polítiques urbanes, de la manera en què ha estat explorada en forma d'elaboració de tipologies de sistemes de valors dominants per James Q. Wilson i Edward C. Banfield (ètica de l'interès públic/ètica particularista), per Daniel J. Elazar (tríptic moralisme/individualisme/tradicionalisme) o més recentment per Robert D. Putnam, hauria de permetre aprofundir en la comprensió de les fluctuacions de la política electoral. Però aquesta aproximació suposa recórrer preferentment a anàlisis contextuals, combinant l'explotació de dades agregades i individuals, els costos de producció de les quals, malauradament, són força dissuasoris.

Des dels estudis pioners de Harold F. Gosnell fins als treballs més recents de Françoise Subileau i de Marie-France Toinet, l'abstencionisme apareix com un objecte de recerca que fascina literalment els politicòlegs. En un mateix lloc i en el mateix moment, pot estar revestit de diferents significats. Pot expressar tant un rebuig al funcionament de les institucions democràtiques, com un interès insuficient per una gestió susceptible de generar com a mínim tants costos com beneficis (la "paradoxa del vot"), una demanda de canvi de regles o una adhesió completa als seus principis.

Però la transformació determinant d'aquests darrers anys és la diferenciació creixent del registre de significacions de la no-participació electoral. Reprement la tipologia de Dalton (1984) en quatre grups principals d'electors definits en funció del seu interès per la política (I)

i de la seva proximitat als partits (P), sembla que dues d'aquestes categories alimenten cada cop més l'abstencionisme, sobretot a les grans ciutats: els apolítics (I-/P-) i els apartidistes (I+/P-) (15). Els apolítics representen la part de població que experimenta una confiança mínima en la capacitat dels vehicles democràtics per millorar el nivell de vida individual i les condicions de benestar social. Generalment no participen en les eleccions, o ho fan excepcionalment. La seva proporció no ha deixat d'augmentar a mesura que les ondes de reestructuració econòmica han condemnat un nombre molt elevat d'individus a la marginalitat o a l'exclusió social. Per a aquests perdedors de la modernització, el vot està pràcticament privat de la seva funcionalitat al mateix temps simbòlica (manifestar el seu afecte a una comunitat social i de valors) i instrumental (expressar les seves preferències amb la finalitat d'influir en les polítiques públiques). L'ampliació progressiva del segon grup de ciutadans afebleix en certa manera el model del SES (Estàndard Sòcio-Econòmic), segons el qual l'augment del nivell educatiu i de riquesa constitueix el vector essencial d'una participació política més activa. No solament els resultats de diverses recerques dirigides a l'escala urbana contradiuen aquesta relació (Hoffmann-Martinot 1994), sino també l'evolució general de l'electorat de les democràcies occidentals a partir dels 80 revela una progressió de l'abstencionisme malgrat l'augment del nivell educatiu mitjà. La interpretació basada en la SES només és parcialment vàlida per a explicar la participació electoral; ignora el procés de "sofisticació" de les pràctiques i les estratègies polítiques d'aquesta categoria d'electors instruïts, més instrumentals en les seves eleccions que fidels o lleials a una determinada formació de partit i més exigents pel que fa a les realitzacions dels seus representants. Aquests ciutadans més estratègics i racionals en l'expressió i la defensa de les seves preferències, conseqüentment, van a les urnes més per un sentiment d'obligació cívica que per una voluntat de seleccionar el programa polític que correspon millor als seus interessos i necessitats. Així, l'elector-consumador de tipus downsià testimonia un comportament variable i molt diferenciat, condicionat per l'estructura de l'oferta electoral: segons la gamma de "productes" que li ofereixen, decidirà fer la seva elecció o retirar-se (abstencionisme intermitent) i prestarà tanta atenció al contingut dels programes o a l'atractiu dels candidats com als eslògans dels partits (*split-ticket voting*). De fet, tot sembla passar com si els "electors sofisticats", que viuen bàsicament a les grans aglomeracions urbanes, recorressin a tota una gamma de formes d'expressió de les seves preferències, entre les quals el vot hauria estat banalitzat, mentre que conservaria una dimensió superior i privilegiada per a la resta de

la població. Les següents conclusions obtingudes per Hansen (1994:24) a partir d'una anàlisi sobre Noruega podrien ser fàcilment aplicables a França: "sembla que hi ha un efecte de substitució entre votar en les eleccions i d'altres i més directes formes de participació política, de forma que com més gran és el municipi, menys probable és que la gent voti, però al mateix temps és més probable que participi en d'altres escenaris polítics".

La diferenciació de nivell i d'evolució de la participació electoral entre les grans ciutats i les altres comunitats es reflecteix en els resultats de les tres darreres eleccions municipals (primera volta). L'abstencionisme progressa d'un escrutini a l'altre en el conjunt de municipis francesos -22% el 1983, 27% el 1989, 35% el 1995- però assoleix els valors més alts a les grans ciutats, amb una mitjana, respectivament, del 31, 39 i 43% (taula 4). La baixada de la participació entre 1983 i 1989 queda enregistrada en totes les grans ciutats i és impressionant sobretot a ciutats com París (del 32 al 43%), Niça (del 27 al 42%), Bordeus (del 31 al 45%), Reims (del 29 al 41%), Toulon (del 28 al 43%), Dijon (del 27 al 41%) o Boulogne-Billancourt (del 30 al 45%). I aquest moviment també es manifesta el 1995, any en què es va votar encara menys que a les eleccions anteriors, excepte a sis ciutats (Bordeus, Toulon, Clermont-Ferrand, Llemotges, Estrasburg i Villeurbanne) que tingueren una estabilització en la fuita d'electors. A més, la taxa d'abstencionisme utilitzada oficialment per a la presentació i l'anàlisi dels resultats electorals, en estar calculada a partir de la ratio votants/inscrits, no té en compte una part no negligible de l'electorat, els no inscrits en les llistes electorals, especialment nombrosos a les grans ciutats, a causa sobretot dels fluxos de mobilitat residencial més importants que caracteritzen les àrees metropolitanes. Aquesta taxa, el 1983, va arribar com a mínim a un 20% a diversos municipis, com Clermont-Ferrand, Dijon, Estrasburg, Grenoble o Besançon, i al voltant d'un 15% a la majoria de les altres grans ciutats (Hoffmann-Martinot 1994). Sense risc d'equivocar-nos, llegint l'última columna de la taula 4 podem estimar que les taxes d'abstenció de les eleccions municipals de 1995 afecten un nivell de població equivalent com a mínim al 50% de la població electoral potencial. Un ciutadà de cada dos en edat de votar no s'hauria presentat a les urnes per a designar els seus representants, la qual cosa no constitueix una desafecció especialment pronunciada en el context de les grans ciutats dels Estats Units -en les quals la participació només arriba a un de cada quatre electors- però que, a França, constitueix una ruptura fonamental i totalment nova de l'evolució de la democràcia urbana.

La idea-força del reforçament del rol del ciutadà en tots els estadis dels processos de decisió, defensada tant pels promotors de la "reinvençió del govern" com per l'escola del *Public Choice*, sembla a priori seductora; però suposa un cert nombre de problemes molt reals que no es poden eludir. En primer lloc, aquesta aproximació es basa essencialment en el postulat de la racionalitat de les eleccions dels individus. Sense negar la pertinença d'una part d'aquest esquema explicatiu, els seus límits són igualment coneguts. Així, les estratègies efectives d'implantació o de migració territorial de les famílies o de les empreses integren un conjunt de motivacions i de paràmetres generalment molt més complexes del que suggereix el balanç costos-avantatges de l'actor racional proposat per Charles Tiebout. De la mateixa manera, si els ciutadans atorguen cada cop més importància als factors urbans i al contingut tant dels programes proposats com de les polítiques dutes a terme, la seva avaluació de les actuacions o dels outputs decisionals continua representant només un dels elements que es prenen en consideració a l'hora de renovar els seus representants. A més, aquesta avaluació planteja el clàssic i terrible problema de la informació de què disposen els ciutadans o que són capaços de procurar-se. L'argument desenvolupat per Gordon Tullock sobre el nivell especialment elevat de visibilitat de les diferents facetes de l'acció pública a escala local no sembla gaire convincent; cada cop menys, donada l'accentuació de la complexitat dels factors i dels seus procediments de tractament i de la confusió creixent de les intervencions de les diferents organitzacions.

La nova ciutadania, fomentada o experimentada territorialment, modifica el contingut i el repartiment tradicional dels rols exercits, el d'elector, el de contribuent i el de destinatari de serveis. El vot es substituït cada cop més per formes més directes de participació i de comunicació, diversificant considerablement les formes d'interacció entre electors i líders. Els vincles financers estan igualment sotmesos a una profunda transformació: com a complement dels impostos, tendeixen a desenvolupar-se formes directes de pagament en forma de tarifes. Pel que fa als destinataris dels serveis, van associats cada cop més a l'evolució de les modalitats del seu subministrament i són considerats com a clients actius més que com a usuaris captius. Aquesta transformació en curs, conseqüentment, afavoreix l'heterogeneïtzació i la desmultiplicació dels rols del ciutadà, cada cop més tractat com un consumidor il·lustrat (idealment) de serveis urbans. Peça mestra de les representacions del *New Public*

Management en tant que revelador de preferències, se suposa que ha d'arbitrar entre solucions tècniques, alternatives tarifàries i formes de gestió en competència. Però si bé guanya, sens dubte, en competència i en especialització, perd en visió global dels factors i de les grans orientacions polítiques de la seva col·lectivitat.

La tecnificació dels factors urbans, reflex al mateix temps de la professionalització dels responsables político-administratius i de l'augment de la competència dels ciutadans, no significa, però, que s'assisteixi a un procés de "despolització", i no sabríem interpretar l'augment de l'abstencionisme, de desafecció dels partits i la distanciació creixent entre ciutadans i representants com a testimoni d'un refús global de la política. La mobilització progressiva al voltant de factors mediambientals a partir dels 70 ha estat l'origen d'una nova divisió política urbana, que ha esdevingut essencial, entre els partidaris de l'extensió contínua de les activitats econòmiques i els defensors d'una limitació del creixement. Això contribueix a renovar profundament la democràcia urbana, basada tradicionalment en les clàssiques divisions de classe a Europa i d'interessos organitzats i de pertinença ètnica als Estats Units.

L'estadi aconseguit avui en dia per la democràcia urbana sembla paradoxal: aquesta ha viscut un procés regular de consolidació en el decurs del darrer quart de segle, però continua estant sotmesa a profundes crítiques sobre el seu funcionament. Els factors de millora tenen a veure, indubtablement, amb els tres components principals de llibertat, afavorida per un moviment general de descentralització, d'eficiència, reforçada per la professionalització del personal político-administratiu i la nova contenció financera, i de participació, reivindicada pels ciutadans més compromesos i estimulats pel ressorgiment de conflictes sòcio-polítics. Però un cert nombre d'evolucions necessiten atemperar una visió massa optimista. En concret, la diferenciació creixent dels factors i dels grups socials fa que la cohesió del govern dels territoris sigui cada cop més delicada. Aquest malestar sòcio-polític es manifesta tant per la queixa o l'oposició radical de tots aquells que no esperen ja res del sistema polític liberal existent o que desitgen la seva caiguda, com per la temptació de replegar-se en el propi grup social o ètnic dins la taula de *gated communities*, ignorant deliberadament l'esperit cívic i de solidaritat.

NOTES

(1) Un pol urbà és una unitat urbana que ofereix un mínim de 5.000 llocs de treball

(2) Agrupant dades sobre el conjunt d'aglomeracions del món de més de 10.000 habitants, a partir de la base Géopolis. Moriconi-Ebrard (1993) demostren que Tokio ocupava la primera posició, el 1990, amb 29 milions d'habitants, seguida de Nova York amb 24. París es trobava en divuitena posició, al capdavant de les aglomeracions europees, davant de Londres

(3) Cattan et al., op. cit: 96

(4) Les ocupacions anomenades estratègiques s'ocupen d'una de les dotze funcions següents: gestió, recerca-indústria, comercial-indústria, informàtica, recerca, informació, serveis, banca-assurances, comerç a l'engròs, telecomunicacions, transport i art. Mentre que només representen un 7.2% del total de l'ocupació a França, l'aglomeració més gran, París, en concentra un 44% (Consell Econòmic i Social 1996)

(5) Relació D9/D1= relació entre els salaris que se situen al límit superior del 9è. decil dels treballadors i els que se situen en el límit superior del primer, a partir de les dades de l'OCDE publicades a **Le Monde** del 6 de maig de 1997

(6) Vegeu, sobre aquest tema, les reserves expressades tant per Lagan et al. (1992) com per Mollenkopf et Castells (1991)

(7) Els immigrants són les persones que resideixen a França i han nascut a l'estranger, hagin adquirit o no la nacionalitat francesa

(8) Entrevista amb William Julius Wilson, **Le Monde**, 25 de maig de 1997

(9) Així, la llista d'Alain Juppé, que obtingué el 50,2% dels vots de la primera volta de les eleccions municipals de 1995 a Bordeus, veié com se li atribuïen el 80% d'escons del consell municipal

(10) Com ho demostra l'intent de l'antic president de la República, Valéry Giscard d'Estaing de prendre-li Clermont-Ferrand a Roger Quilliot el 1995, o la presència de tres antics primers ministres entre els alcaldes de les grans ciutats: Raymond Barre a Lyon, Alain Juppé a Bordeus i Pierre Mauroy a Lille

(11) 68% segons un sondeig IPSOS realitzat el juny de 1997

(12) Les més espectaculars han afectat, durant els darrers anys, París, Niça, Grenoble i Nimes

(13) Segons les dades de l'Associació d'Alcaldes de França respecte al conjunt dels 36.773 municipis francesos, la taxa de renovació ha estat molt més elevada el 1995 (38,3%) que el 1989 (29,8%)

(14) Queda la qüestió, delicada per a aquest tipus de classificació i prou significativa en termes de patrimonialització del poder, de la longevitat no personal, sino familiar. Els Baudis -primer Pierre i després el seu fill Dominique- controlen Tolosa des de 1971, mentre que Jean-Paul Alduy va succeir el seu pare Paul, que havia obtingut l'alcaldia el 1959

(15) Que Dalton distingeix dels partidaris rituals (I-/P+) i dels partidaris cognitius (I+/P+)

Quadre 1. Característiques de les 35 ciutats principals de les illes de França i dels seus aglomeracions

Municipi	PM82	PM90	PM90-PM82	PA82	PA90	PA90-PA82	PM90/PA90	CA82	CA90
1. Paris	2.176.243	2.152.423	-1	8.706.963	9.318.821	7	23	335	379
2. Marseille	874.436	800.550	-9	1.237.063	1.230.936	-1	65	30	31
3. Lyon	413.095	415.487	1	1.220.844	1.262.223	3	33	84	84
4. Toulouse	347.995	358.688	3	541.271	650.336	20	55	47	58
5. Nice	337.085	342.439	2	449.496	516.740	15	66	17	24
6. Strasbourg	248.712	252.338	2	373.470	388.483	4	65	16	16
7. Nantes	240.539	244.995	2	464.857	496.078	7	49	19	20
8. Bordeaux	208.159	210.336	1	640.012	696.364	9	30	40	44
9. Montpellier	197.231	207.996	6	221.307	248.303	12	84	6	9
10. Rennes	194.656	197.536	2	234.418	245.065	5	81	8	8
11. Saint-Etienne	204.955	199.396	-3	317.228	313.338	-1	64	15	15
12. Le Havre	199.388	195.854	-2	254.595	253.627	-1	77	13	13
13. Reims	177.234	180.620	2	199.388	206.437	4	88	5	6
14. Lille	168.424	172.142	2	936.295	959.234	3	18	55	60
15. Toulon	179.423	167.619	-7	410.393	437.553	7	38	18	18
16. Grenoble	156.637	150.758	-4	392.021	404.733	3	37	32	33
17. Brest	156.060	147.956	-5	201.145	201.480	0	73	7	7
18. Dijon	140.942	146.703	4	215.865	230.451	7	64	12	15
19. Le Mans	147.697	145.502	-2	191.080	189.107	-1	77	10	10
20. Angers	136.038	141.404	4	195.859	208.282	6	68	10	11
21. Clermont-Ferrand	147.361	136.181	-8	256.189	254.416	-1	54	17	17
22. Limoges	140.400	133.464	-5	171.689	170.065	-1	79	7	7
23. Amiens	131.332	131.872	0	154.498	156.120	1	85	10	10
24. Tours	132.209	129.509	-2	262.786	282.152	7	46	20	22
25. Nîmes	124.220	128.471	3	132.343	138.527	5	93	4	4
26. Aix-en-Provence	121.327	123.842	2	1.237.063	1.230.936	-1	10	30	31
27. Metz	114.232	119.594	5	186.437	193.117	4	62	18	18
28. Villeurbanne	115.960	116.872	1	1.220.844	1.262.223	3	9	84	84
29. Besançon	113.283	113.828	0	120.772	122.623	2	93	7	7
30. Caen	114.068	112.846	-1	183.526	191.490	4	59	16	18
31. Mulhouse	112.157	108.357	-3	220.613	223.856	2	48	17	17
32. Perpignan	111.669	105.983	-5	137.915	157.873	15	67	6	11
33. Orléans	102.710	105.111	2	220.478	243.153	10	43	19	19
34. Rouen	101.945	102.723	1	379.879	380.161	0	27	23	29
35. Boulogne-Billancourt	102.582	101.743	-1	8.706.963	9.318.821	7	1	335	379
PM82= població municipal sense duplicitats cens general de 1982									
PM90-PM82= Evolució % de la població municipal entre 1982 i 1990									
PA82= població de l'aglomeració sense duplicitats cens general de 1982									
PA90-PA82= Evolució % de la població de l'aglomeració entre 1982 i 1990									
PM90/PA90 = % de la població municipal respecte de la població de l'aglomeració, any 1990									
CA82 = Número de municipis de l'aglomeració, any 1982									
CA90= Número de municipis de l'aglomeració, any 1990									
PM82= població municipal sense duplicitats cens general de 1982									
PM90= població municipal sense duplicitats cens general de 1990									
PA82= població de l'aglomeració sense duplicitats cens general de 1982									
PA90= població de l'aglomeració sense duplicitats cens general de 1990									
CA82= Número de municipis de l'aglomeració, any 1982									
CA90= Número de municipis de l'aglomeració, any 1990									

Font: INSEE 1982 i 1990. Cens general de la població (1982 i 1990). Composició municipal de les unitats urbanes. Paris: INSEE, 1982, 1990

Taula 2. Les estructures institucionals de les ciutats en vuit països industrialitzats

	USA	CANADA	FRANÇA	FINLÀNDIA	JAPÓ	NORUEGA	AUSTRÀLIA	ISRAEL
Sistema electoral								
- Escrutini majoritari	x	x	x		x		x	
- Representació proporcional				x		x	x	x
- Circumscripció única	x	x	x	x	x			
- Circumscripció única	x	x	x		x		x	
- vot preferencial						x		
- "Panachage" (barreja de vots)				x		x		
- Eleccions no partidistes	x	x						
- Elecció directa de l'alcalde	x							
- Durada del mandat de l'alcalde	2 a 4 anys	1 a 3 anys	6 anys	1 any	x	4 anys	x	x
- Durada del mandat del consell municipal	2 a 4 anys	1 a 3 anys	6 anys	4 anys	4 anys	4 anys	1 a 3 anys	4 anys
					4 anys	4 anys	2 a 3 anys	4 anys
Participació directa dels ciutadans								
- Primàries	x							
- Referèndum	x	x		x				
- Iniciativa dels ciutadans	x	x			x			
- Destitució	x	x			x			
Distribució interna del poder								
- Règim parlamentari	x	x		x		x		
- Règim presidencial	x	x	x		x		x	x

Taula 3. Característiques dels alcaldes de les ciutats de més de 100.000 habitants (abril 1997)

