

QUARANTA ANYS D'ELECCIONS MUNICIPALS A CATALUNYA: NACIONALITZACIÓ ELECTORAL I ESTABILITAT POLÍTICA

Jaume Magre*

Resum

Aquest article analitza els quaranta anys d'eleccions municipals a Catalunya des de dues perspectives. La primera és la discussió acadèmica sobre la nacionalització del govern local. El concepte de nacionalització –o el seu complementari d'eleccions de segon ordre– remet al principi segons el qual les eleccions locals van adquirint progressivament una major similitud a les eleccions parlamentàries. Aquest punt de vista posa l'èmfasi en la integració vertical del nivell local en el sistema polític nacional i en la relació asimètrica entre tots dos nivells. La segona perspectiva és la de l'estabilitat política del govern local assolida al llarg d'aquests anys. El dubte que havia planat sobre el govern local durant la transició segons el qual aquesta seria una font d'instabilitat política és una hipòtesi que cal testar mínimament. Així, doncs, de manera complementària a l'anàlisi del comportament electoral s'ha estudiat, d'una banda, la permanència i la taxa de renovació dels alcaldes, i, de l'altra, la morfologia dels executius fruit de cadascun dels mandats consistorials.

Paraules clau: Eleccions municipals; govern local; eleccions de segon ordre; nacionalització; alcaldia; alcaldessa; alcalde; coalicions.

FORTY YEARS OF MUNICIPAL ELECTIONS IN CATALONIA: ELECTORAL NATIONALISATION AND POLITICAL STABILITY

Abstract

This paper analyses the forty years of municipal elections in Catalonia from two perspectives. The first is the academic discussion on the nationalisation of local government. The concept of nationalisation, or its complement of second-order elections, refers to the principle by which local elections gradually increase in similarity to parliamentary elections. This perspective stresses the vertical integration of the local level in the national political system and the asymmetrical relationship between the two levels. The second perspective is that of the political stability achieved by local government over these years. During the transition, concerns were raised about local government, as some considered that it would be a source of political instability. This is a hypothesis that should be tested minimally. Therefore, complementary to the analysis of electoral behaviour, the paper examines the tenure and turnover rate of mayors, and the composition of the governments resulting from each town council mandate.

Key words: Municipal elections; local government; second-order elections; nationalisation; mayor's office; mayor; coalitions.

* Jaume Magre i Ferran, professor titular de ciència política a la Universitat de Barcelona, director de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, director del Grup de Recerca en Estudis Locals (2017 SGR838) i coordinador del Projecte Ministeri *La nova arquitectura local: eficiència, dimensió i democràcia*. jmagre@ub.edu.

Article rebut el 10.10.2018. Avaluació cega: 19.10.2018 i 23.10.2018. Data d'acceptació de la versió final: 5.11.2018.

Citació recomanada: Magre i Ferran, Jaume (2018). Quaranta anys d'eleccions municipals a Catalunya: Nacionalització electoral i estabilitat política. *Revista Catalana de Dret Públic*, (57), 51-71. DOI: [10.2436/rcdp.i57.2018.3230](https://doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3230).

Sumari

1 Introducció

- 1.1 Quaranta anys d'eleccions municipals a Catalunya: estat de la qüestió
- 1.2 Els canvis demogràfics i la planta municipal en el govern local català
- 1.3 Les modificacions del sistema electoral al llarg de quaranta anys

2 El comportament electoral a les eleccions municipals: nacionalització vs. localisme

- 2.1 La participació a les eleccions municipals
 - 2.1.1 La participació electoral: Catalunya vs. Espanya
 - 2.1.2 La participació electoral: eleccions al Congrés vs. eleccions municipals
- 2.2 Els resultats electorals a les eleccions municipals
 - 2.2.1 Nacionalització i competitivitat electoral: eleccions al Congrés vs. eleccions municipals

3 L'alcalde a Catalunya: estabilitat i renovació

- 3.1 La duració del mandat d'alcalde
- 3.2 La taxa de renovació

4 Els executius municipals al llarg de quaranta anys: extensió i morfologia

- 4.1 L'extensió del fenomen coalicional
- 4.2 La morfologia dels governs de coalició
 - 4.2.1 El nombre de socis coalicionals
 - 4.2.2 Els eixos de competència i la formació dels executius municipals

5 Conclusions

6 Bibliografia

7 Annexos

1 Introducció

Malgrat el paper creixent dels governs subnacionals en moltes democràcies contemporànies i el desenvolupament de sistemes de governança multinivell, el coneixement sobre les eleccions locals és sorprenentment fragmentat i poc extens. No és una característica pròpia de Catalunya, sinó que és un tret distintiu de la majoria de països del nostre entorn. Tampoc han proliferat a Europa els estudis del personal polític local sorgit de les eleccions municipals. Després d'uns anys noranta molt fructífers quant a la producció científica, el corrent acadèmic d'estudi de les elits sofreix una lenta desaparició a mesura que les reformes dels sistemes electorals municipals s'han anat succeint a Europa. Només els últims anys aquesta tradició ha tingut un nou impuls gràcies als estudis transnacionals sobre els alcaldes europeus (Heinelt *et al.*, 2018) i els regidors (Egner *et al.*, 2013), i s'han pogut analitzar les percepcions de la democràcia, la legitimitat, la responsabilitat i la representació de les elits locals en el context canviant de la democràcia local a Europa. Sigui com sigui, tant a Europa en general com a Catalunya en particular els estudis sobre les eleccions són escassos. Aquest article no té cap voluntat de fer front a aquest dèficit; senzillament pretén posar al dia algunes de les discussions acadèmiques sobre les eleccions municipals.

Organitzarem l'article en quatre apartats. El primer té la intenció de proposar un breu estat de la qüestió de la recerca que s'ha dut a terme sobre les eleccions municipals a Catalunya i també de mostrar les diferències que al llarg d'aquests quaranta anys s'han produït en l'univers d'estudi que ens ocupa: els municipis. Desgraciadament, ens haurem de centrar només en els aspectes demogràfics i de planta municipal. Aquest primer bloc es completa amb una descripció de les principals modificacions del sistema electoral municipal. El segon apartat fa referència al comportament electoral dels ciutadans en les eleccions municipals, i, concretament, a la discussió sobre el grau de nacionalització de les eleccions municipals. Els apartats tercer i quart se centren en l'estudi de la figura de l'alcalde i de la morfologia dels executius que s'han constituït després de cada elecció. En ambdós casos s'analitzaran en termes d'estabilitat política i com a complement de la discussió teòrica sobre la nacionalització de les eleccions municipals.

1.1 Quaranta anys d'eleccions municipals a Catalunya: estat de la qüestió

Deixant al marge els estudis de les eleccions municipals de caràcter històric, sobretot de l'època republicana —entre els quals l'obra més ambiciosa és *l'Atles electoral de Catalunya durant la Segona República* (Vilanova, 2005)—, els treballs sobre els comicis locals a Catalunya del període democràtic han tingut una presència escassa entre les recerques sobre el govern local. El nombre de municipis, la disparitat del territori i la dificultat associada a la grandària poblacional, probablement, n'han desincentivat l'anàlisi. Són pocs els treballs que utilitzen sèries temporals per al seu estudi (Vallés *et al.*, 1995) i encara menys els que tenen una certa voluntat de teorització (Capo, 1991; Delgado, 2010). Destaquen, en canvi, les recerques d'eleccions concretes, sobretot de les primeres convocatòries després de la transició democràtica (Canals, 1984) i dels comicis d'especial transcendència (Marcet *et al.*, 2008). Sigui com sigui, els estudis de les eleccions municipals a Catalunya no han aconseguit delimitar els aspectes que són propis d'aquest tipus d'eleccions i que, en el fons, les defineixen. Només els últims anys, seguint l'estela dels estudis de caràcter contextual amb forta presència en el panorama acadèmic internacional, s'han publicat recerques sobre el vincle entre mobilitat residencial i participació en les eleccions municipals (Magre *et al.*, 2016) i la relació entre la grandària poblacional i l'abstenció electoral (Vallbé *et al.*, 2017). Queda, doncs, un ampli marge per a l'estudi de les eleccions municipals com a àmbit diferenciat de la resta de comicis.

Lligats a les eleccions municipals, els estudis sobre l'elitisme polític local han tingut una certa presència acadèmica. Cronològicament, els primers estudis que tenen com a centre d'interès l'elit política local daten de principi dels anys noranta. Molt influïts per la tradició d'estudis locals a França, es van estudiar, en primer lloc, els regidors a partir d'una mostra dels municipis de Catalunya (Capo *et al.*, 1988) i, posteriorment, els alcaldes (Magre, 1999). L'aparell teòric de la tradició de la qual formen part aquests estudis posa en relleu el contingut sociològic lligat als centres d'extracció de les elits, en aquest cas, locals. El conjunt d'aquestes recerques va obrir un camp de recerca nou, però amb clares limitacions tant de caràcter metodològic com pel que fa als mateixos resultats.

Les investigacions van derivar lentament cap a l'estudi del funcionament de les institucions i, més concretament, dels ajuntaments, a partir de variables que mesuren l'estabilitat política centrades en la figura de l'alcalde. Les recerques sobre la durabilitat dels alcaldes en el càrrec, la moció de censura o la morfologia dels governs municipals són els principals eixos temàtics sobre els quals se centren les recerques al final dels anys noranta del segle passat (Magre, 1995; Martínez-Alonso *et al.*, 2000). Aquesta línia de recerca acaba de manera abrupta, i només recentment s'han publicat noves aportacions (Pano, 2018).

