

# DIEZ AÑOS DE DEMOCRACIA LOCAL

## (La situación del gobierno local catalán)

Por JOAN SUBIRATS  
y JOSEP M. VALLES

### SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. EL ESTUDIO DEL GOBIERNO LOCAL: 1. *Los ejes del análisis*. 2. *Las cuestiones a responder*.—II. LA SITUACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN 1979: 1. *La configuración del marco institucional: normas básicas y sistema electoral*. 2. *Las expectativas: los programas de los partidos en las elecciones de 1979 y su posterior evolución*.—III. EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DEL MAPA POLÍTICO CATALÁN: SECCIONES, PARTIDOS Y ELITES LOCALES: 1. *Las elecciones de 1979*. 2. *Las elecciones de 1983*. 3. *Las elecciones de 1987*. 4. *La Cataluña de las elecciones locales: continuidades territoriales de los comportamientos electorales*. 5. *Las élites locales en Cataluña: selección y consolidación de un grupo de dirigentes locales*. IV. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL GOBIERNO LOCAL CATALÁN: PARTICIPACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN: 1. *La participación*. 2. *La descentralización*. 3. *Formas de organización y gestión*. 4. *Un caso especial: descentralización y participación en la ciudad de Barcelona*.—V. BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS: 1. *Un debate pendiente: la reforma del mapa municipal*. 2. *La democracia local: «partidificación», rigidez, políticas de comunicación, participación y presidencialismo débil*. 3. *La organización local: las dificultades para adaptarse a una demanda de servicios renovada y ampliada*. 4. *La gestión y reorganización de los recursos, mejora de eficiencia, profesionalización de los políticos, politización de los técnicos*. 5. *Perspectivas de futuro: la difícil evaluación del papel de gobierno local en un marco intergubernamental y político todavía poco definido*.

El punto cronológico de partida del balance que se intenta hacer en este artículo (1) es el cambio de situación política de los ayuntamientos catalanes que se produce a raíz de las elecciones del día 3 de abril de 1979. La democratización de los ayuntamientos, el cambio en las formas de gobierno local, ha sido a un mismo tiempo causa y consecuencia de las profundas mutaciones que se han producido durante estos años. Cambio este que se ha encontrado en la base de todo el proceso. Es, por tanto, inexcusable que el primer objetivo de este estudio esté dedicado al tema del gobierno local. El texto está dividido en cinco partes: se inicia con una introducción en la cual se plantean los temas que serán tratados en los apartados siguientes; continúa con un epígrafe en el cual se describe la situación y las expectativas de cambio del gobierno local catalán en 1979; los apartados III y IV ofrecen, respectivamente, una panorámica de la evolución del gobierno local durante los últimos diez años y un retrato de su situación en la actualidad. El V y último apartado contiene las conclusiones del balance.

## I. INTRODUCCION. EL ESTUDIO DEL GOBIERNO LOCAL

### 1. *Los ejes del análisis*

El cambio político que se inicia en Cataluña —y en toda España— en 1977 apuntaba a la realización simultánea y acumulada de procesos de renovación en tres instancias administrativas: Estado, nacionalidades y regiones y gobiernos locales. En otras sociedades, estos tres procesos han seguido ritmos y calendarios históricos diversos, hasta llegar a la constitución de un sistema político liberal-democrático, en la cual la tradición del Estado liberal burgués ha quedado retocada con la incorporación de principios de participación democrática.

En nuestro país, el Estado liberal-democrático —entendido no solamente como entidad estrictamente política, sino también en la faceta socioeconómica del Estado interventor o asistencial— llegó tarde, a pesar de los intentos incompletos o frustrados de otras épocas históricas y particularmente del período republicano de 1931-1936. Este retraso hace que se haya producido en pocos años —en una década— la condensación de fenómenos políticos que otros países han vivido en períodos mucho más largos de su historia.

---

(1) Este artículo se publicó previamente, en catalán, en la publicación *10 anys d'Ajuntaments Democràtics*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 1989, págs. 17-70.

Para tener una idea esencial de lo que este período representa no es suficiente con examinar las reformas institucionales o financieras que han experimentado los diferentes niveles de intervención política (estatal, autonómica, local). A pesar de que este análisis institucional sea muy significativo, resulta tanto o más importante estudiar las pautas de comportamiento, los procesos efectivos de decisión o los nuevos valores de una «cultura política» emergente. Y eso es así tanto por el ámbito de comportamiento de masas —actitudes, opiniones, decisiones electorales— como en el ámbito de la actuación de las elites políticas: organización de grupos, reclutamiento y renovación de personal y dirigentes, esquemas de negociación y decisión, etc.

En este terreno es necesario subrayar la aportación de la Ciencia Política al estudio del gobierno local. Esta aportación cuenta en otros países con una larga tradición, mientras que en nuestro país este análisis es tan reciente como la reaparición de un sistema democrático de gobierno local. Por eso, aun siendo abundante la bibliografía politológica comparativa, es escasa la aportación autóctona. Ello, sin duda, dificulta extraordinariamente una visión de síntesis como la que se presenta a continuación.

En el capítulo que sigue, por tanto, más que intentar un análisis exhaustivo del gobierno local catalán durante los últimos diez años nos hemos limitado a aproximarnos a algunos centros de interés significativos. Estos centros de interés han sido seleccionados, sobre todo, en función de algunos ejes de debate político de los últimos años del franquismo y primeros años de la democracia, y son los siguientes: la preocupación por la participación democrática, la preocupación por la igualdad y suficiencia de los servicios ofrecidos por las instituciones locales y, finalmente, la gestión y el rendimiento de estos servicios.

Para estudiar en profundidad el primer eje —*participación democrática*— sería necesario, desde el ámbito de la ciencia política, analizar sobre todo los mecanismos de intervención de la ciudadanía en la decisión colectiva de ámbito local, examinando el debate y las consecuencias prácticas de la alternativa democrática representativa, democracia directa o participativa.

En el segundo eje —*igualdad y suficiencia de servicios*— se entrecruzan cuestiones como la dimensión óptima municipal y la revisión del mapa municipal, la coordinación entre los diversos niveles de gobierno o la asignación de recursos de todo tipo.

Finalmente, el tercer eje —*rendimiento de los aparatos de gestión*— suscita inmediatamente la problemática vinculada a la racionalización y modernización de la gestión y a las relaciones entre nivel político y nivel profesional.

No es preciso recordar que explorar de manera completa la temática ex-

puesta es del todo imposible en el marco de este artículo. Este se limitará —como ya se ha dicho— a tratar unos cuantos temas en relación a cada uno de estos ejes generales, dejando asimismo la puerta abierta para la profundización y ampliación del estudio.

## 2. *Las cuestiones a responder*

Como ya se ha dicho, las elecciones locales de 1979 constituyen el punto cronológico de partida de este estudio. La celebración de las elecciones representaba la culminación de una de las aspiraciones programáticas de la oposición antifranquista en los primeros años de la transición. Desde 1975, y con más fuerza a partir de las elecciones generales del 15 de junio de 1977, la intensidad de la reivindicación de los «ayuntamientos democráticos» crecía. Era urgentemente necesario, se decía, «renovar unas corporaciones locales paralizadas por su falta de legitimidad y por su penuria económica» (Equipo de Sociología Electoral, 1981, pág. 41). El retraso de las elecciones municipales hasta después de la aprobación de la Constitución y la coincidencia con los primeros indicios de la crisis y descomposición de la UCD —fuerza política mayoritaria protagonista en la transición— contribuyó a politizar extraordinariamente aquellas elecciones.

¿Cuál era la situación del gobierno catalán local cuando se convocaron aquellas primeras elecciones locales? Una Administración local deslegitimada e impotente, un mapa municipal extraordinariamente fragmentado, unos déficit enormes de equipamientos y servicios, un movimiento popular de cariz reivindicativo que se extendía a muchos barrios y pueblos y, finalmente, unas grandes expectativas de las mejoras que el cambio político habría de comportar.

Este era el marco en el que la nueva Administración local catalana tuvo que empezar a construirse. Así, no es de extrañar que los programas electorales de los partidos y agrupaciones que se presentaban a las elecciones municipales del 3 de abril de 1979 estuviesen llenos de referencias a otra manera de gobernar, a la participación ciudadana, a una nueva y fecunda relación entre el «poder-que-está-más-cerca-de-los-ciudadanos» y la ciudadanía.

Al mismo tiempo, aquellas elecciones implicaban un reto para las fuerzas políticas catalanas, que si bien en las elecciones generales de junio de 1977 o de marzo de 1979 sólo tuvieron que presentar unos sesenta candidatos bajo una misma estrategia política global, en las elecciones locales de abril de 1979 se encuentran con la necesidad de presentar candidatos propios o influir en la presentación de candidaturas en casi un millar de municipios de

Cataluña. Asimismo tenían que articular estrategias políticas que tuviesen en cuenta las circunstancias específicas de cada localidad. Esto comportó fenómenos de aluvión en el reclutamiento de muchos partidos, la necesidad de conectar y/o crear redes de influencia a nivel local y la presencia en aquellas elecciones de ciertos elementos de continuidad, de muchas candidaturas independientes y de un gran número de «recién llegados» a la escena política.

Hoy, diez años después, podemos comenzar a esbozar un balance. ¿Cuál es el cuadro político de la Cataluña municipal después de todos estos años y después de tres elecciones locales? ¿Qué personal político local tienen los ayuntamientos de Cataluña? ¿Qué ha sido de las promesas de democratización y de participación? ¿Qué avances se han realizado en los grandes municipios para la descentralización? ¿Qué forma de organización política y de gestión se ha adoptado? Son éstas las preguntas a las que quisiéramos responder en las páginas siguientes.

## II. LA SITUACION DEL GOBIERNO LOCAL EN 1979

### 1. *La configuración del marco institucional: normas básicas y sistema electoral*

El franquismo consideraba el municipio como un «ente natural», mientras que los ayuntamientos tenían que ser su expresión política-administrativa. Los ayuntamientos tenían, así, pues, una consideración de entidades menores, sujetas a la estrecha tutela del Estado (BORJA, TARRAGÓ, BOIX, 1978). La organización y la dinámica de la administración local durante el franquismo estuvo dominada básicamente por la Ley de Régimen Local de 1955. De este texto normativo se derivaba una concepción del gobierno local muy presidencialista, centrada en la figura del alcalde, que era al mismo tiempo jefe de la administración local y delegado del gobierno en el municipio. El mismo ministro de la Gobernación era el que escogía los alcaldes de los municipios de más de 10.000 habitantes, mientras que en los más pequeños la elección dependía del gobernador civil de la provincia. La duración del cargo era indefinida, si bien el gobernador civil podía proceder a su destitución en cualquier momento. El cargo de alcalde adquiría así unas características básicas de delegación del gobierno central, que habían de quedar compensadas en el diseño de la Ley de 1955 por la presencia de los concejales. Estos surgían de los tres tercios (familia, sindicato y corporaciones locales) en que se configuraba la representación dentro del Estado franquista. En conjunto, el gobierno local quedaba fuertemente vinculado a la «línea de

mando» central y a las vías representativas estrechamente controladas por los «filtros» de todo tipo que actuaban.

La muerte del dictador y los acontecimientos de la transición provocaron, de entrada, una cierta parálisis de la dinámica de la administración local, que quedó pendiente de cómo se resolvían las cuestiones de la organización política general. Se puede afirmar que, tensiones políticas generales al margen, la vida política específicamente local entre 1975 y 1979 estuvo sobre todo centrada en conseguir democratizar los ayuntamientos, en una dinámica fuertemente marcada por las reivindicaciones del movimiento asociativo.

Después de celebrarse las elecciones generales a Cortes del 15 de junio de 1977, y confirmado el triunfo de las fuerzas políticas democráticas, se procede a la redacción del nuevo texto constitucional, que fue finalmente aprobado el mes de diciembre de 1978. De acuerdo con el texto constitucional (art. 137), el Estado quedaba organizado territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas, entidades que gozaban todas ellas de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos. La nueva Constitución reconocía, así, pues, la personalidad jurídica plena de los municipios y su autonomía (art. 140). Se superan de esta forma las viejas concepciones franquistas y se entronca con las concepciones municipalistas liberales, que arrancan del texto constitucional de Cádiz de 1812 (GARCÍA FERNÁNDEZ, 1983).

Es preciso recordar asimismo que el debate constitucional sobre la nueva organización del poder local quedó muy atenuado por la discusión mucho más «política» y polémica acerca de la organización autonómica (ENTRENA CUESTA, 1980).

Por otra parte, hay que precisar que, aunque la Constitución habla de autonomía tanto en relación a las Comunidades Autónomas como a los municipios, esta mención no tiene idéntico sentido en ambos casos. En el primer caso se trata de una autonomía real que comporta potestad legislativa ordinaria, mientras que en el caso de las administraciones locales su autonomía tiene más bien un sentido de reconocimiento de la sustantividad de los entes locales y la plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus finalidades. Por otra parte, es preciso mencionar que del texto constitucional no se deriva directamente una determinación de las finalidades de las administraciones locales, sino que se deja a la legislación posterior. Tampoco se define la Constitución sobre si la elección del alcalde deberá ser fruto del sufragio directo por parte de los vecinos de la localidad o indirecto a partir de una votación específica de los concejales elegidos.

Mientras se discutía el nuevo texto constitucional, y para preparar las que serían las primeras elecciones locales democráticas, se procedió a la aprobación de una nueva ley —la de 17 de julio de 1978—, que ajustaba las

futuras elecciones locales al marco constitucional previsible, determinando una regulación homogénea del proceso electoral para todos los municipios del Estado de más de 250 habitantes. En esta ley, salvando la institución del consejo abierto para municipios con menos de 25 habitantes o donde existiese tradición al respecto, no se contemplaba la elección popular directa del alcalde. Se configuraba así un sistema de gobierno local en el cual la elección del alcalde sería llevada a cabo por los concejales; éstos tendrían que escoger al alcalde entre los cabezas de lista de las diferentes candidaturas que hubiesen concurrido a las elecciones y que obtuviesen representación. El candidato que consiguiera la mayoría absoluta ocuparía el cargo de alcalde. En caso de que no hubiese ningún candidato que llegase a obtenerla, quedaría proclamado alcalde el primer candidato de la lista más votada. Parecía que así, aun reforzando el papel de los concejales en la elección del alcalde, se quisiese rehuir o atemperar el modelo presidencialista que había funcionado en períodos anteriores, y que dejaba en manos del alcalde la parte más significativa de las decisiones administrativas.

Por otra parte, el sistema electoral adoptado seguía, en líneas generales, las disposiciones adoptadas para las elecciones de junio de 1977. Los concejales, así, pues, habían de ser elegidos en base a un sistema de voto proporcional sobre listas cerradas de candidatos. Cada municipio constituía una única circunscripción electoral, en la cual cada candidatura había de presentar tantos candidatos como número de regidores preveía la ley en relación a la cifra total de habitantes de la localidad (el número de concejales aumentaba en proporción con los habitantes, a pesar de que en los municipios menores la relación de concejales por habitante era más alta). Realizadas las elecciones, a cada candidatura se le atribuían los escaños correspondientes, utilizando el sistema de distribución D'Hondt, tal como se había hecho en las elecciones generales.