Municipi	Nom	Edat	Professio d'origen	Partit	Elecció	Altres mandats exercits
1. Paris	Jean Tiberi	62	Magistral	RPR	1995	Diputat
2. Marseille	Jean-Claude Gaudin	58	Ensenyant	UDF	1995	President de Consell Regional, Ministre
3. Lyon	Raymond Barre	73	Universitari	UDF	1995	Diputat
4. Toulouse	Dominique Baudis	50	Periodista	UDF	1983	Diputat europeu
5. Nice	Jacques Peyrat	66	Advocat	RPR	1995	
6. Strasbourg	Catherine Trautmann	46		PS	1989	Diputat europeu
7. Nantes	Jean-Marc Ayrault	47	Ensenyant	PS	1989	President de districte
8. Bordeaux	Alain Juppé	52	Inspector de finances	RPR	1995	Primer ministre
9. Montpellier	Georges Frêche	59	Universitari	PS	1977	President de districte
10. Rennes	Edmond Hervé	55	Universitari	PS	1977	President de districte
11. Saint-Etienne	Michel Thiollière	42	Ensenyant	UDF	1994	Conseller general
12. Le Havre	Antoine Rufenacht	58	Administrador civil	RPR	1995	President de Consell Regional
13. Reims	Jean Falala	68	Quadre comercial	RPR	1983	Diputat
14. Lille	Pierre Mauroy	69	Ensenyant	PS	1973	Senador, President de Com. Urbana
15. Toulon	Jean-Marie Le Chevallier	61	Quadre comercial	FN	1995	Diputat europeu, conseller regional
16. Grenoble	Michel Destot	51	Enginyer	PS	1995	Diputat, conseller general
17. Brest	Pierre Maille	50	Ensenyant	PS	1989	President de Com. Urbana
18. Dijon	Robert Poujade	69	Ensenyant	RPR	1971	Diputat
19. Le Mans	Robert Jarry	73	Permanent d'un partit	DVG	1977	Conseller regional
20. Angers	Jean Monnier	67	Permanent sindical	DVG	1977	Conseller regional
21. Clermont-Ferrand	Roger Quilliot	72	Universitari	PS	1973	Senador
22. Limoges	Alain Rodet	53	Economista	PS	1990	Diputat, Conseller general
23. Amiens	Gilles de Robien	56	Assegurador	UDF	1989	Diputat
24. Tours	Jean Germain	50	Universitari	PS	1995	
25. Nîmes	Alain Clary	59	Ensenyant	PCF	1995	Conseller general
26. Aix-en-Provence	Jean-François Picheral	63	Metge	PS	1989	
27. Metz	Jean-Marie Rausch	68	Empresari	DVD	1971	Senador, President de districte
28. Villeurbanne	Gilbert Chabroux	64	Ensenyant	PS	1990	Senador, Conseller general
29. Besançon	Robert Schwint	69	Ensenyant	PS	1977	President de districte
30. Caen	Jean-Marie Girault	71	Advocat	UDF	1970	Senador
31. Mulhouse	Jean-Marie Bockel	47	Advocat	PS	1989	Conseller general
32. Perpignan	Jean-Paul Alduy	55	Enginyer ENPC	UDF	1993	Conseller general
33. Orléans	Jean-Pierre Sueur	50	Universitari	PS	1989	
34. Rouen	Yvon Robert	48	Inspector general de l'administració	PS	1995	
35. Boulogne-Billancourt	Jean-Pierre Fourcade	68	Inspector de finances	UDF	1995	Senador, Conseller regional

Taula 4. Evolució del vot al Front Nacional i de l'abstenció a la primera volta de les eleccions municipals de 1983, 1989 i 1995 en les ciutats de més de 100.000 habitants

Commune	% FN 1989	% FN 1995	% abst. 1983	% abst. 1989	% abst. 1995
1. Paris	9	10	32	43	50
2. Marseille	14	22	35	37	45
3. Lyon	10	15	36	42	45
4. Toulouse	4	7	30	37	45
5. Nice	18	13	27	42	46
6. Strasbourg	15	10	36	42	42
7. Nantes	4	5	32	35	39
8. Bordeaux	8	7	31	45	39
9. Montpellier	11	11	29	38	41
10. Rennes	5	4	30	42	44
11. Saint-Etienne	10	20	32	40	48
12. Le Havre	7	21	30	39	41
13. Reims	6	8	29	41	49
14. Lille	8	12	35	43	44
15. Toulon	20	31	28	43	42
16. Grenoble	7	9	32	36	43
17. Brest	5	5	30	38	42
18. Dijon	6	8	27	41	46
19. Le Mans	3	5	27	33	42
20. Angers	-	4	29	38	41
21. Clermont-Ferrand	6	4	28	39	37
22. Limoges	-	4	23	33	31
23. Amiens	8	10	27	31	37
24. Tours	5	7	35	42	47
25. Nîmes	8	15	28	28	36
26. Aix-en-Provence	15	13	30	37	41
27. Metz	7	12	27	39	49
28. Villeurbanne	13	17	36	44	44
29. Besançon	10	10	32	37	41
30. Caen	-	6	29	40	46
31. Mulhouse	21	31	34	38	39
32. Perpignan	25	33	33	40	41
33. Orléans	7	8	31	36	42
34. Rouen	8	14	30	38	43
35. Boulogne-Billancourt	11	12	30	45	45
MITJANA	10 (32 ciutats)	12	31	39	43



SIMPOSI

LA DEMOCRÀCIA LOCAL

cap al segle XXI

Ponències:
el govern local a Espanya

Les mocions de censura locals

Jaume Magre
Universitat de Barcelona

Divendres, 21 de novembre de 1997
10.00 h



**LES MOCIONS DE CENSURA
A L'ALCALDE A CATALUNYA
(1979-1994)**

Jaume Magre

■ **Índex**

1	PRESENTACIÓ I METODOLOGIA	5
2	INTRODUCCIÓ	6
2.1	La definició de la moció de censura a l'alcalde	6
2.2	La recepció legal de la figura	7
	A. La iniciativa en la moció	8
	B. El caràcter "constructiu" de la moció	8
	C. Motivació de la moció de censura	9
3	EL NOMBRE DE MOCIONS DE CENSURA	9
4	LA TEMPORALITAT EN LES MOCIONS DE CENSURA	12
4.1	Les mocions segons grans períodes	12
4.2	Les mocions segons mandats municipals	13
4.3	La distribució anual de les mocions	15
5	LA TERRITORIALITAT EN LES MOCIONS DE CENSURA	17
5.1	Distribució provincial de les mocions	18
5.2	Distribució de les mocions segons grandària de municipi	20
5.3	Altres variables a tenir en compte	24
6	LA BASE PARTIDÀRIA DE LES MOCIONS	26
6.1	Distribució de les mocions segons partits polítics	26
6.2	La dimensió territorial de les mocions segons partits	29
6.3	El resultat final de les mocions de censura	31
6.4	Les coalicions en les mocions de censura	34
7	ELS RESULTATS ELECTORALS I LES MOCIONS DE CENSURA	35
8	CONCLUSIONS	38
	NOTES	42
	BIBLIOGRAFIA CITADA	47

1 PRESENTACIÓ I METODOLOGIA

A Catalunya i en el conjunt de la ciència política, el món local ha estat, tradicionalment, un dels àmbits d'estudi més desatesos tant per part de les institucions com de la comunitat acadèmica. La gran diversitat de factors que hi incideixen, la multitud de municipis que poblen Catalunya i el fet d'haver-se, generalment, negat el contingut polític de les actuacions que s'hi duen a terme en favor de la idea de gestió, han pogut abonar la deixadesa en la que ha viscut immers l'estudi de l'esfera municipal. Únicament, en els darrers temps, s'ha començat a treballar de forma més intensa en aquest àmbit polític tan important.

L'objectiu d'aquest treball és doble. En primer lloc, voldria formar part d'un projecte de molt més ampli abast que intentaria esbrinar si realment **existeixen símptomes d'inestabilitat política en el món local**. Aquest projecte ha d'incloure diferents estudis molt restringits, en els quals només es tracti un únic factor en cadascun d'ells. El primer dels propòsits és, doncs, establir les variables significatives de l'univers d'estudi i, en segon lloc, tractar-les amb la suficient independència com per a evitar problemes típics de les Ciències Socials com és el tema, ja clàssic, de l'holisme. El present treball sobre la moció de censura seria el primer intent per a trobar aquest conjunt de variables objectives i, per tant, mesurables que ens puguin donar "pistes" fiables sobre l'objectiu que ens hem proposat. L'estudi, per tant, no pretén tenir cap volada teòrica, ja que si finalment aquesta arriba haurà de ser el resultat final de tot el projecte.

El segon dels objectius del present treball és l'estudi aprofundit d'un instrument de control polític municipal tan important com és la moció de censura a l'alcalde. L'intent –finalment aconseguit– ha estat el crear un **cens exhaustiu de les mocions de censura** que s'han dut a terme a Catalunya des del primer mandat municipal fins setembre de 1994. Es va desestimar la possibilitat de realitzar una mostra de municipis, per una qüestió de principis: si és factible aconseguir la informació de tots els casos que componen l'univers d'estudi és pràcticament una obligació intentar establir-ne un registre complet. I, en realitat, aquest és un dels atractius del treball i el que, potser, li atorga un major interès: el fet que es presentin, per primera vegada, totes les mocions de censura que s'han realitzat a Catalunya en el període 1979-1994.

Per a poder solventar aquest important buit d'informació, només ens va quedar la possibilitat de dur a terme una reduïda entrevista amb cadascun dels

implicats —en aquest cas tots els municipis de Catalunya. Amb aquest propòsit, vàrem decidir posar-nos en contacte amb els secretaris d'ajuntament dels municipis de Catalunya. La idea fou que, hi hagués hagut o no moció de censura en el seu municipi, reenviessin la carta per tal de poder-ne dur un control exacte. La resposta dels secretaris va ser inesperadament alta. De tal manera, que en la primera tramesa és va rebre informació de més de la meitat dels municipis. Gràcies a una segona petició un altre important gruix de respostes varen ser rebudes. Amb la resta de municipis que no varen contestar cap de les dues comandes —al voltant d'un vint per cent— s'hi va contactar fins aconseguir obtenir la informació de tots i cadascun dels municipis de Catalunya.

Un cop conegut el volum de mocions que s'havien produït a Catalunya durant aquests més de quinze anys, es va contactar novament amb els secretaris dels ajuntaments en els quals se n'hi havia produït alguna. En la gran majoria de casos hem tingut accés a les actes del Ple en el que es va produir la moció de censura.

Posteriorment, un cop completada la fitxa de les mocions es van cotejar les dades amb les notícies aparegudes a la premsa. La informació de cadascuna de les mocions, doncs, ve via tant dels municipis com de les notícies aparegudes, generalment, en la premsa comarcal.

2 INTRODUCCIÓ

Abans de començar amb el que serà l'estudi pròpiament empíric, creiem necessari dotar al treball d'un cert marc teòric per a una millor comprensió del que han estat les mocions de censura a l'alcalde. Es tracta, únicament, de realitzar una sèrie de reflexions entorn al concepte i la via legal de resolució de les mocions, tot centrant-nos en les característiques o condicions requerides per a la seva presentació.

2.1 La definició de la moció de censura a l'alcalde

Sense perjudici que en el seu cas existeixin altres raons que la fonamentin, la causa legitimadora de la moció de censura es troba jurídicament en la **pèrdua de la confiança de la Corporació municipal en l'alcalde**. Per tant, s'ha de

considerar la moció com "(...) un cauce a través del cual el Pleno del Ayuntamiento procede a recomponer la quebrada relación de confianza que le une con el Alcalde sobre nuevas bases". Aquesta és la mateixa definició que dóna LOPEZ PELLICER¹ quan considera que el seu únic fonament és que entre l'alcalde i els seus regidors ha d'existir un vincle de confiança i que del contrari s'entén engendrat un risc per a la gestió municipal, risc que s'obvia a través d'una moció de censura, és a dir mitjançant la substitució de l'alcalde.

No només són els comentaris i estudis dels especialistes els que ens duen a aquesta consideració, sinó que el mateix Tribunal Constitucional així ho ha establert: en l'ATC 538/85 s'assenyala que "... (la moció de censura) se configura como el resultado de la pérdida de confianza política". Així, queda configurada la destitució d'una manera escalonada: existeix un objecte –la confiança política de l'alcalde– amb un subjecte clar –els que el varen elegir. La pèrdua d'aquest objecte –en la que només importa el mateix fet de la pèrdua, amb independència dels motius que l'ocasionen– produeix com a resultat la destitució de l'alcalde'.

En la gran majoria de casos que s'han produït a Catalunya aquesta ha estat la raó aduïda, de forma directa o indirecta, per a presentar la moció de censura. Així, els arguments que consten en les actes de les mocions o en declaracions públiques als mitjans de comunicació, no són tant un desacord programàtic o amb una acció en concret, sinó que s'estableix una valoració genèrica de la forma d'actuar de l'alcalde, tot intentant justificar la utilització d'aquest instrument per a retrobar el clima o la relació de confiança entre el ple i el cap del consistori. Malgrat aquest fet –que no implica que les autèntiques raons puguin ser-ne altres–, la raó formal es dirigeix a intentar consolidar, de nou, una relació estable entre alcalde i consistori.

2.2 La recepció legal de la figura

Pràcticament tots els autors coincideixen en què la introducció de la moció de censura, com a fórmula de control polític en la vida local, sorgeix com una resposta jurisprudencial fragmentària i casuística, a una situació a la que no hi havia una solució legislativa. En línies generals, es pot assenyalar que es va assentant la idea que l'elecció de l'alcalde és de segon grau –a l'elegir-lo els regidors i no els veïns– i que els seus electors poden destituir-lo. La jurisprudència acut a l'auxili de l'analogia amb el supòsit del President de la Diputació Provincial, cas per al que l'article 34.3 de la Llei d'Eleccions Locals de 1978 sí preveia la possibilitat de destitució per part dels components de la Corporació.

Així, com indica SANTOLAYA MACHETTI, en el moment de l'entrada en vigor de la Llei Orgànica del Règim Electoral General de juny de 1985, la qüestió estava suficientment clara quant al terreny dels principis, és a dir, la possibilitat de la moció de censura⁶.

Per tant, la doctrina que es consolida en el cos jurisprudencial va ser assumida en els seus aspectes substantius pel legislador en aprovar la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General. Culminació que s'opera amb la recepció de la figura que es du a terme en l'article 197 de la Llei Orgànica del Règim Electoral General i que detalla els següents requisits per a dur-la a terme:

A. La iniciativa en la moció

Ha de ser formulada, pel cap baix per la meitat més un dels regidors (article 197.2 Llei Orgànica 5/1991), percentatge que ha d'entendre's referit al nombre de regidors que legalment constitueixen la corporació municipal. Fins aquesta data, el requisit fou únicament d'un terç dels regidors. A través d'aquest enduriment de la legislació es pretenia una reducció important del nombre de mocions de censura.

Al mateix temps, estableix la limitació que cap regidor podrà subscriure, durant el seu mandat, més d'una moció de censura. La causa d'aquesta limitació no és cap altra que les mocions, per la seva reiteració, no arribin a obstaculitzar l'acció del govern municipal. Ara bé aquesta mateixa limitació comporta, també, els seus riscos: pot ajudar a mantenir una situació d'autèntica inestabilitat en el consistori, ja que, aritmèticament, és impossible realitzar dues mocions en un mateix mandat municipal⁷. No és aquesta l'única "perversió" que pot ocasionar el fet de no poder presentar dues mocions de censura en un mateix mandat. Com indica MÁRQUEZ⁸, comença a observar-se el que anomena "autocensura de protecció": s'utilitza la moció, per part de la majoria que sustenta l'alcalde, per a bloquejar qualsevol possibilitat de moció alternativa durant el període de mandat municipal.

B. El caràcter "constructiu" de la moció

La moció de censura ha d'incloure el nom del candidat proposat per a la tasca d'alcalde. Hi cap, legalment, la possibilitat de que qualsevol regidor, encara que no hagi encapçalat la llista de les eleccions, sigui proposat com a candidat a l'alcaldia. El fet que tots els regidors puguin ser candidats vindrà justificada, com

indica la Sentència de l'Audiència Territorial de Múrcia (SAT 30.III.87) i la Sentència del Tribunal Suprem (STS 2.VII.87), per "la necesidad que la alternativa sea viable".

C. Motivació de la moció de censura

La Llei Orgànica 5/1985 no exigeix que la moció de censura a l'alcalde sigui motivada. Ja hem indicat que la causa d'aquest fet és que la legitimació de la moció de censura es troba jurídicament en la pèrdua de confiança de la corporació municipal amb l'alcalde, per tant no és necessari cap altre tipus d'explicació.

Per altra banda, la **Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya**, assenyala en l'article 110.1 g) que "... en cap cas no es pot presentar una moció de censura si ha estat publicada al BOE o al DOGC una convocatòria electoral política i fins que han tingut lloc les eleccions corresponents". En aquest precepte legal s'inclouen, doncs, les convocatòries d'eleccions al Parlament Europeu, Corts Generals, al Parlament de Catalunya i les pròpies eleccions municipals. L'única justificació possible a aquesta prohibició sembla que sigui la importància del municipi en la preparació i desenvolupament en qualsevol tipus d'eleccions.

3 EL NOMBRE DE MOCIONS DE CENSURA

Tot i que la percepció ciutadana pugui ser la contrària i els dubtes i reticències que en molts especialistes va despertar la possibilitat d'aplicar aquesta arma contra l'alcalde⁹, el volum de mocions de censura realitzades a Catalunya des de la instauració dels ajuntaments democràtics ha assolit, únicament, el nombre de **setanta-vuit**¹⁰.

És necessari, però, distingir entre el nombre de mocions i el número de municipis en els que se n'ha dut a terme alguna. Així, si les mocions són gairebé vuitanta, el conjunt de localitats afectades és lleugerament inferior: existeix un reduït nombre de localitats que han estat més proclius a la utilització d'aquesta forma de control. Cabrera d'Igualada, Roses, Sant Quirze del Vallès i Sant Celoni han tingut dues mocions de censura al llarg d'aquests anys i a Calonge se n'han produït tres. Per tant, el nombre de municipis és lleugerament menor, un total de **setanta**.

No és aquesta l'única matisació que s'ha de realitzar a l'hora d'assenyar el nombre de mocions que s'han produït a Catalunya. Cal, també, assenyalar que en algun cas la moció ha tingut, estrictament, un contingut "tècnic": és el cas de la segona moció presentada a Roses, en la que aquesta va servir per subsanar l'error d'un regidor popular que no va votar en la investidura al candidat que donava suport el seu partit¹².

Tenint en compte, per una banda, aquest conjunt d'apreciacions i, per l'altra que a Catalunya el nombre de municipis és de nou-cents quaranta-quatre i que el període temporal que estem estudiant és relativament llarg –més de quinze anys–, **no sembla que el contingent de mocions de censura hagi de ser considerat com a desorbitat**. I, efectivament, no ho és: durant aquests quatre mandats municipals només en un **7,4% dels municipis** s'ha produït alguna moció de censura.

Aquest resultat queda notablement reduït si multipliquem els nou-cents quaranta-quatre municipis pels quatre mandats municipals que hi ha hagut fins al moment. Seguint aquesta perspectiva, el volum de municipis abastaria un total de 3.776 i les localitats afectades per alguna moció de censura serien un **2,1%**.

Ara bé, per ser més exactes el nombre de referència, probablement, no ha de ser el volum total de municipis de Catalunya, sinó que hauria de ser el conjunt d'aquells amb possibilitat real de que s'hi produeixi una moció de censura; **els municipis en els que el partit de l'alcalde està en minoria**¹³. Els resultats confirmen l'anterior conclusió: és a dir, el contingent de mocions de censura no és un nombre excessiu: fins l'any 1987 van representar menys d'un **1%** del total de municipis amb possibilitat de moció i durant els dos últims mandats municipals se situa al voltant d'un **catorze per cent**¹³. Per tant, sembla que les aliances i pactes tàcits per a solucionar situacions que, degudes a la falta de majoria en els consistoris, podrien haver estat causa d'instabilitat política, han estat molt més duraders i eficaços del que es pensa i declara públicament. **No sembla que la moció de censura hagi estat utilitzada, durant aquests anys, com el principal instrument per a solucionar de forma dràstica els enfrontaments polítics, sinó que s'ha emprat de forma limitada**.

No totes les mocions, però, tenen un mateix final. En el total de mocions que s'han produït a Catalunya hem comptabilitzat conjuntament tant les que han tingut èxit com les que han fracassat. La taula següent mostra la distribució de les mocions segons hagin aconseguit o no el seu objectiu final.

Taula 1
Classes de mocions de censura

Classes mocions	Total	%
Reeixides	61	78.2
Fallides	17	21.8
Total	78	100.0

Un **78,2%** del total de mocions de censura realitzades a Catalunya han comportat un canvi d'alcalde, mentre la resta no han aconseguit el seu propòsit. Per tant, queda palès com la gran majoria de mocions que es presenten acaben tenint èxit, el que demostraria que, en cert sentit, no se n'ha fet mal ús.

De les 61 mocions de censura que han suposat un relleu a l'alcaldia 47 han aconseguit el seu propòsit seguint el procés reglat, és a dir, després de guanyar la votació en ple del consistori. Existeix, però, una segona forma per a poder considerar que una moció de censura ha estat exitosa: la dimissió prèvia de l'alcalde. En aquest cas, el cap del consistori pressionat per la presentació de la moció que sap guanyadora, decideix dimitir. Aquesta estratègia té una doble finalitat. Per una banda, s'aconsegueix deturar el procés de la moció de censura i les forces municipals tenen un temps hàbil per a la negociació i, per l'altra, l'alcalde no ha de suportar el pes públic de sofrir la moció.

El nombre de dimissions que tenen per origen una moció de censura abasta un total de catorze, el que representa un 21,8% del total de mocions exitoses i un 17,9% de les presentades. Lògicament, aquest conjunt de mocions han de ser comptabilitzades entre les que han tingut èxit.