1.2 Els canvis demogràfics i la planta municipal en el govern local català

Entre els anys 1979 i 2018, la població resident a Catalunya ha experimentat un creixement de més del 20 %, de tal manera que ha passat de gairebé sis milions d'habitants a set i mig, és a dir, un guany de més d'un milió i mig de persones. La dinàmica de la població catalana mostra tres períodes ben definits amb ritmes anuals de creixement molt diferents. En primer lloc, l'etapa fins a l'any 1996, caracteritzada per un estancament demogràfic, en què la població creix en valors molt reduïts (un 2,5 % acumulat). Hi ha un segon moment en què es produeix una ruptura respecte a la dinàmica d'estabilitat anterior i s'anticipa l'important xoc migratori de la dècada següent. I, finalment, en el període 2000-2018 es produeix el 80 % de l'augment demogràfic d'aquestes quatre dècades i es presenta una taxa de creixement insòlita en la dinàmica poblacional dels països europeus més avançats: durant l'expansió econòmica té lloc un veritable *boom* demogràfic, i els residents a Catalunya creixen en un milió de persones a través del mecanisme indirecte de la immigració. Cal destacar el període de desacceleració iniciat l'any 2008, que culmina amb una reducció de la població a partir del 2011, una pèrdua neta d'habitants l'any 2014 i un relleu a partir de l'any 2016 (Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible, 2015).

Aquest increment poblacional es reparteix per tot el territori; tanmateix, en termes absoluts dues terceres parts es concentren a la circumscripció de Barcelona i, més concretament, a la conurbació de la ciutat comtal. A banda, a partir de l'any 2000 s'observa un augment de la mobilitat intrametropolitana, especialment cap a la regió metropolitana. L'any 2007 aproximadament un 15 % dels catalans vivien en un municipi diferent d'on havien viscut deu anys abans (Alberich, 2010). Durant aquests anys, la mobilitat intermunicipal de la població nacional —excloent-ne els immigrants estrangers— ha estat el factor principal que explica la redistribució de la població en tot el territori. Aquest moviment de ciutadans flueix des de la ciutat central (Barcelona) fins a la perifèria urbana, i des de les ciutats en general més grans cap a localitats més petites, provocat per un procés de suburbanització dins de l'àmplia regió metropolitana. Aquests moviments provoquen importants canvis en la participació electoral dels municipis receptors de la immigració autòctona resultat d'aquest procés de mobilitat residencial (Magre *et al.*, 2016).

Pel que fa a la translació d'aquest debat a la planta municipal de Catalunya, tot i la tendència europea a la reducció del nombre d'ens locals Catalunya s'ha mantingut al marge de les mesures favorables a la fusió municipal i ha avançat fins i tot en sentit oposat. Mostra d'aquest fet és que, a Catalunya, des del 1983 s'han creat tretze nous municipis —el darrer, l'any 2010, quan l'entitat municipal descentralitzada de la Canonja es va segreguar de Tarragona i es va constituir com a ajuntament— i setze entitats municipals descentralitzades. Davant la creació d'aquests vint-i-nou ens locals, en el mateix període de temps s'ha suprimit només un municipi. Fins ara Catalunya ha tendit més a la segregació i a la inflació, doncs, que a la unificació territorial.

El govern local català no s'ha modificat solament per l'aparició de nous municipis en el mapa català, sinó que gairebé la meitat de tots els municipis catalans —46 %— han canviat de tram de població en el qual es mantenen l'any 1979. La taula de contingència (vegeu la taula 1 de l'annex) mostra que la tendència és cap a la incorporació a trams més elevats. Concretament, una tercera part s'ha integrat a estrats superiors i un 12 % ha vist reduir la seva població i se situa en un tram inferior.

1.3 Les modificacions del sistema electoral al llarg de quaranta anys

El sistema electoral que s'aplica als municipis ha canviat relativament poc des de l'aprovació de la normativa electoral i des de les primeres eleccions del 1979. A més, les modificacions que s'hi han introduït no modifiquen en essència el funcionament del règim. Aquest fet pot resultar sorprenent si tenim present que la normativa que regula el règim local, entès de forma global, ha estat en discussió des de poc després de l'aprovació de la Llei de bases del règim local (en endavant, LBRL). Al llarg d'aquests anys, doncs, el sistema electoral

no ha constituït un element de discussió, amb l'excepció de l'elecció de l'alcalde. En determinats moments –i sovint de forma paral·lela a reformes en països dels nostre entorn europeu– s'ha plantejat la possibilitat d'una elecció directa de l'alcalde, amb l'objectiu de reforçar encara més aquesta figura, dotar-la d'elements d'estabilitat i garantir-ne un funcionament més executiu. A banda d'aquestes iniciatives, que finalment no es van materialitzar, només s'ha tractat el nombre de membres electes dels plens i, en aquest cas, en el marc de les tendències de restricció econòmica i de reducció de despeses vinculades a l'estructura política. Entre els diferents anuncis vinculats a la reforma del 2013, es va publicar la voluntat de l'executiu central de promoure una reducció de la grandària dels plens en un terç. Aquesta iniciativa, però, va tornar a quedar en el terreny dels comunicats de premsa i en cap moment es va poder veure cap articulat ni cap proposta concrets.

Més enllà de les reformes que es poden considerar menors, com les modificacions en matèria de cens electoral, dirigides a evitar l'empadronament fraudulent –l'elaboració del qual correspon als ajuntaments–, les principals modificacions del sistema electoral municipal afecten l'estructura territorial, el sufragi i la confecció de les candidatures.

Pel que fa a l'organització territorial, el règim de consell obert –fórmula singular d'aplicació en els municipis de població inferior a 100 habitants– va patir una reforma el 2011 a partir d'una modificació de la Llei orgànica 5/1985, del règim electoral general (en endavant, LOREG) que també va afectar la LBRL. La modificació suposa la supressió de l'exigència de funcionar en consell obert per als municipis amb menys de 100 habitants, si bé queda prevista com una alternativa per a aquells municipis que tradicionalment i voluntària funcionaven mitjançant aquesta fórmula i per a aquells altres que ho prefereixin per la seva localització geogràfica, la millor gestió dels interessos municipals o altres circumstàncies. En termes polítics, la modificació es va justificar per motius de funcionament de la institució. El fet que només fos triat l'alcalde i que els veïns actuessin com a ple efectiu generava problemes de funcionament pel que fa a les convocatòries i a l'assoliment de les majories necessàries. En qualsevol cas, l'aprovació d'aquesta modificació va suposar, a la pràctica, una dràstica reducció en el nombre de municipis que es regien mitjançant aquesta fórmula. De fet, si en el mandat 2007-2011 es van registrar dinou municipis que funcionaven amb aquest sistema a Catalunya, en l'actualitat aquest nombre s'ha reduït a un total de sis. D'acord amb la informació dels registres de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer, només els ajuntaments de Gisclareny, Figols, Senan, la Quar, Savallà del Comtat i Castell de l'Areny funcionen amb aquesta fórmula. Aquesta modificació té una repercussió indirecta en el nombre de candidats i, per tant, de vots preferencials en els municipis que tenen fins a 250 habitants: cada partit, coalició o agrupació podrà presentar una llista com a màxim de tres noms si el municipi té fins a 100 residents i de cinc noms si té entre 101 i 250 residents (Pano *et al.*, 2015).

Atenent al dret de sufragi, destaca els últims anys que s'ha produït un augment del dret de vot dels emigrants a les eleccions municipals. Aquest dret de sufragi s'estableix sobre la base de tres condicions: reciprocitat, reserva legal i aplicació a les eleccions municipals i al Parlament Europeu.

Finalment, i quant a la confecció de les llistes electorals, després de l'aprovació de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, l'addició de l'article 44 bis al text de la LOREG trasllada el principi general de presència equilibrada d'homes i dones en els llocs de responsabilitat a la composició de les candidatures en els diferents tipus de convocatòries. Les llistes hauran de tenir una composició equilibrada, de manera que en el conjunt de la llista els candidats de cadascun dels sexes suposin com a mínim el 40 %. Aquesta proporció també es mantindrà en cada tram de cinc llocs en la llista electoral. El que preveu l'article 44 bis d'aquesta llei no és exigible en les candidatures que es presenten en els municipis amb un nombre de residents igual o inferior a 3.000 habitants, per la dificultat que comporta el compliment efectiu d'aquest requisit.

Malgrat el canvi normatiu, la sèrie temporal mostra l'èxit molt limitat de la reforma: si bé el percentatge de dones que accedeixen al càrrec d'alcalde ha augmentat un 15 % des de les primeres eleccions municipals, encara representen menys d'una cinquena part de les alcaldies de Catalunya (vegeu la taula 2 de l'annex). Pel que a l'accés al càrrec d'alcalde, doncs, la incidència normativa és pràcticament imperceptible.

2 El comportament electoral a les eleccions municipals: nacionalització vs. localisme

Tradicionalment, la literatura acadèmica s'ha aproximat a les eleccions municipals des de dues perspectives contradictòries: des d'una òptica en la qual les eleccions municipals tenen una posició de rang inferior respecte a la resta de convocatòries electorals o, en sentit contrari, entenen que les eleccions municipals tenen una posició diferenciada de la resta. El principal corrent teòric que avala la idea d'unes eleccions amb menor rellevància política és el de les «eleccions de segon ordre» (Reif, 1997; Reif i Schmitt, 1980; Clark i Krebs, 2012), que, si bé no es va plantejar inicialment per a les eleccions locals, ha servit de marc referencial per a la seva anàlisi. La idea del segon ordre té vincles evidents amb el concepte de nacionalització del vot, que s'introdueix en la literatura americana dels anys setanta i que té molt predicament a Europa al llarg dels anys noranta. Aquest concepte remet al principi segons el qual les eleccions municipals van adquirint progressivament una major similitud a les eleccions parlamentàries. Fruit d'això, el comportament electoral que es deriva de la seva anàlisi agregada mostra la existència d'un cert grau de contagi de l'ambient nacional sobre el municipal. Aquest raonament teòric posa l'èmfasi en la integració vertical del nivell local en el sistema polític nacional i en la relació asimètrica entre tots dos nivells.

