

## **Resumen descriptivo de la tesis: “HOMOGENEIDAD Y HETEROGENEIDAD EN LA FORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL”**

**Autora: Esther Pano Puey**

### **Objeto de la tesis**

Esta tesis doctoral tiene por objeto el análisis de las formas de gobierno en el gobierno municipal con una doble finalidad: en primer lugar, analizar la estructura, variabilidad y elementos determinantes de las formas de gobierno municipales en el sistema político con una base empírica; en segundo lugar, reflexionar sobre los modelos teóricos de la forma de gobierno y construir una lógica conceptual que permita vincular el estudio de esta materia en una perspectiva teórica, con su aplicación en el ámbito del gobierno local. La tesis pretende conectar la teoría general con la aplicación concreta en el gobierno local. Esta construcción permite crear un marco teórico consistente para el análisis de esta materia en diferentes niveles de gobierno. Esto se hace mediante una metodología novedosa que aprovecha las particulares características de nuestro sistema jurídico, que otorga una gran capacidad a los municipios para diseñar su propia forma de gobierno. El sistema español es de hecho el único en el cual los propios ayuntamientos tienen capacidad para intervenir en la posición y funcionalidad de sus órganos de gobierno y administración. Esta circunstancia, además de ofrecer óptimas condiciones para el estudio, merece una mayor atención por ella misma.

### **Pregunta de investigación e hipótesis**

La pregunta de investigación se plantea entorno a la existencia de la variabilidad de la forma de gobierno municipal, sus principales determinantes y las posibles consecuencias de los modelos resultantes en términos de rendimiento institucional. Para profundizar en ella, se han formulado diferentes hipótesis que sitúan la forma de gobierno como variable dependiente o independiente, según el caso. En concreto, la tesis analiza la relación de la forma de gobierno con la estabilidad del gobierno, y el impacto de factores como la fragmentación del pleno, el apoyo del alcalde y el tamaño poblacional en la definición de la forma de gobierno. Estos elementos se contrastan también con otras variables como los años del alcalde en el cargo o del partido en el gobierno como factores en las decisiones respecto a la configuración institucional

### **Oportunidad y relevancia de la materia**

Casi 40 años después de las primeras elecciones municipales y de casi 35 de la aprobación de la LRBR, los estudios que se habían llevado a cabo sobre la figura de los ejecutivos locales eran esencialmente formales y estáticos. Este planteamiento encaja con la literatura previa en la materia (Magre, 1999) y también con las diferentes aportaciones en perspectiva comparada (Bäck, 2005). Ahora bien, este enfoque no permite incorporar, ni valorar de forma oportuna, una de las peculiaridades del sistema español: la capacidad de diseñar una forma de gobierno adaptada a las preferencias municipales. Esta particularidad del régimen local español, que asigna un grado importante de autonomía a los municipios, ha sido escasamente estudiada en profundidad como tampoco en su dimensión aplicada. Por ello merecía una exploración detenida que permitiese aproximarse al alcance efectivo y pusiese en valor el diseño del sistema institucional municipal en el régimen local.

### **Planteamiento teórico**

El planteamiento teórico parte de la construcción de fórmulas de estudio de las formas de gobierno y de su aplicación en el gobierno local. Diversos autores se habían detenido en el estudio en las tipologías de gobierno local (Page y Goldsmith, 1987; Hesse y Sharpe, 1991; Heinelt y Hlepas, 2006), en la modelización de los liderazgos y la forma de gobierno (Mouritzen y Svara, 2002; Bäck, 2005) y la caracterización del alcalde (Mouritzen y Svara, 2002; Bäck et al., 2006). Ahora bien, estas aproximaciones desarrolladas desde los estudios locales no permitían trazar una línea de continuidad con los modelos desarrollados para otros niveles de gobierno. Esta falta de conexión limitaba el alcance de ambas materias, tanto del ámbito local como el de las formas de gobierno. La vinculación de ambas, de hecho, aporta ventajas a las dos áreas. En primer lugar, el estudio de las formas de