4 LA TEMPORALITAT EN LES MOCIONS DE CENSURA

Abans d'analitzar els resultats obtinguts, cal recordar que la moció de censura no té cobertura legal fins a l'aparició, l'any 1985, de la Llei de Bases de Règim Local. I cal ressenyar, també, que a la Llei Orgànica del Règim Electoral General (d'ara en endavant LOREG) es va estipular que aquest instrument de control a l'alcalde només es podria utilitzar a partir de les següents eleccions que es convoquessin després de la publicació de la Llei, és a dir, a partir de 1987 –disposició transitòria de la llei. Ara bé, la naturalesa d'aquesta disposició transitòria, és la d'una condició suspensiva de l'eficàcia de la norma –article 197 que es refereix als requisits i procediments– i que són ajornats. Aixó suposa que l'ajornament fins a 1987 no és sinó de les condicions específiques de la moció de censura. No s'ajornarà, doncs, la possibilitat de convocatòria i celebració d'un ple en el que aquesta es debati¹⁴.

4.1 Les mocions segons grans períodes

Un cop assenyalat aquest important tall temporal, la taula 2 ens mostra la distribució de les mocions de censura en dos grans períodes. El primer abasta, precisament, fins a les eleccions de 1987 i el segon des d'aquesta data fins a finals del quart mandat municipal.

Taula 2
Mocions de censura segons períodes.

Període	Total mocions	%
De 1979 a 06-1987	20	26,0
De 07-1987 a 09-1994	58	74,0
Total	78	100,0

La distribució de l'anterior taula és d'una especial rellevància: **tot i que la llei no contemplés encara la possibilitat de realitzar mocions de censura a l'alcalde, en 20 casos –el 26% de total de mocions presentades en aquests quinze anys– es va aconseguir dur-la endavant.** Tot i que el nombre de mocions presentades és important, hauríem de parlar, per a ser estrictes, de “pre-mocions”.

El fet que no acompleixin, com és lògic, cap de les condicions importants que es requeriran a partir de 1987 i el fet que moltes d'elles acabin només com un acte que genera una reprovació moral o política sense cap altre significat o desenllaç, ens duen a etiquetar aquest conjunt de mocions com a "pre-mocions"¹⁵.

Tot avançant-nos a certs resultats que presentarem més endavant, però per a una millor comprensió del que han estat el conjunt de les "pre-mocions", cal assenyalar el següent conjunt de característiques:

1. En primer lloc, nou de les vint mocions de censura –45%– que es presenten durant els dos primers mandats municipals –quan encara no estava reconegut legalment aquest instrument contra l'alcalde– resulten fallides: és a dir, no aconsegueixen produir un canvi en l'alcaldia.

2. De les onze mocions que sí van assolir un relleu d'alcalde, dues van ser resultat d'una dimissió prèvia del cap del consistori.

3. La resta –nou– inclouen des de la moció de Viladecans, solucionada a través de la Sentència del Tribunal Suprem el 27 de març de 1984, o la de Sant Martí Sarroca, en la que el secretari de l'ajuntament, fent una lectura àmplia, va permetre dur-la endavant, fins la de Guissona en la que s'aprofiten certs problemes de salut de l'alcalde per aconseguir rellevar-lo. Queda clar, doncs, que es tracta d'una llarga llista de casuístiques pròpies de cada municipi.

4.2 Les mocions segons mandats municipals

Per a entendre de forma més eficaç la dinàmica temporal de les mocions, cal continuar desagregant en intervals més reduïts la seva distribució. La taula número 3 ens divideix el període d'estudi en els quatre mandats municipals:

Taula 3
Mocions de censura segons mandats municipals

Període	Mocions	%	% Acumulat
Primer mandat	7	8.9	8.9
Segon mandat	13	16.6	25.5
Tercer mandat	30	38.5	64.0
Fins a 09-1994	28	35.9	100.0
Total	78	100.0	

De l'anterior distribució en podem extreure les següents conclusions:

1. En primer lloc, el període comprès entre 1979 i 1987 resta dividit clarament en dues fases: durant el primer mandat municipal és quan menys mocions es duen a terme –set en números absoluts, el que representa menys del 10% del total de mocions– i el que va des de 1983 a 1987 en el que augmenten moderadament. La tercera disposició transitòria de la LOREG –que no negava la possibilitat de realitzar una moció de censura– i el fet que s'haguessin començat a produir certes sentències judicials favorables a la utilització d'aquest sistema de control i el saber que s'estava discutint, entre els legisladors, la possibilitat de permetre la moció de censura contra l'alcalde, pot haver ajudat a aquest increment numèric.

2. En segon lloc, **les mocions de censura es multipliquen a partir del tercer mandat municipal**, resultat lògic car és a partir d'aquests comicis electorals quan la Llei permet que es puguin dur a terme.

3. En tercer lloc, **el ritme de presentació de les mocions de censura és molt similar** –al voltant de trenta– **en els dos darrers mandats municipals**. És a dir, en els períodes de "normalitat" –amb possibilitat legal de presentar mocions de censura– el volum de mocions és pràcticament el mateix¹⁶.

Aquesta dada adquireix especial rellevància si tenim en compte que l'any 1991 els esforços es van dirigir a intentar endurir les condicions necessàries per a la presentació de les mocions de censura. En aquest sentit, es realitzà una reforma de la LOREG en el que s'augmentà el nombre de regidors que han de signar la moció de censura que passa d'un terç del consistori a la majoria absoluta.

Encara que no es disposi de l'interval temporal suficient per a conèixer el resultat de l'esmentada modificació, queda palès per les dades que hem aportat que, de moment, **la reforma de la LOREG no ha suposat una reducció de les mocions de censura**. Sembla, doncs, que el camí a seguir per a limitar les mocions de censura no hagi de ser, probablement, l'enduriment dels requisits, ja que si existeix la voluntat de presentar-la, acaba realitzant-se. Potser les mesures que s'hagin de prendre –si és que realment és necessari donat el reduït volum que representen– haurien de ser més pròpies de la dimensió política i, concretament, partidista que no de la vessant legal. És a dir, en el cas que ens ocupa serien **més eficaces les mesures profilàctiques que puguin prendre els partits polítics que l'intent d'endurir els requisits legals per a la seva presentació i realització**¹⁷.

La distribució segons si les **mocions han tingut èxit o no** durant aquests quatre mandats municipals, demostra que les mocions que han resultat fallides –les que no han aconseguit comportar un relleu a l'alcaldia– tenen tendència, percentualment, a decreïxer a mesura que passen els anys. Així, en el primer mandat municipal gairebé el 60% de les mocions presentades no van aconseguir el seu objectiu final, mentre que a partir de les darreres eleccions municipals aquest percentatge davalla fins a situar-se en el 10%.

Poden ser diverses les raons que expliquen aquest fet i totes elles igualment vàlides: des d'un coneixement més acurat del món local a mesura que avancen els anys o/i que el marc legal ajuda a que es pugui seguir un camí pautat, fins que els partits polítics intenten assegurar més el resultat d'aquests tipus d'accions, precisament pel cost polític o electoral que els pot, hipotèticament, representar.

4.3 La distribució anual de les mocions

Tot seguint amb l'exposició ens pertocaria ara estudiar **la distribució anual** de les mocions de censura. Això és el que, precisament, s'intenta fer en la taula número 4.

Taula 4
Distribució anual de les mocions

Període	Total mocions	%	% Acumulat
1979	-	-	-
1980	4	5.1	5.1
1981	-	-	5.1
1982	2	2.6	7.7
Fins a 05-1983	2	2.6	10.3
Resta de 1983	-	-	10.3
1984	3	3.8	14.1
1985	5	6.4	20.5
1986	3	3.8	24.4
Fins a 06-1987	1	1.3	25.6
Resta de 1987	3	3.8	29.4
1988	7	8.9	38.3
1989	12	15.4	53.7

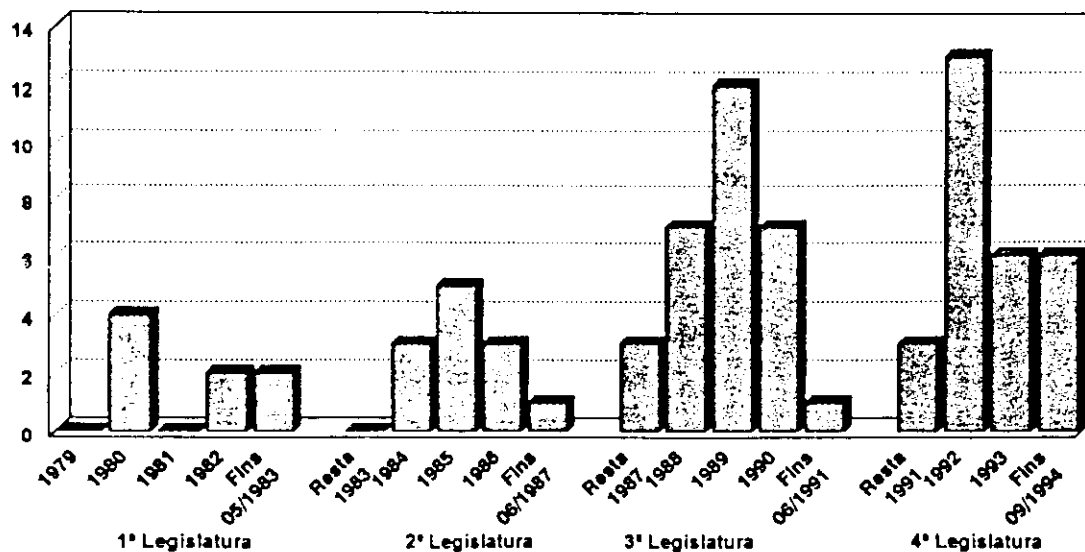
[segueix]

1990	7	8.9	62.6
Fins a 06-1991	1	1.3	63.9
Resta de 1991	3	3.8	67.7
1992	13	16.6	84.3
1993	6	7.7	92.0
Fins a 09-1994	6	7.7	100.0
Total	78	100.0	

La distribució de les mocions de censura segons intervals anuals revela que la seva presentació **segueix clarament el ritme polític dels mandats municipals**. És a dir, fent l'excepció de les mocions de censura que es duen a terme durant el primer mandat municipal i que, com ja hem indicat, s'han de considerar com a "pre-mocions", la resta segueix una mateixa tendència: a l'inici del mandat municipal la presentació de mocions és reduïda –absència de mocions l'any 1983, i tres pel que fa a a 1987 i 1991–, augmenta molt considerablement durant els anys centrals –l'any 1989 es presenten dotze mocions i l'any 1992 se'n produeixen tretze– i decreix de forma progressiva a mesura que s'aproxima la nova convocatòria electoral.

La forma de la distribució queda clarament reflectida en el gràfic que es mostra a continuació.

Gràfic 1
Distribució de les mocions en intervals anuals



Resulta, doncs, que la distribució de mocions al llarg del mandat municipal no té res d'atzarosa, ans el contrari, segueix una lògica que es repeteix, fins al moment, de forma molt regular: el polític intenta deixar un temps de "refredament" suficient perquè la població obliidi el tràmol que suposa tot el procés d'una moció de censura. Així, el marge de temps entre la presentació i les properes eleccions municipals és, generalment, d'uns dos anys¹⁸.

5 LA TERRITORIALITZACIÓ EN LES MOCIONS DE CENSURA

En primer lloc, cal assenyalar la "matèria primera" de la qual partim per a la realització d'aquest estudi i, molt concretament, d'aquest apartat. Els municipis que han tingut alguna moció de censura en aquests darrers quinze anys són els que es detallen a continuació:

1. Municipis que han tingut una moció

Aitona	Navàs
Alcoletge	Pallejà
L'Ametlla de Mar	El Papiol
L'Arboç	Paüls
Baronia de Rialb	Piera
Bellmunt d'Urgell	El Pinell de Brai
Bellver de Cerdanya	El Pla del Penedès
Calafell	Riells i Viabrea
Calldetenes	La Roca del Vallès
Campdevàrol	Sant Adrià del Besós
Cassà de la Selva	Sant Feliu de Codines
Casserres	Sant Fost de Campsentelles
Castellar del Vallès	Sant Martí Sarroca
Cercs	Sant Pere Pescador
Corbera de Llobregat	Sant Vicenç de Castellet
Folgueroles	Sant Vicenç dels Horts
La Fuliola	Santa Maria de Palautordera
Garrigoles	Santa Perpètua de la Mogoda
Garriguella	La Sénia
Gelida	Tarragona
Granollers	La Torre de Claramunt

Guissona	Torreflor
Hostalric	Torrelles de Foix
Igualada	Tossa de mar
Lambilles	Vallmoll
Lleida	Viladecans
Llinars del Vallès	Vilalba dels Arcs
Maçanet de la Selva	Vilallonga del Camp
Montblanc	Vilamacolum
Monistrol de Montserrat	Vilamalla
Montbrió del Camp	Vilanova de Segrià
Montellà i Martinet	Vila Sacra
El Morell	Vimbodí
Naut Aran	

2. Municipis que han tingut dues mocions

Cabrera d'Igualada	Sant Celoni
Roses	Sant Quirze del Vallès

3. Municipis que han tingut tres mocions

Calonge

La forma de presentar els resultats serà com en l'apartat anterior, començar pels trets més generals i endinsar-se gradualment cap al detall. En aquest cas, es partirà de la divisió territorial més gran, la província, per passar a la grandària poblacional dels municipis.

5.1 Distribució provincial de les mocions

En primer lloc, i pel que fa a la **distribució provincial**, s'observa que a Barcelona s'han produït pràcticament la meitat de les mocions de censura de Catalunya. A certa distància apareix la província de Girona en la que s'han realitzat una cinquena part del total de mocions presentades des de 1979. Per contra, de les quatre províncies catalanes, en la que menys se n'han dut a terme és Lleida. Tots aquests resultats queden resumits en la taula número 5.

Taula 5
Mocions segons províncies

Província	Total mocions	%
Barcelona	35	44.9
Girona	17	21.8
Lleida	12	15.4
Tarragona	14	17.9
Total	78	100.0

Aquesta distribució, malgrat tot, no té cap tipus de valor si no es realitza la comparació amb el nombre de municipis de cadascuna de les províncies: la de Barcelona està composta per 308 municipis, Girona per 222, Lleida per 230 i Tarragona per 183 localitats.

Així, doncs, si es posa en relació el pes de les mocions en cadascuna de les províncies amb el nombre de municipis que cadascuna d'elles tenen –taula número 6–, es poden establir **tres grans blocs**: el que té un percentatge de mocions superior al nombre de municipis; el que, per contra, té un percentatge menor al seu pes percentual dins el Principat; i, finalment, el que manté una proporció gairebé exacta entre nombre de mocions i nombre de localitats.

Taula 6
Nombre de mocions i de municipis

Província	Dif. % municipis i mocions
Barcelona	12.3
Girona	-1.7
Lleida	-8.1
Tarragona	-1.5

Com pot observar-se, el **primer dels grups** està format únicament per la província de **Barcelona**, que representa el 32,6% de municipis de Catalunya i el 44,9% de les mocions de censura. És, clarament, la zona més sobrerrepresentada

de tot Catalunya. El segon grup està compost per les províncies de Girona i Tarragona. Les dues, lleugerament per sota, mantenen una proporció pràcticament equivalent entre ambdues variables. Per contra, Lleida és la que mostra una major desviació entre la proporció de mocions presentades en el seu territori i el nombre de municipis que representa en el total de Catalunya. És, doncs, la província més subrepresentada.

L'aclariment a aquesta distribució territorial, com veurem més endavant no té res d'atzarosa, sinó que roman en l'**estructura municipal** –grandària de municipis– de cadascuna de les províncies.

5.2 Distribució de les mocions segons grandària de municipi

Finalment, i ja entrant en el darrer dels apartats, només ens queda fer algun comentari sobre la vessant més "micro", però també la més explicativa: la **grandària dels municipis**.

Taula 7
Mocions segons grandària de municipi

Grandària (habitants)	Total mocions	(A) %	% Acumulat
Menys de 500	9	11.5	11.5
De 501 a 1.000	8	10.2	21.7
De 1.001 a 5.000	34	43.6	65.3
De 5.001 a 10.000	16	20.5	85.5
De 10.001 a 50.000	8	10.2	96.0
De 50.001 a 100.000	1	1.3	97.3
Més de 100.000	2	2.6	100.0
Total	78	100.0	

De l'anterior taula se'n poden extreure les següents consideracions:

1. En primer lloc, més del **85%** de les mocions de censura han estat realitzades en municipis de **menys de deu mil habitants**. Es tracta, doncs, d'un instrument de control polític que s'utilitza, principalment, en localitats petites. Tal i com queda confirmat en la taula, el **màxim** de mocions –un 43,6%– s'han

produït en els municipis inclosos en l'interval de **mil a cinc mil habitants**.

2. En segon lloc, i com a corolari de l'anterior consideració, les mocions de censura són pràcticament **inexistents en ciutats mitjanes i grans** –a partir de 50.000 habitants–. Tant és així, que només s'hi han realitzat tres mocions de censura, el que representa el 4% del total.

Tal i com queda la distribució de les mocions és necessari incidir en els intervals inferiors, ja que és en aquests on s'han produït la pràctica totalitat de les mocions. Si desagreguem més els intervals fins a deu mil habitants per a intentar obtenir més informació, queda palès que el major gruix de mocions es realitza en localitats d'entre **dos i cinc mil habitants**.

Taula 8
Mocions segons grandària de municipi

Dimensió	Total mocions	%	% Acumulat
Menys de 200	1	1,5	1,5
De 201 a 500	8	11,9	13,4
De 501 a 1.000	8	11,9	25,3
De 1.001 a 2.000	16	23,8	49,1
De 2.001 a 5.000	18	26,8	75,9
De 5.001 a 10.000	16	23,8	100,0

Aquesta informació ens ajuda a entreveure que les mocions, tot i que es realitzin en municipis petits, no són gens habituals en les localitats de població més reduïda sinó que es concentren en poblacions a partir dels mil habitants.

Aquesta conclusió es confirma plenament si es posa en relació la proporció de municipis per trams de població i les mocions de censura de cadascun dels intervals: queda comprovat com els municipis més subrepresentats són els que estan inclosos en el tram de població més reduïda. Per contra, les localitats sobrerrepresentades són les de mil a deu mil censats i, entre aquests sobresurten els municipis de mil a cinc mil.

Taula 9
Diferència entre mocions i municipis

Dimensió	Total municipis	(B) %	DIF.(A-B)
Menys de 500	382	40.5	-29.0
De 501 a 1.000	162	17.2	-7.0
De 1.001 a 5.000	254	26.9	16.7
De 5.001 a 10.000	61	6.5	14.0
De 10.001 a 50.000	68	7.2	3.0
De 50.001 a 100.000	8	0.8	0.5
Més de 100.000	9	0.9	1.7
Total	943	100.0	

Queda, doncs, prou clar que la moció de censura és un **fenomen de localitats petites, però no de pobles inclosos en els trams de població més baixos**. És per aquesta raó que es pot entendre perquè la moció de censura és una arma poc utilitzada en una província com Lleida –amb un important contingent de municipis menors de 200 habitants– i, en canvi, és més habitual en una zona com Barcelona en la que l'estructura és de municipis lleugerament més grans.

En la taula número 10, s'observa com la província de Barcelona té un volum de municipis menors de mil habitants que abasta un 37.9%, mentre a l'àrea de Lleida, aquest tram poblacional agrupa un 73.5% del total. Per contra, a Barcelona, l'interval de mil a deu mil habitants agrupa més del 43% i a Lleida suposa una quarta part del conjunt de municipis que la componen.

Taula 10¹⁹
Nombre de municipis segons províncies

Dimensió	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona
Menys de 500	26.2	50.0	50.9	39.9
De 501 a 1.000	11.7	15.7	22.6	21.8
De 1.001 a 5.000	31.5	24.8	22.1	27.3
De 5.001 a 10.000	11.7	4.1	2.6	5.4
De 10.001 a 50.000	14.3	4.9	1.3	4.9
De 50.001 a 100.000	2.3	0.4	-	0.5
Més de 100.000	2.3	-	0.4	-

Cal, ara, intentar descobrir la raó que expliqui el fet que siguin els municipis inclosos en els trams de població més reduïda els que recullen el menor nombre de mocions.

Una primera explicació podria ser que en un subconjunt d'aquests municipis, els que funcionen en règim de **Consell Obert**, la moció de censura no es pot dur a terme. La raó per a aquesta circumstància és senzilla: si una de les justificacions teòriques en les que s'havia assentat la jurisprudència per possibilitar la moció de censura era el fet que l'elecció de l'alcalde és de segon grau i que, per tant, el seu "electorat natural" són els regidors, de la mateixa manera que són ells el que l'elegeixen també han de ells els que l'han de destituir. És lògic que en el règim de Consell Obert, en el que l'alcalde és elegit directament pels propis veïns, la moció de censura no pugui ser justificada amb aquest argument. Malgrat la no existència d'aquest instrument de control, els municipis que funcionen en règim de Consell Obert són massa pocs³¹ com perquè aquesta sigui la principal raó que expliqui la poca presència de la moció de censura en municipis de reduïda població.