El segon enfocament apunta al fet que les eleccions locals són un tipus diferent de convocatòria electoral. Atesa la seva dimensió poblacional, es produeixen característiques i dinàmiques electorals particulars (Oliver *et al.*, 2012). Aquest corrent destaca, doncs, la variació horitzontal: les unitats locals difereixen substancialment entre si, i això provoca un conjunt de particularitats de les eleccions municipals que les separa de la resta de convocatòries.

2.1 La participació a les eleccions municipals

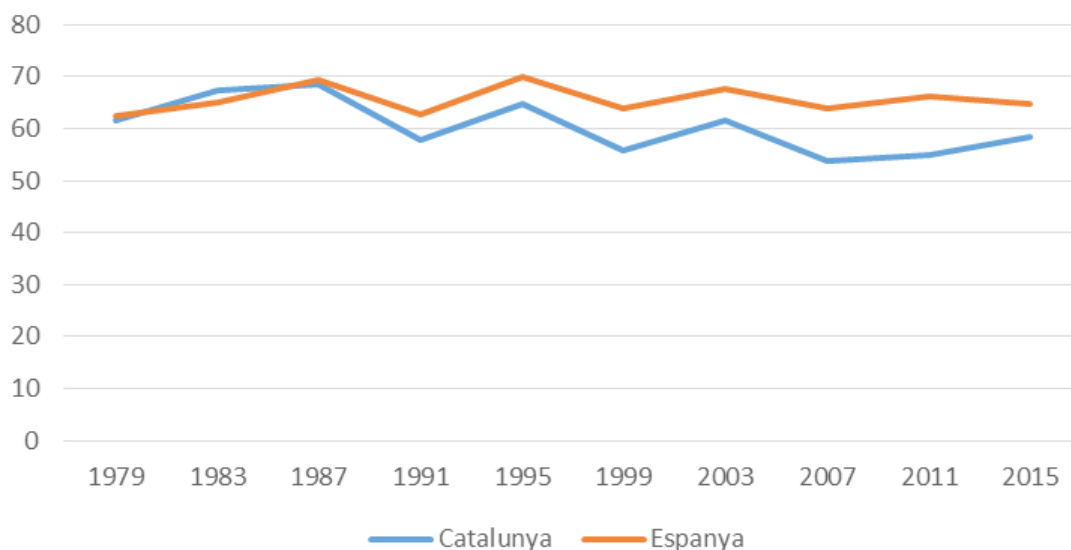
De manera general, la participació a les eleccions s'ha situat a l'entorn del 60 %, amb les excepcions dels anys vuitanta –moment en el qual se situa 10 punts percentuals per sobre d'aquesta mitjana– i de les eleccions de l'any 2007, que és la convocatòria amb una abstenció més elevada –46,1 %– de l'històric electoral de Catalunya. L'explicació a aquest moment s'ha de contextualitzar en un cicle electoral especialment poc participatiu que comença amb les eleccions autonòmiques d'un any abans i en qual es fa evident que l'esquema competitiu català s'ha fet més complex i no es pot explicar completament «pel vot oscil·lant de la sociovergència ni pels abstencionistes diferencials, sinó també per la falta de cristal·lització d'una oferta partidista que aglutini l'electorat nacionalista» (Marcet *et al.*, 2008: 4-7). Aquesta descripció és especialment exacta en els municipis grans de Catalunya, que són les localitats en les quals l'abstenció té més presència, fins a l'extrem que en les eleccions del 2007 a la ciutat de Barcelona no hi van participar ni la meitat dels ciutadans. Aquest petit *excursus* ens permet entrar en l'àmbit demogràfic de les eleccions.

Des del punt de vista poblacional, és interessant remarcar que, a mesura que s'han anat succeint les convocatòries electorals, la participació segons els trams de població ha anat divergint: des del 1987 en els municipis de menys població el percentatge de participació és recurrentment més elevat –si és possible– i, en canvi, els municipis de més grandària mantenen una posició depressiva, que només s'ha recuperat mínimament a partir de les eleccions del 2011. En aquest sentit, a tall d'exemple, si l'any 1979 la diferència percentual entre els trams poblacionals extrems –els més petits i els més grans– era de 7 punts percentuals, els darrers anys la diferència arriba als 20 punts percentuals. Veurem més endavant la transcendència d'aquest fet.

2.1.1 La participació electoral: Catalunya vs. Espanya

El gràfic número 1 confronta la participació mitjana a Catalunya i a la resta de l'Estat espanyol en cadascuna de les eleccions municipals, i mostra una estructura interessant que permet extreure'n com a mínim dues conclusions de caràcter general.

Gràfic 1. Participació mitjana a les eleccions municipals a Catalunya i Espanya. 1979-2015.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri de l'Interior.

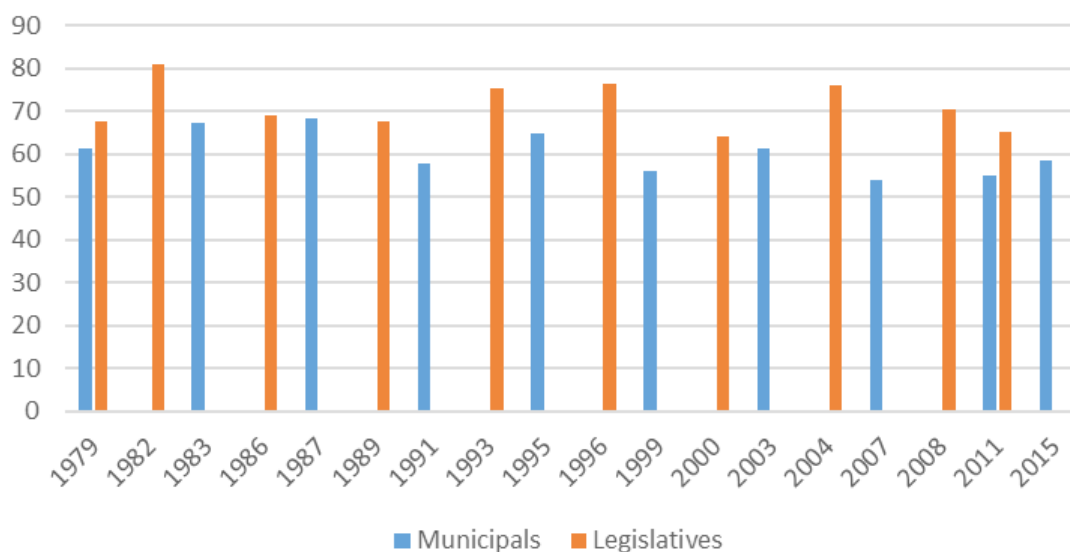
En primer lloc, fins a l'any 1987 el percentatge de participació a Catalunya i a l'Estat espanyol és pràcticament igual. A partir d'aquestes eleccions, les dues corbes es bifurquen i les diferències arriben a màxims de 10 punts percentuals a principi dels anys 2000. És una diferència notable, sobretot pel fet que l'any 1979 el punt de partida va ser exactament el mateix. Una primera explicació podria venir del fet que, excepte a les comunitats autònomes històriques, a la resta es fan simultàniament les eleccions municipals i les autonòmiques. La celebració contemporània d'eleccions a diverses institucions augmenta l'interès per votar i els nivells de participació. No és el cas: la mitjana de participació de les tres comunitats històriques –més enllà de Catalunya– s'adapta amb naturalitat a la participació mitjana de l'Estat espanyol, mentre que Catalunya es manté en una tendència depressiva respecte als valors de la resta de comunitats. No s'han dut a terme recerques que hagin respost a l'interrogant que suposa aquesta diferència percentual mantinguda en el temps. Sigui com sigui, el que sí que queda clar és que Catalunya manté un to depressiu quant a la participació electoral, que no és característica de les eleccions municipals sinó de la resta de convocatòries.

En segon lloc, malgrat les diferències en el percentatge de participació, les corbes mantenen una mateixa estructura. De manera iterativa des de les primeres eleccions municipals, les dues corbes mantenen una seqüència similar. Es tracta d'una primera prova de la nacionalització de les eleccions municipals a Catalunya? És difícil d'establir i són necessàries més evidències per determinar-ho, però, malgrat tot, si desagreguem els resultats per trams poblacionals, l'estructura de cadascuna de les corbes és –amb diferents nivells de participació– anàloga.

2.1.2 La participació electoral: eleccions al Congrés vs. eleccions municipals

Una segona estratègia per tal d'intentar descriure si el grau de nacionalització de les eleccions municipals és el marc conceptual adequat passa per comparar la participació en les eleccions locals i en les legislatives.

Gràfic 2. Participació mitjana a les eleccions municipals i generals a Catalunya. 1979-2015.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri de l'Interior.

Tal com mostra el gràfic numero 2, la participació a les eleccions municipals sempre és menor que a les eleccions generals. Excepte en les comptades ocasions en les quals la situació és de pràctic empat, tractades per parelles contigües cronològicament, les eleccions municipals sempre presenten una participació menor, malgrat que els ritmes participatius no sempre coincideixen. Les evidències, doncs, assenyalarien –amb molta precaució– que, atenent a la participació electoral, les eleccions municipals s’haurien de considerar de segon ordre i que, per tant, podríem parlar d’un cert procés de nacionalització.