La Ley de Régimen Local de 19 de junio de 1985 no añadió cambios significativos a esta norma electoral local. Quedaron confirmadas de esta manera las previsiones realizadas en la legislación preconstitucional de 1978. Asimismo se vio reforzada de nuevo, notablemente, la figura del alcalde. La Ley de 1985 mantiene la uniformidad excesiva de la normativa anterior y confirma el papel preponderante otorgado a los partidos en la confección de las candidaturas cerradas y bloqueadas. Como se ha señalado (Equipo de Sociología Electoral, 1981, pág. 41), esta «partidificación» formal de las elecciones, en una situación de debilidad de los partidos a nivel local, puede haber provocado deformaciones en el marco competitivo de cada población y podría pensarse si no ha sido éste «uno de los factores inhibitorios de la participación».

## 2. *Las expectativas: los programas de los partidos en las elecciones de 1979 y su posterior evolución*

En este apartado se examinan las principales aportaciones programáticas que hicieron los partidos en la campaña de las primeras elecciones locales democráticas de 1979. Los aspectos que aquí más nos preocupan son los siguientes: *a)* vías de participación ciudadana; *b)* descentralización, y *c)* gestión de los municipios. A continuación se comparará estas primeras posiciones con el contenido de los programas presentados en las contiendas electorales locales posteriores (1983 y 1987).

Los programas analizados son los que los partidos presentaban no para los municipios específicos, sino para el conjunto de la vida municipal. Las afirmaciones programáticas son, por tanto, forzosamente generales e ignoran circunstancias específicas, tanto las que afectan a las diversas categorías de municipios —según tamaño de la población, estructura socioeconómica, dinámica, etc.— como a cada municipio individualmente por separado. Así, las declaraciones preelectorales analizadas constituyen más bien una síntesis de la «ideología municipalista» de cada fuerza política, que no un programa electoral propiamente dicho dirigido a las condiciones específicas de las diversas localidades donde se celebra la elección. Esto las hace especialmente útiles de cara a los objetivos del presente capítulo. En efecto, el examen de esta «ideología municipalista» y la evolución de algunos de sus componentes son aquí más relevantes que el análisis de propuestas para cada uno de los municipios.

### *a) La participación*

En la convocatoria electoral de 1979 predominaban las declaraciones generales y programáticas de los partidos sobre la participación. Las propuestas que se presentaban eran bastante genéricas y proponían, en general, mejorar los canales de relación e información entre administración local y administrados, mediante el traslado a la esfera local de mecanismos de participación presentes en otros contextos. Por otra parte, algunos partidos recuperaban aspectos que ya eran presentes en la Ley Municipal de Cataluña de 1934: consulta e iniciativa popular, mecanismos de revocación de los cargos, etc. Aparecieron propuestas como las de crear defensores del pueblo locales (Unió de Centre Democràtic [UCD] y Convergència i Unió [CiU]), elegir directamente los consejos de barrio (Esquerra Republicana de Catalunya [ERC]), reconocer la iniciativa popular y los referenda locales (Partit dels Socialistes



de Catalunya [PSC]) o impulsar reuniones abiertas en barrios y fábricas entre los alcaldes y concejales y la población (Partit Socialista Unificat de Catalunya [PSUC]).

Cuatro años más tarde, en las elecciones de 1983, persistía buena parte de los postulados generales que justifican la atención de los partidos al tema participativo: acercar el poder a los ciudadanos, hacer transparente el ejercicio del poder local, insuficiencia del voto como ejercicio participativo, mejorar la comunicación, impulsar el asociacionismo, etc. Pero se notaban ya ciertos cambios en las orientaciones planteadas de 1979, posiblemente como fruto de la primera experiencia de poder y gestión de los cuatro años anteriores. El elemento común que más destaca es la desaparición de ciertas propuestas que se avanzaban en la convocatoria de 1979, y la mayor insistencia en los aspectos informativos o de política de comunicación de los consistorios. Así aparecen propuestas como la creación de unos estatutos municipales de vecinos (Centre Democràtic i Social [CDS]), creación de consejos con presencia de vecinos (CiU, PSUC) y el inicio de la concesión de una notable importancia, como se mencionaba anteriormente, a los mecanismos de comunicación entre vecinos y consistorios: boletines de información, emisoras municipales de radio, oficinas específicas, etc.

En las últimas elecciones locales, las de 1987, celebradas en medio de la polémica sobre las nuevas vías de distribución territorial de competencias locales en Cataluña, con la liquidación de la Corporación Metropolitana y la creación de consejos comarcales, los partidos mantuvieron su atención en los temas participativos, pero con una tendencia cada vez más marcada a identificar participación con mecanismos de información y comunicación con los administrados. Hay algún partido que recupera propuestas ya avanzadas en otras convocatorias por otras fuerzas políticas (como en el caso de las posiciones del CDS favorable a la figura del Defensor del Ciudadano y la consulta e iniciativa popular). Pero se trata de una excepción; la mayoría de partidos, después de recordar el papel de la participación en la mejora de los canales de relación entre administración y administrados, otorga una atención privilegiada a los mecanismos de comunicación e informativos: emisoras locales de radio y TV, boletines, exposiciones, gabinetes de prensa, etc. En algunos casos se hace mención al posible papel de los Consejos Comarcales como una vía de participación del ciudadano (CiU, PSUC), o se proponen marcos sectoriales específicos de participación y asociación (para consumidores, comerciantes, jóvenes, etc.).

b) *La descentralización*

La problemática de la descentralización aparecía también en los programas de los partidos en 1979, aunque de forma más puntual y esquemática que en el caso de la participación. En muchos casos se ponía de relieve que la descentralización habría de ser un instrumento que potenciase la participación en las tareas y decisiones de los consistorios. Se hacía también mención, de forma genérica, a la necesidad de dotar de recursos humanos y financieros a los núcleos descentralizados, pero sólo se encuentra una referencia concreta a la necesidad de impulsar esta descentralización en los municipios de más de 20.000 habitantes, y de convertirla en obligatoria en los de más de 50.000 habitantes, en la propuesta explícita de elección directa de los Consejos de Distrito por sufragio universal (PSC).

En las elecciones posteriores, los partidos han ido ampliando sus referencias a la temática descentralizadora, planteando la perspectiva de potenciar la elección directa de los órganos de descentralización y la conveniencia que las nuevas entidades o distritos coincidan con las divisorias tradicionales de los barrios. La experiencia de años anteriores ha hecho considerar que no siempre más descentralización comporta más participación y que, por tanto, es preciso insistir en el reforzamiento de los órganos descentralizados. Por otra parte, también se ha insistido en la utilidad de la descentralización como instrumento equilibrador en el interior de la ciudad o municipio. En la última convocatoria electoral, la de 1987, se nota que los partidos con más experiencia de gobierno en las grandes ciudades comienzan a acercar los temas de la descentralización a la problemática de la gestión municipal. En algunos casos se hacen referencias muy concretas a la figura del concejal de distrito y a sus funciones y competencias específicas (PSC).

c) *La organización política y la gestión del municipio*

Si bien en la primera convocatoria electoral, en los programas de los partidos se encuentran algunas afirmaciones genéricas sobre el papel del municipio como una «célula básica de apoyo a la democracia y de vía hacia el socialismo» (PSC), o como «la base primera donde asentar la democracia» (UCD), a medida que pasan los años y se repiten las contiendas electorales, el énfasis se ha ido desplazando hacia aspectos de gestión municipal más concretos. En los programas de 1979 se puede constatar el momento constituyente local, por ejemplo, en las referencias a la necesidad de nuevas leyes de régimen local o en las reiteradas afirmaciones de que las decisiones políticas han de recaer en los políticos electos (eliminando figuras como las de los delegados de servicios del Ayuntamiento de Barcelona).

Las referencias a la gestión o a la máquina administrativa de los ayuntamientos ponen de relieve la voluntad racionalizadora y antiburocrática con la que los partidos abordaron, en general, la problemática local en 1979. Se quería modernizar la administración local, hacerla más transparente y más eficaz, volviendo la confianza a unos funcionarios desmotivados por años de dejadez por parte de los responsables políticos del régimen anterior. A medida que las convocatorias electorales se han ido sucediendo, las menciones a los temas de gestión han sido más concretas. Así, se ha tendido a subrayar la necesidad de profesionalizar la gestión municipal (con fórmulas de reclutamiento del personal más transparentes y exigentes para conseguir una mejor selección), o el ofrecer una mejor información al ciudadano sobre los procesos administrativos (reduciendo el impacto deshumanizador de la tarea burocrática), etc. En la última convocatoria de 1987 se ha notado una mayor preocupación por los resultados de la gestión local. Así, los partidos expresan la conveniencia de vincular incentivos y gratificaciones al personal en relación a los resultados, la voluntad de buscar mecanismos de cogestión con asociaciones o entidades radicadas en los municipios en determinados temas para intentar así evitar la sobrecarga del ayuntamiento, etc.

### III. LOS PROCESOS ELECTORALES Y SU RENDIMIENTO. ELECCIONES Y PARTIDOS. LAS ELITES LOCALES

Durante el período 1979-1989 las elecciones municipales en Cataluña han estado siempre marcadas por su colocación temporal entre las convocatorias de elecciones generales y las convocatorias de elecciones al Parlamento de Cataluña. Eso hace que difícilmente se pueda proceder a un análisis de las elecciones locales sin tener en cuenta el momento político, la influencia de las elecciones a Cortes hechas con anterioridad y la condición de los comicios locales de primer *round* de las elecciones autonómicas catalanas. Al analizar los resultados de estas elecciones locales es necesario tener muy presente la influencia de la fragmentación extraordinaria del mapa municipal y la disparidad de importancia demográfica de sus elementos. Esto hace que cuando se estudian los resultados agregados —es decir, la adición de los que se producen en cada uno de los novecientos y pico municipios catalanes— llegue a ser muy notable la falta de proporción entre el total de sufragios acumulados por cada partido y el número de concejales que consigue en toda Cataluña. Así, los partidos y candidaturas que tienen más fuerza en la constelación de «mini» y «micromunicipios» del mapa catalán resultan premiados con un número total de concejales que no guarda proporción directa con la

cantidad total de votos obtenidos. A la vez, hay que tener en cuenta la dificultad de interpretación política que se deriva de la presencia de un importante número de candidaturas independientes o no partidistas basadas en peculiaridades locales.

Sea como fuere, no parece que se pueda abordar un balance de diez años de democracia municipal sin hacer referencia a la dinámica electoral y a la evolución de los sistemas de partidos a nivel local en todos estos años. A ello se dedican los siguientes apartados.

### 1. *Las elecciones de 1979*

Las primeras elecciones locales de la democracia se celebraron el día 3 de abril de 1979. Hacía cuarenta y cinco años que en Cataluña no se realizaban elecciones democráticas a ayuntamientos. El momento escogido, muy poco tiempo después de aprobada la Constitución y a un mes justo de las segundas elecciones generales, hizo que los comicios se celebrasen con un electorado que había sido llamado para ir a votar tres veces en poco más de cuatro meses, y con unos partidos todavía poco consolidados, que tenían poca presencia local y que se encontraban económicamente débiles después de los gastos provocados por las elecciones anteriores.

Ninguna fuerza política consiguió presentarse en la totalidad del territorio catalán, pero el esfuerzo fue muy notable y se combinó con el apoyo a agrupaciones de independientes en muchas localidades. La coalición *Convergència i Unió* fue la que presentó más candidaturas bajo sus siglas, y cubrió casi la mitad de los municipios catalanes. La seguían UCD, que se presentó casi en un 40 por 100 de las localidades de Cataluña, y a más distancia, socialistas, comunistas y republicanos. La Coalición Democrática sólo consiguió concurrir con candidaturas propias en 22 de los más de 900 municipios del Principado. Fueron muchos los pueblos y ciudades de Cataluña donde se presentaron candidaturas de agrupaciones electorales de independientes, que tenían características políticas muy poco homogéneas. Algunos estudios han señalado un fuerte componente progresista (apoyo PSC-PSUC y otras fuerzas de izquierda) en muchas de estas candidaturas. Se ha considerado que podrían calificarse como «progresistas» casi 300 candidaturas presentadas en otras tantas poblaciones catalanas, mientras que las que se califican como «conservadoras» (apoyo UCD-CiU) no llegaban a las 170 candidaturas (CANALS, VIRÓS, 1984).

La campaña electoral tuvo lugar en un clima que hacía prever una victoria de la izquierda. Había una fuerte presión crítica hacia la situación mu-

DIEZ AÑOS DE DEMOCRACIA LOCAL

nicipal anterior y UCD no conseguía, a pesar de sus esfuerzos económicos, sacarse de encima la ligazón con la situación de crisis municipal que las elecciones parecían que habrían de solucionar.

Cuando se examinan los resultados agregados para toda Cataluña, aquello que más destaca, en primer lugar, es el aumento significativo de la abstención

CUADRO 1

MUNICIPIOS DE CATALUÑA DONDE PRESENTAN CANDIDATURAS  
LOS DIFERENTES PARTIDOS Y COALICIONES  
(1979, 1983 Y 1987)

ELECCIONES		AP	UCD	CIU	CDS	ERC
1979	(1)	22	368	427	—	114
(Total municipios: 932 = 100 %)						
	(2)	2,4	39,5	45,8	—	12,2
1983	(1)	213	—	690	28	109
(Total municipios: 935 = 100 %)						
	(2)	22,8	—	73,8	3,0	11,7
1987	(1)	185	—	848	93	122
(Total municipios: 940 = 100 %)						
	(2)	19,7	—	90,2	9,9	13,0

ELECCIONES		PSC	PSUC-IC	Agrup. Indep. Conserv.	Agrup. Indep. Progres.	Agrup. Indep. Indeter.
1979	(1)	215	150	168	295	(3)
(Total municipios: 932 = 100 %)						
	(2)	23,1	16,1	18,0	31,7	—
1983	(1)	346	101	158	203	208
(Total municipios: 935 = 100 %)			(4)			
	(2)	37,0	10,8	16,9	21,7	22,2
1987	(1)	369	112	97	176	77
(Total municipios: 940 = 100 %)						
	(2)	39,2	11,9	10,3	18,7	8,2

(1) Número de candidaturas presentadas.

(2) Porcentaje en referencia al total de poblaciones.

(3) No se dispone de este dato.

(4) En este año el PCC se escinde del PSUC.

FUENTE: Ramón M. Canals y Rosa Virós (1988).

respecto a las consultas electorales anteriores. Esta llega a casi un 40 por 100 y tiene incidencia sobre todo en el cinturón industrial de la ciudad de Barcelona. La distribución de la abstención queda muy condicionada por la magnitud de los municipios —con extremos de baja participación en los municipios más pequeños y en los más grandes— y, en algunos casos, por el tipo de competición de candidatos en cada lugar. Esta baja participación sigue la tónica observada en otros países con más continuidad democrática, en los cuales las elecciones locales son siempre menos movilizadoras que las elecciones generales.