Per contra i a pesar que no es poden subestimar factors aliens a la dinàmica política –com pot ser la proximitat geogràfica–, la principal raó per a explicar aquesta distribució és que en la **gran majoria de municipis petits només es presenta una única llista electoral**³¹.

A tall d'exemple –i tenint en compte que aquesta situació es repeteix en totes les eleccions locals–, mostrarem la distribució de candidatures electorals per als comicis locals de 1991 en les poblacions de menys de cinc mil habitants.

Dimensió	Nº munic.	1	2	3	4	5	6	7
Fins a 500	381	172	179	26	4			
501 a 1000	163	45	70	34	13	1		
1001 a 2000	125	17	41	45	18	2	2	
2001 a 5000	128	6	24	37	43	15	2	1

A gairebé la meitat dels municipis de Catalunya de menys de cinc cents habitants només s'hi presenta una llista electoral i a l'altre 50% de municipis d'aquest tall poblacional se'n presenten dues. El que equival a dir que, en la pràctica totalitat dels municipis de menys de cinc cents habitants, **un únic partit**

polític té la majoria absoluta de regidors. El mateix succeeix per als municipis fins a mil habitants.

Seria raonable, doncs, que en el conjunt de totes les mocions de censura n'existissin poques d'intrapartidistes i, tot seguint la lògica del discurs, haurien de dur-se a terme en localitats de limitada població. I, efectivament, és així: les mocions intrapartidistes no són, precisament, les que més abunden. A pesar que sigui difícil establir quan una moció pot considerar-se intrapartidista²², a Catalunya durant aquests darrers quinze anys només **s'han presentat setze mocions intrapartidistes i nou d'elles s'han produït en municipis de menys de mil habitants²³**.

Finalment, de les raons esmentades amb anterioritat, se'n pot desprendre que les mocions es produeixen efectivament en municipis petits, però en els que existeix una certa competència electoral, és a dir, un cert nombre de llistes electorals.

5.3 Altres variables a tenir en compte

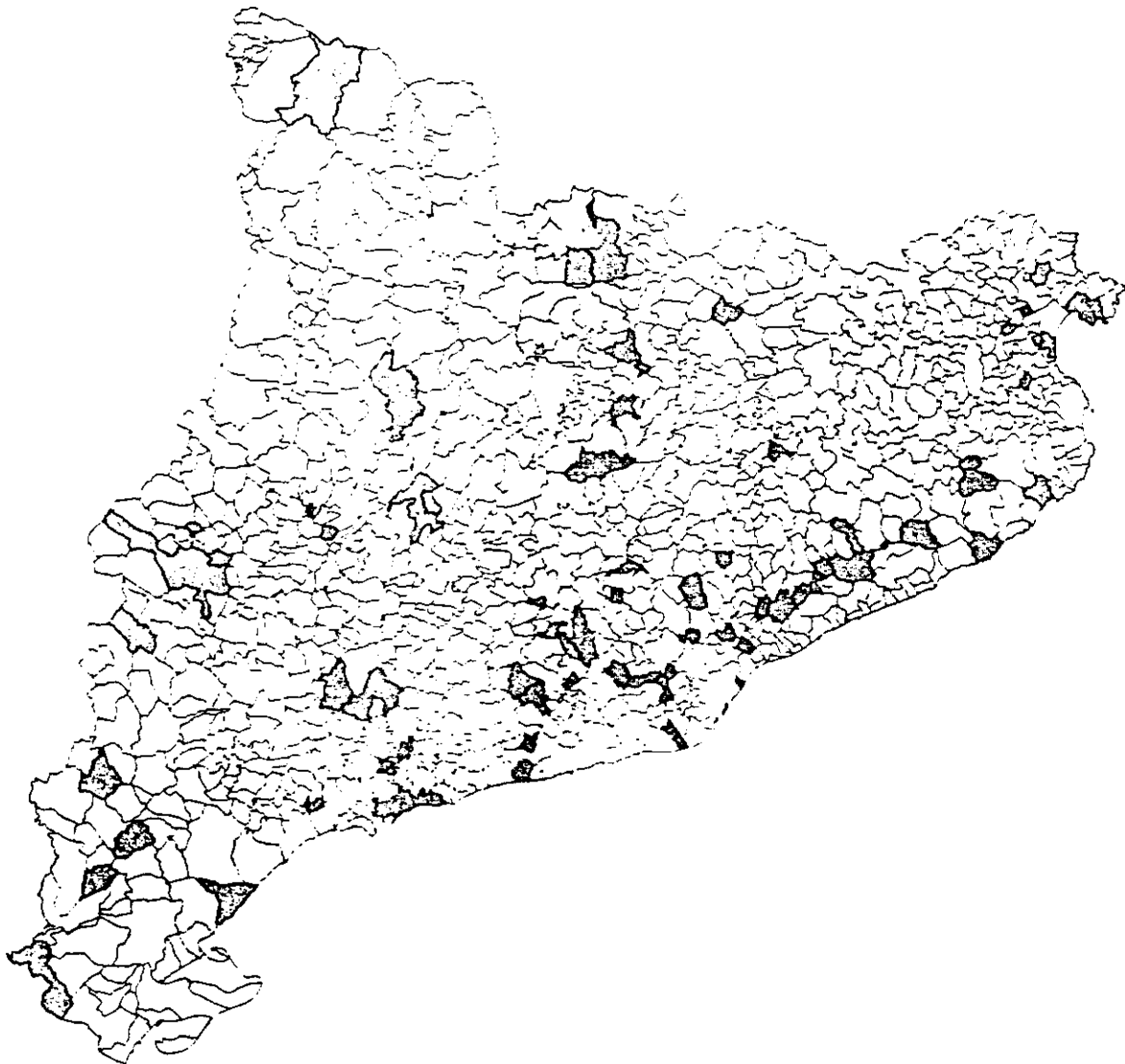
Com gairebé sempre succeeix en Ciències Socials a l'hora d'estudiar un fenomen, sobresurten variables difícils de discernir, explicar i encara més complicades de quantificar. Variables que, per altra banda, no distorsionen en absolut els resultats del treball, sinó que el doten d'un nou dinamisme.

Sigui com sigui, l'aproximació a aquestes variables o factors inesperats que tard o d'hora apareixen, només es pot "mostrar". Són difícils de justificar, d'analitzar, però, en canvi, existeixen i tenen el seu pes. Això és el que precisament s'observa en el mapa 1.

És interessant observar que, de forma molt suggeridora, els municipis en els que s'ha produït alguna moció en aquests darrers quinze anys, s'agrupen en reduïdes àrees territorials, és a dir, contigües geogràficament:

Calldetenes i Folgueroles;
Piera, Cabrera d'Igualada, La Torre de Claramunt i Igualada;
El Papiol, Pallejà, Sant Vicenç dels Horts i Gelida;
Granollers, La Roca del Vallès, Castellar, Sant Celoni i Riells i Viabrea;
El Morell i Vilallonga del Camp;
Sant Martí Sarroca i Torroelles de Foix.

Mapa 1
Mocions de censura a Catalunya (1979-1994)



Són alguns dels exemples de com s'agrupen, en parelles o grups més amplis, les mocions de censura. Sembla, doncs, que ha d'existir un efecte mimètic, de còpia, entre localitats que han tingut una moció de censura. Desgraciadament, no existeix justificació temporal ni partidària que ens permeti deixar ben assentat aquest efecte mimètic²⁴.

Malgrat tot, d'alguna manera o altra, s'observa clarament una influència entre municipis mocionistes. El fet de tenir un referent geogràficament pròxim pot fer més fàcil que els regidors d'un consistori acabin de decidir a presentar-la.

6 LA BASE PARTIDÀRIA DE LES MOCIONS

Un dels grans protagonistes de les mocions de censura són, sense cap mena de dubte, els partits polítics. Protagonistes de les moltes confrontacions que es creen entre el nivell local –generalment més favorable a presentar la moció de censura– i l'estructura central del partit²⁵, protagonistes indirectes del tema del transfuguisme –per no haver creat un sistema adequat de captació de líders– i protagonistes, en definitiva, perquè és sota les seves sigles que es presenta la moció de censura.

Abans de realitzar el comentari a aquest cinquè apartat, cal establir prèviament una sèrie de consideracions. En primer lloc, malgrat que siguin partits polítics diferents, es tractaran de forma conjunta PSUC/IC i AP/PP i, per altra banda, també es tractaran de forma conjunta CDC i UDC sota les sigles de la coalició CiU. En segon lloc, els valors absoluts, en aquest cas, no sumaran 78. La raó és que una moció de censura pot estar presentada per més d'un partit. I, finalment, hem de diferenciar entre l'acte de presentar la moció i el suport que aquesta rep en el moment de la votació. Els resultats aniran sempre referits a la presentació de la moció de censura.

6.1 Distribució de les mocions segons partits polítics

En general, cal assenyalar que les dues formacions amb una major implantació territorial a Catalunya –CiU i PSC– són els que, en aquests darrers

quinze anys han participat més en les mocions de censura que s'han dut a terme. En el cas del segon dels partits citats, ha participat en més del 40% de les mocions que s'han presentat, mentre que la coalició CiU ho fa pràcticament en la meitat.

En segon lloc, sobresurten els **independents** –agrupacions polítiques estrictament locals– que han participat en el 19.2% del total de mocions de censura de Catalunya. Aquesta dada adquireix especial rellevància ja que, tractats de forma global, es converteixen en el tercer partit polític i **pedra de toc de les mocions: només en un cas, presenten la moció en solitari, en la resta donen suport altres forces polítiques en la presentació de la moció de censura.** Finalment, la resta de partits polítics d'implantació nacional –IC, ERC i PP– presenten una quantitat similar de mocions de censura, malgrat sigui el Partit Popular el que hi estigui present en un major nombre.

Taula 11
Mocions de censura segons partits

Partits	Total mocions	%
ERC	9	11.5
IC	9	11.5
PSC	33	42.3
CiU	38	48.7
PP	12	15.4
Independ.	15	19.2
Altres	2	2.6

Tot i la contundència dels anteriors resultats, és especialment interessant la distribució de les **mocions fallides segons partits.**

En la taula número 12, queda palès que el PSC és el partit que participa en més mocions que no arriben a aconseguir el seu objectiu: la tercera part de les mocions en les que el Partit dels Socialistes ha participat han fet fallida. Encara més, de les mocions que no han tingut èxit –disset–, el PSC hi ha participat a gairebé el 65%. Per contra, el Partit Popular ha aconseguit resoldre totes les mocions en les que ha participat de forma satisfactòria i la coalició CiU només ha desaprofitat dues mocions sobre les trenta-vuit en les que ha participat.

Taula 12
Mocions fallides segons partits

Partits	Total mocions	%
ERC	2	22.2
IC	1	11.1
PSC	11	33.3
CiU	2	5.3
PP	-	0.0
Independ.	3	20.0
Altres	-	0.0

Les raons d'aquesta circumstància poden ser múltiples i variades: des d'un mal càlcul estratègic fins a una major percepció de la moció de censura com un mecanisme a través del qual es fa pública la disconformitat de part del ple amb l'actuació de l'alcalde, sense necessitat d'arribar a una destitució d'aquest –és a dir, veure la moció únicament com una "condemna de reprovació moral". En certs casos, la victòria en una moció de censura pot no ser l'objectiu dels proponents, sinó el de provocar un debat polític que evidenciï davant l'opinió pública els defectes de l'actuació del govern municipal²⁸.

Tot i que aquestes raons no poden menystenir-se, ens sembla que l'explicació és molt menys prosaica. Com queda clar en la taula 13, **el PSC és el partit polític que participa en més mocions de censura durant els dos primers mandats municipals**, i, com ja hem indicat amb anterioritat –vegeu taula número 6– és durant aquest període quan la proporció de mocions fallides ha estat més alta.

Taula 13
Mocions sobre el total dels partits

Partits	1979-83	1983-87	1987-91	1991-94
ERC	-	-	3	6
IC	-	1	4	4
PSC	3	8	16	6
CiU	2	5	12	19
PP	-	3	4	5
Independ.	4	5	2	4
Altres	-	-	1	1

No només és aquesta la informació que es pot extreure de l'anterior distribució. En resumir les característiques segons els partits polítics, ens adonem que.

1. La tendència marcada per la **coalició CiU** és la d'un increment progressiu en la seva participació, tot arribant al màxim en el mandat municipal de 1991 a 1995: CiU ha passat de presentar dues mocions en el primer mandat municipal fins a dinou durant el quadrienni 1991-94. Així, durant aquest darrer període electoral, la coalició ha estat present en el 70% de les mocions presentades.

2. Quant al cas del **PSC**, el màxim creixement es dona en el tercer mandat municipal: pràcticament la meitat de les mocions en les que participa el PSC es donen en aquest interval temporal. Per altra banda, i com ja hem comentat, una tercera part de les mocions en les que ha intervingut es van realitzar en els dos primers mandats municipals.

3. Pel que fa a les **agrupacions independents**, més del 60% de les mocions de censura en les que ha participat han estat realitzades durant els primers mandats municipals i, en canvi, declina durant l'interval 1987-91. Curiosament, el ritme de participació en mocions és paral·lel al ritme de presentació de llistes electorals²⁷.

6.2 La dimensió territorial de les mocions segons partits

Una altra dimensió que cal tenir en compte és la **territorial**. En aquest cas, és interessant comprovar que.

1. La coalició **CiU** –amb l'excepció de Lleida– participa, com a mínim, en la meitat de totes les mocions que s'han presentat a cadascuna de les províncies.

2. Quant al **PSC**, ha participat en el 45% de les mocions que s'han presentat a Barcelona i Tarragona, mentre té una menor presència a Girona. Per contra, a Lleida, participa en més de la meitat de les mocions que s'hi han dut a terme.

3. Pel que fa a **IC**, cal assenyalar que gairebé el 90% de les mocions en les que hi participa s'han realitzat a la província de Barcelona i no hi intervé en cap a Lleida i Tarragona.

4. Contràriament, el **PP** té la seva major presència a la província de Tarragona.

Taula 14
Mocions segons províncies

Partits	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona
ERC	4	1	2	2
IC	8	1	0	0
PSC	15	6	6	6
CiU	18	10	3	7
PP	3	2	1	6
Independ.	7	1	5	2
Altres	1	1	0	0

Així, doncs, de forma molt general, sembla que els partits polítics prefereixin presentar les mocions de censura en les zones de Catalunya en les que tradicionalment han estat forts electoralment: IC a la província de Barcelona, el PP a la de Tarragona i CiU arreu de Catalunya. Encara que aquest resultat sigui lògic, car només es poden presentar mocions de censura on es té representació, també queda clar que **no s'acostuma a utilitzar la moció com a forma de penetrar en una àrea territorial en la que el partit polític no té implantació, sinó que es tracta, més aviat, de reafirmar o assegurar una zona considerada pròpia.**

On encara queda més palès aquesta característica és en la distribució segons la **grandària de municipi**: el partit que té un major assentament en els municipis reduïts –**CiU**– és el que més mocions presenta en aquests tram poblacional. Així, participa en el 55% de les mocions presentades en poblacions de menys de cinc-cents habitants i les dues terceres parts de les mocions en les que hi participa han estat realitzades en localitats de menys de cinc mil habitants. En canvi, més del 50% de les mocions en les que el **PSC** participa han estat realitzades en localitats de més de cinc mil habitants. Pel que fa a **IC**, dues terceres parts de les mocions en les que participa han estat dutes a terme en poblacions incloses en l'interval de deu a cinquanta mil habitants, convertint-se en la formació política que més mocions participa en aquest tipus de municipis.

Taula 15
Mocions segons grandària del municipi

Dimensió	CiU	PSC	ERC	IC	PP	IND.	ALT.
Menys de 500	5	1	1	0	0	1	1
De 501 a 1.000	5	2	0	0	1	3	0
De 1.001 a 2.000	5	7	4	0	3	1	0
De 2.001 a 5.000	11	6	1	1	2	6	0
De 5.001 a 10.000	7	11	1	2	3	2	1
De 10.001 a 50.000	3	5	2	6	2	2	0
De 50.001 a 100.000	1	0	0	0	0	0	0
Més de 100.000	1	1	0	0	1	0	0

6.3 El resultat final de les mocions de censura

Abans de comentar la taula número 16, és necessari realitzar dues consideracions importants. Per una banda, en el cas que el període que resta del mandat municipal després de la moció de censura estigui dividit en dos subperíodes –resultat del pacte de dues forces polítiques que es divideixen el termini, amb un alcalde de cada formació–, només es tindrà en compte el segon període/alcalde. La raó és que els partits consideren més important aquest segon interval temporal cara a afrontar les eleccions en millors condicions. Per altra

Taula 16
Alcaldes mocionats i mocionistes

Partits	Alcaldes mocionats	Alcaldes mocionistes	Diferència
ERC	2	5	+3
IC	3	2	-1
PSC	15	14	-1
CiU	27	28	+1
PP	2	4	+2
Independ.	10	6	-4
Altres	1	1	0

banda, es considerarà com a vàlida l'afiliació de l'alcalde en el moment de la moció de censura i no per la qual va ser elegit o la que té actualment. La raó és que la moció es presenta sota unes sigles partidàries molt concretes. Si no tinguéssim en compte aquest fet podríem desvirtuar o falsejar la base partidista de les mocions".

Els principals trets que es poden extreure de la taula 21 són els que es detallen seguidament:

1. Les formacions polítiques que més profit treuen en el còmput global –alcaldies guanyades/alcaldies perdudes– de les mocions de censura són **Esquerra Republicana** i el **Partit Popular**. Per contra, els més perjudicats en el resultat final són les agrupacions d'independents, les quals han acabat amb quatre alcaldes menys dels que, en un principi, els hi pertocava. La coalició CiU també obté un resultat positiu, mentre el PSC i IC obtenen un saldo final lleugerament negatiu –un alcalde menys.

L'explicació a aquests resultats sembla que pugui venir donada per dos elements. Pel que fa als **alcaldes mocionats**, el fet que aquestes dues formacions –ERC i PP– obtinguin el saldo més positiu és senzillament una qüestió de probabilitat: les dues dominen poques alcaldies a Catalunya i, per tant, la possibilitat de que se'ls presenti una moció és escassa. Per altra banda, i pel que fa als **alcaldes mocionistes**, es podria llançar la interessant hipòtesi que els partits "frontissa" –entenent per aquesta "etiqueta" el partit polític que tenint un menor pes numèric en la moció de censura, és indispensable per a dur-la endavant– són les formacions que més contrapartides treuen de la seva acció en donar-li suport. Malgrat tot partit polític, en un moment determinat pugui convertir-se en "frontissa", també és cert que és més probable que ho siguin Esquerra Republicana i el Partit Popular que no els partits amb més implantació en el territori.

Tot i que, en algun moment tota formació política ha actuat com a "frontissa" –el PSC a la moció de La Sènia, IC a Sant Quirze del Vallès, ERC a El Morell i CiU a la moció presentada a Guissona–, aquesta conclusió és especialment vàlida per al **Partit Popular** ja que en els quatre casos que aconsegueix l'alcaldia –Paüls, Roses, St. Celoni i Vilallonga del Camp– ha estat sempre sent el partit minoritari en la coalició que realitza la moció de censura.

2. En segon lloc, si desagreguem més els resultats de la taula 21, obtenim les següents conclusions:

Les mocions de censura a l'alcalde a Catalunya

1. Tot i que no s'ha d'oblidar que és l'agrupació política que presenta més llistes electorals a Catalunya, la formació política que demostra tenir més lluites internes és la coalició **CiU**, ja que dels 28 alcaldes mocionistes de la coalició 10 substitueixen a alcaldes elegits sota les mateixes sigles. Són els casos de

La Baronia de Rialb	El Pla del Penedès
Cabrera d'Igualada	Sant Martí Sarroca
Garriguella	Sant Quirze del Vallès
Hostalric	Vilalba dels Arcs
Montellà i Martinet	Vila Sacra

Tot partit que sofreix un gran creixement en poc temps –com és el cas de CiU i, també, del PSC– incorpora en les seves files líders dels quals l'experiència dicta que el millor que pot passar es que siguin substituïts. En realitat, la **moció de censura**, en alguns casos, no deixa de ser un dels **mecanismes que té el propi sistema per anar autodepurant-se**.

2. Els alcaldes mocionistes de cadascun dels partits substitueixen, de forma genèrica, **els batlles dels principals adversaris polítics**²⁹.

Taula 17
Alcaldes mocionistes i mocionats segons partits

Dimensió	CiU	PSC	ERC	IC	PP	IND.	ALT.
CiU	10	8	0	2	2	6	0
PSC	8	4	1	1	0	0	0
ERC	4	1	0	0	0	0	0
IC	1	1	0	0	0	0	0
PP	3	0	1	0	0	0	0
IND.	1	1	0	0	0	4	0
ALT.	0	0	0	0	0	0	1

Així, com pot observar-se en l'anterior distribució, el PSC i CiU batallen, principalment, entre ells, mentre ERC i el PP ho fan amb Convergència i Unió.

Comentari a part requereix el fet que CiU substitueixi en sis casos alcaldes independents. El resultat és lògic ja que la coalició presenta una gran part de les mocions en municipis de població reduïda.