Ara bé, les dades agregades que hem aportat fins ara poden amagar diferències considerables entre municipis de diferents trams poblacionals. És una discussió acadèmica important que versa sobre la unitat d’anàlisi -el ciutadà o el municipi- que cal utilitzar per explicar les eleccions municipals. La nostra posició en aquest debat és que són informacions igualment útils i que és necessari tractar les eleccions municipals amb els mateixos criteris que les eleccions legislatives, i també que és necessari tractar-les com si cada elecció municipal fos diferent, amb independència de la població de cada municipi. Fins ara hem tractat les dades de manera que la unitat d’anàlisi ha estat l’individu; la proposta ara és que aquesta sigui el municipi.

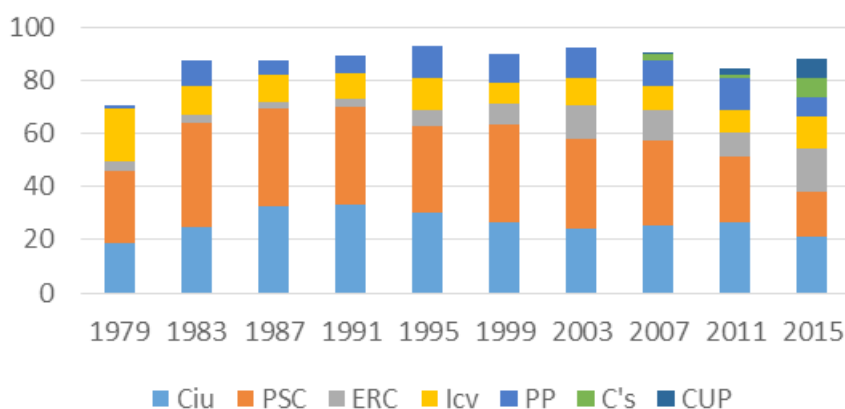
Fent-ho així, els resultats que obtenim donen una dimensió complementària als resultats anteriors. La proposta és classificar els municipis de cada tram poblacional segons si la seva participació és superior o inferior a la mitjana de les eleccions generals en el mateix tram (vegeu la taula 3 de l’annex). A partir d’aquesta estratègia metodològica, els resultats que apareixen són interessants: els municipis de menys població –fins als 1.000 habitants– s’han anat municipalitzant a mesura que s’han succeït els mandats consistorials. És a dir, en aquest tipus de localitats es vota més a les eleccions municipals que a les eleccions generals, la qual cosa és equivalent a dir que, en aquests municipis, les eleccions generals han deixat ser les més decisives per als ciutadans. No hem d’oblidar que una de les característiques que defineixen les eleccions de primer ordre és, precisament, el fet que els votants les considerin com un punt de referència. Per contra, en els municipis més grans –amb més de 10.000 habitants– la tendència ha estat la contrària: a mesura que s’han anat succeït els anys, la nacionalització s’ha incrementat. Així, doncs, de manera conclusiva, si mesurem el grau de nacionalització mitjançant la relació entre la participació a les eleccions legislatives i les municipals, aquesta no ha estat completa. Quan hi introduïm variables de caràcter contextual –com la dimensió de municipi–, la idea de nacionalització i contingut de segon ordre de les eleccions municipals queda matisada.

2.2 Els resultats electorals a les eleccions municipals

Després d'haver tractat la participació electoral com a indicador del grau de nacionalització de les eleccions municipals, utilitzarem un segon pronosticador per acabar de donar forma al concepte. En aquest cas, reprenem el debat a partir del grau de competitivitat i utilitzem novament els trams poblacionals com a estratègia contextual.

En primer lloc, i només a efectes d'emmarcar la discussió acadèmica, presentem els resultats de les eleccions municipals de les principals forces polítiques al llarg d'aquests quaranta anys. A primer cop d'ull, la sèrie temporal del gràfic 3 permet fer-nos una certa idea dels grans moviments electorals que poden descriure el període 1979-1995.

Gràfic 3. Percentatge de vots dels partits polítics a les eleccions municipals. 1979-2015.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya i del Ministeri de l'Interior.

Contraposant els resultats dels primers anys de democràcia local i les darreres eleccions, resulta evident l'increment de la fragmentació electoral que s'ha produït i que s'ha anat instal·lant lentament en l'escenari municipal. En el fons, el gràfic dibuixa bastant bé els períodes de la història electoral de Catalunya: després d'unes primeres eleccions constitutives, s'obre un interval d'estabilitat electoral caracteritzat per un predomini del PSC i, en menor mesura, de CiU. La suma dels dos principals partits del moment arriba a ser del 70 % dels vots a les eleccions del 1991 i, en tot cas, no han sumat mai menys del 60 %. Les eleccions del 2003 marquen l'inici d'un nou cicle electoral a Catalunya, que posa punt final al «model clàssic» i que es caracteritza per un major pluralisme, ja que partits menors en el sistema –fins al moment– tendeixen a jugar un paper més important i, consegüentment, es constata el debilitament progressiu però ineludible de les dues principals forces polítiques tradicionals, que en els darrers comicis electorals representen només una tercera part dels sufragis. L'esquema competitiu català, doncs, s'ha fet molt més complex: escenari de forta mobilitat, amb els partits que tradicionalment han dominat l'escena catalana en reculada i els partits menys forts enfortint-se, a més de l'aparició de noves forces amb possibilitats de créixer. Les raons que expliquen el canvi de model de sistema de partits van més enllà de les eleccions municipals i afecten tant els diferents electorats com les estratègies dels partits polítics. Així, les propostes d'explicació són múltiples: el relleu generacional dels votants dels dos principals partits ha anat desapareixent lentament (Bartomeus, 2018); la frontera entre CiU i ERC en l'electorat nacionalista, actor principal dels últims moviments electorals, ha variat sensiblement (Marcet, 2008: 4); els moviments del vot són l'expressió d'un elector diferent, amb un patró de tria més ampli, que no segueix les dinàmiques que han definit el vot a Catalunya els darrers trenta anys i amb moviments més erràtics i imprevisibles.

Quant al rendiment institucional dels resultats obtinguts per les diferents forces polítiques, la taula següent ens permet descriure adequadament l'evolució de la seva força institucional i, en el fons, el seu arrelament territorial.

Taula 1. Diferència entre vots i regidors dels partits polítics. 1979-2015.

	CiU	PSC	ERC	ICV- EUiA	PP	C's	CUP	Altres
1979	-15,7	17,3	1,7	14,6	1,0			-20,6
1983	-15,0	18,2	0,9	7,9	3,8			-18,0
1987	-20,6	16,1	0,1	6,6	2,9			-7,5
1991	-19,2	14,7	0,6	6,3	3,6			-7,8
1995	-20,6	12,6	0,0	7,4	6,8			-7,9
1999	-22,0	12,7	-0,4	4,4	5,5			-3,1
2003	-18,4	7,6	-2,0	5,7	7,1			-2,1
2007	-13,2	3,2	-6,1	3,9	6,6	2,2	0,4	1,6
2011	-15,9	1,4	-6,4	3,9	7,3	1,1	1,0	1,9
2015	-15,6	2,8	-10,1	7,7	5,0	5,5	3,0	-1,0

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya i del Ministeri de l'Interior.

És exemplificador d'aquests anys d'eleccions democràtiques que CiU –a través de les diferents sigles amb les quals s'ha presentat a les eleccions– hagi aconseguit sempre un percentatge més gran de regidors del que li pertocaria pel percentatge de vots aconseguits i que, per contra, el Partit dels Socialistes de Catalunya estigui en la situació contrària. En el primer cas, la diferència favorable als regidors és símptoma del l'arrelament convergent en tot el territori, i sobretot en els municipis de menys població. En canvi, tradicionalment el PSC concentra el seu vot en les zones més urbanes i amb més població de Catalunya. El cas d'ERC ens mostra com, a mesura que incrementa la seva penetració territorial, també veu millorar la posició en el binomi vots-regidors. En la darrera convocatòria, s'observa una capacitat de penetració significativa de forces els suports de les quals fins fa poc es concentraven en àrees molt específiques del territori. És el cas de les CUP, que han assolit una presència important en l'àmbit urbà metropolità, on fins no fa gaires anys eren un actor perifèric i fins i tot excèntric.

2.2.1 Nacionalització i competitivitat electoral: eleccions al Congrés vs. eleccions municipals

El domini dels partits polítics nacionals en l'escena política local està fora de dubte. Les forces polítiques nacionals es converteixen en els principals agents de nacionalització de la política local (Delgado, 2010: 27).

L'índex de concentració –la suma dels dos principals partits tradicionals, CiU i PSC– és sempre més elevat a les eleccions municipals que a les legislatives. Els únics episodis en els quals aquesta descripció no és certa són les eleccions que s'ha considerat que tenen un caràcter excepcional (1996 i 2004). La tendència –en l'acarament entre ambdós tipus de convocatòria– és cap a l'estabilitat, a excepció dels darrers anys, en els quals els dos grans partits s'ensorren i es fa més evident la seva resistència a les eleccions municipals. Aquesta estructura competitiva es reproduïx en tractar de manera separada aquests dos partits polítics i també a l'hora de desagregar-ne les dades per trams poblacionals (vegeu les taules 4 i 5 de l'annex). Es tracta, doncs, d'una característica que s'ha anat assentant al llarg dels anys i que dona consistència a la idea d'un govern local estable quant a la dimensió política. Reprendrem aquesta idea en els apartats posteriors d'aquest article.