Por otra parte, el análisis político de los resultados se complica por diversas razones. De entrada, por la presencia, ya comentada, de una gran cantidad de agrupaciones de independientes, las cuales hacen difícil ubicarlas políticamente. Por otra parte, la gran desproporción existente entre número de votos obtenidos y cargos de representación a ocupar hace que, si sólo se valora el número de alcaldes elegidos pertenecientes a cada fuerza política, se obtendría una imagen distorsionada del peso real de estas fuerzas debido a las diferencias abismales de población entre ciudades y pueblos de Cataluña. Así, si en número de votos fueron las fuerzas de izquierda las que ocuparon las primeras posiciones (manteniéndose la relación establecida en las elecciones generales de 1977: PSC, PSUC, CiU, UCD y ERC), en número de alcaldes y concejales el primer lugar lo ocupa CiU, dada su mejor presencia en todo el territorio y en núcleos de población pequeños.

En líneas generales, se mantuvieron las tendencias de 1977, de manera que la izquierda gana en todas las grandes ciudades y capitales de comarca y UCD retrocede mucho respecto de las elecciones generales de marzo del mismo año, aun con la ausencia de competidores en la derecha (indicando así lo que sería su declinar irresistible hasta el desastre de 1982). En cambio, CiU, a pesar del éxito de la izquierda, aumenta significativamente su voto en relación a las elecciones generales de marzo y acumula el mayor número de alcaldes y concejales, consiguiendo una presencia bastante hegemónica en el conjunto del territorio y anticipando su éxito de las parlamentarias catalanas de 1980.

## 2. *Las elecciones de 1983*

El 8 de mayo de 1983 se celebraron las segundas elecciones municipales democráticas, con una normativa electoral sustancialmente similar a la vigente del año 1979. Estas elecciones, como las anteriores, quedaron situadas entre las elecciones generales de octubre de 1982, que habían supuesto la mayoría absoluta para los socialistas (con su acceso al gobierno del Estado

y la desaparición de la UCD), y las elecciones del Parlamento de Cataluña de 1984, que comportaron un nuevo triunfo de la coalición CiU (que en esta ocasión conseguiría la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios catalanes). Por otra parte, éstas eran también las primeras elecciones que permitían valorar la gestión municipal de los equipos de gobierno democrático surgidos de las elecciones de 1979.

También en estas elecciones fue CiU quien conseguiría presentar más candidaturas. Esta coalición incrementa espectacularmente la penetración territorial y local de sus siglas, pasando de un 45 por 100 de localidades con presencia convergente en la campaña electoral del año 1979 a un 74 por 100 de las localidades en el año 1983. El PSC se mantuvo como el segundo partido en número de candidatas, con presencia en el 37 por 100 de los municipios catalanes. Esto representaba un incremento notable respecto al 23 por 100 de 1979; pero, aun así, se situaba muy por debajo de las cifras convergentes. En tercer lugar se sitúa Alianza Popular, que multiplicaba por diez el número de localidades donde presentó candidaturas respecto a 1979, aprovechando, en buena parte, el derrumbamiento de UCD. Si Esquerra Republicana mantiene las cifras de presencia similar a las de 1979, es preciso destacar la reducción del número de candidaturas presentadas por el PSUC, probablemente fruto de la crisis interna del Partido Comunista y de la ruptura con el sector que crearía el nuevo Partit dels Comunistes de Catalunya (PCC). Uno de los elementos más destacables de estas elecciones fue el descenso de las candidaturas presentadas por coaliciones o agrupaciones de electores independientes, cuestión esta que confirma la «partidificación» del proceso electoral y la capacidad superior de penetración territorial y encuadramiento, sobre todo de CiU y también del PSC.

En cuanto a los resultados agregados para toda Cataluña, destaca en primer lugar el aumento de la participación en estas elecciones. Un factor que probablemente pueda ayudar a explicar este hecho es la renovación del censo electoral, que hizo disminuir los errores, y con ellos, el abstencionismo «técnico» de electores anteriores. Si en 1979 la abstención rondaba el 40 por 100, ahora supera ligeramente el 32 por 100. Como en otras ocasiones, las zonas más abstencionistas en estas elecciones fueron las zonas más industrializadas y los barrios obreros de las grandes ciudades, sobre todo si se compara los resultados con los de las elecciones de octubre de 1982. A pesar de ello, parece detectarse en el electorado un mayor interés en los temas locales debido probablemente a la misma labor, considerada generalmente como positiva, de los municipios desde 1979.

Por otro lado, hay que remarcar nuevamente que la repartición desigual de la población en Cataluña y la distorsión de sobrerrepresentación de los

pequeños municipios hizo que se produjese una desproporción importante entre el número de votos y los concejales y alcaldes conseguidos por cada partido o coalición. Así, la coalición CiU, con sólo un 16,9 por 100 de los votos, obtiene un 40 por 100 de los concejales y un 47 por 100 de los alcaldes, mientras que el primer partido en votos, el PSC, con un 26 por 100 de votos, consigue un 21 por 100 de concejales y un 16 por 100 de alcaldes. Estos son datos que muestran la diferente implantación territorial de los dos partidos mayoritarios: dominando la izquierda en las grandes aglomeraciones urbanas y hegemónica CiU en los medianos y pequeños municipios —especialmente en los «micromunicipios» de la Cataluña rural—. Las cifras también expresan claramente que el número de representantes que se consigue está en relación directa con el número de localidades donde se gana y no con la cantidad de votos recogidos.

En líneas generales, los resultados de 1983 confirman las tendencias generales señaladas por las elecciones de 1979, con algunas variaciones de cierta significación. Es evidente, de entrada, que en las elecciones de 1983 influyeron los resultados de las elecciones de 1982. A pesar de la dificultad de comparar las elecciones de 1979 con las de 1983 por el menor número de candidaturas independientes, se detecta un fuerte aumento del voto socialista en relación a las primeras elecciones municipales, un descenso importante del voto comunista, la desaparición de la UCD y un incremento muy notable del voto a las candidaturas de Alianza Popular, que se reparte, junto con CiU, el voto centrista, bastante importante en las elecciones de 1979.

En Barcelona y su área metropolitana, donde residía más del 50 por 100 de la población catalana, los consistorios se mantienen en manos de los partidos de izquierda. La coalición de CiU sale de estas elecciones con su poder a nivel local reforzado, ya que, si bien es cierto que consiguió pocas alcaldías en las poblaciones de más de 10.000 habitantes (controladas mayoritariamente por socialistas y comunistas), logra una mayor extensión y homogeneización de su presencia en toda Cataluña.

### 3. *Las elecciones de 1987*

Las terceras elecciones municipales democráticas quedaron situadas otra vez entre unas elecciones generales y unas elecciones al Parlamento de Cataluña. Esto hizo —como es habitual— que la contienda electoral tuviera una cierta coloración de «primarias» de las elecciones autonómicas. Así, la principal polémica se centra en la denominada «batalla de Barcelona», por la importancia cuantitativa del voto barcelonés y por la significación política de la ciudad.



CUADRO 2

DISTRIBUCION DE VOTOS, CONCEJALES Y ALCALDES  
OBTENIDOS POR LAS DIFERENTES FUERZAS POLITICAS  
(1979, 1983 Y 1987)

PARTIDOS Y AGRUPACIONES	1979				
	%	CONCEJALES		ALCALDES	
		Votos	%	Núm.	%
AP ... ..	1,3	0,2	18	0,1	1
CC/UCD ... ..	13,3	15,5	1.279	13,6	127
CDS ... ..	—	—	—	—	—
CiU ... ..	18,6	21,5	1.777	23,2	216
ERC ... ..	3,8	2,5	205	2,6	24
PSC ... ..	26,6	11,2	927	9,1	85
PSUC/IC ... ..	20,2	6,6	547	3,2	30
Otros ... ..	2,9	0,4	29	0,0	—
(1) ... ..	4,2	8,6	712	8,4	78
(2) ... ..	4,6	17,7	1.466	19,1	178
(3) ... ..	2,9	15,8	1.302	20,7	193
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>98,4</b>	<b>100,0</b>	<b>8.262</b>	<b>100,0</b>	<b>932</b>

  

PARTIDOS Y AGRUPACIONES	1983				
	%	CONCEJALES		ALCALDES	
		Votos	%	Núm.	%
AP ... ..	9,2	5,5	461 (4)	2,5	23
CC/UCD ... ..	—	—	—	—	—
CDS ... ..	0,6	0,3	23	0,2	2
CiU ... ..	24,9	40,1	3.333	46,9	438
ERC ... ..	2,8	1,9	156	1,5	14
PSC ... ..	39,4	20,9	1.740	16,1	151
PSUC/IC ... ..	11,2	3,2	265	1,5	14
Otros ... ..	2,9	0,8	68 (5)	0,4	4 (6)
(1) ... ..	1,8	7,6	636	9,1	85
(2) ... ..	3,0	10,2	845	11,0	103
(3) ... ..	1,9	9,5	786	10,8	101
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>97,7</b>	<b>100,0</b>	<b>8.313</b>	<b>100,0</b>	<b>935</b>

PARTIDOS Y AGRUPACIONES	1987				
	%	CONCEJALES		ALCALDES	
		Votos	%	Núm.	%
AP ... ..	5,7	2,7	219	1,0	9
CC/UCD ... ..	—	—	—	—	—
CDS ... ..	3,1	0,9	75	0,3	3
CiU ... ..	32,5	53,1	4.365	63,9	596
ERC ... ..	2,4	3,2	191	1,2	13
PSC ... ..	37,1	21,1	1.707	15,2	138
PSUC/IC ... ..	10,2	3,7	299	1,4	12
Otros ... ..	1,2	0,1	4	0,0	0
(1) ... ..		4,4	372	4,6	47
(2) ... ..	5,5	7,7	637	8,2	77
(3) ... ..		4,0	338	4,2	44
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>97,7</b>	<b>100,0</b>	<b>8.207</b>	<b>100,0</b>	<b>939 (7)</b>

- (1) Agrupaciones de independientes conservadores.  
(2) Agrupaciones de independientes progresistas.  
(3) Agrupaciones de independientes no determinados.  
(4) Coalición Popular.  
(5) PCC (60) + NE (8).  
(6) PCC ( 3) + NE (1).  
(7) En Sudancell no se realizaron elecciones.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Ramón M. Canals (1987) y Rosa Virós (1988).

La coalición CiU mantuvo la tendencia ya señalada en las dos elecciones anteriores e incrementa nuevamente el número de candidaturas que consiguió organizar bajo sus siglas en toda Cataluña. Si en 1979 estaba presente en un 45 por 100 de las localidades catalanas y en 1983 en un 74 por 100, en el año 1987 CiU llega a casi todo el territorio, ya que presenta candidaturas propias en 848 de los 940 municipios registrados en Cataluña, lo que representa un 90,2 por 100 del total. Los socialistas, que habían registrado un notable salto entre el 23 por 100 de candidaturas presentadas en 1979 hasta el 37 por 100 de 1983, mantuvieron estas cifras en las elecciones de 1987, con un pequeño incremento, que los lleva a presentar candidaturas al 39,2 por 100 de las poblaciones catalanas. El resto de formaciones políticas mantuvo, aproximadamente, una presencia similar a las que tuvieron en las elecciones anteriores. Las candidaturas formadas por coaliciones de independientes consiguieron también una presencia comparable a la de las elecciones municipales de 1983. Se reforzaba y consolidaba así, todavía más, la ten-

dencia a la «partidificación», ya mencionada en relación a las elecciones del año 1983.

Los resultados electorales de estas elecciones confirman los datos y tendencias anteriores. La abstención se fijó en un 31 por 100, cifra muy similar a la de las elecciones municipales de 1983. Los socialistas mantuvieron el primer lugar en cuanto al número de votos obtenidos y recuperaron parte de la fuerza electoral perdida en las elecciones generales de 1986, probablemente gracias a la recuperación de una parte del voto entonces abstencionista. Pero CiU consolidó su condición de primera fuerza política en número de alcaldes y concejales obtenidos, avanzando en torno a un 8 por 100 en el total de sufragios que recogieron sus candidaturas y reforzando notablemente su presencia en todo el territorio catalán.

En la ciudad de Barcelona, que —como se mencionaba anteriormente— constituye uno de los principales centros de atención política, los socialistas mantuvieron sus posiciones de 1983, de manera que precisaron del apoyo comunista para confirmar su candidato a alcalde. Por otro lado, los convergentes aumentaron sus votos en relación a las municipales de 1983, pero sin llegar a las cifras obtenidas en las elecciones generales de 1986. A pesar de ello, la impresión general fue que el Partido Socialista obtiene una victoria relativamente corta después del éxito de la nominación de la ciudad como sede olímpica.

La coalición CiU mejora sus posiciones en toda Cataluña, recoge votos que en elecciones anteriores se dirigieron a los conservadores de AP y arrebató alcaldías importantes a los socialistas, tales las de Lérida, Manresa, Sant Cugat o Sant Just Desvern. Se confirma así la tendencia de crecimiento constante de la coalición convergente y la capitalización política que permite su capacidad de presentar candidaturas propias a casi todos los municipios catalanes, aprovechando su posición hegemónica en el gobierno de la Generalitat desde 1980.

Esquerra Republicana y la coalición Iniciativa per Catalunya, que agrupa comunistas y nacionalistas de izquierda, sufrieron ligeros descensos en relación a los resultados de las elecciones municipales anteriores. Más importante fue el descenso de Alianza Popular, y es preciso también remarcar el aumento importante de los centristas del CDS, que, de un porcentaje del 0,6 por 100 en 1983, consiguieron en las elecciones de 1987 un significativo 3,1 por 100, e incluso superaron en cifras globales a Esquerra Republicana.

Las elecciones municipales de 1987 confirmaron nuevamente las dos grandes tendencias apuntadas en las elecciones de 1983: extensión en el número de candidaturas y de votos recogidos por parte de CiU y mantenimiento del predominio de la izquierda en las grandes ciudades catalanas, con un com-

ponente de voto socialista fiel y estable, a pesar de las significativas excepciones ya señaladas anteriormente. Asimismo existe la sensación general de que el constante incremento de votos de la coalición de CiU puede poner en peligro las alcaldías ocupadas por fuerzas de izquierda en un número importante de municipios, empezando por la misma ciudad de Barcelona.

#### 4. *La Cataluña de las elecciones locales: continuidades territoriales de los comportamientos electorales*

No es posible ofrecer una imagen perfectamente acabada de la Cataluña que surge de las tres elecciones locales analizadas. Dificilmente se puede hablar de elecciones locales sin relacionarlas con otros momentos electorales que ha vivido Cataluña a lo largo de estos doce años. El mismo carácter heterogéneo de las diferentes contiendas electorales obliga al abordar un balance general, centrarse sobre todo en los aspectos que más destacan en el análisis de los resultados locales de 1979, 1983 y 1987.

Lo más destacable, en primer lugar, es la elevada abstención, siempre situada por encima del 30 por 100, y que se acentúa en las grandes poblaciones, en el cinturón industrial de Barcelona y en los barrios más populares de esta misma ciudad. Por otro lado, si se tiene en cuenta la existencia de las diferentes «Cataluñas electorales», que han sido definidas en otros estudios sobre el comportamiento electoral catalán (Equipo de Sociología Electoral, 1981, págs. 24 y sigs.), podrá comprobarse la existencia de algunas constantes.