6.4 Les coalicions en les mocions de censura

En primer lloc, i abans d'entrar en la base partidària de les mocions de censura, és interessant intentar trobar un criteri que classifiqui les mocions. El que nosaltres hem adoptat és una base **numèrica**. La raó no és que considerem que aquesta sigui un índex més solvent, sinó que és l'única que ens podem permetre de realitzar amb les dades que tenim. Una altra possibilitat hagués estat la d'establir un criteri ideològic –comptabilitzar la distància ideològica entre els partits de la coalició–, però té la dificultat d'haver de situar en l'esmentada escala les agrupacions d'independents¹¹. Per tant, el que intentarem realitzar és l'estudi de les mocions sota el prisma de si la coalició resultant comporta un govern amb un major nombre de partits que el govern sortint de les eleccions precedents¹².

Els resultats als que arribem, mostren que la **situació menys habitual és que la moció de censura “compliqui”** –comporti un major nombre de partits en el govern de la ciutat– **el panorama polític local**. En gran majoria de casos, aquesta o bé simplifica el nombre de partits que formen part del govern municipal o bé deixa estable la quantitat que ja existia.

Taula 18
Criteri numèric per a les coalicions

Categories		%
Simplifica	23	37.7
Deixa igual	25	40.9
Complica	13	21.3

Com pot observar-se en l'anterior taula, gairebé el 80% de les mocions de censura que han tingut èxit no compliquen el panorama polític local, sempre que aquest es mesuri a través de l'indicador numèric abans detallat.

Tot i que l'anterior distribució és molt clara, s'ha de matisar a través del creuament amb la grandària dels municipis: el fet que als municipis de reduïda dimensió s'hi presentin, majoritàriament, una o dues candidatures electorals fa que en aquests municipis només sigui possible que la correlació de forces quedi igual. Per tant, només serà en les localitats de més de mil habitants quan la classificació tindrà autènticament sentit. Un cop ressaltat aquest tret, que podria desvirtuar l'anterior conclusió podem observar, en la taula posterior, com aquesta continua sent vàlida.

Taula 19
Coalicions segons grandària de municipi

Dimensió	Simplifiquen	Deixen igual	Compliquen
Menys de 500	1	6	1
De 501 a 1.000	-	4	1
De 1.001 a 2.000	8	1	1
De 2.001 a 5.000	8	5	3
De 5.001 a 10.000	4	5	3
De 10.001 a 50.000	1	2	3
De 50.001 a 100.000	-	1	-
Més de 100.000	1	-	1

La distribució partidària de les coalicions producte d'una moció de censura, té les següents característiques:

1. En primer lloc, els partits que s'alien amb més formacions polítiques diferents són **CiU** i el **PSC**, resultat lògic car són precisament aquests dos partits polítics els que més mocions de censura presenten.

2. Les principals aliances del **PSC** són amb **IC**, mentre **CiU** pacta la moció de censura amb els independents. Resultat, també, lògic ja que la coalició **CiU** és la que més llistes presenta en municipis de reduïda població, que és precisament on més llistes d'agrupacions d'independents s'hi presenten.

7 ELS RESULTATS ELECTORALS I LES MOCIONS DE CENSURA

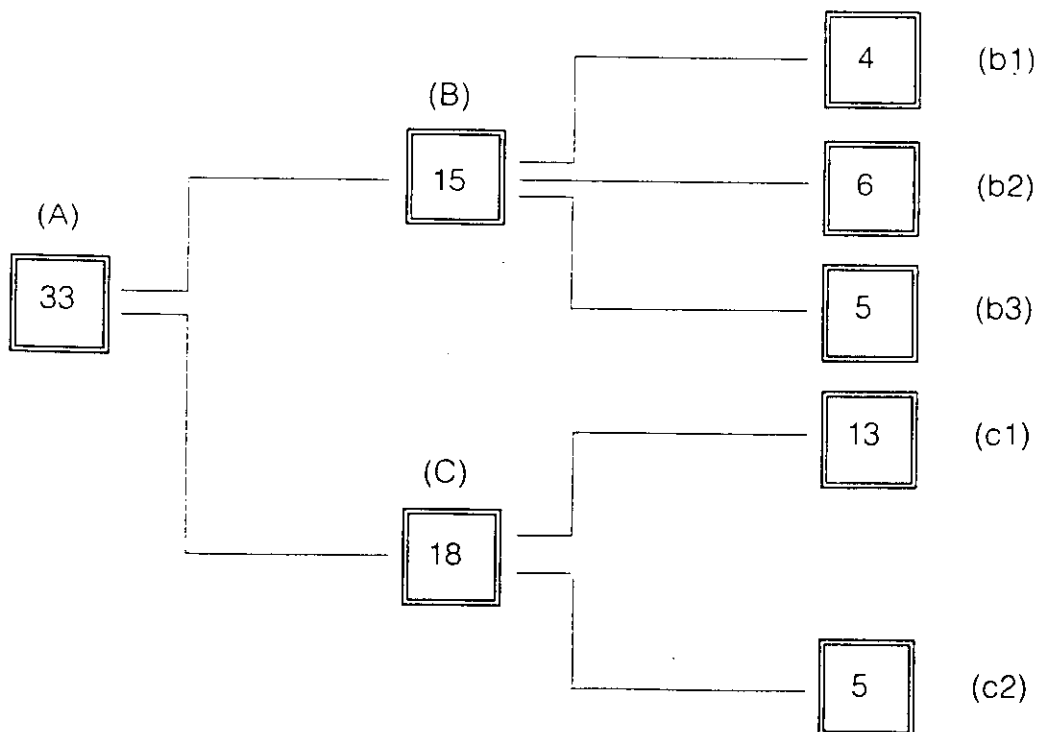
En aquest darrer apartat intentarem endinsar-nos en el cost o el benefici electoral que suposa la presentació d'una moció de censura. En aquest cas, només es treballarà amb les mocions que han tingut èxit i durant el període 1983-1991. El fet que no s'incloguin els resultats del primer mandat municipal és, com hem anat repetint al llarg de l'estudi, perquè la informació respecte a les mocions venidores és molt desigual.

Els problemes a l'hora de poder establir algunes hipòtesis en aquest camp són realment importants, ja que la dinàmica pròpia de cada localitat juga un paper difícil de determinar.

El principal dels inconvenients és conèixer el pes de cadascun dels candidats, ja que fàcilment –pel fet de tractar-se d'eleccions municipals– pot "distorsionar" els resultats de les eleccions. És per aquest motiu que hem preferit no treballar amb els resultats electorals d'aquests municipis, per a no arribar a equívocs previsibles¹². En canvi, hem preferit fer-ho amb la **figura de l'alcalde** que és a qui, en realitat es presenta la moció de censura. El que s'ha realitzat, doncs, és la comparació entre comicis consecutius –1983/1987 i 1987/1991– dels candidats a l'alcaldia i els alcaldes sortits de les eleccions, tenint en compte, òbviament, les coincidències i dissimilituds amb els protagonistes de la moció de censura que es presenta en aquests municipis.

Els resultats que hem obtingut són els que s'intenten detallar en el gràfic número 2:

Gràfic 2



Les diferents categories establertes en el gràfic anterior són les següents:

(A) Mocions de censura que han tingut èxit en el segon i tercer mandats municipals.

(B) Nombre de municipis en els que l'alcalde mocionat es presenta en les eleccions posteriors a la moció.

(b1) Municipis en els que l'**alcalde mocionat** torna a ser alcalde en les properes eleccions, independentment que es presenti pel mateix partit o no.

(b2) Municipis en els que l'**alcalde mocionista** torna a ser alcalde en les properes eleccions, independentment que es presenti pel mateix partit o no.

(b3) Municipis en el que l'alcalde és un **tercer**. És a dir, no ho és ni l'alcalde mocionista ni l'alcalde mocionat.

(C) Nombre de municipis en els que l'alcalde mocionat **no** es presenta en les eleccions posteriors a la moció.

(c1) Municipis en els que l'**alcalde mocionista** torna a ser alcalde en les properes eleccions, independentment que es presenti pel mateix partit o no.

(c2) Municipis en el que l'alcalde és un **tercer**. És a dir, no ho és ni l'alcalde mocionista ni l'alcalde mocionat.

Les principals conclusions a les que ens permeten arribar les dades presentades són les següents:

1. En **menys de la meitat** dels municipis –quinze casos– en els que es presenta una moció de censura, l'alcalde mocionat es torna a presentar en les eleccions municipals posteriors a aquesta (codi B). Aquesta distribució sembla que reflectiria que la **moció de censura comporta un important recanvi del personal polític dels municipis**. El fet que el líder d'un determinat partit desaparegui de l'arena política comporta, necessàriament, un reemplaçament important de l'elit local³⁵.

Aquesta mateixa conclusió queda plenament confirmada pel fet que només en **quatre casos** (codi b1) l'alcalde mocionat retorna a l'alcaldia abans perduda.

2. En **dinou casos** (codi b2 + codi c1) l'alcalde que ha presentat la moció de censura aconsegueix retenir l'alcaldia en les següents eleccions municipals. Sembla, doncs, que el **cost electoral de la moció de censura no sigui massa elevat, ans el contrari, es podria determinar que en un important nombre de casos –pràcticament un seixanta per cent– a l'alcalde mocionista li surt**

especialment “rendible” haver presentat la moció de censura. Ara bé, aquesta segona conclusió ha de quedar matisada pel fet que la gran majoria de victòries dels alcaldes mocionistes es produeixen quan no s’han d’enfrontar amb l’anterior responsable de l’alcaldia (codi c1). En el cas contrari, la solució no és tant clara.

3. És remarcable, també, el conjunt de líders que aconseguixen l’alcaldia i que no havien estat protagonistes directes de la moció de censura presentada en el seu municipi. En **deu casos** (codi b3 + codi c2) el candidat guanyador res no ha tingut a veure amb la moció de censura. Tot i que sigui difícil aventurar explicacions per aquest fet, sembla que els partits polítics puguin aprofitar l’avinentsa de la presentació d’una moció de censura per tal de realitzar alguns canvis al capdavant de les seves llistes electorals. Aquesta conclusió, doncs, seria vàlida tant pels candidats que han tingut res a veure amb la moció de censura com pels alcaldes mocionats que com hem vist són pocs els que es tornen a presentar. De nou, es confirmaria el fet que la moció de censura no només és un instrument de control polític municipal, sinó que té una sèrie d’efectes polítics importants en el lideratge local dels partits.

8 CONCLUSIONS

El contingent de mocions de censura que s’han produït a Catalunya ha estat molt limitat, deixant clar que la seva utilització ha estat moderada en el nombre: només se n’han produït 78. Encara ha estat menor el nombre de municipis que s’han vist immersos en la presentació d’una moció de censura –70–, degut al fet que en un conjunt de localitats se n’ha realitzat més d’una. Així el conjunt de ciutadans que s’han vist afectats per una moció de censura abasta un total de 625.691, el que equival a un 10% del total de la població de Catalunya.

Abans que la legislació ho permetés a Catalunya es van produir un total de vint mocions de censura durant els dos primers mandats municipals. En els últims vuit anys, el ritme de presentació s’ha estabilitzat en una trentena per mandat municipal. Si tenim en compte aquesta distribució i tot sabent que l’any 1991 es va modificar l’article 197 de la Llei Orgànica del Règim Electoral General per tal de dificultar la presentació de mocions de censura –enduriment dels requisits–, queda palès que els problemes o desajustos que es puguin crear en l’àmbit de la política han de tenir solucions polítiques.

El ritme de presentació de les mocions de censura durant la legislatura no té res d'atzarosa. Així, per tal de deixar un període de temps de "refredament" el màxim de presentació de mocions s'aconsegueix en els anys centrals de cada mandat municipal.

La moció de censura és un fenomen molt acotat territorialment i, en realitat, segueix l'estructura municipal de Catalunya: més del 85% es donen en municipis de menys de deu mil habitants –el nombre de municipis menors de 10.000 habitants és d'un 90%. Per altra banda, la moda està situada en els municipis de dos mil a cinc mil habitants, la qual cosa indicaria que les mocions de censura es duen a terme en localitats amb certa competència electoral, amb diverses candidatures. Com a corolari, aquest sistema de control municipal no s'acostuma a utilitzar en localitats on només es presenta una única llista electoral com, tampoc, en ciutats mitjanes i grans on la influència del nivell central pot ser determinant.

Existeix un important efecte mimètic entre localitats territorialment pròximes. Encara que sigui difícil de justificar de forma quantitativa, una gran majoria de mocions es produeixen en municipis que són geogràficament contigus.

Un dels principals efectes de les mocions de censura és el fet que comporta un renovament important de l'elit local, convertint-se, a la llarga, en un sistema d'autodepuració del propi sistema democràtic. En pràcticament la meitat dels casos, l'alcalde al que se li ha presentat una moció de censura guanyadora no es presenta en les properes eleccions locals –ja sigui per raons personals, o perquè els partits polítics aprofiten l'avinentesa per a un canvi de lideratge. A més, en un important gruix d'ocasions, encara que encapçali una llista electoral no aconsegueix guanyar les eleccions. Per tant, ja sigui sota la primera o segona de les hipòtesis, l'alcalde derrotat en la moció de censura tendeix a desaparèixer de l'arena política local.

En un important nombre de casos, l'alcalde mocionista li ha estat especialment beneficiós l'haver presentat la moció de censura, ja que guanya les eleccions posteriors. És difícil, però, saber si aquest és un efecte del candidat o bé és senzillament un vot d'"status quo".

En general, els partits polítics presenten les mocions de censura en els àmbits –tant territorial com de dimensió– en els que electoralment han estat forts. És a dir, no s'acostuma a utilitzar la moció com a forma de penetrar en una àrea territorial en la que el partit polític no té cap implantació, sinó que s'intenta

reafirmar o assegurar una zona considerada com a pròpia. Els que n'han presentat més durant aquests quinze anys, han estat els partits que tenen una major implantació –tant electoral com d'estructura– en el territori: la coalició CiU i el PSC. Malgrat tot, existeixen importants diferències entre ambdós quant a la presentació de les mocions. Les més significatives fan referència al fet que gairebé una tercera part de les que presenta el Partit dels Socialistes són mocions que no arriben a destituir l'alcalde, mentre que en el cas de la coalició les mocions que presenta aconseguen el seu objectiu en la seva pràctica totalitat. L'altre tret significatiu és que CiU incrementa la presentació de mocions cada legislatura, mentre el PSC té un màxim a la tercera legislatura i decreix notablement a la quarta.

Importància de les agrupacions d'independents tant pel nombre de mocions de censura en les que participen –tractats de forma global, es converteixen en el tercer partit polític– com per ser pedra de toc de les mocions: només en un cas, presenten la moció en solitari, en la resta donen suport a altres forces polítiques.

Si tenim en compte la progressiva desaparició de les agrupacions d'independents en benefici dels partits majoritaris, sembla poder deduir-se que les mocions de censura poden anar davallant a mesura que els partits d'independents vagin perdent força.

Els partits que obtenen un saldo relativament més positiu –diferència entre alcaldes mocionats i mocionistes– són el Partit Popular i Esquerra Republicana de Catalunya. El fet que es comportin com a partits “frontissa” –sobretot en el cas del PP– ajuda a que les contrapartides que poden aconseguir siguin altament positives.

Tot i que no s'ha d'oblidar que és l'agrupació política que presenta més llistes electorals a Catalunya, el partit polític que demostra tenir més lluites internes és la coalició CiU. Tot partit que sofreix un gran creixement en poc temps incorpora en les seves files líders dels quals l'experiència dicta que el millor que pot passar és que siguin substituïts.

Sota la perspectiva d'una base numèrica, les coalicions de govern que sorgeixen de les mocions de censura no compliquen el panorama polític de la localitat, és a dir, no comporten un major nombre de partits amb tasques de govern: o bé simplifiquen el nombre de partits de la coalició o bé el deixen igual.

Intentant fer una última reflexió, cal indicar que el fet que en el món local no existeixi la possibilitat de disoldre el ple i convocar eleccions anticipades, fa que sigui molt necessari establir mecanismes que actuïn com a vàlvules d'escapament dels conflictes que es puguin produir. La moció de censura n'és un d'ells. Els intents de limitar exageradament el seu lliure exercici, en realitat, atempta contra la salut de la pròpia democràcia.

NOTES

1. En els darrers anys han estat publicats els articles de Montserrat BARAS, Joan BOTELLA, Jordi CAPO i Gabriel COLOMÉ sobre elits locals, així com l'anuari de la Universitat Autònoma de Barcelona sobre aquesta temàtica.
2. POPPER, K.R.: *La miseria del historicismo*. Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 90-111.
3. POMED SANCHEZ, Alberto: "El discutible control judicial de los motivos de la moción de censura al Alcalde (Reflexiones al hilo de la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1990. Caso "La Fuliola".)", *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, n° 251, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, p. 676.
4. LOPEZ PELLICER, José: "La moción de censura al Alcalde", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n° 247, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 440.
5. TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier: *La moción de censura al alcalde*, Universidad de Málaga, Facultad de Derecho, 1995, p. 284-285. Tesi Doctoral inèdita.
6. SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: "Nota en torno a la posibilidad de cese de los Alcaldes mediante la aprobación de una moción de censura", *Revista de Administración Pública*, n° 108, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 255-257.
7. Seria el cas, per exemple, de l'ajuntament de Roses en el que ja s'havia presentat una moció de censura en els inicis de la present legislatura i en el que s'acaba de trencar la coalició de Govern entre CiU i PP: "El abandono de dos concejales del PP del equipo de Gobierno del Ayuntamiento de Roses ha dejado a la coalición formada por CiU i PP en minoría y sumida en una profunda crisis (...) dejaría solos a los seis concejales de CiU frente a los seis del PSC, que con el apoyo del concejal de ERC o del concejal de GDP podría bloquear la gestión del equipo de Gobierno". *El País*, 9 de setembre de 1994, p. 27. En aquest cas, el fet de no poder presentar la moció de censura duu a una profunda inestabilitat política difícil de resoldre. El mateix succeeix a l'ajuntament de Sant Adrià del Besòs en el que després de les dimissions de la representat de l'agrupació d'electors AIBSA i del representant del Partit Popular han deixat el govern de la ciutat en minoria.
8. MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo: "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales", *Revista de Estudios Políticos*, n° 86, oct-dec./1994, Madrid, p. 289.
9. És el cas, per exemple, de BENITEZ DE LUGO que indica "(...) Pensamos que debería haberse exigido una mayoría cualificada, tres quintos, o los dos tercios del número legal de Concejales (...) El mecanismo electoral de la Ley de Elecciones Locales de 1978 y su sistema de elección del Alcalde, han traído como consecuencia que numerosos Presidentes de Corporación elegidos en las pasadas elecciones de mayo de 1983, lo hayan sido merced a apoyos de partidos o coaliciones con fuerza minoritaria en las Corporaciones, que con su pronunciamiento en favor de uno u otro partido mayoritario, le han hecho a menudo conseguir a éste la alcaldía. Pero el propio transcurso del tiempo y la riqueza y complejidad de la vida local, favorecen el que los concejales de estos partidos minoritarios, reconsideren con frecuencia su decisión y la posible conveniencia de cambiar el signo de su apoyo, quizás también con la perspectiva de que haciéndolo así el partido favorecido, estaría más proclive a compensarle con favores políticos.

La fórmula para remediar en su justa medida esos vaivenes, se podía haber encontrado con la exigencia de que exista un "quorum" cualificado para la destitución del Alcalde". BENITEZ DE LUGO, José Mariano: *El municipio y sus elementos esenciales*. Madrid, Mancomunidad de Municipios, 1986, p. 185-186. També REBOLLO PUIG desconfia del resultat de les mocions: (...) conlleva inevitablemente un riesgo de inestabilidad en la Administración municipal. El que el Alcalde cuente en todo momento con una mayoría real es, sin duda, positivo, como lo es el dar salida a las crisis encubiertas, a las que conduce la estabilidad del cargo. Pero en los casos en que, no lográndose inicialmente la mayoría absoluta, el Alcalde derive su condición de encabezar la lista más votada, la recepción de la moción de censura puede suponer una situación de crisis continua". REBOLLO PUIG, Manuel: "La moción de censura en la Administración Local". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 227/1985, p. 474.