De manera conclusiva, la nacionalització de les eleccions municipals està fora de dubte, sobretot en tractar els resultats dels principals partits polítics. Malgrat tot, si s'utilitzen dades de caràcter contextual –com la dimensió poblacional–, la idea d'una nacionalització dels comicis locals queda matisada: se'ns presenta un escenari diferent, en el qual apareix un univers local format per la gran majoria de municipis, que participen de manera significativa a les eleccions municipals i en els quals l'índex de concentració segueix aglutinant una majoria de sufragis, davant un món més poblat, nacionalitzat quant al sentit del vot i depressiu quant a la participació.

3 L'alcalde a Catalunya: estabilitat i renovació

En aquest apartat posarem en relleu el rendiment que ha estat capaç de produir el sistema polític municipal en termes d'estabilitat. Més enllà dels resultats electorals i de la seva implantació territorial, el que intentarem en aquest tercer bloc de l'article és determinar el grau d'estabilitat política a partir de la figura de l'alcalde.

Clàssicament, a l'hora d'analitzar un sistema polític des de l'òptica de l'extracció del seu personal polític, el nucli central de discussió és la dicotomia entre la renovació de les elits i el mínim de permanència en el càrrec que assegurí una gestió eficaç. Aquesta relació té un interès especial, ja que al llarg dels primers anys de la transició democràtica s'havia estès la idea d'un món municipal propici a la inestabilitat política. El gran nombre d'unitats municipals i el record del comportament convuls del govern local durant l'època republicana haurien abonat el dubte sobre el comportament madur de les elits polítiques locals i el funcionament regular de les institucions locals (Magre, 1999). Com veurem en aquest apartat, aquest dubte hauria quedat molt aviat resolt.

Descriurem el grau d'estabilitat política dels consistoris municipals catalans únicament a partir de dos indicadors: la longevitat electiva dels alcaldes i la taxa de renovació que s'ha anat reproduint al llarg d'aquests quaranta anys.

3.1 La duració del mandat d'alcalde

La longevitat electiva en el càrrec és un dels indicadors que més s'han utilitzat per mesurar tant l'estabilitat del sistema polític com el grau de professionalització de l'elit política, fins al punt que aquesta s'ha definit com un dels productes de la duració de les persones elegides en el càrrec corresponent.

Pel que fa al govern local català, si es té en compte tota l'elit local que ha estat alguna vegada alcalde –al voltant de 4.500 ciutadans–, la longevitat electiva mitjana al llarg d'aquests quaranta anys ha estat de 2,3 mandats consistorials, és a dir, pràcticament deu anys. En l'àmbit comparat no existeixen gaires estudis que ens permetin posar en relació aquesta permanència mitjana en el càrrec del batlle català amb altres figures anàlogues de països del nostre entorn amb una mateixa tradició politicoadministrativa. Les úniques recerques exhaustives es van dur a terme durant els anys noranta, lligades a les reformes del sistema electoral municipal i, més concretament, de la forma d'elecció de l'alcalde que s'estava introduint en una part important de països de la Unió Europea. Sigui com sigui, a França, per exemple, la longevitat electiva del *maire* s'ha situat clàssicament a l'entorn de nou anys, en una posició molt similar a la de l'alcalde català (Garraud, 1989: 48).

La taula posterior ajuda a descriure millor aquest valor mitjà i posa en relleu que el resultat produït al llarg d'aquests quaranta anys desfà, de manera definitiva, el temor existent els primers anys de la transició democràtica que el govern local fos una font d'inestabilitat política: de l'univers total dels alcaldes de Catalunya, gairebé el 60 % ha ocupat el càrrec com a mínim dos mandats consistorials, i una tercera part l'ha ocupat dotze anys, pel cap baix. A tall d'anècdota, encara es mantenen en el càrrec cinc alcaldes que van accedir a l'alcaldia a les primeres eleccions municipals; això passa als municipis d'Aguilar de Segarra, Fogars de la Selva, Granyanella, Torroella de Fluvià i Vilamòs.

Si es té en compte el principi que estableix Giovanni Sartori segons el qual el candidat elegit consecutivament durant tres mandats consistorials es transforma amb tota probabilitat en un polític professional *de facto*, fins i tot si no prové d'una carrera prèvia en el partit polític pel qual s'ha presentat (Sartori, 1992: 179), llavors es pot afirmar que el sistema polític municipal ha estat capaç de crear un conjunt notable de carreres polítiques estables en el temps, gairebé des dels primers moments de la transició democràtica.

Taula 2. Longevitat electiva dels alcaldes segons mandats consistorials. (N=4.416)

	Freqüència	Percentatge
1	1916	43,4
2	1109	25,1
3	628	14,2
4	364	8,2
5	180	4,1
6	123	2,8
7	45	1,0
8	34	0,8
9	12	0,3
10	5	0,1
Total	4416	100,0

Font: Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

3.2 La taxa de renovació

Estretament lligada amb la longevitat en el càrrec apareix la taxa de renovació. Tal com assenyalen Valerio Bellotti i Marco Maraffi, el nivell de renovació és una característica bàsica per definir el caràcter i el procés de professionalització de l'elit política local (Bellotti i Maraffi, 1994: 19). Aquesta variable adquireix una rellevància especial, ja que ha d'intentar fer compatible un cert reemplaçament amb una mínima permanència de les persones electes en el càrrec. En efecte, ha d'intentar compaginar un temps suficient en el càrrec per assegurar una gestió eficaç del territori, amb l'exigència democràtica d'una certa renovació dels òrgans electius. És en el difícil equilibri d'aquestes exigències de representativitat i arrelament institucional que el recanvi del personal polític electiu adquireix importància.

Una primera comprovació es pot fer a partir del percentatge d'alcaldes que s'incorporen per primera vegada a l'escena política municipal en cada mandat consistorial. Des d'aquesta perspectiva, podem dibuixar dues conclusions preliminars. En primer lloc, i de manera general, la incorporació de nous electes cada mandat se situa a l'entorn del 40 % del total de l'univers d'estudi. El 60 % restant són alcaldes que reediten mandat i, per tant, aporten al sistema l'experiència necessària. És una proporció equilibrada entre renovació i *seniority*: el sistema polític català ha estat capaç de proporcionar carreres dilatades en el temps junt amb la necessària circulació de les elits, que oxigena el sistema. En aquest sentit, doncs, sobresurt la notable estabilitat del sistema polític municipal català quant a la circulació de les elits, que de manera regular incorporen un percentatge molt similar de personal polític de nou ingrés, sense trencaments cronològics dissonants. En segon lloc, la sèrie temporal determina dos moments especialment intensos quant a l'accés al govern local català d'una nova elit política: el segon mandat (1983-1987) i les eleccions municipals de l'any 2007. En tots dos moments el percentatge de renovació s'aproxima a la meitat dels alcaldes de Catalunya. Veurem que l'aparició d'aquests dos episodis temporals s'anirà repetint al llarg dels diferents indicadors que tractarem.

Taula 3. Percentatge d'alcaldes de nou ingrés segons mandat consistorial. 1979-2019.

1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
100	47,5	38,9	39,4	31,5	38,2	34,1	43,8	38,2	36,4

Font: Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Una segona verificació de la continuïtat i la renovació es pot efectuar mitjançant la rotació dels alcaldes en cadascuna de les consultes electorals, la permanència dels alcaldes segons el mandat d'origen –en altres paraules, el percentatge d'alcaldes que va sent reelegit consecutivament.

No és una taula de lectura fàcil; per tant, farem una primera sèrie de consideracions per tal de facilitar-ne la interpretació. En primer lloc, al final de cada fila hem incorporat el conjunt dels alcaldes de cada mandat sobre els quals fem els càlculs: són els batlles elegits per primera vegada en cadascun dels mandats consistorials, ja que es tracta d'analitzar si el grau de renovació generacional manté una certa regularitat en el temps. En segon lloc, les cel·les representen els alcaldes que van sent reelegits consecutivament. A tall d'exemple, el 52,5 % dels alcaldes comencen la carrera política l'any 1979 i són reelegits en els comicis electorals de 1983, i així successivament.

Taula 4. Taxa de renovació dels alcaldes segons mandats. 1979-2019.

1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	N
100	52,5	31,1	19,9	13,3	8,7	4,9	2,6	1,3	0,5	(923)
	100	61,1	37,9	24,6	17,2	12,6	4,6	3,2	1,8	(435)
		100	60,6	36,5	23,9	12,8	5,6	3,5	2,4	(373)
			100	68,5	46,4	24,9	11,5	6,6	3,4	(349)
				100	61,8	39,1	19,2	12,1	7,4	(322)
					100	65,9	39,4	21,7	11,7	(317)
						100	58,2	32,5	14,7	(366)
							100	61,8	35,5	(419)
								100	63,6	(377)

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i socials.

Un cop fetes les consideracions metodològiques, els resultats que s'obtenen de la taula són interessants, i, en aquest sentit, una de les línies interpretatives que hem anat dibuixant –la consistència temporal de la circulació de l'elit política local, junt amb una notable persistència de les carreres dilatades en el temps–, obté una nova confirmació.

En efecte, la distribució anterior mostra que els percentatges dels alcaldes reelegits consecutivament segueixen una certa regularitat visible en les diagonals de la taula –n'hem enfosquit una com a exemple. Així, de manera general i per a cadascuna de les eleccions municipals, els alcaldes són reelegits un segon mandat en un 60 % dels casos, una tercera part arriba a un tercer mandat, al voltant d'una quarta part estan en el càrrec dotze anys, i així successivament. L'interès de la taula resideix, doncs, en la cadència temporal i en la seva consistència, ja que es reproduïx en percentatges similars al llarg dels quaranta anys d'eleccions democràtiques.