Estos estudios han distinguido entre una «Cataluña vieja», situada entre los ejes Llobregat, Anoia y Segre; una «Cataluña nueva», formada en el triángulo Lérida-Tarragona y Tortosa, y una «Cataluña novísima», integrada por las comarcas que rodean Barcelona. Siguiendo estos modelos, se podría afirmar que la «Cataluña vieja» es la que representa índices de participación más altos, mientras, que en el otro extremo, la «Cataluña novísima» sería la que se decanta más por el abstencionismo. Si se combina esta división con elementos socioeconómicos y demográficos, podría intentarse dibujar cierto mapa electoral de la Cataluña municipal. En este mapa se podría observar cómo el área de la «Cataluña vieja», más acomodada y con una población notable, parece constituir el punto fuerte del asentamiento de la coalición CiU a lo largo de todos estos años. La que se ha denominado «Cataluña nueva», si bien parece resistir en un principio el avance del nacionalismo convergente, a partir de 1980 y del descenso de la UCD, va situándose en la órbita de esta coalición. La izquierda concentra su fuerza en la «Cataluña novísima», en el cinturón industrial de Barcelona y en esta misma ciudad;

CUADRO 3

EVOLUCION DEL COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE CATALUÑA  
(1977 - 1988)

CENSO, VOTANTES Y PARTIDOS	ELECCIONES GENERALES 1977			ELECCIONES GENERALES 1979		
	Cifras absolutas	(1)	(2)	Cifras absolutas	(1)	(2)
Censo ... ..	3.912.155	100,0	—	4.393.499	100,0	—
Votantes ... ..	3.101.132	79,3	100,0	3.008.198	68,5	100,0
AP ... ..	108.667	2,8	3,5	107.812	2,5	3,6
				(CD) (4)		
UCD ... ..	521.419	13,3	16,8	571.681	13,0	19,0
CDS ... ..	0	—	—	0	—	—
CiU ... ..	522.060	13,3	16,8	484.154	11,0	16,0
	(PDC) (3)					
ERC ... ..	141.159	3,6	4,6	123.496	2,8	4,1
PSC ... ..	880.539	22,6	28,4	877.226	20,0	29,2
PSUC ... ..	564.574	14,4	18,2	513.575	11,7	17,0
Otros ... ..	315.269	8,1	10,2	265.677	6,0	8,8
Votos blancos o nulos.	47.445	1,2	1,5	64.577	1,5	2,1

CENSO, VOTANTES Y PARTIDOS	ELECCIONES MUNICIPALES 1979			ELECCIONES AUTONÓMICAS 1980		
	Cifras absolutas	(1)	(2)	Cifras absolutas	(1)	(2)
Censo ... ..	4.393.499	100,0	—	4.392.298	100,0	—
Votantes ... ..	2.675.039	60,9	100,0	2.726.706	62,1	100,0
AP ... ..	35.422	0,8	1,3	64.170	1,5	2,4
	(CD) (4)			(SC) (5)		
UCD ... ..	356.931	8,1	13,3	287.616	6,5	10,5
CDS ... ..	0	—	—	0	—	—
CiU ... ..	498.530	11,3	18,6	754.788	17,2	27,7
ERC ... ..	102.203	2,3	3,8	242.293	5,5	8,9
PSC ... ..	712.288	16,3	26,7	608.791	13,9	22,3
PSUC ... ..	539.875	12,3	20,2	509.498	11,6	18,7
Otros ... ..	390.144	8,9	14,6	227.969	5,2	8,4
Votos blancos o nulos.	39.646	0,9	1,5	31.581	0,7	1,2

CENSO, VOTANTES Y PARTIDOS	ELECCIONES GENERALES 1982			ELECCIONES MUNICIPALES 1983		
	Cifras absolutas	(1)	(2)	Cifras absolutas	(1)	(2)
Censo ... ..	4.316.738	100,0	—	4.398.342	100,0	—
Votantes ... ..	3.483.314	80,7	100,0	2.987.329	67,9	100,0
AP ... ..	503.413	11,7	14,5	275.078	6,3	9,2
	(AP-PDP)			(AP-PDP- UL) (7)		
	(6)					
UCD ... ..	70.230	1,6	2,0	0	—	—
CDS ... ..	68.385	1,6	2,0	19.428	0,4	0,7
CiU ... ..	772.673	17,9	22,1	744.699	16,9	24,9
ERC ... ..	138.219	3,2	4,0	84.389	1,9	2,8
PSC ... ..	1.575.260	36,5	45,1	1.177.273	26,8	39,4
PSUC ... ..	158.536	3,7	4,6	333.565	7,6	11,2
Otros ... ..	152.595	3,5	4,4	287.216	6,5	9,6
Votos blancos o nulos.	44.003	1,0	1,3	65.681	1,5	2,2

CENSO, VOTANTES Y PARTIDOS	ELECCIONES AUTONÓMICAS 1984			ELECCIONES GENERALES 1986		
	Cifras absolutas	(1)	(2)	Cifras absolutas	(1)	(2)
Censo ... ..	4.501.851	100,0	—	4.635.610	100,0	—
Votantes ... ..	2.892.987	64,3	100,0	3.197.225	69,0	100,0
AP ... ..	221.605	4,9	7,7	361.426	7,8	11,3
	(AP-PDP)			(CP) (8)		
	(6)					
UCD ... ..	0	—	—	0	—	—
CDS ... ..	0	—	—	130.661	2,8	4,1
CiU ... ..	1.346.917	29,9	46,5	1.014.634	21,9	31,7
ERC ... ..	126.971	2,8	4,4	84.103	1,8	2,6
PSC ... ..	866.425	19,3	29,9	1.299.868	28,0	40,7
PSUC ... ..	160.629	3,6	5,6	123.833	2,7	3,9
				(UEC) (9)		
Otros ... ..	141.151	3,1	4,9	142.453	3,1	4,4
Votos blancos o nulos.	29.289	0,7	1,0	40.247	0,9	1,3

DIEZ AÑOS DE DEMOCRACIA LOCAL

CENSO, VOTANTES Y PARTIDOS	ELECCIONES MUNICIPALES 1987			ELECCIONES AUTONÓMICAS 1988		
	Cifras absolutas	(1)	(2)	Cifras absolutas	(1)	(2)
Censo ... ..	4.463.090	100,0	—	4.532.064	100,0	—
Votantes ... ..	3.056.777	68,5	100,0	2.683.935	59,2	100,0
AP ... ..	174.865	3,9	5,7	142.239	3,1	5,3
UCD ... ..	0	—	—	0	—	—
CDS ... ..	94.510	2,1	3,1	102.211	2,2	3,8
CiU ... ..	992.495	22,2	32,5	1.222.170	27,0	45,6
ERC ... ..	74.728	1,7	2,4	110.588	2,4	4,1
PSC ... ..	1.134.258	25,5	37,2	794.411	17,5	29,6
PSUC ... ..	313.445	7,0	10,2	206.287	4,6	7,7
	(IC) (10)			(IC) (10)		
Otros ... ..	204.677	4,6	6,7	75.595	1,7	2,8
Votos blancos o nulos.	67.799	1,5	2,2	30.434	0,7	1,1

- (1) Porcentaje respecto al censo.
- (2) Porcentaje respecto votantes.
- (3) Pacte Democràtic per Catalunya (CDC, EDC, PSC-Reagrupament).
- (4) Coalició Democràtica.
- (5) Solidaritat Catalana.
- (6) Coalición Alianza Popular y Partido Demócrata Popular.
- (7) Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Unión Liberal.
- (8) Coalición Popular.
- (9) Unió de l'Esquerra Catalana.
- (10) Iniciativa per Catalunya.

FUENTES: Elaboración propia a partir de Equipo de Sociología Electoral (1981), Ramón M. Canals (1984) y Rosa Virós (1988).

a pesar de que se mantiene su predominio a lo largo de las tres contiendas electorales, se observa cómo la penetración de CiU en este ámbito es cada vez más fuerte y disputa espacios y centros de poder dentro de un área que, por su peso demográfico, condiciona el balance global de cualquier elección en Cataluña.

5. *Las elites locales en Cataluña: selección y consolidación de un nuevo grupo de dirigentes locales*

Un componente básico del nuevo sistema de gobierno local catalán lo configuran sus agentes políticos formales, concretamente los concejales elegidos. No son los únicos agentes a tener en cuenta, pero sí que se encuentran entre los más relevantes, porque en su condición reúnen tres rasgos importantes: posición institucional, elección democrática y, en la mayoría de los casos, vinculación con partidos y grupos sociales.

En estos años se ha asistido a la formación de esta nueva «clase política local», de características bastante diversas a las del período franquista. A pesar de la persistencia de algunos elementos de continuismo, puede afirmarse que el recambio del personal político municipal y la modificación de sus pautas de comportamiento ha sido bastante sustancial. De todo esto se tienen todavía pocos datos, pero algunos estudios recientes permiten avanzar unas primeras conclusiones.

Así, el trabajo en curso sobre la formación de la elite política local en Cataluña, realizado por un grupo de profesores de Ciencia Política (CAPO y otros, 1988), aporta algunas aclaraciones importantes sobre el tema. El trabajo ha sido realizado a partir de los datos oficiales que constan en las delegaciones del gobierno en las diferentes circunscripciones provinciales, las cuales recogen las candidaturas que han obtenido representación en los ayuntamientos catalanes en los años 1979 y 1983 (los datos sobre las elecciones de 1987 no han sido todavía tratados ni explotados). A partir de estas fuentes, los autores del estudio ponen de relieve la desproporción existente el año 1979 entre el bajo nivel de afiliación partidista y el gran número de cargos políticos y técnicos que habrían de cubrirse en los ayuntamientos catalanes. Al mismo tiempo, la existencia misma de estas carencias ofrecía también una magnífica ocasión para hacer crecer de forma espectacular la influencia y la militancia de los partidos, aprovechando la convocatoria electoral local y distribuyendo después cuotas de poder entre los mismos militantes o simpatizantes.

De hecho, como ya se ha comentado, la misma ley electoral que regía la convocatoria de 1979 favorecía notablemente la presentación de listas de partidos en relación a las candidaturas no partidistas. Por otro lado, no podemos olvidar el alto número de municipios existentes en Cataluña. Esto y el hecho de que los municipios de menos de 2.000 habitantes representan en Cataluña sólo el 6,7 por 100 de la población, pero tienen, en cambio, más del 55 por 100 del total de concejales, hace que la proporción de cargos en relación al total de población sea muy alta, lo cual plantea dificultades adicionales para los partidos que quieran globalizar su inserción e influencia territorial.

Se ha señalado ya cómo en las elecciones de 1979 el grupo de CiU fue el que consiguió presentarse en más municipios. A pesar de ello, sólo pudo estar presente en 422 de los más de 900 municipios de Cataluña; por otra parte, más de un 10 por 100 de los electores decidió apoyar listas de candidatos no partidistas. Esto puede indicar la existencia de un fuerte localismo (frente a un posible partidismo) en la forma como se planteaban y desarrollaban las primeras elecciones locales de la democracia. Las dificulta-



des de implantación de los partidos en estas elecciones de 1979 quedan reflejadas en el hecho de que, de los más de 8.000 concejales a escoger en aquella convocatoria electoral, cerca de 3.500 formaban parte de agrupaciones de electores y, por tanto, se situaban fuera de la lógica estrictamente partidista. Como es fácil imaginar, este hecho se dio especialmente en los municipios de menos de 2.000 habitantes (donde las candidaturas «independientes» representaban un 54 por 100 de los concejales) y en los municipios entre 2.000 y 20.000 habitantes (donde estas candidaturas incluían el 33 por 100 de los concejales).

El dominio de la lógica localista frente a la lógica propia de la competición partidista se dio sobre todo en la primera convocatoria a elecciones locales de 1979. En cambio, los resultados de 1983 demuestran que los partidos habían sabido, durante el primer mandato de los ayuntamientos democráticos, consolidar posiciones y redes de penetración e influencia también en la esfera local catalana. El descenso de representación apartidista fue acompañado de un aumento más que proporcional de la influencia de la coalición CiU en la franja de municipios de menos de 2.000 habitantes. Así, CiU pasa de obtener el 19,5 por 100 de los concejales en los municipios de menos de 250 habitantes y el 20,1 por 100 en los municipios de 250 y 2.000 habitantes, a conseguir en el año 1983 el 53,7 y el 44,8 por 100 de los concejales electos, respectivamente, en estas dos categorías de municipios. La presencia de concejales socialistas en esta franja de la población catalana no llega al 12 por 100 en las elecciones de 1983.

Todo esto resulta bastante significativo, ya que las cifras globales de concejales obtenidos por cada coalición o partido pueden mostrar los niveles de implantación territorial y su conexión real con las elites locales. Desde este punto de vista, uno de los elementos que destaca en el estudio que se glosa es la profunda renovación que, a partir de los datos disponibles, parece haberse producido en los cargos de representación política local. La juventud de los nuevos concejales (un 65 por 100 de los concejales electos en 1979 tenía menos de cuarenta y cuatro años, cifra que llega al 77 por 100 en 1983) parece indicar una profunda renovación de la elite política local, a pesar de que en algún estudio se pone de relieve pequeños signos de continuidad formal entre franquismo y democracia por lo que hace referencia a los alcaldes.

Por otra parte, la renovación que se produce entre las dos primeras elecciones locales (desaparecen casi totalmente los representantes de más de sesenta y cinco años y se rejuvenece todo el conjunto de cargos electos) indica que nos encontramos delante no sólo de un signo de discontinuidad entre los regímenes políticos, sino también de una tendencia a la profesionalización de la representación local. Este fenómeno, según los datos de que

disponen los autores del estudio, afectaría en igual medida a todos los partidos y coaliciones presentes en la esfera local.

Una parte muy interesante del estudio aquí repetidamente citado demuestra cómo la fuerte vinculación con la comunidad local es una de las variables más importantes a la hora de construir las candidaturas y de obtener representación. Esto se detecta en cuestiones como la procedencia geográfica de los electos, que pone de relieve cómo el origen local de los candidatos o, por lo menos, el nacimiento en Cataluña es una característica conscientemente buscada por los partidos. Esto es cierto en cuanto a los papeles de liderazgo local, probablemente porque son concebidos como mecanismos de integración. Lógicamente, allí donde la población inmigrada es más alta, los partidos que se presentan como más directamente representativos de los sectores sociales populares integran porcentajes importantes de inmigrados en las candidaturas (hasta «puntas» del 40 por 100 en algunas localidades de la periferia barcelonesa); pero, en cambio, el liderazgo político de las listas se confía habitualmente a personal catalán de nacimiento y muy arraigado a la localidad.

Por otra parte, como sucede en otros niveles de representación, se produce también a nivel local una desviación notable entre la composición de la elite local en relación a la estructura social que formalmente representa. Así, en la configuración de la elite local en las dos elecciones locales que aquí se comentan, el peso de la representación femenina fue muy inferior al de su peso social, aunque parece apuntarse una pequeña tendencia a corregir positivamente esta distorsión (en concejales, el porcentaje de mujeres pasa del 4,5 por 100 el año 1979 al un todavía muy insuficiente 6,6 por 100 en 1983). De los datos de que se dispone parece indicarse, sin embargo, que esta subrepresentación femenina es todavía más grande, contra lo que quizá podría imaginarse, en la esfera local que en niveles de representación superiores o en las mismas estructuras partidistas.