10. Sobre el volum de les mocions de censura s'ha especulat molt i, normalment, les informacions que han anat apareixent en forma d'estudis i articles periodístics són errònies. La dificultat per obtenir aquesta informació és evident ja que s'ha de treballar amb un contingent de municipis molt elevat. Tant és així que, fins i tot, el Ministeri d'Administracions Públiques no les té comptabilitzades del tot correctament: en un article publicat al diari ABC -8 de Novembre de 1993- que recull la roda de premsa realitzada pel mateix MAP per tal de fer públic un estudi sobre aquest tema, s'estableix que a Catalunya durant el període que va des de les eleccions municipals de 1991 fins novembre de 1993 s'havien produït 12 mocions de censura quan un estudi més acurat demostra que han estat pràcticament el doble.
11. Vegeu *El Punt Diari* de 27 de Juny de 1991, p. 5: "El grup municipal del PP i el de CiU de Roses presenten avui una moció de censura contra Jaume Noguera, del PSC, que va ser proclamat alcalde després que un regidor del PP va equivocar-se a l'hora de votar i va fer fracassar el pacte establert entre populars i convergents".
12. Tampoc aquest criteri és del tot satisfactori. Lògicament, és possible que es realitzin mocions de censura en localitats en les quals el partit de l'alcalde governa en majoria com podria ser el cas de Granollers. Per altra banda, cal indicar, també, que hi ha coalicions més estables que d'altres, encara que sigui difícil determinar-ho a priori. Malgrat aquestes matisacions, ens sembla que utilitzar el total de municipis en els que l'alcalde està en minoria és un millor punt de referència.
13. La informació sobre la composició de cadascun dels consistoris s'ha extret dels *Fitxers Generals dels Ajuntaments de Catalunya*, publicats per la Federació de Municipis de Catalunya.
14. TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier: *La moción de censura al alcalde*. Universidad de Málaga, Facultad de Derecho, 1995, p. 277. Tesi Doctoral inèdita.
15. Com a clar exemple d'aquesta situació, transcriurem les paraules del Secretari de l'ajuntament de Sant Celoni que, en el ple de cinc de juny de 1980 en el que es va discutir la moció de censura contra l'alcalde presentada per la coalició Unitat per la Democràcia i el Socialisme, va declarar: "...si es procedís a la votació de la moció, no pot tenir altre efecte que purament testimonial, moral o polític, però mai pot pretendre en aquesta matèria acord que generi un acte administratiu del que es derivi conseqüències jurídiques". Acta de la moció, Ajuntament de Sant Celoni.
16. Amb tota la reserva necessària, sembla ser que la mateixa situació es dona per al total de municipis d'Espanya. Segons l'estudi del Ministeri d'Administracions Públiques que ja hem

citada anteriorment, el ritme de presentació de mocions de censura en la quarta legislatura –fins a l'1 de novembre de 1993– continua sent anàleg al produït en el període anterior (1987-1991). *ABC*, 8 de novembre de 1993.

17. Malgrat tot, som conscients que les tensions entre el nivell central i l'organització local del partit fan difícil que es puguin arribar a establir aquest tipus de mesures sense tibantors i dificultats.
18. MÁRQUEZ arriba a la mateixa conclusió en l'estudi que realitza sobre les mocions de censura a nivell espanyol en el període 1987-91. MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo: "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales", *Revista de Estudios Políticos*, nº 86, oct-des./1994, Madrid, p. 297.
19. *Xifres. Catalunya*. Barcelona, Diputació de Barcelona, Gabinet de Presidència, 1992, p. 10.
20. A Catalunya únicament vint-i-set municipis tenen menys de cent habitants i que, per tant, estan obligats a funcionar com a Consell Obert. A aquest conjunt de municipis s'hi haurien d'afegir els que, malgrat no estar obligats per Llei, han decidit funcionar sota aquesta fórmula.
21. Per a una major informació vegeu MAGRE, J. i MATAS, J.: *Llistes electorals i abstenció*, Seminari Barcelona-Bordeaux, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. En curs de publicació.
22. A l'hora de plantejar-se una definició de moció de censura intrapartidista s'ha d'intentar resoldre una sèrie de qüestions de difícil resposta: és necessari que la moció de censura sigui recolzada per tot el grup municipal o bé és suficient que només ho faci una part; en aquesta segona hipòtesi, quina ha de ser la proporció? És necessari que l'aparell central del partit doni el vist-i-plau o n'hi ha prou amb que sigui l'organització local la que li doni suport?
23. Hem de tenir en compte, però, que hem seguit un criteri molt restrictiu: només hem tingut en compte les mocions que es presenten en un mateix partit, sense que cap altre hi intervingui. És a dir, no hem comptabilitzat cap moció que es presenti en coalició.
24. Malgrat no sigui possible establir alguna correlació temporal o partidària entre els municipis propers geogràficament, sí existeixen exemples concrets que, d'una manera o altra, avalarien el supòsit de l'efecte mimètic: el PSC presenta una moció de censura al municipi del Papiol contra l'alcalde de CiU el gener de 1989. Al cap de sis mesos, la coalició CiU en presenta una altra contra el batlle socialista al municipi de Pallejà. De forma similar, es reproduïx aquesta lluita en les localitats d'El Morell i Vilallonga del Camp.
25. Els exemples de les discrepàncies entre l'organització local del partit i el nivell central són molt nombroses i el resultat final gairebé sempre és el mateix: la moció de censura acaba presentant-se. **S'imposa, doncs, el món local.** A tall d'exemple:
Sant Adrià del Besos: "Fuentes conocedoras de las negociaciones afirman que la posición de CiU que ha sido bendecida por el president Jordi Pujol pasaría por aceptar que la alcaldía de Sant Adrià debe permanecer en manos socialistas", *El País*, 5 de novembre de 1992, p. 29.
Sant Pere Pescador: "La decisió de desplaçar Font a través d'una aliança amb CiU ha estat qualificada d'error pel primer secretari del PSC a les comarques gironines, Manel Nadal. En els últims dies, el dirigent socialista ha intentat sense èxit frenar la moció (...). Nadal va acabar advertint que si al final els regidors no li feien cas i imposaven la moció, els obriria un expedient per haver posat en qüestió l'autoritat del partit". *El Punt Diari*, 1992, p. 4.

Les mocions de censura a l'alcalde a Catalunya

26. VIRGALA, Eduardo: *La moción de censura en la Constitución de 1978*, col·lecció "Estudios Constitucionales". Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 341.
27. Atenent a la distribució de les candidatures segons partits polítics en les tres eleccions locals (1983, 1987 i 1991) podem observar que, mentre la pràctica totalitat dels partits polítics veuen créixer el nombre de llistes presentades al llarg d'aquests anys, les agrupacions d'independents sofreixen una certa davallada en la tercera legislatura i augmenten considerablement en les eleccions de 1991. El paral·lisme amb el paper que juguen en la presentació de mocions de censura és, per tant, clar.

Partits	1983	1987	1991
ERC	110	122	183
IC	101	112	130
PSC	347	368	495
CiU	686	848	875
PP	215	183	240
Indep.	580	407	430

28. En realitat aquesta condició afecta a molt pocs municipis. Tenim contabilitzats molt pocs canvis de partit per part dels alcaldes o dels pretenents a l'alcaldia: Cabrera d'Igualada, Garriguella i Maçanet de la Selva.
29. Entenem per adversaris polítics les agrupacions polítiques que, per la proximitat en l'eix ideològic, es disputen un mateix espai polític. L'escala ideològica que fem servir, obviament, és la que creen els mateixos electors. La informació està extreta de l'enquesta realitzada l'any 1989 per l'Institut de Ciències Polítiques i Socials, col·lecció Sondatges nº 1, Barcelona, 1991. L'escala, d'esquerra a dreta, creada pels electors seria la següent: ERC-IC-PSC-CiU-PP.
30. Aquest criteri sí pot ser d'utilitat, per tant, en les coalicions en les que no existeixen les agrupacions d'independents o siguin fàcilment ubicables en l'escala ideològica. És sobre aquesta possibilitat que ha intentat reflexionar SANCHEZ DE DIOS quan indica que, "(...) consecuentmente la estabilidad del nuevo gobierno dependerá del sistema de partidos existente en este momento. Si el triunfo de la censura es sobre la base de una coalición de partidos muy distanciados ideologicamente, la nueva mayoría será frágil y lo más lógico es que la coalición se rompa fácilmente y dure poco tiempo". SANCHEZ de DIOS, Manuel: *La moción de censura*, col·lecció Monografías nº 23, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1992.
31. La forma d'abordar el criteri numèric ha estat el següent: en primer lloc, només s'han tingut en compte, lògicament, les 61 mocions que han tingut èxit; en segon lloc es considera que quan algun membre d'un partit polític té alguna responsabilitat –per exemple, alguna regidoria– ja forma part del govern de la ciutat; i, finalment, no es comptabilitzarà com a coalició el fet que un trànsfuga entri a formar part del govern a través de l'assumpció d'alguna responsabilitat.
32. A tall únicament d'exemple, si s'observen els resultats electoral per a cadascun dels municipis en els que s'han dut a terme una moció de censura, sembla que aquelles que s'han realitzat durant la primera part de la legislatura comporten un major benefici per al partit/s que la

presenten que no aquelles que ho fan durant els dos darrers anys. Aquesta conclusió queda profundament matisada si es té en compte, d'alguna manera, el pes dels candidats.

33. Com a exemple d'aquesta renovació, és important assenyalar, també, que en tres casos -Calonge, La Fuliola i Navàs- la moció de censura intenta desbancar de l'alcaldia individus que ja havien exercit aquest càrrec durant el franquisme.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- BAGES, Francesc: "Evolució política dels alcaldes d'abans de la democràcia". *L'opinió socialista*, nº 2/1986. Barcelona.
- BARAS, Montserrat: "Elites municipales y partidos políticos: 1983". *Revista de Estudios Políticos*, nº 76/1992. Madrid.
- BENITEZ DE LUGO, José Mariano: *El municipio y sus elementos esenciales*. Madrid, Mancomunidad de Diputaciones, 1986.
- BOTELLA, Joan: "La galaxia local en el sistema político español". *Revista de Estudios Políticos*, nº 76/1992. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- CAPO, Jordi: "La elite política en España". *Revista de Estudios Políticos*, nº 76/1992. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- CAPO, Jordi: "Elecciones locales pero no municipales". *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, nº 56/1991. Madrid.
- COLOMÉ, Gabriel: "Comunidades Autónomas y representación local". *Revista de Estudios Políticos*, nº 76/1992. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA: *Xifres, Catalunya*. Barcelona, Gabinet de Presidència, 1992.
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA: *Ajuntaments de Catalunya*. Fitxer.
- INSTITUT DE CIÈNCIES POLÍTQUES I SOCIALS: *Enquesta política a Catalunya*. Col·lecció Sondatges, nº 1/1991. Barcelona.
- LÓPEZ PELLICER, José: "La moción de censura al Alcalde". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 247/1990. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- MAGRE, Jaume i MATAS, Jordi: *Llistes electorals i abstenció*. Seminari Barcelona-Bordeaux. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials. En curs de publicació.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo: "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales". *Revista de Estudios Políticos*, nº 86, oct-des./1994. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- POMED SÁNCHEZ, Alberto: "El discutible control judicial de los motivos de la moción de censura al Alcalde (Reflexiones al hilo de la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1990. Caso "La Fuliola")". *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 251/1991. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- POPPER, Karl R.: *La miseria del historicismo*. Madrid, Alianza Editorial, 1987.

Jaume Magre

- REBOLLO PUIG, Manuel: "La moción de censura en la Administración Local". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 227/1985, Madrid.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel: *La moción de censura*, colección Manografías, nº 23/1992, Madrid. Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- SANTOLAYA MACHETTI: "Nota en torno a la posibilidad de cese de los Alcaldes mediante la aprobación de una moción de censura". *Revista de Administración Pública*, nº 108/1985, Madrid.
- SUBIRATS, Joan i VALLÈS, Josep M^a: *Deu anys d'Ajuntaments democràtics*. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona. Ed. Federació de Municipis de Catalunya, 1989.
- TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier: *La moción de censura al alcalde*. Universidad de Málaga, Facultad de Derecho, 1995. Tesis Doctoral inédita.
- VÍRGALA, Eduardo: *La moción de censura en la Constitución de 1978*, colección "Estudios Constitucionales". Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.



SIMPOSI

LA DEMOCRÀCIA LOCAL

cap al segle XXI

Ponències:
el govern local a Espanya

Sistema electoral i sistema de partits

Jordi Capo
Universitat de Barcelona

Divendres, 21 de novembre de 1997
10.00 h



JORDI CAPO

Elecciones municipales, pero no locales

Separata de la "Revista Española de Investigaciones Sociológicas", n.º 56
Octubre-Diciembre 1991

ELECCIONES MUNICIPALES, PERO NO LOCALES*

Jordi Capó Giol
Universidad de Barcelona

¿Cómo enfrentarse al estudio de las elecciones municipales sin poner antes en duda la propia posibilidad del esfuerzo? ¿Es posible analizar el ámbito local —el más microscópico si se compara con otros tipos de consultas electorales— para acabar concluyendo con algunas observaciones generales que, precisamente por su significado global, de ámbito estatal, pueden hacer perder de vista lo que está en juego, es decir, una alcaldía, un ayuntamiento, distintos en cada lugar, en cada municipio?

Reflexionemos sobre el intento a partir primero de unos datos que sirven para subrayar un punto evidente: el fraccionamiento, la complejidad. En efecto, mientras que para las elecciones generales o europeas se trata de elegir un único Parlamento, homogeneizando así la campaña electoral, los líderes, los puntos de debate, las expectativas de los electores y, finalmente, sus conductas, las elecciones municipales aparecen rotas en infinitud de consultas. En España, no menos de 8.000 consultas al electorado —lejos también, por tanto, de los comicios autonómicos, que ponen en

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el curso «Elecciones en la España democrática», organizado por la Universidad Complutense, en El Escorial, en julio de 1990. Su redacción definitiva se realizó tan pronto se dispuso de unos resultados mínimamente fiables de las elecciones locales de 1991.

como «independientes», «otros» o «resto» en el cuadro 1. Criterios de clasificación que, debido a su procedencia oficial —del Ministerio del Interior—, no ha sido posible controlar y que resultan en algunos casos insuficientes para el análisis científico, y tanto más cuanto —y este es un elemento que debería corregirse— los conceptos utilizados por el Ministerio no han sido muy estables, porque en las últimas elecciones municipales se ha considerado en la categoría de «resto» lo que anteriormente aparecía desglosado como «independientes» y «otros».

De todas formas, aunque sería deseable una mejor definición de la naturaleza de las candidaturas, hay que precisar que la etiqueta «independiente» no se aleja demasiado de algunas siglas algo más politizadas, incluso a veces inscritas como partidos, como lo demuestra la evolución del registro de partidos políticos, recogida en el gráfico 1.

Así, en el año 1990 se formalizaban entre dos y siete peticiones mensuales, pero esta cifra subió a medida que se acercaron las elecciones locales. Nueve o diez partidos en los últimos meses del 90, quince en enero de 1991, diecinueve en febrero y sesenta y ocho (!) en marzo, a las puertas de los comicios³. Se trata, pues, de auténticos independientes que encuentran mayores facilidades legales para la formación de un partido que para la

CUADRO 1

Representación de candidaturas independientes y de partidos extraparlamentarios

	Independientes		Otros		Resto ⁴	
	% votos	Conc.	% votos	Conc.	% votos	Conc.
1979	15,2	16.912	2,042	0,6	250	—
1983	9,9	11.820	1,496	2,4	1.496	255
1987	4,9	5.638	7,71	6,3	3.885	424
1991	—	—	—	—	—	7,6 5.816

³ Los datos de las elecciones municipales proceden de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior. Las referencias a las elecciones generales se toman de los correspondientes Anuarios de *El País*. Para las elecciones locales de 1991 se trata de datos provisionales, con lo que requerirían una depuración para unos estudios más pormenorizados; sin embargo, en el nivel de este artículo, que considera tan sólo las tendencias generales, las correcciones que pudiera aportar el escrutinio definitivo no creemos que pudieran variar en ningún caso nuestras conclusiones. Se ha tomado como cifra de referencia del censo total el censo escrutado, correspondiente al 99,96 por 100 de los ciudadanos con derecho a voto, y a partir de esta cifra se han realizado los cálculos sucesivos.

⁴ Fuente: Ministerio del Interior.

⁵ Resto excluye a los veinte partidos más votados en toda España e incluye a los independientes.

cuestión tan sólo 17 parlamentarios regionales—, que tiene que elegir más de 69.000 concejales entre una multitud de candidatos y con los problemas más variados sobre la mesa. Allí aparecerá un plan de urbanismo como foco de atención de los ciudadanos, más allá la subida de unos impuestos, en otro lugar la mejora de las comunicaciones...

Y todo ello sin contar que los enfrentamientos partidistas no son homogéneos en las localidades porque en algunas ciudades están presentes todos los partidos significativos, mientras que en otros pueblos sólo se presentarán alguna o algunas de las grandes formaciones. Y añádate también el prestigio personal de los candidatos, capaz de romper las fidelidades partidistas de los votantes, según criterios distintos en cada ámbito municipal.

Las elecciones municipales dirigen, como es obvio, nuestra mirada hacia lo local, lo particular, lo específico..., y quizá todavía más que en otros países, porque la presencia de las diferencias regionales es tan fuerte que llega a expresarse incluso en las elecciones denominadas generales. Una regla de tres parece que podría establecerse: si en las Cortes han obtenido representación partidos nacionalistas o regionalistas como CiU, ERC, PNV, EA, EE, PAR, UV, AIT, en las elecciones municipales el rompecabezas partidista debería alcanzar todavía cotas mayores.

Todo apunta, pues, hacia la configuración de dos tipos de elecciones. Unas, estatales, políticas por definición, porque ponen en juego los grandes órganos políticos de la nación (de naciones); otras, locales, a lo mejor entendidas simplemente como administrativas por el electorado, y especialmente por los grupos de la derecha, que a menudo en las pequeñas localidades se presentarán simplemente con etiquetas de agrupaciones no partidistas.

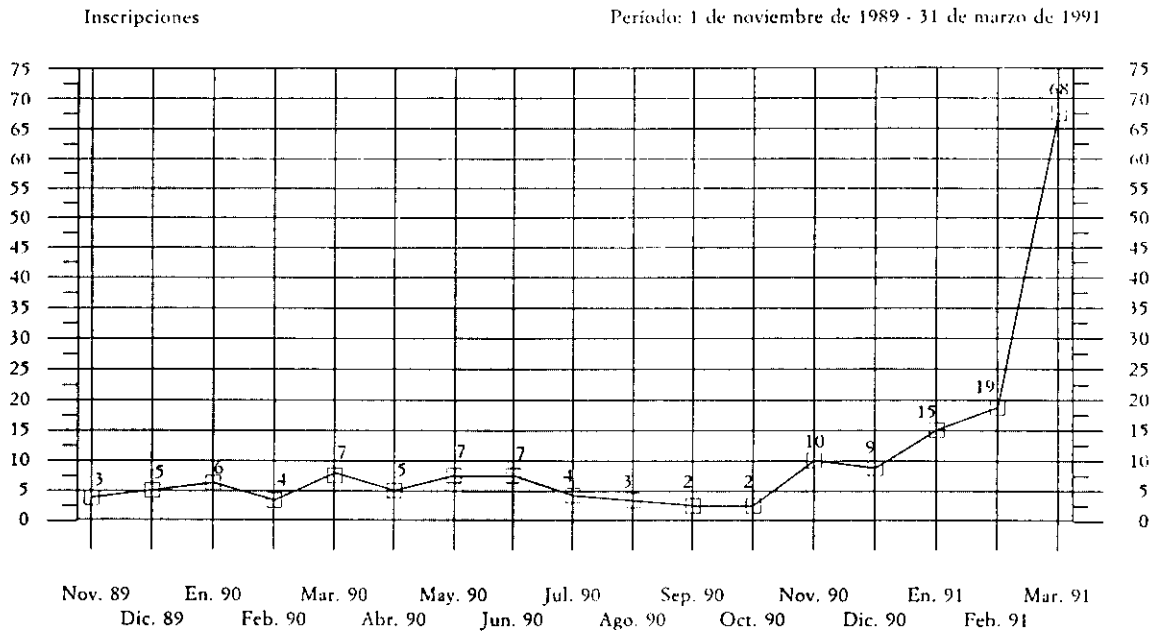
Planteados de esta forma, el enfoque científico que requerirían las elecciones locales exigiría una doble aproximación. Por una parte, estudios de sociología electoral, centrados exclusivamente en el ámbito municipal, que buscarían la lógica de los votos en causas internas, sociales o políticas, de la localidad; por otra parte, en el plano de una reflexión más amplia, estudios sobre la *nacionalización* del voto, entendida ésta como el proceso que hace que, progresivamente, elección tras elección, los comicios electorales vayan adquiriendo una mayor dosis de politización y de esta forma puedan parecerse más (en alternativas partidistas, en temas de debate y en resultados) a las elecciones políticas parlamentarias y presidenciales (en los países donde éstas existen).

Tomemos como índice de esta presencia de lo local en España la fuerza de las candidaturas no dirigidas por los partidos parlamentarios, agrupadas

¹ La primera referencia a este concepto la encontramos en A. Mabilcau (ed.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Pedone, Paris, 1972.

GRAFICO 1

Registro de partidos políticos



presentación de una agrupación de electores; pero, en uno y otro caso, como independientes o como partidos minoritarios, demostración de una oferta electoral en competencia con los partidos parlamentarios estatales o autonómicos.

¿Cómo negar, pues, la importancia de lo local? En 1979, un 15,8 por 100 de los votos se escapaba a los partidos estatales o a las minorías nacionalistas que habían obtenido representación parlamentaria y, en 1991, todavía más de un millón cuatrocientos mil votos (7,6 por 100 de los votos válidos) continuaban confiando en esta representación no canalizada por las grandes opciones políticas, alcanzando casi los resultados de la tercera fuerza del país, Izquierda Unida.