gobierno se ve favorecido por una de las grandes cualidades del análisis local: la existencia de un gran número de entes sometido a unas condiciones políticas estables – esto incluye los ciclos electorales, el sistema de partidos y el sistema electoral- y un marco jurídico común – la LRBRL y la LOREG. Estas circunstancias aportan unas condiciones de comparabilidad imposibles en el ámbito de aplicación clásico de la materia. Los estados, que habían constituido el sujeto de estudio habitual de este ámbito, comportan algunas dificultades en su exploración comparada tanto por la existencia de un número limitado como por la diversidad y heterogeneidad en elementos determinantes.

Desde la perspectiva opuesta, el gobierno local puede también beneficiarse de las características de este ámbito de estudio. En primer lugar, se trata de un campo clásico, en cuyo desarrollo han participado autores de referencia en la disciplina. Los debates que se han desarrollado han estado marcados además por la búsqueda de una relevancia en las temáticas y en aspectos que también han sido reflexionados en relación con los gobiernos locales. En concreto, el estudio sobre las formas de gobierno ha tratado la estabilidad en el gobierno, la continuidad y el cambio, la capacidad de reacción ante las situaciones de crisis y los condicionamientos para la gobernabilidad de los modelos. Estos aspectos, que a menudo se habían asociado a los retos del gobierno municipal, no se habían ni teorizado ni tampoco vinculado a estudios de perfil empírico para este nivel de gobierno.

La tesis construye un marco teórico que comunica ambos ámbitos de estudio y propone una estructura conceptual útil para el análisis del gobierno local y congruente con la literatura aplicada a otros niveles de gobierno. Los planteamientos de sistemas presidenciales y parlamentarios (Duverger, 1980; Lijphart, 1984; Shurgart y Carey, 1992; Stepan y Skach, 1993; Linz y Valenzuela, 1994; Sartori, 1997) se aplican a la construcción de las tipologías y se utilizan para la definición de un sistema que haga posible su uso en perspectiva española. En este punto, la tesis lleva a cabo un análisis detallado de las aportaciones que caracterizan el sistema de gobierno municipal español (Botella, 1992; Capo, 1992; Magre, 1999; Alba y Vanaclocha, 1997; Natera, 1997; Márquez, 1994; Arenilla 2015; Navarro y Sweeting 2015) y, en particular, la tendencia a considerar el sistema en su conjunto y en su dimensión estática como presidencialista. De hecho, tanto la construcción teórica como la estrategia metodológica aportan elementos para poder profundizar en esta caracterización y cuestionar algunos de sus planteamientos.

### ***Estrategia metodológica***

La estrategia metodológica se enmarca en los planteamientos propios del neoinstitucionalismo y en una aproximación empírica al análisis de las instituciones (March y Olsen, 1984; 1990; 2006; Peters 2000; 2005). En concreto, la tesis asume una definición amplia de institución (March y Olsen, 1984) y una construcción de forma de gobierno a partir de los vínculos entre los órganos y de reparto de posiciones institucionales. La operacionalización posterior de esta construcción se elabora a partir de un instrumento simple, claro y fácil de determinar: la delegación interorgánica de atribuciones. El marco jurídico español permite que los municipios diseñen, con amplios márgenes de autonomía, un modelo de funcionamiento, relación y posición de sus órganos. El componente material que permite esta articulación es la delegación interorgánica de atribuciones que supone la asignación de los títulos previstos entre los diferentes órganos de un ayuntamiento. Las atribuciones quedan definidas de forma inicial para un órgano determinado pero los municipios pueden modificar esta distribución. El análisis de la situación de partida, así como del resultado del movimiento de estas funciones, permite caracterizar la forma de gobierno municipal.