En cuanto a las competencias técnico-profesionales de los concejales y alcaldes, podría plantearse la duda sobre qué opciones han tendido a seguir los partidos a la hora de confeccionar sus listas: escoger un personal en el que el electorado pueda sentirse reflejado o bien formar un equipo que destaque por su especialidad y cualificación técnica. Los datos ofrecidos por el estudio que se comenta parecen apuntar, con las diferencias lógicas que provocan las magnitudes desiguales de las poblaciones, a que la elite política local catalana —aun teniendo un nivel formativo superior al de la media de la población que representa— no cuenta, a pesar de todo, con una formación muy elevada. Esto hace pensar que el criterio técnico-profesional no es el que más pesa a la hora de formar listas (más del 50 por 100 de los concejales

declara tener sólo «estudios primarios», mientras que los universitarios representan un 10 por 100 del total). Aun así, parece detectarse una cierta elevación del nivel formativo de los electos entre la primera y la segunda convocatoria electoral.

El número relativamente bajo de universitarios entre los electos hace temer, según apuntan los redactores del estudio, que las deficiencias de formación técnica puedan traer consigo un mayor predominio en los ayuntamientos de los cargos de designación directa del alcalde y de los grupos tecnoburócratas de los mismos consistorios, en detrimento de la línea directamente representativa de la población.

Si examinamos las categorías socioprofesionales de los representantes elegidos en ambas elecciones, las cifras todavía resultan más atípicas en comparación con otras estructuraciones elitistas más frecuentes. Un dato, a primera vista sorprendente, es la clara sobrerrepresentación de los agricultores (un 32 por 100 de los concejales declaraba serlo en 1979, cifra que baja un poco en 1983), cuando precisamente éste es un sector claramente en regresión en nuestra sociedad. Pero este dato puede quedar explicado, en parte, por la estructura arcaica del mapa municipal catalán, con la persistencia de un gran número de municipios pequeños, incluso hasta minúsculos, que engloban una pequeña parte de la población, pero que, en cambio, eligen un número importante de concejales. La característica rural de estos núcleos puede ayudar a explicar la sobrerrepresentación de agricultores. Por otra parte, se encuentra también una fuerte presencia de trabajadores industriales entre los electos (poco más del 23 por 100 en ambas elecciones). Esto muestra que la elite local catalana proviene de una extracción mucho más popular de lo que es habitual en otros niveles de representación. Así, las categorías que tradicionalmente están presentes en la gestión pública (profesiones liberales) tienen un peso poco destacado entre los electos locales catalanes (no pasan del 10 por 100 en las dos convocatorias electorales de referencia). Esta es una característica que puede cambiar en el futuro, ya que las exigencias de la gestión pública pueden tender a tecnificar la representación.

Al analizar la composición del personal político electo en ambas consultas electorales, atendiendo a su afiliación de partido, parecen detectarse ciertas diferencias. Estas darían, por ejemplo, un mayor peso femenino en la representación del PSCU, un mayor componente juvenil en los partidos de izquierda o una mayor importancia de agricultores en el PSC o en la coalición CiU, etc. Ahora bien: muchas de estas diferencias pueden tener su causa en la implantación tan diferente de los partidos en la Cataluña urbana y en la Cataluña rural. En general, se puede afirmar que, si bien las diferencias de origen, de formación o de profesión pueden explicarse, en muchos casos por

esta implantación desigual del partido, es bien cierto que tanto CiU como el PSC demuestran una mayor pretensión interclasista en referencia a la composición de sus listas electorales, que se adaptan a la composición social de las localidades que dominan. En este sentido es de destacar que, por los datos suministrados por una encuesta poselectoral realizada en el mes de julio de 1987 por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CANALS, VIRÓS, 1988, págs. 23 y sigs.), los dos partidos que más ajustan la distribución de su electorado al conjunto de la población son el PSC y CiU, al menos en lo relacionado a la distribución por sexos, grupos de edad y nivel de estudios.

Los autores del estudio que se ha seguido hasta aquí acaban la explotación de los datos de que disponen avanzando unas conclusiones provisionales en la esfera de una investigación más profunda y diversificada. El predominio de la representación sociológica sobre la profesionalización entre los electos locales, dicen, puede demostrar una subordinación de la élite local a las direcciones de los partidos y comportar una mayor dependencia de la administración local y autonómica. Esto tendería a acentuar las funciones de este personal como intermediario entre los centros de poder político y las necesidades de sus representados (CAPO y otros, 1988, págs. 223-224).

#### IV. LA SITUACION ACTUAL DEL GOBIERNO LOCAL CATALAN: PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION

Una vez examinadas las perspectivas que tenían las diferentes fuerzas políticas sobre el gobierno local en las sucesivas elecciones, y analizada la evolución de los datos electorales y el proceso de formación de las élites durante estos años, conviene averiguar cuál es la situación actual del gobierno local. Para dicha tarea nos centraremos en el estudio de la condición actual de los temas que ya se han tratado anteriormente: la participación, la descentralización y las formas de organización y gestión.

¿Cuáles son los resultados de esta década de evolución profunda del gobierno local? Se ha hecho ya referencia a que el simple repaso de los programas electorales en las sucesivas convocatorias (1979, 1983, 1987) demuestra cómo, incluso desde el punto de vista programático, han ido variando las concepciones de los partidos sobre los temas en litigio. Pero se ha querido ir un poco más allá en el estudio e intentar conocer de cerca la experiencia de estos años. Para hacerlo se ha entrevistado directamente a alcaldes, concejales o responsables de esta problemática en una treintena de municipios de Cataluña, además de los distritos de la ciudad de Barcelona. Los muni-

cipios estudiados han sido escogidos de manera que configuren una muestra representativa del conjunto de ayuntamientos catalanes (2).

### 1. *La participación*

Un aspecto clave que merecía la atención, como ya se ha visto, de todos los partidos en 1979, en la primera convocatoria de elecciones locales, era el tema de la participación. Al estudiar la situación actual de la cuestión, lo

---

(2) La muestra de municipios que se utiliza fue diseñada expresamente para este estudio, con la voluntad de recoger la diversidad territorial, demográfica, socioeconómica y política de los ayuntamientos catalanes. En primer lugar se procedió a clasificar los ayuntamientos de Cataluña en tres grandes grupos: los de más de 50.000 habitantes, los situados entre 10.000 y 50.000 habitantes y los de menos de 10.000 habitantes. Para cada uno de ellos se seleccionaron después los siguientes municipios:

- a) Grupo de más de 50.000 habitantes: Barcelona, Gerona, Lérida, Tarragona, Hospitalet, Sabadell, Tarrasa, Badalona, Santa Coloma de Gramanet y Reus.
- b) Grupo entre 10.000 y 50.000 habitantes: Sant Feliú de Llobregat, Balaguer, Santa Perpetua de la Moguda, Valls, Tortosa, Granollers, Figueres, San Pedro de Ribas y Olot.
- c) Grupo de menos de 10.000 habitantes: Agramunt, Alcanar, Cervera, Tordera, Tremp, Puigcerdá, La Escala, Torredembarra, La Garriga y Montblanc.

Del total de 29 ayuntamientos seleccionados se ha podido realizar entrevistas con 24 municipios; la imposibilidad de completar totalmente la muestra se debe sobre todo a la premura con la que se ha realizado el trabajo de campo. Los cinco ayuntamientos que no se han podido entrevistar son: Lérida, Figueres, Cervera, Puigcerdá y Torredembarra. La misma manera de proceder se aplicó en los diez distritos de Barcelona. Se ha conseguido realizar entrevistas en todos los distritos menos en el de Sarriá-San Gervasio.

Las entrevistas han sido llevadas a cabo por el equipo integrado por Moisés Amorós, Jordi Argelaquet, Jordi Fábregas, Joan Carres García, Pau Miret y Xavier Riudor.

MUESTRA DE AYUNTAMIENTOS ENTREVISTADOS, PARA ESTE TRABAJO, SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA Y DESCENTRALIZACION

NOMBRE	CATEGORÍA	NÚMERO HABITANTES	COMARCA	INTERIOR (I) LITORAL (L)	PARTIDOS CON ÁREAS DE GOBIERNO	PARTIDO CON MAYORÍA DE GOBIERNO	ALCALDE (PARTIDO)
Badalona	A	225.016	Barcelonès	L	PSC-IC	PSC	Joan Blanch i Rodríguez (PSC)
Girona	A	67.237	Gironès	L	PSC	PSC	Joaquim Nadal i Ferreras (PSC)
L'Hospitalet Llob.	A	277.688	Barcelonès	L	PSC	PSC	Juan Ignacio Pujana Fernández (PSC)
Lleida (1)	A	108.207	Segrià	I	CiU-AP-Ind.	CiU	Manuel Oronich i Miravet (CiU)
Mataró	A	100.189	Maresme	L	PSC	PSC	Manuel Mas i Estela (PSC)
Reus	A	81.816	Baix Camp	L	PSC-ERC	PSC	Josep Abelló i Padró (PSC)
Sta. Coloma Gram.	A	135.589	Barcelonès	L	IC-PSC-CiU	IC	Lluís Hernández i Alcacer (IC)
Sabadell	A	187.467	Vallès Occid.	L	IC	IC	Antoni Farrés i Sabater (IC)
Tarragona	A	107.356	Tarragonès	L	PSC	PSC	Josep M. Recasens i Comes (PSC)
Terrassa	A	160.105	Vallès Occid.	L	PSC	PSC	Manuel Royes i Vila (PSC)
Balaguer	B	13.096	Noguera	I	PSC-IC	PSC	Miquel Aguilà i Barril (PSC)
Figueras (1)	B	32.055	Alt Empordà	L	CiU-AP-Ind.	CiU	Marià Lorca i Bard (CiU)
Granollers	B	47.957	Vallès Oriental	L	PSC	PSC	Josep Pujadas i Maspons (PSC)
Olot	B	25.554	Garrotxa	I	CiU	CiU	Pere Macias i Arau (CiU)
S. Feliu Llob.	B	37.891	Baix Llobregat	L	IC	IC	Francesc Baltasar i Albesa (IC)
S. Pere de Ribes	B	11.984	Garraf	L	UM9 (Ind. Pro.)	UM9	Francesc. X. Garriga i Cuadras (UM9)
Sta. P. Mogoda	B	15.180	Vallès Occid.	L	IC-PSC	IC	Pere Bufi i Pérez (IC)
Tortosa	B	28.515	Baix Ebre	L	CiU-AP-IC	CiU	Vicent Beguér i Oliveres (CiU)
Valls	B	19.605	Alt Camp	L	PSC-ERC	PSC	Pau Nuet i Fàbregas (PSC)
Agramunt	C	4.744	Urgell	I	CiU	CiU	Josep Huguet i Herbera (CiU)
Alcanar	C	8.046	Montsià	L	IC-CiU-AP	IC	Joan B. Beltran i Queralt (IC)
Cervera (1)	C	6.546	Segarra	I	CiU	CiU	Joan Salat i Tarrats (CiU)
L'Escola	C	4.817	Alt Empordà	L	PSC-IC-CiU	PSC	Rafael Bruguera i Batalla (PSC)
La Garriga	C	8.714	Vallès Oriental	I	CiU-AP	CiU	Alfred Vilar i Serra (CiU)
Montblanc	C	5.645	C. del Barberà	I	Ind.	Ind.	Maties Sanahuja i Queralt (Ind.)
Puigcerdà (1)	C	6.067	Cerdanya	I	CiU-ERC	CiU	Joan Llombart i Padrós (CiU)
Tordera	C	7.747	Maresme	L	PSC	PSC	Jaume Romaguera i Ferrer (PSC)
Torredembarra (1)	C	6.010	Tarragonès	L	Ind.	Ind.	Celestí Salort i Gaspà (Ind.)
Tramp	C	5.725	Pallars Jussà	I	CiU	CiU	Miquel Verdeny i Toha (CiU)

(1) Municipios donde no se hizo la entrevista por motivos diversos.

CATEGORÍA: A) Más de 50.000 habitantes. B) 10.000 a 50.000 habitantes. C) Menos de 10.000 habitantes.

FUENTE: Elaboración propia.

que más destaca en primer lugar son las diferencias que la problemática plantea en los municipios según su magnitud. Así, pues, se han separado los municipios entrevistados de acuerdo con su peso demográfico, distinguiendo entre: *a)* municipios de más de 50.000 habitantes; *b)* municipios situados entre 10.000 y 50.000 habitantes, y *c)* municipios de menos de 10.000 habitantes.

*a) Municipios de más de 50.000 habitantes*

Se puede afirmar que en los municipios grandes, de más de 50.000 habitantes, la participación constituye un punto de atención por parte de los consistorios, los cuales destinan recursos humanos y financieros específicos. Si se deja de lado el municipio de Barcelona, que por su especificidad merecerá un comentario aparte, las vías más citadas de reforzar los vínculos entre ayuntamiento y ciudadanos son los mecanismos descentralizadores y las posibilidades de intervención de los vecinos en los plenos municipales y en ciertas comisiones informativas, además de la existencia, a menudo en muchos municipios, de mecanismos de representación de quejas o propuestas (que en ningún caso tienen una regulación precisa de tiempos u órganos específicos de respuesta). Como se puede ver, se trata de caminos de participación que los mismos ayuntamientos, a veces, consideran que son más formales que reales.

También existe la práctica de reuniones informativas o de contactos con entidades como mecanismos de participación y conexión. Lógicamente, en todos los ayuntamientos consultados existen horas de visita del alcalde y de los concejales a disposición de los vecinos y de los grupos o entidades ciudadanas, previa concertación de hora y día. Los contactos con los representantes de ciertos intereses sectoriales (comerciantes, entidades culturales o deportivas, grupos de empresarios) son también instrumentos utilizados de forma habitual por parte de los ayuntamientos entrevistados.

En cuanto a los instrumentos más específicos de participación, como las consultas o referenda locales, sólo un ayuntamiento de los contactados afirma haber realizado un referéndum. En los demás casos explican que, aun no habiendo utilizado nunca esta vía, existe la previsión legal de hacerlo y la disposición de utilizarla si fuese necesario. En dos de los ayuntamientos consultados se ha procedido recientemente a la creación de la figura del Defensor del Ciudadano, y en otros casos se ha hablado de la voluntad de estudiar su implantación. Otros municipios expresaron, en cambio, dudas sobre su utilidad e indicaron que se podrían producir duplicaciones con figuras parecidas en otros niveles administrativos, que pueden ya satisfacer las demandas eventuales.

En otro terreno, pero también de gran importancia como vía de comunicación ayuntamientos-ciudadanos, es preciso destacar la utilización por parte de algunos consistorios de encuestas para conocer la opinión de los vecinos en relación a ciertos temas y la gran importancia que ha ido adquiriendo en todos estos grandes ayuntamientos, sin excepción, el tema de la política de comunicación. Todos disponen de boletín municipal con periodicidad y tiradas variadas, pero con una clara continuidad. Muchos de ellos cuentan con una radio municipal y otros patrocinan programas especiales en las emisoras privadas locales. Hay incluso ayuntamientos que utilizan televisiones locales con participación municipal. Todos los ayuntamientos de este tramo de población que se han entrevistado han dedicado importantes esfuerzos en la creación de gabinetes de prensa que se ocupen de la política informativa propia y aseguren la presencia de la vida municipal en los medios de comunicación de todo tipo.

b) *Municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes*

En los municipios medios, entre 10.000 y 50.000 habitantes, con los que se ha podido conectar y entrevistar para este balance, el tema de la participación presenta ciertos rasgos diferenciales con lo que hasta aquí se exponía. Esto es así, en principio, porque la misma magnitud del municipio permite incrementar las vías informales de relación y posibilita una comunicación, sin tantos filtros, más directa entre ciudadano y ayuntamiento. Por otra parte, es posible detectar una mayor presencia de problemas individuales en los momentos de contacto, formal o informal, del alcalde y de otros miembros del consistorio con los habitantes del municipio. Esto contrasta con el carácter más colectivo o asociativo que tenían estos contactos en las localidades de más de 50.000 habitantes.