Y, sin embargo, tenemos en cuenta tres aspectos para ponderar correctamente esta dimensión localista y comencemos a corregir nuestros propios argumentos. En primer lugar, la fuerza de la representación independiente queda sobredimensionada, como puede verse en el cuadro 2.

CUADRO 2

Distorsión resultados electorales
y representación municipal

	% votos	% conc	% alc
1979	15,8	24,5	28,5
1983	12,3	19,2	21,7
1987	11,2	14,4	14,7
1991	7,6	9,0	?

Con el 15 por 100 de los votos puede lograrse el 25 por 100 de las alcaldías, como en 1979, y, aunque las cifras se han corregido posteriormente, siempre es superior el porcentaje de electos que el de votos. Pasa, pues, más en el total nacional la «representación» estrictamente local que la «votación» local. Si consideramos los datos de 1987, un 14 por 100 de los electos son miembros de candidaturas independientes, pero sólo un 11 por 100 de los votos.

Estas distorsiones nos encaminan hacia un segundo dato: la desigual presencia de este factor localista según el tamaño de los municipios. En realidad, las distorsiones apuntadas no son el premio al ganador que otorga cualquier ley electoral, sino el resultado de la estructura municipal de España, con abundancia de los pequeños municipios, de tal forma que las opciones vencedoras en número de votos, por dominar en las grandes ciudades, se encuentran perjudicadas en número de concejales en relación a aquellos grupos que se imponen en los pequeños municipios.

El cuadro 3 permite comprender los mecanismos gracias a los cuales se produce esta prima al localismo. En efecto, aunque la población española está concentrada en las grandes poblaciones y el 42 por 100 de los ciudadanos viven en ciudades de más de 100.000 habitantes, resulta que, paradójicamente, este mismo porcentaje de concejales —41,9 por 100— se escogen en pequeños pueblos entre 250 y 2.000 habitantes, y aun otro 14 por 100 se nombra en municipios de menos de 250 habitantes. O, dicho de otra forma, el 42 por 100 de la población más urbanizada es representada por un 2 por 100 de los ediles; un 31,9 por 100 designa a un 13,8 por 100 de los concejales, y el 26,1 por 100 que habita en pueblos y villorrios promueve al 83,9 por 100 de los representantes municipales.

CUADRO 3

Porcentajes de independientes, concejales y población según tamaño de los municipios

Habitantes	Independientes		Concejales		Población	
	% (a)	% (b)	% (c)	% (d)		
Hasta 250	15,6	17,0	14,3			
De 250 a 2.000	15,3	49,0	41,9			8,2
De 2.000 a 10.000	12,3	26,1	27,7			17,9
De 10.000 a 20.000	9,3	5,1	7,1			
De 20.000 a 50.000	5,1	1,9	4,8			
De 50.000 a 100.000	2,3	0,3	1,9			31,9
Más de 100.000	1,3	0,2	2,0			42,0

a = porcentaje en horizontal; b, c y d = porcentaje en vertical¹.

No hay, por tanto, ningún paralelismo entre la estructura de la población y la fuerza numérica de los administradores locales y, por ello, no es de extrañar la sobrerrepresentación de aquellos grupos que, como los independientes, se imponen en los municipios pequeños o medios.

En efecto, como indica el cuadro 3, las candidaturas «locales» apenas tienen incidencia en las grandes poblaciones, que concentran la mayor parte de los habitantes de España, y, en cambio, son fuertes en los

¹ Los datos de población proceden de J. F. TEZANOS, «Modernización y cambio social en España», en J. F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*. Sistema, Madrid, 1989.

pequeños municipios que no llegan a agrupar una quinta parte de los españoles.

Así, más de la mitad de los concejales independientes son elegidos en poblaciones de menos de 2.000 habitantes (49 por 100 al superarse los 250 habitantes y otro 17 por 100 en menos de esta cifra), decayendo progresivamente para representar sólo un 0,5 por 100 de los regidores de poblaciones de más de 50.000 habitantes.

Con la consecuencia de que el peso político de los independientes sólo es significativo fuera de los grandes núcleos urbanos. Únicamente en las poblaciones de menos de 2.000 habitantes, este tipo de candidaturas logra superar el 15 por 100 del total de los concejales; pero su peso en el interior de cada nivel de estratificación va cayendo regularmente: 12 por 100 entre 2.000 y 10.000, 9 por 100 hasta los 20.000 y así sucesivamente, hasta su mínimo 1 por 100 en las ciudades de más de 100.000 residentes⁶.

Volvamos, pues, a nuestro argumento. Hay una falta de nacionalización del voto, hay una representación muy localista que se escapa a los grandes partidos; pero importa señalar que éste es un fenómeno reducido esencialmente a un tipo de localidades que, aunque puedan aportar un gran número de concejales, son poco significativas desde el punto de vista de su peso demográfico. A la vez que no tendría que olvidarse que, incluso en los pueblos más pequeños, la mayoría de concejales lo son por una etiqueta partidista (85 por 100 frente al 15 por 100 expresado en el cuadro 3). En realidad, aunque no podemos dar cifras precisas al respecto, caracteriza más a los pequeños pueblos la presencia de un único partido o, lo que es lo mismo, la inexistencia de una competición bipartidista o pluripartidista que el dominio absoluto de las candidaturas independientes no partidistas.

Así, por importante que sea el localismo político municipal, éste no puede sobrevalorarse olvidando la dura competencia que tiene con la progresiva implantación partidista y su distribución geográfica, reducida a localidades de poco peso humano, aunque sobrerrepresentadas en términos de electos.

Tercer punto a destacar: la velocidad del proceso de «nacionalización». Todavía en 1965, en Francia podía contarse con un 40 por 100 de concejales «independientes», mientras que en España el dominio partidista ha sido muy superior ya desde 1979 y los resultados se han ido modificando rápidamente en favor de los grandes partidos.

⁶ Estos datos proceden de una investigación sociodemográfica sobre la élite política local que venimos realizando junto a M. Baras, J. Borella, G. Colomé. A los expertos en este tipo de investigaciones no les extrañara la existencia de algunas diferencias en los porcentajes de independientes según los datos del Ministerio del Interior y los que nosotros apuntamos, al haberse utilizado distintos criterios clasificatorios.

Las cifras de este proceso pueden verse en el cuadro 2. Se pasa de un 15,8 por 100 de los votos en 1979 a un 7,6 por 100 en 1991, y de un 25 por 100 de los alcaldes en las primeras elecciones democráticas a un 14 por 100 en 1987 (se ignoran los datos de las alcaldías de 1991 al escribir este artículo).

Elecciones municipales, sí; pero no excesivamente localistas. El dominio de los partidos se ha ido extendiendo progresivamente, y la representación independiente es un fenómeno relevante exclusivamente para unos municipios que representan una fracción reducida de la población española. Aquel problema que nos planteábamos al principio parece que puede ir despareciendo, puesto que la incidencia de los factores locales no hace desaparecer la fuerza de los partidos estatales/regionales.

Sin embargo, no puede decirse que todas las incógnitas estén solventadas: la presencia de la representación partidista no nos debería hacer olvidar que ésta puede, al menos hipotéticamente, producirse con unas pautas distintas a la de las elecciones generales o autonómicas, permitiendo unos resultados que, aunque centrados en los grandes partidos, requilibren su fuerza según el tipo de consulta nacional o municipal. Otros países han sido, por ejemplo, escenario de resultados diferentes en las consultas nacionales o locales, por lo que ha sido casi un tópico el hablar de la capacidad de gestión municipal comunista o, por extensión, de la izquierda, lo que la conducía a resultados inmejorables en el ámbito local que contrastaban con su incapacidad para vencer en los comicios políticos. Las situaciones de Francia o Italia en este sentido fueron comparadas en nuestro país con lo que ocurría en alcaldías como las de Córdoba, Sabadell o Santa Coloma de Gramenet, por citar algunos ejemplos en favor de la tesis de la disparidad entre las elecciones generales y las locales.

¿Existe, pues, en nuestro país un sistema de partidos local a contrapunto con otro general/autonómico? Y, si éste es el caso, ¿cómo se interrelaciona con el anterior? De otra forma volvemos a repetir la pregunta inicial de este artículo, aunque parcialmente modificada porque implica algunas cuestiones que allí no se planteaban. Hemos localizado —permitásenos el juego de palabras— el factor más localista y lo hemos cuantificado de una manera precisa, pero tenemos que ver todavía de qué manera el rótulo «municipal» opera como un factor que modifica las relaciones entre los «grandes» para saber si realmente puede hablarse de unas elecciones locales que tengan una especificidad propia. Como se ve, estamos dando la vuelta a nuestra pregunta inicial porque allí dudábamos de la posibilidad de generalizar, dada la fragmentación de consultas, y ahora, en cambio, lo que ponemos en duda es el ámbito particular de las elecciones municipales. Con lo que se hacen evidentes los dos polos extremos desde los que puede abordarse nuestro objeto, a modo de dos posibles respuestas típico-ideales para abordar la problemática de estas elecciones.

LA ABSTENCION

Un primer parámetro revelador de las diferencias entre las elecciones generales y las municipales podría residir en que éstas fueran consideradas subjetivamente por el electorado como menos políticas, más administrativas⁷, despertando un menor interés y, por tanto, una menor participación. La comparación entre los resultados de las elecciones generales y las municipales, recogida en el cuadro 4, parece indicar la existencia de un factor desmovilizador en estas últimas. Afirmación que, realizada a partir de las cifras globales, no desmiente, sin embargo, la complejidad del fenómeno abstencionista, que si por algo se caracteriza es por la variedad de motivaciones individuales que no pueden analizarse directamente por los resultados «en bruto» (o, para hablar con mayor precisión, agregados). No

CUADRO 4

Evolución de la participación electoral

	Elecciones	
	Generales	Locales
	1979	1979
Censo	26.786.042	26.727.920
Votos	18.295.818	16.740.436
Abstención	8.490.224	9.987.484
	1982	1983
Censo	26.853.909	27.634.529
Votos	21.441.673	18.702.509
Abstención	5.412.236	8.932.020
	1986	1987
Censo	29.117.613	28.462.337
Votos	20.487.812	19.677.332
Abstención	8.629.801	8.785.005
	1989	1991
Censo	29.460.120	30.242.631
Votos	20.599.629	18.825.833
Abstención	8.860.491	11.413.798
		1991
		62,25
		37,75

⁷ El Presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, en una reunión con los candidatos de Convergència i Unió a las municipales, celebrada en el Palau Blaugrana el 5 de mayo de 1991, afirmaba: «La cuestión no es haber asfaltado unas cuantas calles, éstas son unas elecciones políticas» (*El País*, edición Cataluña, 6 de mayo de 1991). La frase es derivada simplemente de las consideraciones subjetivas pasivas de los electores, sino que es también el producto de unas estrategias partidistas conscientes y activas.

hay abstencionistas, sino abstencionistas, cuyas diferentes motivaciones y el significado que otorgan a su acto sólo es desvelable mediante la técnica de los sondeos pre y postelectorales. Con todo, hecha esta importante advertencia metodológica, no deja de ser visible en el cuadro 4 que las elecciones locales son menos participativas y no puede extrañar, por consiguiente, que el tipo de elección sea, en parte, explicativo de este fenómeno.

Varios son los datos que apunta este cuadro. En primer lugar, la participación electoral fue creciendo progresivamente desde los primeros comicios municipales de 1979, con un 62,6 por 100, pasando por el 67,6 en 1983, hasta llegar al 69,1 de 1987. Ello podría tomarse como reflejo de una mayor capacidad movilizadora del ámbito municipal, con una legitimidad cada día más fuerte, si no fuera que las elecciones de 1991 han desmentido esta interpretación con la caída de siete puntos en la tasa de votantes en relación a 1987. Las elecciones de 1991 se presentan, pues, como un giro importante, como un cambio de tendencia en el comportamiento electoral.

Ahora bien, esta inflexión a la baja es significativa no sólo en relación al proceso democrático local, sino también en la medida en que parece indicar una cierta autonomización del ámbito municipal en relación a las consultas electorales generales.

En efecto, la comparación con los datos de las elecciones generales sugiere que la participación en las convocatorias municipales no es independiente de lo que sucede en las nacionales. Y, a excepción de la relación 1989-1991, existe una lógica que vincula la abstención en las locales al grado de movilización conseguido en las previas generales.

Así, un primer punto parece evidente: la abstención en las elecciones municipales es siempre más alta que la de las elecciones estatales con las que se empareja cronológicamente (31-37 para 1979-79; 20-32 para 1982-1983; 29-30 para 1986-87; 30-37 para 1989-91).

Al hecho de que la abstención municipal sea siempre superior a la de la inmediata convocatoria general cabe añadir que las fuertes diferencias entre las distintas elecciones municipales parecen explicarse, en buena parte, más por fenómenos de carácter «no local» que por motivos intrínsecamente municipales.

De esta forma habría que buscar algunas razones del máximo abstencionista de abril de 1979 en la proximidad, por no decir continuidad absoluta, con las elecciones generales del mes anterior. Sería la inmediata elección general la que provocaría el incremento del abstencionismo, al

acumularse en pocos meses el referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política, las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, el referéndum constitucional y los dos comicios de 1979.

Por su parte, el diferencial abstencionista entre las elecciones generales de 1982 y las de 1983 se debe al carácter excepcional de las elecciones generales, que ha sido ya señalado por Montero⁵, provocando una participación electoral que no puede tomarse —y los datos posteriores lo demuestran— como punto de referencia habitual para explicar las pautas de comportamiento electoral.

En comparación con las dos primeras elecciones municipales, tan sólo las realizadas en 1987 y 1991 presentan un carácter «normal»; no son la inmediata segunda vuelta de unas elecciones generales (como en 1979), no se producen tras una ruptura límite de los equilibrios políticos (como en 1982-83) y se inscriben en un contexto de continuidad entre distintos tipos de convocatorias.

Salvadas, pues, las dos excepciones —elecciones locales de 1979, por su carácter de segunda vuelta, y las generales de 1982, por la crisis del sistema ucedista—, la abstención entre 1979 y 1989 se mueve dentro de unas magnitudes parecidas de alrededor del 30 por 100, se trate de elecciones generales o locales. Estas últimas presentan pequeñas puntas de desmovilización, pero en unos porcentajes que no marcan en modo alguno unas diferencias notables.

Todo parece indicar, por tanto, que durante estos diez primeros años de vida democrática local las razones de la participación electoral en este ámbito no difieren y están conectadas con las que llevan a la participación en la política estatal. Desde el punto de vista del análisis del abstencionismo, durante este periodo resultaría seguramente difícil descubrir unos factores propios y exclusivamente localistas a este fenómeno.

Las elecciones municipales de 1991 llevan, sin embargo, a otro tipo de consideraciones. La abstención vuelve a recuperar unas cifras elevadas del 37,7 por 100, superando la máxima cota de 1979. Curiosamente, los dos momentos de récord abstencionista se producen en las dos elecciones municipales que se encuentran más cerca y más lejos de una elección legislativa: un mes para 1979 y cerca de dos años para 1991. Este fenómeno sugiere que inmediatez y lejanía con respecto a las generales son factores abstencionistas; pero a esta hipótesis, algo mecanicista a nuestro entender, se puede contraponer una explicación de otro tipo más político que sugiriera el inicio de un nuevo ciclo político menos participativo a partir de las elecciones municipales de 1991 y que debería confirmarse en las posteriores elecciones.

Obsérvese, de todas maneras, que tanto una como otra explicación tienden a vincular las elecciones locales a las elecciones generales, a poner-

⁵ J. R. MONTERO, «Elecciones "normales" y elecciones "excepcionales": Algunos datos y factores de la movilización electoral en octubre de 1982», en *Estudios Electorales*, núm. 8.

las en relación unas con otras y a no intentar circunscribir el análisis de los resultados municipales a una política y a unos electores definidos exclusivamente por parámetros internos a su propia ciudad.

Ahora bien, los dos puntos que hemos señalado no se inscriben de la misma forma en el discurso que venimos siguiendo. La influencia de las elecciones generales en el comportamiento participativo posterior sugiere que las elecciones de alcaldes y concejales reciben unas presiones de carácter global que rompen el localismo; que permiten visualizarlas con una perspectiva estatal; que son, en el fondo, unas elecciones de Estado a realizar en 8.000 municipios y no 8.000 elecciones municipales. Sin embargo, el otro dato, el perfil más abstencionista de todas las elecciones locales, permite pensar en la variación de los comportamientos electorales partidistas, en la modificación de resultados y, de esta forma, en la configuración de un sistema de partidos que, aunque dominado por los «grandes», como hemos puesto de manifiesto anteriormente, tendría una presentación peculiar en este nivel municipal. Un análisis de los resultados partidistas se impone a partir de este momento.

PARTIDOS Y REPRESENTACION MUNICIPAL

Antes de proceder a la comparación entre los resultados de las elecciones generales y el de las municipales, como venimos anunciando, permitámonos primero hacer un comentario breve pero específico para cada elección municipal, dado que apenas se encuentran en nuestra bibliografía política análisis de este tipo de elecciones¹⁰. El cuadro 5 presenta los datos referidos a la primera convocatoria municipal.

Las elecciones de 1979 fueron más comentadas a partir de sus resultados «políticos» que analizadas en términos realmente electorales, si cabe esta distinción. La fuerte renovación del personal político local¹¹ y, especialmente, la existencia de pactos de progreso o coaliciones de izquierdas y fuerzas democrático-progresistas (como los que permitieron el acceso a la alcaldía de Madrid al candidato socialista Tierno Galván) significaron una ruptura importante en unas instituciones en las que la democratización se había retardado y que chocaban, en cambio, con una alta capacidad de movilización ciudadana. Todo ello contribuyó a la idea de cambio, de renovación, de victoria de las izquierdas y los demócratas «de toda la vida» (con lo que se excluiría a la UCED, con menos legitimidad democrática).

Sin embargo, los resultados electorales no son tan radicales. UCED fue la primera fuerza política con el 31 por 100 de los votos, el 43 por 100 de

¹⁰ Una notable excepción en J. CAZOKIA y J. MONSIEUX, «Algunas claves sociopolíticas para la interpretación de las elecciones municipales de 10 de junio de 1987», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 24, 1989.

¹¹ J. CARO, M. BARRAS, J. BORTOLLA y G. COLONE, «La formación de una élite política local», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, 1988.

CUADRO 5

Elecciones locales de 1979

	Votos	Concejales	Alcaldes	%
Censo	26.727.920			
Votos	16.740.436	62,63		
Abstención	9.987.484	37,37		
		Nº	%	Nº
AP/PP	513.900	2.431	3,5	203
UCD	5.247.051	30.192	43,3	3.974
PSOE	4.671.971	27,90	12,211	17,5
PCE	2.139.603	12,78	3,753	5,4
CIU	511.318	3,05	1,759	2,6
PNV	361.172	2,15	1,090	1,5
PSA	245.395	1,46	262	0,4
HB	165.569	0,98	276	0,4
ERC	103.684	0,61	207	0,3
EE	59.194	0,35	81	0,1
PAR	61.346	0,36	289	0,4
Otros	104.767	0,62	250	0,3
Independientes	2.555.466	15,26	16.912	24,2
				2.042
				25,3

los concejales y el 49 por 100 de los alcaldes. A clara distancia, el PSOE obtenía tan sólo el 28 por 100 de los votos, el 17,5 por 100 de los concejales y el 14 por 100 de alcaldías. Claro está que, entre éstas, las de Madrid y Barcelona y otras grandes ciudades (pero también en estos sitios la izquierda conseguía los mejores porcentajes en las legislativas).

Los demás resultados pueden verse en el cuadro, en el que puede apreciarse también la progresiva disminución entre los sufragios del PCE, PSUC y los concejales y alcaldes obtenidos, a causa de su concentración en los grandes centros urbanos, pasando de un 13 por 100 de los votos a un 3 por 100 de los alcaldes; fenómeno que, por el contrario, no se produce en Alianza Popular.

En definitiva, los treinta mil concejales neceistas, sus cuatro mil alcaldes, a los que cabría añadir por afinidad ideológica muchos de los independientes, el 31 por 100 de los votos de esta formación no permiten comentar las elecciones municipales como una derrota estrepitosa del primer partido (otra cosa sería de los restos del franquismo) ni como una inversión de las tendencias de las elecciones generales. Al margen de los pactos, al margen de la visibilidad de las capitales provinciales y grandes ciudades, UCED era la fuerza preferida electoralmente, seguida por el PSOE y, a notable distancia, PCE, AP y algunos partidos nacionalistas.