Este esquema se concreta mediante la recogida sistemática de las delegaciones de atribuciones del mandato 2011-2015 en los municipios de más de 500 habitantes de Cataluña. El universo del estudio se estableció de ese modo dado que recogía un número amplio de municipios 620, que incluyen características poblacionales e institucionales diferentes pero sometidos todos ellos a la LRBRL y la LOREG sin grandes modificaciones. La recogida de las delegaciones interorgánicas de atribuciones se llevó a cabo de forma conjunta con la realización del proyecto “Observatorio de Gobierno Local”<sup>1</sup> a cargo de la Fundación Carles Pi i Sunyer, mediante un cuestionario que permitía recoger de forma

---

<sup>1</sup> Para más información sobre este proyecto [www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)

individual cada documento y estructurar su contenido. La base de datos resultante se compone de casi 12.000 delegaciones de atribuciones.

Para la elaboración del estudio se construyeron diferentes bases de datos. Por un lado, la base de datos de delegaciones compuesta por las casi 12.000 delegaciones singulares y la información asociada a este procedimiento. En este caso, la información de mayor relevancia identificaba el municipio, el órgano delegante, el órgano delegado, la materia y contenido sustantivo y el alcance de la delegación. Por otro lado, se construyó una base de datos, cuya unidad de observación eran los ayuntamientos participantes en el estudio, es decir los 620 municipios catalanes con más de 500 habitantes de acuerdo con el padrón aprobado por el INE en fecha 1 de enero de 2011. Esta segunda base de datos incluía también numerosa información electoral, de estructura institucional, económica y de funcionamiento. La mayor parte de esta información forma parte de las bases de datos del Observatorio de Gobierno Local que recogen la información de los municipios a inicio y final del mandato 2011-2015. Se utilizó también información de las bases de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, así como información de las bases de datos electorales del Ministerio del Interior. Para el análisis y contrastación de hipótesis se utilizaron modelos de correlación y regresión lineal.

### **Conclusiones**

En cuanto a las conclusiones, la tesis doctoral permite identificar diversos elementos de interés, constatar empíricamente algunos planteamientos y explorar la relación de la forma de gobierno municipal con otras variables.

En primer lugar, la tesis constata la extensión y el alcance de las delegaciones interorgánicas de atribuciones como mecanismo de diseño institucional. Esto es así tanto en relación a su volumen como a su intensidad en cuanto a la modificación del diseño original de la arquitectura municipal. En este sentido, cabe decir que, si bien la legislación es clara en la previsión de la figura, lo cierto es que los autores habían tendido a no valorar el impacto de su uso. Esta tesis doctoral permite afirmar que los municipios hacen un uso habitual, extenso e intenso de esta técnica y que la utilizan para modificar de forma relevante el funcionamiento, relación y posición de su estructura orgánica.

Este hecho supone que el marco jurídico ofrece la posibilidad de articular el principio de autonomía municipal en una dimensión interna que afecta al diseño de la institución y que los municipios han hecho uso de esta opción. Es decir, el gran número de delegaciones llevadas a cabo en los municipios catalanes y el hecho de que la inmensa mayoría de ellos hayan ejercido esta opción es un indicio claro de que se puede estar produciendo una transformación relevante en la forma de gobierno municipal.

Así, la caracterización habitual del sistema municipal español asociada a modelos presidencialistas y que destacaba la posición singular del alcalde puede ser cuestionada. En este sentido es importante poner de manifiesto que la clara mayoría de las delegaciones se efectúan desde la alcaldía hacia otros órganos. La alcaldía queda claramente identificada como el gran órgano delegante. Los dos sentidos más habituales de la delegación –concejales y Junta de Gobierno Local- suponen una voluntad de construcción de una lógica colegial. Este hecho es menos claro en el caso de los concejales, ya que se podría poner en duda la autonomía material de la decisión, pero es claro en el caso de la Junta de Gobierno Local, donde la decisión pasa de una instancia unipersonal a un órgano colegiado, con todo lo que implica respecto al régimen de las convocatorias, de las decisiones y las posibilidades de escrutinio de los asuntos que se dirimen.