Una segona informació valuosa que ens aporta la taula anterior és l'estratificació temporal del conjunt dels alcaldes en unes eleccions determinades: ens permet conèixer la composició segons el mandat d'origen dels alcaldes catalans en un moment específic. Així, per exemple, els alcaldes en actiu el darrer mandat consistorial (2015-2019) representen un híbrid entre els batlles, segons la definició de Sartori, professionalitzats –els alcaldes amb dotze anys al càrrec com a mínim representen més d'una tercera part del conjunt– i els que tenen una entrada més recent i compensen, des d'un punt de vista sistèmic, la notable duració electiva mitjana de l'alcalde a Catalunya.

De manera conclusiva, la renovació regular i notable en el càrrec d'alcalde –a cada mandat consistorial al voltant del 40 % dels batlles s'incorporen per primera vegada a l'escenari polític– equilibra la duració electiva dels alcaldes, que s'ha demostrat consistent i elevada. La professionalització de l'elit local ha aconseguit l'arrelament institucional i l'estabilitat necessària per a un funcionament regular de l'administració municipal, que ha estat assegurat molts pocs anys després del procés a la transició democràtica.

Aquest procés d'estabilitat i circulació de les elits es produeix, doncs, de manera iterativa i sense sobresalts temporals: no es concentra en moments puntuals d'aquests quaranta anys, sinó que hem pogut demostrar que la renovació segueix un patró molt regular. El segon mandat (1983-1987) i el que s'inicia amb les eleccions de l'any 2007 es converteixen en els dos únics moments en els quals el sistema polític incrementa la seva capacitat de regeneració. En efecte, la transició va ser capaç de crear carreres molt dilatades en el temps i, al mateix temps, entrades esporàdiques en l'escenari polític, com demostra l'alt recanvi que es produeix en les segones eleccions municipals. És l'interval temporal en el qual es concentra la major renovació de l'elit política local, que, malgrat tot, només comprèn un 47,5 % dels alcaldes elegits en aquells comicis electorals. Pel que fa al mandat 2007-2011, tal com hem mostrat en l'apartat 2 d'aquest article, és el moment en el qual es fa més evident la transformació del model clàssic del sistema de partits català, i, per tant, aquest fet ha de tenir una translació en el recanvi del personal polític local. A banda, es barregen dues circumstàncies addicionals que acaben produint un lleu increment de la taxa de renovació. En primer lloc, el moment històric del pujolisme ja ha arribat a la part final del seu recorregut, i aquest fet té un reflex en el govern local, i, al mateix temps, altres partits polítics –com el Partit dels Socialistes de Catalunya– decideixen entrar en un nou cicle polític renovant un bon nombre dels seus alcaldes històrics.

4 Els executius municipals al llarg de quaranta anys: extensió i morfologia

Tradicionalment, els estudis sobre els processos de formació de govern s'han centrat en l'estudi dels àmbits politicoterritorials superiors, de tal manera que els estudis sobre els governs locals són escassos, per no dir gairebé inexistents (Márquez, 2003a i 2003b; Reniu *et al.*, 2006). I és una llàstima, ja que el cas català és especialment interessant pel fet que la moció de censura a l'alcalde –variable decisiva a l'hora de establir les estratègies coalicionals– és un instrument inexistent en la gran majoria de països de l'entorn europeu.

Sigui com sigui, en la idea de mostrar el rendiment institucional d'aquests quaranta anys d'eleccions municipals, la morfologia dels executius –i, més concretament, les coalicions polítiques– es considera una de les variables importants que afecten l'estabilitat, l'eficàcia i la legitimitat del sistema democràtic.

4.1 L'extensió del fenomen coalicional

Respecte a l'extensió del fenomen coalicional en els executius locals a Catalunya, la imatge que obtenim de la taula següent és la d'un predomini molt clar dels governs unipartidistes, que en tots els mandats consistorials representen més de dues terceres parts del total de municipis catalans, mentre que els governs de coalició suposen el 30 % restant. La regularitat, doncs, torna a ser una característica del sistema polític local, aquesta vegada en la formació dels executius. L'únic moment en què la proporció es desdibuixa és el mandat que s'inicia l'any 2007, i que, com hem vist en anteriors apartats, és un dels intervals en els quals el recanvi de l'elit local es produeix de manera més efectiva, i, per tant, podria explicar l'increment de les solucions coalicionals. D'altra banda, en aquesta convocatòria electoral l'esquema competitiu català de partits polítics s'ha fet més complex i l'oferta és relativament més elevada que en altres comicis (Marcet *et al.*, 2008). Sigui com sigui, el sistema electoral municipal de caràcter proporcional no ha impedit majories sòlides en una àmplia majoria dels municipis catalans.

Taula 5. Tipus de govern als municipis catalans. 1987-2019.

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Govern de coalició	28,7	30,5	31,7	33,8	34,1	42,1	31,3	29,0
Govern sense coalició	71,3	69,5	68,3	66,2	65,9	57,9	68,7	71,0

Font: Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Si la morfologia de l'executiu és realment una variable central que afecta l'estabilitat i l'eficàcia del sistema polític, la proporció entre governs unipartidistes i de coalició assegura, des dels primers anys de la transició a la democràcia, un univers *a priori* molt estable des del punt de vista polític i amb capacitat de fer funcionar de manera regular l'administració municipal.

A partir de la descripció anterior, cal preguntar-se si el comportament coalicional dels municipis de Catalunya difereix segons la dimensió poblacional. En aquest sentit, l'escenari local català està dominat per la presència dels governs unipartidistes, que gaudeixen d'una còmoda majoria de regidors, i en què els governs de coalició només apareixen amb força en els municipis de més de 10.000 habitants. En efecte, la taula deixa molt clar que a mesura que creix el nombre d'habitants del municipi també ho fa el pes de les solucions coalicionals. En els municipis de menys de 5.000 habitants són majoritaris els governs unipartidistes, i només a partir de 10.000 habitants els governs de coalició es converteixen en la solució adoptada, de forma majoritària, per confeccionar els executius. És precisament la frontera entre aquestes dues magnituds –5.000 i 10.000 habitants– el que les proporcions entre executius d'un sol partit i els governs de coalició es reparteixen a parts gairebé iguals.

Taula 6. Percentatge de governs de coalició segons el tram poblacional. 1987-2019.

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Menys de 500	11,3	18,4	16,4	16,1	16,4	32,4	23,1	17,9
De 501 a 1.000	36,6	28,2	26,3	32,5	20,8	29,9	15,3	13,4
De 1001 a 5.000	35,4	32,5	34,0	37,2	33,6	41,9	26,1	26,5
De 5.001 a 10.000	44,2	53,5	56,5	53,5	62,8	58,1	59,8	47,1
Més de 10.000	40,7	45,4	58,3	62,5	80,0	73,3	65,0	71,7

Font: Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Les explicacions a la relació estreta entre població i solucions coalicionals són fàcils d'entendre. En primer lloc, és necessari constatar que les possibilitats de formar un govern de coalició estan directament vinculades a la magnitud del consistori. És a dir, en aquells municipis en els quals el consistori està format per un nombre reduït de regidors –entre cinc i set– les possibilitats coalicionals són molt escasses. En segon lloc, en els municipis de menys població és habitual que es presenti un nombre molt limitat de candidatures, i el més habitual és que només dues formacions acabin tenint representació en el consistori. Les estratègies coalicionals s'han de dur a terme en un marc poc propici. En aquest sentit, doncs, l'augment del nombre de regidors i el creixement de la competitivitat electoral comporten un canvi de tendència en l'extensió dels governs de coalició.

La tendència històrica que s'observa en la taula anterior és cap al manteniment de les proporcions en cadascun dels trams poblacionals, amb una lleu propensió a la disminució de les solucions coalicionals. L'excepció a aquesta tendència són els municipis de més de 10.000 habitants, que veuen incrementar de forma evident els executius de coalició de tal manera que al llarg d'aquests anys creixen 30 punts percentuals. El punt d'inflexió més important en tota la sèrie temporal tornen a ser les eleccions de l'any 2007. En aquest cas, i més enllà de la renovació del personal polític a la qual hem fet referència, la coincidència temporal amb els governs tripartits a la Generalitat de Catalunya ens ha fet avaluar la possibilitat d'un comportament mimètic en els governs locals, de tal manera que aquest es reproduís a escala local significativament. La tesi comportaria verificar, doncs, la compatibilitat multinivell en la formació dels governs de coalició. En aquest sentit, deixant de banda les dificultats metodològiques per a la validació d'aquesta hipòtesi, el cert és que la coincidència de la morfologia dels governs tripartits catalans a la Generalitat de Catalunya i la dels governs municipals ha estat pràcticament inexistent. No només representen un escàs 7 % dels governs de coalició a la legislatura 2003-2007, sinó que l'ús dels arguments de «familiaritat» i «inèrcia» tampoc mostren una capacitat explicativa especial (Franklin *et al.*, 1983). Les suposades dinàmiques de mimetització política en aquest àmbit són inexistents en el govern local.

4.2 La morfologia dels governs de coalició

A banda de l'anàlisi quantitativa dels governs formats, cal que ens apropem al vessant qualitatiu dels governs de coalició, és a dir, a intentar conèixer quins criteris són els que guien la formació d'aquest tipus d'executiu.

4.2.1 El nombre de socis coalicionals

Els governs de coalició en els municipis petits catalans són, essencialment, el resultat de la col·laboració entre dos partits. Els motius que justifiquen la decisió de formar governs de coalició bipartits no només fan referència a la major facilitat per arribar a acords i a un volum més elevat de rendiments coalicionals per a cadascun dels socis, sinó que bàsicament s'expliquen pels condicionants institucionals que imposen el reduït nombre de regidors en aquests consistoris.