A nuestro entender, ha sido la lectura «política» y no «electoral» de los resultados de 1979 la que ha transmitido la imagen del comportamiento diferenciado entre las elecciones generales y municipales. Sin embargo,

CUADRO 7

Elecciones locales de 1987

	Censo	Votos	Abstención	N.º	%	N.º	%
	28.462.337	19.677.332	69,13				
	8.785.005	30,87					
PP	4.398.756	22,35	16.581	25,1	2.204	27,3	
CDS	1.902.293	9,66	5.952	9,0	671	8,3	
PSOE	7.229.782	36,74	23.241	35,2	2.868	35,5	
PCE/IU	1.526.806	7,75	2.566	3,9	139	1,7	
PTE	174.058	0,88	—	—	—	—	
CIU	1.004.115	5,10	4.350	6,6	590	7,3	
PNV	241.832	1,22	819	1,2	124	1,5	
EA	207.054	1,05	497	0,7	42	0,5	
PSA	221.825	1,12	294	0,4	19	0,2	
HB	239.010	1,21	669	1,0	37	0,4	
ERC	75.422	0,38	188	0,2	13	0,1	
PAR	129.370	0,65	896	1,3	161	2,0	
EE	107.354	0,54	157	0,2	5	—	
Otros	1.253.814	4,90	3.885	5,9	424	5,2	
Independientes	965.841	4,90	5.638	8,5	771	9,5	

mientos de partidos regionales también pueden explicarse por la desaparición centrista.

Las elecciones de 1987 repiten la victoria socialista; aunque con menor porcentaje de votantes, puesto que el 42 por 100 de los votos de 1983 se ha reducido a un 36 por 100. De todas formas, el número de alcaldías de este partido no disminuye y el anterior 33 por 100 se ha convertido ahora en un 35,5 por 100. El PSOE gobierna con mayoría absoluta únicamente —y cabe subrayarlo— en nueve capitales de provincia; pero gracias a acuerdos con otros grupos o la abstención centrista controla todas las capitales de provincias, menos quince (normalmente, no muy pobladas).

La disminución socialista se acompaña también de pérdidas en las filas aliancistas y el CDS es electoralmente (no entramos ahora en el complejo tema de las alianzas) el partido que obtiene un crecimiento más notable, consiguiendo cerca del 10 por 100 de los votos y parecidos porcentajes en concejales y alcaldes. Las variaciones de los otros partidos pueden verse en el cuadro 7, por lo que nos excusamos de su comentario.

El cuadro 8 muestra los resultados provisionales de las últimas elecciones municipales. El Partido Socialista vuelve a renovar su victoria, con unas cifras no muy alejadas de las anteriores; pero con un cierto crecimiento, pasando de casi un 37 por 100 a algo más de un 38 por 100, lo que le supone conseguir 25.000 concejales. En segundo lugar se sitúa el Partido

CUADRO 6

Elecciones locales de 1983

	Censo	Votos	Abstención	N.º	%	N.º	%
	27.634.329	18.702.509	67,67				
	8.932.620	32,33					
AP	4.848.020	25,92	21.167	30,7	2.475	30,7	
UCD	—	—	—	—	—	—	
CDS	333.028	1,78	1.305	1,8	173	2,1	
PSOE	7.988.974	42,71	23.780	34,5	2.644	32,9	
PCE	1.500.017	8,02	2.503	3,6	174	2,1	
CIU	765.525	4,09	3.297	4,8	432	5,3	
PNV	407.798	2,18	1.322	1,9	173	2,1	
PSA	110.750	0,59	146	0,2	11	0,1	
HB	158.163	0,84	385	0,5	11	0,1	
ERC	85.198	0,45	155	0,2	14	0,2	
PAR	105.936	0,56	1.116	1,6	186	2,3	
EE	65.186	0,34	121	0,2	3	—	
Otros	465.372	2,47	1.496	2,1	255	3,1	
Independientes	1.867.985	9,98	11.820	17,1	1.496	18,6	

nada o poco hay de ello. Como acabamos de ver, en 1979 el electorado fue fiel a UCD; en 1983 se dejaría seducir por el PSOE.

Comparar las elecciones municipales de 1983 con las de 1979 casi no tiene sentido. En medio, se había producido el terremoto electoral de 1982 y la desaparición de UCD y los pocos meses transcurridos entre las generales y las municipales no dejaban mucho margen para la recomposición del sistema de partidos. Si que importa destacar, sin embargo, la falta de resistencia de las élites ucedistas locales —recuérdese sus cerca de cuatro mil alcaldes de 1979— en formas específicas (sin descartarlas totalmente como candidaturas independientes cabe señalar, de todas maneras, la disminución de fuerza de estas últimas entre las dos convocatorias locales) porque indica, de nuevo, el influjo del factor general sobre las especificidades locales.

Ahora sí la izquierda a través del Partido Socialista resulta claramente vencedora. Este logra más del 42 por 100 de los votos y el 33 por 100 de los concejales. Lejos queda Alianza Popular, con su «sub-triunfo»¹², 26 por 100 de votantes y 30 por 100 de alcaldes. El CDS no logra recomponer el espacio centrista, con un 1,8 por 100 de votantes que le permiten el mismo número de alcaldías que al PCE, con un 8 por 100 de éstos. Otros creci-

¹² Retomo la conocida y expresiva definición realizada por J. R. MONTERO, «El sub-triunfo de la derecha: los apoyos electorales de AP-PDP», en J. J. LINZ y J. R. MONTERO, *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, CEC, Madrid, 1986.

CUADRO 8

Elecciones locales de 1991

		Concejales	
		N.º	%
Censo	30.242.631		
Votos	18.828.833	62,25	
Abstención	11.413.798	37,75	
PSOE	7.214.421	38,31	24.999
PP	4.769.550	25,33	18.803
IU	1.579.023	8,38	2.615
CIU	915.306	4,86	4.331
CDS	730.941	3,88	2.904
PA	341.191	1,81	537
PNV	299.445	1,59	987
HB	198.766	1,05	688
UV	187.602	0,99	335
AIC	140.261	0,74	281
EA	131.367	0,69	393
PAR	127.758	0,67	1.086
BNG	107.925	0,57	239
Otros (a)	435.478	2,31	1.208
Resto	1.429.685	7,59	5.816

a=EE, UPV, UPN, ERC, UP/CA, PRC, GNG y AIPN

Popular, también con un ligero crecimiento (tres puntos porcentuales) que le lleva a obtener cerca de 19.000 concejales.

La tercera posición corresponde a Izquierda Unida, con el 8,4 por 100 y 2.600 concejales. Sus ganancias son muy moderadas; pero comparativamente obtiene una mejor posición en los posibles pactos de constitución de los ayuntamientos por la crisis sufrida por el Centro Democrático y Social. Este queda reducido ahora al 3,9 por 100 y a menos de 3.000 electos, cuando antes rozaba el 10 por 100 y los seis mil representantes. La caída del CDS es la gran novedad de estas elecciones, acompañada de un avance de algunas fuerzas regionales en detrimento de otras. Así, el Partido Andalucista, las Agrupaciones Canarias, la Unión Valenciana o el Partido Aragonés Regionalista mejoran sus porcentajes, superando el 1 por 100 del total nacional y desbancando a otras formaciones, como Euskadiko Ekerra, Eusko Alkartasuna o Esquerra Republicana de Cataluña.

Sin embargo, las elecciones no son sólo importantes por los resultados de cada uno de los partidos en el momento de su celebración, sino también por su aspecto dinámico, comparativo entre una y otra elección que permite comprender cómo el crecimiento de unos se produce a partir de los descensos de otros; es decir, cómo se compensan ganancias y pérdidas. No sólo importan los votos, sino especialmente cómo se transfieren.

Para entender estos movimientos, para entender el desplazamiento de unos partidos a otros, y el juego de la abstención en su caso, se ha elaborado el cuadro 9, que permite acercarse simplificada y a la comprensión de la evolución electoral entre las distintas convocatorias municipales.

CUADRO 9

Elecciones municipales. Porcentaje sobre censo

	1979	1983	1987	1987	1991	1991
Abstención	37,37	32,33	-5,04	30,87	-1,46	37,75
UCD	19,63	—	-19,63	6,68	—	—
CDS	—	1,20	+1,20	6,68	+5,48	2,41
AP/PP	1,92	17,54	+15,62	15,44	-0,18	15,77
PSOE	17,47	28,90	+11,43	25,40	-3,50	23,85
PCE/PU	8,00	5,42	-2,58	5,35	-0,07	5,22
PTe	—	—	—	0,61	+0,61	—
CIU	1,91	2,77	+0,86	3,52	+0,75	3,02
PNV	1,35	1,47	+0,12	0,84	-0,50	0,99
EA	—	—	—	0,72	+0,72	0,43
PSA/PA	0,91	0,40	-0,51	0,77	+0,37	1,12
HB	0,61	0,57	-0,04	0,83	+0,26	0,65
LRC	0,38	0,30	-0,08	0,26	-0,04	0,30
EE	0,22	0,23	+0,01	0,37	+0,14	0,23
PAR	0,22	0,38	+0,16	0,45	+0,07	0,42
Otros	0,38	1,68	+1,30	4,40	+2,72	5,12
Independientes	9,56	6,75	-2,81	3,39	-3,36	4,72

Entre 1979 y 1987, controlada la variable abstencionista, que por su disminución progresiva no puede servir de refugio a los electores de la extinta UC.D, los movimientos electorales —tomados, eso sí, en sus grandes magnitudes— demuestran la partición del electorado centrista en 1983 en un grupo de nuevos votantes socialistas y otro aliancista y, en 1987, la recuperación de un espacio centrista, liderado ahora por el CDS, en detrimento de estos dos grandes grupos y, especialmente, el socialista.

Este espacio centrista se diluye de nuevo en 1991 con pérdidas directas del CDS hacia los otros partidos y hacia la abstención. El crecimiento de esta última permite explicar el fenómeno de unas ganancias aparentes sobre los votos expresados del PSOE o de IU acompañadas de pérdidas reales sobre el censo (sólo el Partido Popular resiste sin apenas crecimiento pero sin pérdidas la interrelación de movimientos electorales entre la abstención, la crisis centrista y la evolución al alza o a la baja de los distintos partidos de ámbito regional).

Naturalmente, éstos son comentarios muy esquemáticos referidos a las

Ahora bien, estos siete puntos no son especialmente significativos si se tiene en cuenta que se distribuyen entre los distintos grupos sin modificar apenas la relación que se establece entre ellos en el momento de las elecciones generales. De hecho, los resultados de los partidos se inscriben en un contexto de continuidad entre uno y otro tipo de elección: continuidad en la que es posible apreciar que algunos partidos son algo más municipalistas que otros; pero en modo alguno que las divergencias sean tan notables que no puedan ni deban ponerse en relación.

De hecho, los desajustes entre unas y otras elecciones parece que se van corrigiendo progresivamente hasta llegar a un punto de práctica coincidencia para muchos partidos entre 1989 y 1991. Ello no es problema para el Partido Popular, que desde 1982 viene obteniendo el 25 ó 26 por 100 de los votos, con la única excepción de un 22 por 100 en las penúltimas municipales. Más evidente es el proceso de similitud progresiva en el caso del Partido Socialista.

El empuje de 1982, que le sirvió para situarse en el 48 por 100 en las generales, se traslada (aunque con pérdidas) a las siguientes municipales, en las que pasará de un 28 por 100 a cerca del 43 por 100. En las siguientes elecciones parlamentarias sube con respecto a las municipales pero desciende en comparación con la primera victoria socialista (48/42/44 por 100 para los años 82/83/86). Las elecciones de los ayuntamientos de 1987 reproducen este descenso (36 por 100); pero de nuevo 1989 supone un movimiento de pérdida en relación a las generales (44 y 39, respectivamente) y de recuperación respecto a las municipales (36 y 39 por 100 para una y otra). Finalmente, las últimas elecciones de 1991 igualan prácticamente el porcentaje de uno y otro tipo de elecciones; aunque sea todavía un poco más bajo el resultado local (39 y 38 por 100 para las dos últimas convocatorias).

Para el PSOE es visible este proceso de atracción mutua de los dos tipos de elecciones; para el PCE/IU la confluencia se produce, en cambio, como una resistencia de lo local que otorga al partido la posibilidad de superar la crisis de 1982. Ya en 1979, todavía con el sistema de partidos dominado por la presencia de la Unión de Centro Democrático, el PCE había manifestado una mejor presencia en las instituciones de gobierno locales. La crisis de 1982 repercute tanto en el plano parlamentario como en los consistorios (pérdidas de seis y cinco puntos, respectivamente); sin embargo, su 8 por 100 municipal duplica tanto en 1983 como en 1987 los resultados parlamentarios anteriores y le sirven como punto de apoyo para su crecimiento en las elecciones generales de 1989 (8,9 por 100), muy cercano al 8,3 por 100 que mantiene actualmente en los ayuntamientos.

El CDS suarista apenas despuntó en 1982 (3 por 100) y las siguientes municipales no auguraban mucho futuro a este partido (2 por 100); sin embargo, la convocatoria parlamentaria de 1986 le permite un crecimiento espectacular (9 por 100) que repercute inmediatamente en el plano local

elecciones municipales; pero podemos refugiarnos en este esquematismo gracias a la similitud de estas tendencias a las que se producen entre elecciones generales, lo cual nos evita muchas palabras. De hecho, estamos aplicando para las elecciones municipales los comentarios que podrían realizarse si se analizaran los resultados de 1979, 1982 y 1986 y, en un grado menor —e intentaremos explicar en la parte final del artículo el porqué de esta diferencia—, también los de 1989. Las elecciones locales parecen una foto, quizá algo movida, de las elecciones generales. Los factores nacionales actúan sobre la vida política local y ésta, a su vez, es un componente de la política nacional. No hay dos mundos electorales distintos, con dos lógicas centradas mutuamente en lo local y otra en lo estatal, sino dos momentos distintos que se influyen mutuamente.

CUADRO 10

Resultados electorales y porcentajes sobre votantes

	EG-79	EM-79	EG-82	EM-83	EG-86	EM-87	EG-89	EM-91
UCD	34,3	31,34	7,1	—	—	—	—	—
CDS	—	—	2,9	1,78	9,1	9,66	7,8	3,88
AP/PP	5,8	3,06	26,2	25,92	26,1	22,34	25,6	25,33
PSOE	30,0	27,90	48,4	42,71	44,3	36,74	39,2	38,31
PCE/IU	10,5	12,78	4,1	8,02	4,6	7,75	8,9	8,38
PTE	—	—	—	—	—	0,88	—	—
GIJ	2,6	3,05	3,7	4,09	5,0	5,10	5,0	4,86
PNV	1,5	2,15	1,9	2,18	1,5	1,22	1,2	1,39
EA	—	—	—	—	—	1,05	0,6	0,69
PSA/PA	1,8	1,46	0,5	0,59	0,4	1,12	1,0	1,81
HB	0,9	0,98	1,0	0,84	1,1	1,21	1,0	1,05
ERC	0,7	0,61	0,6	0,45	0,4	0,38	0,4	0,49
EE	0,5	0,35	0,5	0,34	0,5	0,54	0,5	0,38
PAR	—	0,36	—	0,56	0,3	0,65	0,3	0,68
Otros	11,4	0,62	3,1	2,47	6,7	6,36	8,4	4,96
Independientes	—	15,26	—	9,98	—	4,90	—	7,59

(Los datos de 1987 incluyen en AP los votos de las listas independientes de PDP.)

Como puede verse en el cuadro 10, la estructura de las votaciones municipales tiene un elevado parecido con la de los resultados de las generales. Naturalmente, los resultados en sí mismos son distintos y los partidos estatales en conjunto pierden un promedio de unos siete puntos al compararse las elecciones parlamentarias y las de los ayuntamientos. Pérdida que, como hemos indicado anteriormente, se produce en beneficio de las candidaturas independientes, con lo que nos remite a lo que decíamos anteriormente al referirnos a éstas.

CUADRO 11

Evolución en porcentajes sobre censo electoral

	EG-77	EL-79	EG-82	EL-83	EG-86	EL-87	EG-89	EL-91
Absención	31,7	37,37	19,8	32,33	29,6	30,87	30,08	37,75
AP/PP	4,0	1,92	20,6	17,54	18,0	15,44	17,93	15,77
UCD	23,5	19,63	5,4	—	—	—	—	—
CDS	—	—	2,2	1,20	6,3	6,68	5,48	2,41
PSOE	20,4	17,47	37,9	28,90	30,5	25,40	27,45	23,85
PCT/PU	7,2	8,00	3,0	5,42	3,2	5,35	6,28	5,22
GIU	1,8	1,91	2,8	2,77	3,5	3,52	3,49	3,02
PNV	1,0	1,35	1,5	1,47	1,0	0,84	0,86	0,99
Otros	10,4	12,35	6,8	10,37	7,9	11,90	8,43	10,99

convocatoria general. El cambio de sistema de partidos que se produjo en la convocatoria parlamentaria de 1982 modificó también profundamente el mapa político local y, desde entonces, las elecciones municipales son sólo pequeñas correcciones de las pautas estatales ya sea para anticipar o para consolidar los resultados de las generales.

Para la teoría electoral, todo ello implica que el fenómeno a explicar no es el fraccionamiento, la divergencia, el «cantonismo», lo que remitiría en último término a un proceso de «nacionalización» del voto del que nos encontraríamos en una fase inicial porque, como en otros aspectos, quizá aquí hemos saltado también etapas y hemos llegado al mismo punto de la evolución que han tenido otros países democráticos. De ahí se deduciría que convienen más las explicaciones basadas en el ciclo electoral que las que podrían realizarse a partir de la creencia en dos tipos de elecciones que responderían a lógicas muy diversas.

En efecto, ha señalado Parodi que las elecciones intermedias —es decir, aquellas que no conciernen a la distribución del poder nacional— deben enfocarse como un proceso de ajuste en relación a la elección nacional anterior; aunque combinando este principio con las fases de popularidad del gobierno («luna de miel» inicial, desilusión hacia el segundo o tercer año, desprestigio máximo hacia los dos tercios del mandato, recuperación e incerteza hacia el final del mandato). La combinación de estos criterios permite ordenar el tipo de campaña electoral —política o administrativa— y prefigurar los resultados¹¹.

La aplicación de este esquema a nuestro caso permite afirmar la exacti-

(9,6 por 100). Sin embargo, su política de alianzas municipales, permitiendo primero los gobiernos socialistas para entregarlos después a los aliancistas, ha sido considerada de modo general la razón que explica un cambio de tendencia en las elecciones generales de 1989 (7,8 por 100), rápidamente reforzada en las locales de 1991 (3,8 por 100). En este caso, no existe —¿todavía?— una coincidencia numérica, pero seguramente es la demostración más clara de interrelación entre lo local y lo general al considerar los electores que la indefinición en las alianzas en cada ciudad era una demostración de las ambigüedades ideológicas y políticas del proyecto suarista.

Un comentario de la evolución de los resultados de los partidos autónomos, aunque fuera breve, ocuparía mucho más espacio del que aquí es disponible y mucho más si tenemos en cuenta que, al menos en la estructuración de los electorados de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, también habría que tomar en cuenta los resultados de las autonomías por no coincidir su celebración con las locales. En todo caso, observese en el cuadro 10 que para Convergençia i Unió existe desde 1979 un crecimiento regular hasta alcanzar en 1986 el 5 por 100, mantenido con ligerísimos alibajos desde entonces; se trate de tipo de elecciones de que se trate. Los resultados del PNV, en cambio, se ven altamente influidos por sus relaciones con la excesión Euzko Alkartasuna, lo que dificulta el comentario.

Hasta aquí estos apuntes sobre la evolución electoral de los partidos. Si nuestras interpretaciones son correctas, el mundo político local es menos fragmentado de lo que inicialmente sugeríamos, y las elecciones locales son una etapa para el reforzamiento del sistema de partidos estatal, tanto como las elecciones estatales son claves para entender la representación partidista en los ayuntamientos.

Con todo ello no pretendemos negar la existencia de diferencias concretas importantes entre elecciones y entre ciudades ni negar la utilidad de un análisis particularizado ciudad por ciudad, pueblo por pueblo; sin embargo, resulta el hecho de la profunda similitud que tienen las elecciones municipales con las elecciones generales anteriores o posteriores. No cabe hablar de un sistema de partidos local, a pesar de las diferencias señaladas; las pautas de comportamiento no son propias de cada municipio, sino que se han establecido de una forma nacional y, como indica el cuadro 11, los desplazamientos electorales se originan y consolidan en la interrelación entre convocatorias estatales y municipales.

Estamos ahora en condiciones de responder a las preguntas que nos hemos ido planteando a lo largo de este trabajo. Las elecciones locales, aunque respondan en determinados supuestos a particularidades de cada población, tienen tomadas en conjunto una lógica común.

Las candidaturas independientes no son tan importantes como para desequilibrar las relaciones de fuerza entre los grandes partidos. La abstención es explicable en parte por la relación que se establece con la previa

¹¹ J. L. Parodi, «Dans la logique des élections intermédiaires», en *Revue de Politique Parlementaire*, núm. 903, 1983 y «Une élection intermédiaire précoce», en Ph. Habert y C. Ysral (dirs.), *Élections municipales 1989. Résultats, analyses et commentaires*, Le Figaro/Études Politiques, París, 1989. Tengase presente, en todo caso, la distinta cadencia electoral en Francia y España.