Otro elemento relevante que se pone de manifiesto en la tesis en el diferente impacto institucional de las delegaciones. En este sentido, el estudio propone un sistema de análisis que diferencia en función de la tipología de delegación y de las implicaciones en términos de cambio de la naturaleza de las condiciones de la decisión y también en relación con la posición de los órganos en el esquema institucional municipal. En este ámbito la conclusión clara es el uso de otra prerrogativa que prevé la normativa: la constitución y creación de cuerpo funcional de la Junta de Gobierno Local. Los municipios obligados prevén un conjunto de atribuciones y los no obligados, no sólo la constituyen en ejercicio de su capacidad, sino que le diseñan un perfil propio de un consejo de gobierno.

En cuanto a las hipótesis, la primera de ellas vinculaba la estabilidad del gobierno con la forma de gobierno, y los modelos que se utilizaron no ofrecieron resultados que permitan relacionar ambas variables. Es decir, de acuerdo con los datos recogidos, la existencia de modelos con una mayor o menor tendencia presidencialista en el gobierno municipal no suponen una mayor o menor estabilidad del gobierno. La segunda hipótesis situaba la forma de gobierno como variable dependiente y la vinculaba a una mayor fragmentación del pleno. En este caso, los resultados de los modelos parecen confirmar la hipótesis en el sentido en que un mayor número de grupos en el pleno se vinculan con una menor tendencia a gobiernos presidencialistas. La tercera hipótesis suponía que un mayor apoyo del alcalde en el pleno podía estar relacionado con una mayor tendencia presidencialista y también resultó confirmado por los modelos. La cuarta hipótesis contenía la relación entre tamaño poblacional –una variable clásica en los estudios de gobierno local- y la forma de gobierno. De acuerdo con los resultados, a mayor volumen poblacional menor tendencia presidencialista. Para acabar, el modelo multivariante propuesto pone de manifiesto que el tamaño y el tipo de gobierno – en el fondo el apoyo del alcalde del gobierno en el pleno- son relevantes y en cambio otros aspectos que podrían valorarse como el periodo en la alcaldía o del partido en el gobierno, no desarrollan efectos tan claros.

El análisis conjunto de las diferentes hipótesis planteadas nos permite concluir que la forma de gobierno municipal es un elemento relevante y que entre sus factores determinantes se deben considerar el volumen poblacional, el tipo de gobierno y el apoyo del alcalde, así como la estructura del pleno. No parece que los alcaldes tiendan a acumular funciones con los años, o al revés, ni tampoco que lo hagan los partidos de los que forman parte. Se trata, por tanto, de elementos de naturaleza institucional los que parecen sugerir una vía para la profundización en esta materia.

Es interesante también destacar que el análisis en relación a la estabilidad del gobierno no ofreció resultados reseñables. Esto es, en buena medida, porque la mayor parte de los gobiernos municipales son estables en los elementos analizados (estabilidad de gobierno, de estructuración de carteras, de aprobación de presupuestos) y lo son más allá de la configuración y distribución de funciones elegida.

### ***Líneas futuras***

Las conclusiones permiten identificar diversas vías de interés para el desarrollo de los aspectos tratados en esta tesis doctoral. En primer lugar, la tesis pone de manifiesto unos ciertos perfiles de municipios más allá de la caracterización en forma de gobierno. En concreto, la tesis identifica municipios que han intervenido de forma muy intensa en la configuración y diseño de su forma de gobierno; otros, en cambio usan las técnicas de forma más puntual y en el sentido de ajustar la posición de los órganos. Dicho de otro modo, los municipios han usado los instrumentos que ofrece la normativa de forma generalizada, pero no todos lo han hecho con la misma intensidad e impacto en su arquitectura institucional. Este hecho merece un estudio específico y con mayor detenimiento que permita profundizar en la flexibilidad y capacidad de adaptación de las estructuras.