Taula 7. Morfologia dels governs de coalició. 1987-2019.

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Governos de coalició bipartits	79,6	75,5	73,7	75,2	70,3	76,1	81,5	80,7
Governos de coalició tripartits	20	23,8	25,2	23,8	29,4	23,2	18,1	18,9
Altres governos de coalició	0,4	07	1,1	1,0	0,3	0,7	0,4	0,4

Font: Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

4.2.2 Els eixos de competència i la formació dels executius municipals

En aquest apartat es tracta d'avaluar el grau d'homogeneïtat o heterogeneïtat entre els socis de la coalició diferenciant la dimensió ideològica (esquerra-dreta) i la nacional (nacionalisme català-nacionalisme espanyol).

En termes agregats la principal conclusió de la sèrie temporal és la lenta però progressiva desaparició dels governs sense cap tipus d'homogeneïtat interna, ja sigui ideològica o nacional. A mesura que la transició s'assenta i que els mandats consistorials se succeeixen, els governs de coalició tenen una major propensió a l'homogeneïtat dels socis que la formen, de manera que en el darrer mandat consistorial 2015-2019 pràcticament la meitat dels executius de coalició mostren una homogeneïtat tan ideològica com nacional dels seus socis. Les aventures coalicionals que s'haurien pogut donar en un moment històric determinat fruit de la immaduresa del mateix sistema polític han anat desapareixent i han mostrat, novament, un funcionament eficaç, i en aquest cas amb la voluntat de legitimitat democràtica davant l'escrutini popular.

Taula 8. Evolució de l'homogeneïtat dels governs de coalició. 1987-2019.

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Homogeneïtat nacional i política	36,9	44,3	28,8	29,8	27,2	27,7	34,0	48,6
Homogeneïtat nacional	8,8	5,1	17,6	16,6	21,4	19,5	21,6	23,9
Homogeneïtat política	15,3	10,6	17,6	23,8	25,6	23,2	17,4	11,6
Sense homogeneïtat	39,0	39,9	36,0	29,8	25,9	29,6	27,0	15,8
N	249	273	278	302	309	379	282	259

Font: Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

La segona conclusió que ens aporta la taula és que, al llarg d'aquests anys, la dimensió relativament més determinant per a la formació dels governs de coalició ha estat la ideològica. En efecte, fins a l'any 2011 l'eix esquerra-dreta ha estat la base d'homogeneïtat mínima entre els socis de coalició. A partir d'aquest moment, els percentatges s'inverteixen i la dimensió nacional és la que dona consistència a gairebé la quarta part dels executius locals. Aquesta inversió denota que el govern local de Catalunya també s'ha vist influït per la tensió política nacional, com hem vist en altres apartats de l'article (Ortega, 2012).

De manera conclusiva, doncs, hem constatat com l'escenari més habitual és el protagonitzat pels governs unipartidistes, que gaudeixen de la majoria absoluta dels regidors, en gran mesura gràcies a l'estructura consistorial, així com al nombre de candidatures que competeixen a les eleccions. Només a partir dels 10.000

habitants la dimensió del consistori ofereix majors espais per a la diferenciació de les opcions polítiques, i, per tant, s'inverteix la tendència pel que fa a la morfologia dels governs locals.

Pel que fa a la morfologia dels governs de coalició, la imatge és també molt diàfana: la majoria són governs bipartits, essencialment homogenis en la clivella ideològica, i només els darrers anys la dimensió nacional ha actuat com a eix vertebrador de les solucions coalicionals.

5 Conclusions

El coneixement que s'ha aconseguit sobre els determinants del comportament electoral de les eleccions locals a Catalunya i a la resta de països del nostre entorn europeu encara és bastant limitat. Les recerques que s'han dut a terme aquests anys no han aconseguit delimitar els aspectes que són propis d'aquest tipus de convocatòries i que, en el fons, les defineixen. El nombre de municipis, la disparitat del territori i la dificultat associada a la grandària poblacional, probablement, n'han desincentivat l'anàlisi. En aquest article hem analitzat els quaranta anys d'eleccions municipals a Catalunya des de dues perspectives: la primera és la discussió acadèmica sobre la nacionalització de les eleccions municipals, i la segona és l'estabilitat política del govern local assolida al llarg d'aquests anys.

Pel que fa a la primera de les preocupacions, d'entrada cal assenyalar que, en les eleccions municipals, sempre hi ha intervingut la dimensió nacional, bé sigui per les percepcions dels electors, bé sigui per les estratègies dels partits. Malgrat tot, continua existint un cert debat acadèmic sobre si les eleccions municipals tenen principalment un caràcter nacional –en el seu contingut i en els seus resultats– o si, per contra, el vot municipal segueix patrons locals de competència electoral. Les recerques no són concloents. La descripció que hem dut a terme en aquest article adopta el marc de la «nacionalització electoral» com a referència i intenta incorporar alguna variable de caràcter contextual, com la grandària poblacional. Creiem que amb l'anàlisi de les eleccions municipals com si es tractessin d'unes eleccions parlamentàries no n'hi ha prou per a la seva comprensió. Cal utilitzar una estratègia complementària que suposa considerar el municipi com a unitat d'anàlisi. D'aquesta manera el context enriqueix l'anàlisi.

En aquest sentit, en introduir variables de caràcter contextual –com la dimensió de municipi–, la idea de nacionalització i contingut de segon ordre de les eleccions municipals queda matisada. Se'ns presenta un escenari diferent en el qual sorgeix un univers local format per la gran majoria de municipis, que participen de manera significativa a les eleccions municipals, i en els quals l'índex de concentració segueix aglutinant una majoria de sufragis, davant un món més poblat, nacionalitzat quant al sentit del vot i depressiu quant a la participació. I, a més, amb una evolució temporal que ha aguditzat aquesta dicotomia: si es compara la participació a les eleccions municipals amb la dels comicis generals, el que s'ha produït és una municipalització de les eleccions en les localitats de menor població i una nacionalització en les ciutats més grans. Cal repensar, per tant, el concepte de nacionalització per categoritzar les eleccions municipals a Catalunya i introduir-hi variables diferents, tal com proposen investigacions recents que van més enllà del model tradicional (Kjaer *et al.*, 2019).

Pel que fa a la segona de les perspectives que adopta l'article, cal assenyalar que la longevitat electiva de l'alcalde demostra que el sistema polític català ha evitat el que, al llarg de la transició, semblava intrínsec al govern local: la inestabilitat política producte del gran nombre de municipis i el record convuls del comportament de les elits locals durant la Segona República. En efecte, la carrera de l'alcalde a Catalunya al llarg d'aquests quaranta anys mostra una permanència notablement alta –al voltant de deu anys– o com a mínim molt similar a la dels seus homòlegs europeus. Aquesta elevada duració en el càrrec queda compensada per una taxa de renovació del personal polític local sostinguda en el temps i elevada en el percentatge: en cada mandat consistorial un 40 % dels alcaldes ha entrat per primera vegada a l'escenari local, és a dir, són alcaldes per primera vegada. La barreja de permanència i renovació és, doncs, una de les característiques estructurals del govern local català.

D'altra banda, els executius locals mostren un predomini molt clar dels governs unipartidistes, que en tots els mandats consistorials representen més de dues tercers parts dels municipis catalans, mentre que els governs de coalició suposen el 30 % restant. El nombre d'executius de coalició s'incrementa a mesura que ho fa la

població del municipi, de tal manera que, entre els municipis menors i els de més població, les proporcions s'inverteixen. Sigui com sigui, el mapa municipal de Catalunya, el disseny legal de les corporacions i el paper de les elits locals han aconseguit crear un mapa del govern local català estable des del punt de vista polític. Estable i amb una clara tendència a la cohesió dels seus socis: la sèrie temporal demostra la lenta però progressiva desaparició dels governs sense cap tipus d'homogeneïtat interna, ja sigui ideològica o nacional. D'altra banda, al llarg del temps la dimensió més determinant en la confecció dels governs de coalició s'ha demostrat que és l'eix ideològic, atès que només els darrers anys la dimensió nacional s'ha convertit en el principal taulell de negociació.

6 Bibliografia

- Alberich, Joan (2010). L'ús de l'espai. Transformacions territorials a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Revista Papers*, (51), 28-43.
- Bartomeus, Oriol (2018). *El terratrèmol silenciós. Relleu generacional i transformació del comportament electoral a Catalunya*. Vic: Eumo editorial.
- Bellotti, Valerio i Maraffi, Marco (1994). *Ceto politico e dirigenza amministrativa nei comuni italiani*. Bolonya: Il Mulino.
- Canals, Ramon (1984). *Les eleccions municipals a Catalunya. 1979 i 1983*. Equip de Sociologia Electoral de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Capo, Jordi; Baras, Montserrat; Botella, Joan i Colomé, Gabriel (1988). La formació de una élite política local. *Revista de Estudios Políticos*, (59), 199-224.
- Capo, Jordi (1991). Elecciones municipales, pero no locales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (56), 143-164.
- Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (2015). *Informe sobre els reptes demogràfics de Catalunya a mitjà i llarg termini: mercat de treball i envelliment*.
- Clark, Alistair i Krebs, Timothy (2012). Elections and policy responsiveness. A: Karen Mossberger (ed.); Susan Clarke (ed.); Peter John (ed.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford University Press.
- Delgado, Irene (2008). Entre el primer y el segundo orden: ¿qué lugar para las elecciones municipales de 2007. *Política y Sociedad*, 47 (2), 153-173.
- Delgado, Irene (2010). Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007). *Política y Sociedad*, 47 (3), 13-36.
- Egner, Björn; Sweeting, David i Klok, Pieter-Jan (2013). *Local Councillors in Europe*. Nova York: Springer.
- Franklin, Mark i McKie, Thomas (1983). Familiarity and inertia in the formation of governing coalitions in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, (13), 275-298.
- Garraud, Philippe (1989). *Profession home politique. La carrière politique des maires urbans*. París: L'Harmattan.
- Heinelt, Hubert; Magnier, Annick; Calabria, Marcelo i Reynaert, Herwig (2018). *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kjaer, Ulrik i Stayvers, Kristof (2018). Second Thoughts on Second-Order? Towards a second-tier model of local government elections and voting. A Richard Kerley, Joyce Liddle i Pamela T. Dunning (Coords.). *The Routledge Handbook of International Local Government* (p. 405-417). Nova York: Routledge [en procés d'edició].
- Magre, Jaume (1995). *Les mocions de censura a l'alcalde. 1979-1994*. Barcelona: Ciències Polítiques i Socials.