Un instrumento bastante utilizado son las reuniones informativas con vecinos, aunque la periodicidad de estas reuniones y el grado de vinculación por parte del consistorio de los acuerdos tomados varíe mucho de ayuntamiento a ayuntamiento. También es muy frecuente la existencia de órganos de concertación o consenso de los ayuntamientos (a través de patronatos) con grupos de intereses de la localidad (como pueden ser comerciantes, entidades culturales o deportivas, etc.), donde los contactos se plantean de manera más formalizada.

Sólo uno de los ayuntamientos contactados había utilizado la vía de las consultas municipales para resolver ciertos temas polémicos o específicos. En ningún caso se habían realizado referenda. La posible creación de la figura del Defensor del Ciudadano o del Defensor del Pueblo a nivel local no se



rechazó en ninguno de los municipios consultados, pero todos expresaron la dificultad de encontrar la persona adecuada (como, de hecho, ha sucedido en uno de los ayuntamientos donde se ha reglamentado esta figura: todavía no se ha cubierto el cargo por la falta de la persona apropiada) debido a la especial sensibilidad política del cargo y la condición no partidista de su ocupante. En otros casos se consideraba que había bastante con una oficina de información adecuada, ya que el tamaño del municipio no exigía tantos «procedimentalismos».

La política de comunicación e información con los habitantes de la localidad mantiene, en los ayuntamientos de una dimensión media que se han entrevistado, buena parte de las pautas que siguen los ayuntamientos de poblaciones más grandes. En todos éstos se edita un boletín, que distribuyen entre la población, mientras que la utilización de la radio, como instrumento de comunicación, a pesar de ser desigual, es también muy generalizada. La experiencia en el ámbito televisivo es más reducida, aunque resulta sorprendente la rápida difusión de este potente medio informativo en la esfera local.

La existencia de la figura del jefe de prensa en los ayuntamientos entrevistados está menos generalizada que en poblaciones más grandes, pero su presencia en muchos consistorios indica que la preocupación por este tema está presente y tiende a generalizarse.

### c) *Municipios de menos de 10.000 habitantes*

En el caso de los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes, los mecanismos de participación destacan por su flexibilidad y falta de formalismo. Sobre todo si cuando se habla de participación se hace más referencia a la interacción y a la mutua influencia entre consistorio y vecinos que a un aspecto más formalizado o reglado. Existen, evidentemente, las posibilidades formales de intervenir en los plenos municipales de algunos municipios o de otras vías más o menos contempladas legamente; pero, en todos los casos, los entrevistados destacan que la práctica del contacto directo entre representantes y representados, favorecida por las dimensiones reducidas del municipio, posibilita un grado de comunicación y de participación en el proceso de discusión y debate de las decisiones municipales mucho más grande que las vías formales comentadas. Los ayuntamientos acostumbran mantener instancias de concertación con entidades o agrupaciones de todo tipo con el fin de organizar ciertas actividades, como fiestas o ferias, o para coordinar esfuerzos.

Ninguno de los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes consulta-

dos ha realizado referenda o consultas populares. Aquí, nuevamente, el contacto constante de representantes y representados parece que hace posible prescindir de estas vías más formales. Sólo en casos excepcionales o especialmente polémicos parece aceptarse esta posibilidad. En términos similares se expresaban los ayuntamientos en relación al tema del Defensor del Ciudadano. En algunos casos se planteó su creación, y la decisión al final resultó negativa. Parece «innecesario», «un impedimento burocrático más», o simplemente se calificaba de «retórica» su creación.

El tamaño reducido de la población no ha aconsejado, a pesar de todo, prescindir del inevitable boletín de difusión de la actividad local del consistorio. En cambio, la dimensión de la población sí que ha influido, probablemente, en el hecho de que son muy pocas las localidades donde funciona una radio municipal, y en ningún caso de los municipios contactados funciona una televisión local. Las funciones de relación con los medios de comunicación no han llevado tampoco a que se cree la figura del jefe de prensa, ya que estas funciones se desarrollan desde la misma estructura representativa y administrativa municipal.

## 2. *La descentralización*

Este es un tema que permite una doble lectura. Por una parte parece claro que la descentralización puede ser un buen instrumento para mejorar la gestión municipal y hacerla más efectiva, al acercar al ayuntamiento a los problemas y servicios que quiere o ha de asumir. Pero, por otra, la descentralización, al reducir la distancia entre administración y administrados, podría entenderse también como un instrumento que potencia la participación y hace más ágiles e intensos («menos burocráticos») los contactos entre esta periferia administrativa municipal y los vecinos. Una vez más, la diferencia de tamaño entre municipios hace variar mucho las coordenadas del problema de ayuntamiento a ayuntamiento. No se considerará aquí la experiencia más avanzada y significativa en este ámbito de la ciudad de Barcelona y su división en diez distritos, ya que, precisamente por sus especificidades, se le otorgará un tratamiento diferenciado más adelante.

### a) *Municipio más grande de 50.000 habitantes*

En los municipios de más de 50.000 habitantes que se ha tenido ocasión de contactar, el tema de la descentralización ya se ha planteado o bien está en proceso de hacerse. El mismo tamaño del municipio impulsa este proceso,

y en ciertos casos ayuda la existencia de barrios muy aislados o alejados del centro urbano. Muchos de ellos han iniciado la división en distritos y han comenzado a traspasarles competencias y recursos. Parece posible detectar ciertos problemas al hablar propiamente de descentralización, y, de hecho, en ciertos municipios se insiste en hablar de desconcentración.

En la mayoría de los casos, la experiencia descentralizadora se concreta en un traspaso de servicios sociales y culturales, la creación de una red de centros cívicos y asistenciales para el barrio, etc. Todas estas innovaciones todavía no han comportado, generalmente, la creación de *consejos de distrito* ni de fórmulas representativas específicas de los vecinos del distrito, a pesar de que se cuenta con la colaboración de grupos y entidades del barrio o distrito. A nivel administrativo, también se han buscado fórmulas que permitan agilizar los procedimientos y tramitación burocrática. Ciertos ayuntamientos destacan la importancia informativa-política de los distritos, que potencian la comunicación y, por tanto, el flujo formal-informal de la relación ayuntamiento-ciudadanos.

#### b) *Municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes*

El tema de la descentralización se plantea en los municipios de la franja poblacional entre 10.000 y 50.000 habitantes como un problema más secundario, que acostumbra ir ligado a la existencia en el municipio de más de un núcleo de población importante. En estos casos, si la importancia del núcleo lo justifica, se llega a dar una auténtica estructura administrativa autónoma con ciertos traspasos de competencias. También, entre los municipios más grandes de entre los contactados, se encuentran ciertas experiencias de creación de centros cívicos y servicios asistenciales por barrios. No se ha detectado, en cambio, ningún caso donde se planteen o existan instancias representativas propias de los barrios o núcleos del municipio.

#### c) *Municipios de menos de 10.000 habitantes*

Tampoco en los municipios de menos de 10.000 habitantes el tema de descentralización se plantea, generalmente, como una iniciativa de carácter político para mejorar la comunicación ayuntamiento-ciudadanos. La descentralización en estos municipios es más bien entendida como un instrumento para resolver los problemas que puede plantear la existencia de núcleos de población sin continuidad en la trama urbana central. Cuando se da este caso, la misma práctica ha impulsado la existencia de alcaldes pedáneos o de barrio, en muchos casos escogidos por la misma población del núcleo, los cuales funcionan normalmente en régimen de concejo abierto. Tienen incluso

hasta una cierta autonomía administrativa y financiera respecto al municipio central, que sirve como administración subsidiaria y de carácter más técnico. Hay que destacar que toda esta «práctica» parece producirse al margen de cualquier disposición legal, contando con el consenso de los afectados. Ciertos ayuntamientos se han planteado la posibilidad de crear responsables por barrio que potencien la comunicación con el ayuntamiento y permitan una política que se anticipe a los problemas de la población.

### 3. *Formas de organización y gestión*

Los ayuntamientos, aun teniendo una estructura formalmente establecida por la legislación vigente en materia local, mantienen prácticas y mecanismos de funcionamiento relativamente autónomos. Se ha querido superar así la aproximación estrictamente formalista en el tema de la organización y gestión municipal para conocer, en el caso de los municipios contactados, qué experiencias reales de dirección y decisión política funcionan y qué conclusiones se extraen después de estos diez años de democracia local.

#### a) *Municipios de más de 50.000 habitantes*

Dejando al margen la ciudad de Barcelona, que presenta una problemática propia, que más adelante se abordará, generalmente se constata como, en el campo de las decisiones políticas, la negociación entre las diferentes fuerzas presentes en el ayuntamiento se realiza previamente y al margen de las instancias públicas y formales previstas. Las comisiones informativas de la comisión municipal de gobierno (3) acostumbran ser el ámbito idóneo para encontrar los puntos de acuerdo y de anticipar posibles puntos de conflicto. Sólo los temas con más trascendencia política-electoral, o aquellos en los que hay voluntad de hacer pública la posición de las diferentes fuerzas políticas, son objeto de debate en el pleno municipal.

Lógicamente, la existencia o no de un gobierno municipal con mayoría absoluta hace variar la importancia del Pleno, ya que el hecho de gobernar

---

(3) Según regula la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, artículos 45 y siguientes, en los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, y en los de menos, cuando así lo acuerde el Pleno o cuando se fije en su reglamento orgánico, existirá una comisión de gobierno del municipio que asistirá al alcalde en sus funciones, además de ostentar las competencias que se le deleguen o le sean atribuidas por ley. Su composición será fijada por el alcalde de acuerdo con lo que la ley regula. En los municipios de más de 20.000 habitantes, y en otros potestativamente, se constituirán comisiones informativas para el estudio y dictamen previo de los asuntos que se han de someter a aprobación del pleno o de la comisión de gobierno.

con mayoría relativa hace que las sesiones plenarias tengan una carga política superior. Este aumento de importancia del Pleno es en detrimento del papel que generalmente desempeñan las comisiones informativas en los ayuntamientos donde hay mayoría absoluta de un partido. Resulta también bastante habitual y significativo que la sección del partido en la localidad tenga un peso muy pequeño en la vida del consistorio, si se exceptúan los momentos de tensión política general, los períodos electorales o los casos en que se produce alguna división interna del partido.

La estructura administrativa municipal —que, como es bien sabido, implica la existencia de ciertos cargos ocupados por miembros de los cuerpos nacionales (secretarios, interventores, depositarios...)— no parece haber comportado excesivos problemas a los órganos municipales de gobierno, superada una primera etapa de mutua desconfianza. Si en los primeros momentos de funcionamiento de los ayuntamientos democráticos se detectaron ciertos problemas y tensiones en algunos municipios, la misma experiencia y el trabajo conjunto ha ido comportando una mejor adaptación.

No se ha introducido hasta ahora en ninguno de los municipios de más de 50.000 habitantes consultados la figura del gerente, a pesar de que esta figura existe en ciertos institutos municipales o patronatos. En general, se considera satisfactorio el esquema dual de político-concejal responsable del área y de jefe de área implementador por debajo del concejal. Este modelo comporta generalmente una intensa profesionalización del concejal que se dedica totalmente o en gran parte a la tarea del gobierno municipal. Así, la profesionalización se está configurando como una característica del nuevo sistema de gobierno local en Cataluña y España, especialmente en los municipios medianos y grandes. Es esto un rasgo diferenciador respecto a otros países donde la actividad municipal es una parte de la dedicación del electo local, el cual distribuye su tiempo entre el municipio, la ocupación profesional, la actividad del partido o la actividad política en otros ámbitos (diputados, cargos regionales, ministros, etc.).

La existencia de cargos de confianza política, presentes hasta hace poco en todos los municipios contactados, no parece gozar de mucho consenso. En ciertos ayuntamientos se ha decidido eliminar esta figura y cubrir todas las plazas por concurso-oposición. En otros se acepta como un mal menor, y una mayoría continúa considerando imprescindible su existencia.

Se quiso también conocer la opinión de los ayuntamientos consultados sobre la forma de elección del alcalde y sobre el denominado «presidencialismo» que parece caracterizar su papel en la estructura de gobierno municipal. Las opiniones recogidas indican que esta imagen puede existir tanto debido a las previsiones legales como a la misma idiosincrasia del cargo y por la

tendencia a personalizar el ejercicio del poder. Pero, al mismo tiempo, los entrevistados destacan que la práctica municipal lleva, a menudo, a una delegación constante de las competencias del alcalde en otros concejales, manteniendo incluso el alcalde una cierta «reserva» de poder que se considera generalmente beneficiosa para controlar momentos de crisis y conflicto.

En cuanto a la forma de elección, las opiniones tienden generalmente a manifestar su acuerdo con el actual sistema de designación, ya que, por una parte, permite centrar la atención en los cabezas de lista y al mismo tiempo posibilita la formación de equipos sólidos de gobierno. Algunos ayuntamientos indicaban la necesidad de avanzar en experiencias de más participación en la elaboración y selección de candidatos (se citaba la expresión «listas abiertas» como un ejemplo de esta línea) o abrir vías a sistemas que facilitasen la obtención de mayorías suficientes de gobierno («vía francesa») (4).

#### b) *Municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes*

Si se exceptúa algún caso muy específico, el mecanismo de toma de decisiones en los ayuntamientos consultados de esta franja de población no presenta excesivas diferencias con las que ya se han reseñado para los ayuntamientos más grandes. El centro de debate y decisión política es la comisión de gobierno, mientras que el pleno mantiene su papel formal, que sólo asume protagonismo en momentos muy importantes, en el debate de temáticas muy decisivas o en situaciones políticamente conflictivas. Resultan también importantes las comisiones informativas por áreas, ya que, aunque formalmente no tienen competencias decisorias, acostumbran asumir buena parte de las decisiones municipales. Tampoco podemos decir, con alguna excepción, que el papel de las agrupaciones locales de los partidos sea muy importante en los ayuntamientos consultados.