- Magre, Jaume (1999). *L'alcalde a Catalunya*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Magre, Jaume; Vallbé, Joan Josep i Tomàs, Mariona (2016). Moving to suburbia? Effects of residential mobility on community engagement. *Urban Studies*, 53 (1), 1-24.
- Martínez-Alonso, José Luis i Magre, Jaume (2000). *Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- Marcet, Joan i Bartomeus, Oriol (2008). *Las elecciones municipales de 2007 en Cataluña*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Márquez Guillermo (2002). Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales. *Anuario de Gobierno Local*, (1), 189-254.
- Márquez, Guillermo (2003). Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España. *Política y Sociedad*, 40 (2), 157-178.
- Oliver, Eric; Ha, Shang i Callen, Zakary (2012). *Local elections and the politics of small-scale democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ortega, Carmen; García, Giselle i Trujillo, José Manuel (2012). La influencia de la atmósfera política local sobre la conducta electoral. Un estudio del voto socialista en las elecciones locales andaluzas de 2011. *Revista Internacional de Sociología*, 71 (3), 617-641.
- Pano, Esther (2018). Alcaldías y ejecutivos corales: flexibilidad y adaptación en la forma de gobierno municipal. *Anuario de Derecho Municipal*. Madrid: Marcial Pons.
- Pano, Esther; Viñas, Alba; Sánchez, Joan Manuel i Magre, Jaume (2015). Els consistoris sorgits de les eleccions locals de 2015: un punt i a part. *Anuari Polític de Catalunya*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Reif, Karlheinz (1997). Reflections: European elections as member State second-order elections revisited. *European Journal of Political Research*, (31), 115-124.
- Reif, Karlheinz; Schmitt, Hermann i Norris, Pippa (1980). Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, (8), 3-44.
- Reniu, Josep Maria i Magre, Jaume (2006). Els executius locals a Catalunya: morfologia i funcionament. A Jaume Magre (Ed.). *Informe de l'Observatori de Govern Local* (p. 29-51). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vallbé, Joan Josep i Magre, Jaume (2017). The Road Not Taken. Effects of residential mobility on local turnout. *Political Geography*, (60), 86-99.
- Vallès, Josep Maria i Sánchez, Jordi (1995). Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional. A Pilar del Castillo (Coord.). *Comportamiento político y electoral* (p. 365-384). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Vilanova, Mercè (2005). *Atlas electoral de Catalunya durant la Segona República*, (Vol. 2). Barcelona: Enciclopèdia Catalana.

7 Annexos

En aquest annex incorporem, en primer lloc, dues consideracions metodològiques per llegir en condicions els resultats que aportem a l'article. En segon lloc, mostrem algunes taules que hem decidit treure del cos del treball per fer-ne més àgil la lectura.

Consideracions metodològiques

1. Per dur a terme l'estudi del comportament electoral a les eleccions municipals s'han utilitzat els resultats electorals dels 948 municipis catalans, mentre que per a l'estudi dels alcaldes catalans de cadascuna de les convocatòries s'han tingut en compte 923 localitats: s'han eliminat de la base de dades els 25 municipis que, per la quantitat de canvis intramandat (relleus anticipats de l'alcaldia, mocions de censura, renúncies i dimissions, entre d'altres), era inviable estudiar d'una manera comparativa.

2. Pel que fa a l'estudi dels executius locals, la sèrie temporal comença amb el mandat 1987-1991. Les dades anteriors són pràcticament inexistent i, sobretot, de poca qualitat. De la mateixa manera, s'han tingut en compte els municipis de més de 250 habitants. L'explicació és que en els municipis de menys de 250 habitants l'executiu s'elegeix de manera pràcticament directa.

Taules

Taula 1. Percentatge de municipis que mantenen o varien el tram poblacional. 1979-2019.

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Tram inferior		6,6	22,5	17,4	12,1	4,5	8		
El mateix tram	57,1	73,7	49,7	50,6	54,1	37,1	40	42,8	100
Tram superior	42,8	19,7	27,7	32	33,7	58,4	52	57,1	

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior.

Taula 2. Percentatge d'alcaldeses segons mandat consistorial. 1979-2019.

1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
1,9	1,4	2,7	3,4	4,1	6,6	8,9	12,8	13,7	16,9

Font: Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Taula 3. Percentatge de municipis en què la participació a les municipals és superior a la mitjana del seu tram de població a les generals.

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Fins a 100 habitants	33,3	56,7	30,0	43,3	63,3	86,7	53,3	86,7	96,7	76,7
De 101 a 250	37,3	41,1	50,6	38,6	53,8	73,4	58,9	81,6	75,9	72,8
De 251 a 500	32,4	43,7	53,5	53,5	54,9	70,4	57,0	78,2	81,7	64,8
De 501 a 1.000	31,2	47,8	70,7	51,0	57,3	72,6	56,7	75,2	75,2	68,2
De 1.001 a 2.500	26,8	49,0	75,2	43,3	45,2	84,1	38,2	61,8	71,3	42,7
De 2.501 a 5.000	26,0	58,3	83,3	33,3	32,3	78,1	14,6	26,0	43,8	15,6
De 5.001 a 10.000	16,1	54,0	83,9	16,1	10,3	44,8	5,7	4,6	13,8	2,3
De 10.001 a 20.000	1,8	48,2	78,6	1,8	5,4	25,0	1,8	1,8	1,8	,0
Més de 20.000	1,6	34,4	50,0	,0	,0	1,6	,0	,0	,0	,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri de l'Interior.

Taula 4. Índex de concentració a les eleccions generals (CiU+PSC).

	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2015	2016
Fins a 100	61,2968	78,1069	73,5795	66,5556	71,5120	71,3619	56,8564	64,1189	61,5023	42,6012	41,1672
De 101 a 250	63,4092	75,8865	76,2999	69,3916	75,8006	69,7536	58,7685	67,4870	65,2091	42,2643	39,7184
De 251 a 500	63,5723	75,0476	75,8450	69,1116	75,3516	69,6882	58,5619	67,5160	64,9673	41,5731	38,6149
De 501 a 1.000	65,6954	75,1543	75,6897	69,1439	76,2536	70,0491	58,4955	68,2923	64,7316	40,3807	37,3627
De 1.001 a 2.500	67,0877	76,2358	75,4399	70,0213	76,9868	70,6937	59,7135	69,5541	64,3343	39,1420	36,5703
De 2.501 a 5.000	68,4469	77,2131	75,7831	71,6239	76,4952	69,9750	59,8213	69,4385	62,3905	35,8378	33,5928
De 5.001 a 10.000	67,6378	76,2923	73,6198	69,6675	74,0846	66,9239	59,4536	67,9594	59,7607	33,6014	31,8188
De 10.001 a 20.000	70,0301	76,9398	74,1881	70,7923	73,4529	66,5865	60,6075	68,2657	58,7551	32,1783	30,8502
Més de 20.000	68,6175	72,3673	66,7660	66,1191	67,5737	62,2303	61,2451	66,8986	55,4415	29,3955	29,1794

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri de l'Interior.

Taula 5. Índex de concentració a les eleccions municipals (CiU+PSC)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Fins a 100 habitants	86,7378	85,0699	82,7660	83,9647	72,3537	82,9884	71,5238	63,8330	62,5084	64,4727
De 101 a 250	75,8397	80,7888	85,6343	85,5084	81,9907	82,8917	77,9845	61,6044	71,1368	61,2072
De 251 a 500	68,8814	77,1911	84,9680	79,4989	74,3969	75,7533	77,9480	73,0763	74,0310	65,8158
De 501 a 1.000	50,7381	75,7114	76,2822	75,8602	73,8326	74,3134	68,3345	67,4471	70,4143	57,6547
De 1.001 a 2.500	54,7750	68,6346	72,7283	72,1803	68,1554	65,8235	68,1985	67,0327	67,3732	54,6537
De 2.501 a 5.000	43,4763	65,2442	68,7743	68,1509	66,2709	66,8558	63,9030	60,9084	59,2188	47,9197
De 5.001 a 10.000	47,3567	60,1617	67,5243	65,3639	60,7143	60,9526	57,2196	56,2118	52,0843	43,4400
De 10.001 a 20.000	50,1757	67,0888	70,2397	70,5185	64,4187	63,3676	59,0491	58,9976	53,6602	41,4536
Més de 20.000	49,0130	67,2809	71,7693	72,2292	63,7038	65,4277	58,2874	58,5334	52,8417	36,1603

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri de l'Interior.