Algunos de los ayuntamientos entrevistados cuentan con la presencia de un gerente, que asume la coordinación de tareas y que goza de la confianza directa del alcalde. Otros municipios consideran que la designación eventual de un gerente podría ser un elemento positivo, aunque en ciertas ocasiones se plantea el coste excesivo que podría implicar. En general, de las entrevi-

---

(4) A pesar de que en este campo se detecta una cierta confusión, se supone que cuando los entrevistados hablaban de «listas abiertas» hacían referencia a la posibilidad que debería de tener el elector de escoger entre diferentes listas; aun así, no se puede excluir que algunas veces se hiciese más bien referencia a que las listas no fuesen bloqueadas, es decir, a que se pueda variar el orden dentro de la misma lista. La referencia a la «vía francesa» quiere poner de relieve la posibilidad de hacer dos vueltas electorales para potenciar la formación de mayoría más sólidas.

tas se ha obtenido la impresión de que la existencia del cargo de gerente profesionalizado parece acogerse mejor en estos municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes que entre los más grandes. En los ayuntamientos consultados se ha podido recoger la impresión de que las relaciones con los cuerpos nacionales son correctas después de una primera fase de rodaje. La presencia de cargos de designación política varía de municipio a municipio, aunque, en líneas generales, su existencia se acepta como inevitable y necesaria.

Las preguntas sobre las responsabilidades del alcalde y las formas de elección obtuvieron respuestas similares a las ya comentadas para los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes. En general, se considera positivo que el alcalde mantenga una posición política y competencial preeminente, aunque en la práctica delegue muchas de sus competencias a los concejales. La forma de elección no merece muchos comentarios, con pequeñas referencias a la bondad de la fórmula utilizada por la Ley Municipal de 1934 o la posibilidad de utilización de «listas abiertas».

### c) *Municipios de menos de 10.000 habitantes*

Los municipios de menos de 10.000 habitantes no son ninguna excepción en los mecanismos de toma de decisiones ya reseñados en los otros niveles de municipios. El centro decisional efectivo es la comisión de gobierno, y el Pleno sería su instrumento de ratificación formal, con la excepción, inusual, de temas conflictivos o de significación política especial. Las agrupaciones locales de los partidos tampoco tienen un excesivo protagonismo, aunque las dimensiones de la población hace que haya muchas coincidencias personales entre grupo municipal y dirección local del partido.

Ninguno de los ayuntamientos contactados dispone de un gerente. Las razones aducidas fueron el coste excesivo o la falta de necesidad, ya que, de hecho, entre el alcalde y, en ciertos casos, el secretario ya cubren la posible tarea gerencial y de coordinación. En este sentido cabe mencionar que las relaciones entre la línea político-representativa y el alto funcionario parecen generalmente positivas, aunque en ciertos municipios estaría bien vista una mayor responsabilización por parte de los secretarios.

En cuanto al posible presidencialismo del alcalde y de la forma de su designación, el balance que se puede extraer de las entrevistas es bastante coincidente con el ya expresado para otros tipos de municipios. Se mantiene la ambivalencia en cuanto a los poderes del alcalde, que se consideran positivos para resolver ciertas funciones, y que, por otra parte, van siempre acompañados de una importante delegación en otros miembros del consistorio. Parece posible detectar ciertas quejas en cuanto a la falta de adaptación de

la actual normativa del régimen local a los pequeños pueblos. La posición de los ayuntamientos contactados respecto a la forma de elección del alcalde parece coincidir mayoritariamente en considerar como positivo el actual sistema, aunque se manifiestan ciertas opiniones que querrían favorecer un mayor protagonismo popular («primarias», «listas abiertas», designación directa de altos cargos, etc.).

#### 4. *Un caso especial: descentralización y participación en la ciudad de Barcelona*

Después de años de debate y de la realización de numerosos estudios y consultas de todo tipo, el Ayuntamiento de Barcelona decidió, en 1984, en un clima de unanimidad y consenso largamente construido, instaurar una nueva división territorial de la ciudad que sirviese para «descentralizar decisiones y desconcentrar funciones; combatir desigualdades y desequilibrios; aumentar y mejorar los servicios y hacer más ágil su prestación; contribuir a la racionalización y tecnificación de la Administración por la vía de la globalidad de la gestión y de la proximidad al interesado, y desarrollar la participación, la comunicación y la cooperación de las entidades y de todos los ciudadanos» (Ayuntamiento de Barcelona, 1988, pág. 1). En esta declaración de objetivos se puede observar ya cómo la denominada descentralización de Barcelona tiene una multiplicidad de objetivos, donde se mezclan elementos de carácter político, como sería la voluntad de incrementar la participación y el contacto ayuntamiento-ciudadanos, y elementos de carácter técnico o de gestión, como demuestran las referencias a la racionalización de la Administración local y la mejora de las prestaciones de servicios.

La división de Barcelona en diez distritos responde, así, pues, a la voluntad de conseguir estos objetivos, en la perspectiva de crear una situación en la que «la relación normal del ciudadano con el ayuntamiento se haga mediante el distrito» (Ayuntamiento de Barcelona, 1988, pág. 1). Este tendrá órganos representativos y de gobierno propios, concentrados en los denominados *consejos de distrito*.

El Ayuntamiento de Barcelona entiende este proceso como imprescindible, dada la magnitud del municipio, la tradición de ciertos barrios de la ciudad, los déficit y desequilibrios existentes y la voluntad política de consolidar y desarrollar la democracia municipal. Desde las máximas instancias de gobierno municipal, se afirma incluso que «descentralización y Juegos Olímpicos son dos retos prioritarios para el actual Ayuntamiento» (declaraciones del alcalde a la prensa el 10 de abril de 1983).



Ahora, casi cinco años después de la puesta en marcha de este proceso, se analiza en este apartado desde una doble perspectiva: por una parte se ha realizado un examen del volumen total de las competencias y recursos traspasado desde el ayuntamiento a los distritos, y por otra, se ha entrevistado, como fuente directa, a los responsables de los distritos a fin de conocer sus opiniones sobre esta experiencia.

Lo que destaca en primer lugar es que la «descentralización es hoy un proceso incompleto (...) un proceso en marcha, un debate abierto». Así lo afirma el mismo Ayuntamiento de Barcelona en el documento que trata de presentar el balance del período 1983-1987, y que es utilizado aquí como un trabajo de referencia (Ayuntamiento de Barcelona, 1988). Pero a pesar de todo, y al margen de las complejidades del proceso, se constata el volumen de decisiones administrativas ya tomadas y la importancia del camino hecho.

#### a) *Servicios y actividades descentralizadas*

En el documento antes mencionado se enumeran los servicios y actividades efectivamente descentralizadas a lo largo de estos años. Así se destaca cómo, en el ámbito de la gestión municipal, se han traspasado a los distritos servicios generales, como el Registro General o los certificados de residencia; servicios técnicos, como las licencias de obras menores y medias o las acciones de limpieza; servicios personales, con la creación de jefes de servicio por distrito, por temas, como los centros cívicos, centros de juventud o actividades de cultura. Por otra parte, se han puesto en marcha nuevas actividades y nuevos servicios en los distritos, como las oficinas de información en cada distrito o las brigadas polivalentes por distrito, los Consejos de Seguridad Urbana o la presencia de agentes de desarrollo local con tareas de animación socioeconómica. En cuanto a los recursos presupuestarios, los distritos han visto muy incrementados sus disponibilidades financieras a lo largo de estos cuatro años; se ha pasado de un volumen de gasto descentralizado en los distritos de 1.600 millones en 1984 a 4.320 en 1987, parte importante de los cuales son fondos de libre disposición por parte de la dirección política de los mismos distritos.

#### b) *Organización de los distritos y participación*

Los distritos tienen una estructura organizativa basada en la presencia de un presidente designado por el alcalde a propuesta del consejo de distrito. El presidente ha de tener la condición de concejal del consistorio barcelonés. El órgano representativo del distrito es el consejo de distrito. Está previsto

que el consejo de distrito sea escogido directamente por los vecinos del distrito (art. 12.2, Ayuntamiento de Barcelona, 1986), pero hasta que no se apruebe la nueva Carta Municipal de Barcelona, el consejo se forma proporcionalmente en función del número de votos obtenidos en el distrito por cada partido o coalición. El presidente, el vicepresidente y un máximo de cuatro miembros del consejo integran la comisión de gobierno del distrito. Existen asimismo comisiones de trabajo para temas como urbanismo y servicios personales. Con el fin de facilitar la relación de estos organismos con el movimiento asociativo del distrito, se han creado ficheros que censan las entidades ciudadanas y que permiten integrar estas entidades en los órganos consultivos y de participación de los distritos. Por otra parte, se ha querido potenciar la iniciativa ciudadana con la creación del programa «Haga de alcalde», que pretende dar a la participación un sentido de realización. Finalmente, en cada distrito hay mecanismos de participación o consulta más o menos formalizados, como son los libros de quejas o la posibilidad de celebrar referenda y consultas ciudadanas.

### c) *La situación de los distritos hoy*

Después de haber solicitado contactos con todos los distritos de la ciudad para conocer de cerca su valoración sobre esta experiencia, se ha podido contactar con los presidentes de nueve de los diez distritos, seis de ellos con mayoría de gobierno de izquierdas y presidente de distrito socialista y tres con presidente de distrito de la coalición CiU. A continuación se exponen las principales conclusiones de estas entrevistas.

De entrada, es preciso remarcar cómo no existe demasiada variación entre las opiniones sobre la experiencia descentralizadora en razón de la pertenencia a uno u otro partido, excepto en algunos temas puntuales. Más bien se constatan visiones diferentes debidas a las características propias de cada distrito, independientemente de la etiqueta política del presidente del mismo. Así, por ejemplo, las opiniones sobre el nivel de descentralización conseguido van desde los que consideran excesivas las competencias asumidas, y creen preciso ralentizar el proceso, hasta aquellos que hablan de vaciar de competencias al ayuntamiento. Otros ponen de relieve que se ha ido muy de prisa o que faltan recursos presupuestarios, de personal y de espacio para hacerse cargo con eficacia de las competencias traspasadas.

En cuanto a las relaciones con el Ayuntamiento, se constatan algunas quejas por parte de los distritos con mayoría «convergente», en el sentido de que se consideran discriminados por los escasos recursos de que disponen en comparación con otros distritos.

Parece claro que el Ayuntamiento ha destinado más recursos a aquellos distritos con más problemas acumulados, distritos donde actualmente tienen un claro predominio los socialistas. Algunos distritos se quejaban también de la falta de cualificación del personal que se ha traspasado desde el Ayuntamiento, de la excesiva fiscalización de la «Casa Gran» en ciertas competencias ya traspasadas, o en la existencia de numerosas duplicidades en este período de transición.

Respecto a los temas ligados a la participación ciudadana, se han encontrado notables diferencias entre aquellos distritos donde la presencia de barrios «históricos» permite una comunicación más fluida entre movimiento asociativo, vecinos y administración descentralizada y aquellos otros distritos de nueva construcción, que precisan de apoyo de centros cívicos u otros centros para ir vertebrando el cuerpo social y potenciar el diálogo. Aun así, desde las administraciones de distrito se acepta generalmente que el nivel de participación se puede considerar débil y que está casi siempre vinculado a temas puntuales y reivindicativos.

Muchos responsables de distrito manifiestan su insatisfacción por el funcionamiento en la práctica de las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana, ya que consideran que precisan de un cierto ajuste por su poca definición y excesiva amplitud. Existen coincidencias en señalar que son poco conocidas por los vecinos las vías de participación que existen. En este sentido, se remarca que puede que sean las comisiones de trabajo los instrumentos más útiles para los vecinos para participar en el proceso de decisión del Ayuntamiento, sobre todo en el caso de las comisiones creadas para resolver temas puntuales. Todos parecen estar de acuerdo con el hecho de que la relación Ayuntamiento-distrito-vecinos se realiza, prioritariamente, por medio del movimiento asociativo, y que la relación individual tiene menos importancia. Aun así, algunos presidentes de distrito se quejan de la poca asistencia de las entidades a las sesiones del Consejo Consultivo de Entidades, y son muy pocos los que se han planteado utilizar instrumentos como las consultas populares para conectar mejor con el distrito. El programa «Haga de alcalde» es considerado por todos como una vía positiva para canalizar las iniciativas ciudadanas. Las 382 iniciativas del último año y los más de 28 millones repartidos entre los 43 premios dan una idea de la importancia de esta herramienta para instrumentar positivamente el potencial de iniciativa de los distritos.

No parece que existan canales de comunicación específicos entre los distritos y los vecinos, aparte de las páginas de la revista municipal *Barcelona 10*, puestas a disposición de los distritos. Todos ellos consideran insuficiente esta vía, y muchos critican el hecho que este boletín tenga un planteamiento

global de ciudad y que los distritos dispongan de poco espacio. No hay experiencias de radios de distrito o de barrio y son muy pocas, y puntuales, las experiencias de emisiones de televisión de distrito. Se valora positivamente también la existencia de oficinas de información, muy utilizadas, por otra parte, por los vecinos.

Uno de los temas más conflictivos es la elección directa del Consejo de Distrito. Mientras que los presidentes de distrito, de mayoría convergente, expresaban un acuerdo unánime en relación al sistema de elección, entre los presidentes de distrito socialistas parecía que existían más reticencias. Conectando esto con un balance de estos años de descentralización, hay que añadir que si, en general, la impresión es positiva, a pesar de las improvisaciones y la poca preparación y dotación de los distritos para hacer frente al proceso descentralizador, se detecta en algunos presidentes de distrito socialistas un cierto temor en cuanto a que este proceso haga perder al ayuntamiento el control sobre parcelas importantes de poder, al otorgar una mayor presencia y relevancia a fuerzas políticas que, aun no dominando la alcaldía, puedan ejercer de contrapoderes desde los distritos. Todo esto plantea ciertos interrogantes sobre la evolución futura del proceso descentralizador.

## V. BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS

El trabajo realizado y la información disponible no permiten establecer conclusiones definitivas a las notas que forman este artículo: el proceso de cambio es reciente y no se han asentado todavía algunas prácticas ni son suficientemente evidentes sus resultados. Aun así, es posible hacer algunas observaciones con carácter de conclusiones provisionales, que han de ir precedidas de una reflexión de conjunto sobre el tema de gobierno local.

### 1. *Un debate pendiente: la reforma del mapa municipal*

La mayor parte de los países de la Europa liberal-democrática que han llevado a cabo una reforma del gobierno municipal en los últimos treinta años lo han hecho a partir de una revisión del mapa municipal, considerando que la mutación acelerada de las condiciones económicas, técnicas y culturales de la segunda mitad del siglo xx habían hecho perder mucho sentido a la demarcación municipal, que, a menudo, era anterior a la aparición del capitalismo e incluso del Estado moderno. Por tanto, una reforma —a veces drástica— del mapa municipal que revisara la dimensión de sus unidades parecía una condición indispensable para replantearse las formas de partici-

pación, el alcance y distribución de los servicios y, finalmente, la modernización efectiva de su gestión.

Es preciso decir que esta decisión política previa —que encontraba justificación en muchos estudios económicos, geográficos y politológicos— no ha sido recogida por las fuerzas políticas catalanas, a las cuales les ha faltado, probablemente, el coraje de enfrentarse con la cuestión. Los costes partidistas de una reforma del mapa municipal ha frenado no ya una simplificación radical del denominado «minifundismo» municipal, sino incluso una reducción moderada del número de municipios. Incluso en algunas manifestaciones municipalistas recientes se ha producido un cambio notable en el énfasis, de forma tal que las demandas de una reducción del número de municipios se han convertido en resistencias más o menos directas e incluso en llamadas a la prudencia para el tratamiento de la cuestión.

Desde un punto de vista politológico, no nos extraña esta reacción, que responde a los reflejos de autoconservación de toda la organización, reforzado ahora por la constitución de una «clase política local». Sólo un pacto consensuado entre las fuerzas políticas capaces de moderar sus intereses inmediatos haría posible un tratamiento renovador de la cuestión, tal y como ha sucedido en otros lugares.

De hecho, se ha producido un ligero incremento de la cantidad de municipios en la década 1979-1989, invirtiendo la muy lenta tendencia, pero persistente, en su disminución. Así, pues, en Cataluña se mantiene un mapa municipal extraordinariamente fragmentado, que, por otra parte, no es muy diferente del que presentan otros países (Francia, Italia), que tampoco han emprendido una verdadera reforma del gobierno local.

Este mapa municipal, tan fragmentado y tan desigual, condiciona fuertemente el enfoque que se ha de dar a las grandes cuestiones de gobierno local: participación, prestación de servicios y eficacia en la gestión. Y, en algunos aspectos, impide poner las bases para una solución de este problema a corto plazo. La inclusión en Cataluña de unos entes intermedios —la comarca— sin ninguna reforma municipal importante de la demarcación municipal planteará probablemente más problemas que los que resolverá.

## 2. *La democracia local: «partidificación», rigidez, políticas de comunicación «versus» participación y débil presidencialismo*

En cuanto a la participación democrática, la reivindicación «ayuntamientos democráticos» durante la transición condensaba la propuesta de sustituir

un gobierno municipal delegado del poder central y monopolizado por grupos o individuos que ocupaban posiciones de fuerza por un sistema que permitiese la plena intervención ciudadana en la administración de los asuntos locales. Esta intervención no debía producirse únicamente por la vía de la democracia representativa, sino que tendría lugar también mediante el recurso a expedientes de democracia directa.

La creciente adscripción partidista de las candidaturas a las elecciones locales —forzada en parte por la misma legislación— no se ha traducido generalmente en una implantación territorial más sólida de los partidos o en un aumento de su militancia. Los partidos se comportan también a escala local como «partido de electores» más incluso que como «partido de militantes». Los electores, por su parte, han intervenido en la competición electoral con tasas de participación inferiores a las de las elecciones generales, pero superiores a las autonómicas y sensiblemente proporcionales a las que se dan en otros países.

El resultado de la «partidificación», que intentaba sustituir la relación de sumisión «cacique local-ciudadano» por una forma de acción participativa, ha representado, en muchas ocasiones, otro modelo de relación igualmente desigual, que se basa en la expropiación de la influencia sobre el gobierno por parte de los políticos profesionales.

Esta dinámica se ha reflejado en un cambio en el discurso municipalista de las elites de los partidos: las alusiones a procedimientos de «intensa» participación o no estrictamente electoral han ido desapareciendo de los programas de los partidos. Los responsables de la vida municipal no le ven, en general, viabilidad y, o bien reprochan a la ciudadanía su escasa disposición a otros tipos de formas de intervención no electoral o bien las consideran perturbadoras del esquema representativo.

El ansia participativa que existía en un principio se ha convertido —en este mismo discurso municipalista— en política de comunicación y, a veces, de imagen. La información —más que la participación— es la preocupación de los titulares del gobierno local, especialmente en poblaciones medias y grandes: gabinetes de prensa, boletines municipales, emisoras de radio, campañas informativas. La interrelación gobierno-ciudadano se produce casi en una dirección: del gobierno local al ciudadano. Y deja poco espacio formalizado —aparte de los contactos no reglados, practicables sobre todo en núcleos medios y pequeños— a la relación bidireccional, que sería la base de una participación más directa.

Una segunda pista sobre la evolución de la teoría y la práctica de la participación se dibuja en el seno del sistema institucional local. En el interior de los ayuntamientos se ha ido consolidando el esquema dualista gobierno-

oposición, en vez del esquema coalición-consenso. De esta manera, las posibilidades de participar —incluso por vía representativa— quedan disminuidas. En el análisis de la función del concejal, de la información de que dispone, de la actividad que desarrolla y de la dedicación al cargo, se ha puesto de manifiesto que la divisoria básica era la que situaba al concejal en el gobierno o en la oposición (VALLÉS, BOSCH, 1988).

Igualmente, el modelo gobierno-oposición viene reforzado por la tendencia «presidencialista» del gobierno municipal, que la Ley de Bases de 1985 ha estimulado con la creación de la comisión de gobierno, designada por el alcalde, que viene a sustituir a la comisión permanente, de inspiración más «conciliar». Se trata, en realidad, de un modelo de «débil presidencialismo». Esto es así porque la tendencia hacia este modelo se ve obstaculizada por la lógica proporcionalista del sistema electoral local, que —a pesar de algunos límites— abre las puertas a una fragmentación relativamente alta de la corporación local. Esta contradicción se convierte en disfunción y elemento de bloqueo de la capacidad de decisión política del ayuntamiento, porque entran en conflicto la dinámica dualista-presidencialista, que es alérgica a la constitución de coaliciones, y la función representativa, que pretende un sistema electoral proporcional.

Se puede afirmar, en conclusión, que el ansia de participación democrática en el gobierno local, expresada por las elites de la oposición organizada en el movimiento asociativo del tardofranquismo, se ha convertido en afirmación y consolidación de las formas de democracia representativa tradicional, con posición eminente de los partidos-aparato y con un cierto desequilibrio creado por contradicciones entre la lógica de la representación proporcional y la dinámica dualista de un modelo «presidencialista» inacabado.

### 3. *La organización local: las dificultades por adaptarse a una demanda de servicios renovada y ampliada*

La preocupación por una prestación de servicios más abundante a los ciudadanos se ha traducido en una expansión de la actividad municipal, especialmente en los núcleos medios y grandes, y esto ha tenido efectos importantes en la estructura administrativa y de gestión de los mismos ayuntamientos.

Pero esta expansión —en cantidad y calidad— ha sido bastante desigual en su distribución territorial, a pesar de los esfuerzos de compensación realizados. Ya se ha comentado anteriormente la limitación inicial que representa la fragmentación y la diversidad del mapa municipal catalán, que ge-

neralmente perjudica tanto a los habitantes de los núcleos pequeños, afectados por una despoblación creciente, como a los vecinos de núcleos de crecimiento más intenso y acelerado. En general, el gobierno local ha hecho un esfuerzo de primera magnitud no solamente para asegurar y mejorar los servicios que debía prestar por mandato legal, sino también para ofrecer servicios voluntarios de todo tipo (asistenciales, educativos, deportivos, culturales, recreativos, etc.), entre los cuales destacan, a menudo, las iniciativas de promoción económica y protección laboral, que parecían reservadas al Estado. Este esfuerzo ha tenido repercusiones financieras y organizativas de envergadura.

En efecto, la exigencia de nuevos servicios ha obligado a una reconsideración de la organización municipal, necesitada de recursos humanos y formas de actuación imprevistas en la etapa anterior. El reclutamiento de profesionales especialistas sin cultura administrativa previa y sus formas de actuación y de relación con los centros de decisión municipal ha provocado a menudo desajustes en la organización y prestación de los servicios, tal y como se verá en el apartado siguiente. Estas dificultades se han visto incrementadas por la crisis económica de los años setenta, que ha multiplicado el efecto de antiguos déficit sociales, mientras que se reducían los recursos disponibles.

No obstante, es posible afirmar que, en términos generales, el esfuerzo del gobierno local ha sido percibido y valorado positivamente por la ciudadanía, tal como puede detectarse por la continuidad en el cargo de muchos de los gobiernos municipales. Parece como si la fuerte presión social de la ciudadanía sobre sus ayuntamientos, con el fin de reclamar más prestaciones, fuese acompañada a menudo de una cierta comprensión cuando los servicios se muestran insuficientes por falta de recursos. En cierta manera, el ciudadano parece reconocer la posición subordinada y dependiente del gobierno local respecto al gobierno estatal, e incluso autonómico, en cuanto a la disponibilidad de recursos y capacidad para responder a las necesidades locales.

Para concluir, puede decirse que, desde este punto de vista, el gobierno local ha iniciado —mucho más tarde que en otros países— la marcha hacia un cierto modelo de «municipio del bienestar», y que en esta marcha ha topado no solamente con los límites circunstanciales de la crisis económica de los años setenta, sino también con los límites estructurales propios del gobierno local y de los recursos de que dispone. Si el cambio de ciclo económico incidirá sobre estas tendencias es algo que habrá de ser examinado en el futuro.



4. *La gestión: reorganización de los recursos, mejora de la eficiencia, profesionalización de los políticos y politización de los técnicos*

El tercer eje en el que se han de centrar estas conclusiones es el del modelo de gestión adoptado por los ayuntamientos durante los últimos diez años. Es éste un aspecto sumamente importante, ya que, como se acaba de explicar, las dificultades de la situación preexistente y las demandas planteadas al gobierno local hacían urgente la revisión de los modelos de gestión en la Administración local heredados del pasado. A muchos electos locales, el mítico modelo «de empresa» parecía la inspiración para reformar la gestión rutinaria, poco controlada e ineficiente de la Administración local. Así, a pesar de los límites impuestos por la normativa administrativa, tanto en el campo de los recursos económicos como en el de los recursos humanos y de información, se intentan introducir nuevas técnicas: presupuestarias, informativas, de selección de personal, de evaluación de los resultados, etc.

En relación con los recursos humanos de los ayuntamientos predemocráticos, puede afirmarse que al inicio del período en estudio éstos eran generalmente insuficientes, con cualificación inadecuada, poco motivados y mal dirigidos; en una palabra: incapaces de afrontar las nuevas exigencias que el cambio de situación política planteaba. Resolver esta situación deficiente reclamó una especie de atención de los equipos políticos de los nuevos ayuntamientos democráticos. El resultado ha sido el incremento de efectivos y de la exigencia de cualificación y especialización, además de una dirección y gestión más efectiva. Ahora bien: estos cambios de la administración municipal han comportado también un doble fenómeno, particularmente visible en los ayuntamientos medios y grandes: la profesionalización del político-concejal y la politización del gestor profesional.

Buena parte de los concejales que ocupan posiciones de gobierno y la mayoría de los alcaldes —todos en los núcleos grandes y parte de los medianos— han optado por la dedicación completa o principal a la labor municipal. Las consecuencias de esta tendencia de profesionalización pueden ser importantes no sólo porque implican la dependencia económica de los cargos electos de la actividad política, sino también en la definición de modelos de relación entre político y administrador profesional.

Se comprueba así, en algún estudio parcial (VALLÉS, BOSCH, 1988), que la dedicación total o preferente a la labor municipal no siempre deriva tan sólo de la voluntad política de adoptar las líneas de gobierno, sino que a menudo ha perseguido realizar actividades directamente gerenciales o ejecutivas de las políticas concretas. La indefinición de la frontera entre el ámbito

propio del político y el ámbito específico del administrador profesional ha traído en muchas ocasiones disfunciones y problemas.

Por otra parte, la necesidad de cubrir los déficit de personal cualificado de la administración municipal ha llevado al reclutamiento de personal, al cual se le exigía una cualificación profesional acompañada, en muchas ocasiones, de fidelidad política a la mayoría gobernante.

En otros casos, la fidelidad política se antepone a la cualificación técnica cuando se trataba únicamente de controlar los rendimientos de una burocracia profesional poco efectiva.

La interposición de estos cargos entre los concejales y los funcionarios o trabajadores municipales no siempre ha sido pacífica y no siempre ha resultado finalmente un elemento coadyuvante en la mejora de efectividad de los servicios. En último término, la relativa proliferación de estas situaciones revela la ausencia de gestores profesionales adaptados a las necesidades actuales de la Administración pública y, en particular, del gobierno local.

##### *5. Perspectivas de futuro: la difícil evaluación del papel del gobierno local en un marco intergubernamental y político aún poco definido*

En la introducción de este artículo se comentaba que la democratización del gobierno local —como un proceso más complejo que el cambio institucional— había sido un proceso prácticamente simultáneo a la democratización del Estado, y además con la instauración de un poder político catalán. Este triple proceso habrá de ser considerado para señalar los esquemas de interrelación entre sistema político central, regional y local. No es éste el lugar para hacerlo en detalle ni están todavía a punto los análisis que permitan una interpretación más global.

La inserción de este estudio sobre el gobierno local en un esquema más general debería abordarse desde dos perspectivas: una, de carácter más operativo, al observarse que la acción de un gobierno local es constantemente tangente o integrada en la acción del gobierno regional o central. La necesidad de analizar el modelo de relaciones intergubernamentales que aparece y las posibilidades de modificarlo o sustituirlo es más importante, a veces, que los análisis de distribución formal de competencias y recursos, donde el estudio se detiene a menudo en una aproximación estrictamente jurídica.

La segunda perspectiva, de alcance más teórico, debería insistir en afirmar que el gobierno local sólo puede ser entendido en el conjunto de un sistema político global, del cual es parte dependiente. Puede cuestionarse —y debe hacerse— si en realidad existe un poder político local si se en-

tiende como tal la capacidad de tomar decisiones sobre los problemas básicos que afectan a la comunidad local. Se ha afirmado que la magnitud y la extensión de estos problemas escapan a menudo a la capacidad local de influirlos y modificarlos. Las coordenadas de la situación vienen marcadas desde más allá del ámbito local, y éste se ha de limitar a aceptarlas. El margen de maniobra, así, pues, es mínimo, y en algunos casos de escasa incidencia efectiva sobre la situación real de los ciudadanos.

El estudio de la política local, en definitiva, sólo puede adquirir su plena significación en el contexto de un análisis del sistema político global. En nuestro caso, el sistema político global está todavía definiéndose. Y, por tanto, esta situación políticamente fluida hace que la labor de situar e interpretar el papel que corresponderá al gobierno local deba quedar, en buena parte, pendiente.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BARCELONA, AYUNTAMIENTO (1986): *Normes reguladores de l'organització del districte*, Barcelona.
- BARCELONA, AYUNTAMIENTO (1987): *Carta municipal. Estatut d'Autonomia i Constitució* (Documents de treball per a la Carta municipal, 5), Barcelona.
- BARCELONA, AYUNTAMIENTO (1988): *Descentralització municipal i participació ciutadana: síntesi de balanç, 1983-1987*, Barcelona.
- CANALS, RAMÓN M.; VIROS, ROSA (1984): *Les eleccions municipals a Catalunya, 1979 i 1983*, Equip de Sociologia Electoral de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona (mimeo).
- CANALS, RAMÓN M.; VIROS, ROSA (1988): *Les eleccions municipals de 1978 a Catalunya*, Equip de Sociologia Electoral de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona (mimeo).
- CAPO, JORDI y otros (1988): «La formación de una elite política local», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, Madrid, págs. 199-224.
- CARRERAS, FRANCESC DE; VALLÉS, JOSEP M. (1977): *Las elecciones*, Ed. Blume, Barcelona.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL (1980): «Comentarios a los artículos del Título VIII», en GARRIDO FALLA, L.: *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid.
- EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL (1981): *Atlas Electoral de Catalunya, 1976-1980*, Fundació Bofill, Barcelona.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, JAVIER (1983): *El origen del municipio constitucional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- NOHLEN, DIETER (1981): *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- VALLÉS, JOSEP M.; BOSCH, A. (1988): *Democracia local. La función política de los concejales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.