A su vez, y de hecho en relación con el aspecto anterior, la tesis se puede beneficiar de la disponibilidad de datos en serie temporal. El análisis de una serie temporal permitirá incorporar otros elementos –como el “path dependence”- y puede también ofrecer un ámbito de reflexión relevante sobre la continuidad y el cambio en las instituciones. Este último es también además un campo de trascendencia teórica y práctica.

### ***Aplicaciones y transferibilidad***

Si bien las tesis doctorales no se suelen plantear desde su aplicabilidad práctica inmediata, este trabajo intenta mantener una conexión con el objeto de estudio y sus necesidades. En un universo compuesto de 8.123 municipios, los debates sobre las modificaciones institucionales y, en particular, sobre la redefinición orgánica de la estructura de los ayuntamientos, ha constituido un campo habitual de debate y reflexión. En este sentido, esta tesis doctoral pone de manifiesto que el sistema que se configuró en la LRBRL y en la LOREG es operativo, permite un correcto funcionamiento institucional y que el ejercicio de la autonomía y la flexibilidad en el diseño institucional no supone como consecuencia la inestabilidad, tantas veces mencionada como uno de los grandes riesgos del sistema

municipal español. En resumen, de la tesis se derivan conclusiones de aplicabilidad general y también un estudio de las opciones posibles que tienen en sus manos alcaldes y concejales para diseñar modelos adaptados a sus necesidades.

### **Referencias**

- Alba, C. y Vanaclocha, F. (eds.) (1997). *El Sistema Político Local: Un Nuevo Sistema de Gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pàgs. 275-300.
- Arenilla, M. (coord.) (2015). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Bäck, H. (2005) "The institutional setting of local political leadership and community involvement" in Haus, M., Heinelt, H. Stewart, M. (eds). *Urban Governance and democracy. Leadership and Community Involvement*, pàgs. 65-101. London: Routledge.
- Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (eds.) (2006). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Botella, J. (1992). "La galaxia local en el sistema político español", en *Revista de Estudios Políticos, nueva época*, núm. 76, abril-junio, pàgs. 145-160.
- Capo, J. (1992). "La élite política local en España", en *Revista de Estudios Políticos, nueva época*, núm. 76, abril-junio, 1992, pàgs. 127-143.
- Duverger, M. (1980). "A new political-system model: semi-presidential government", *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.
- Heinelt, H. y Hlepas, N., (2006). "Typologies of local government systems" in H. Bäck, H. Heinelt and A. Magnier, eds. *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 21-42.
- Hesse, J.J. y Sharpe, L.J. (1991). "Conclusions" in J.J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* (pp. 603-621). Baden-Baden: Nomos.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Magre, J. (1999). *L'Alcalde a Catalunya*, ICPS, Barcelona.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). "The new institutionalism: Organizational factors in political life" *The American Political Science Review*, 78(3), pàgs. 734-749.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (2006). "Elaborating the 'New institutionalism'". In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions*, pàgs. 3-23. Oxford: Oxford University Press Inc.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1990). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Márquez, G. (1994). "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales", en *Revista de Estudios Políticos*, 86: 261-311.
- Mouritzen, P. E. y Svava J. H. (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Natera A. (1997). "Formas y estilos de liderazgo local", en C. Alba y F. J. Vanaclocha, comps., *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado.
- Navarro, C. y Sweeting, D. (2015). "La elección directa de alcaldes. Características, experiencias comparadas y el singular caso de los alcaldes quasi-directamente elegidos españoles". *Anuario de Derecho Municipal*. (pp. 105-216). Marcial Pons-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Page, E. y Goldsmith, M. (eds.) (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Peters, B. G. (2000). *Institutional theory: Problems and prospects*. Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: The 'new institutionalism'* (2nd ed.). London; New York: Continuum.
- Sartori, G. (1994). *Comparative constitutional engineering*. New York: New York University Press.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies*. Cambridge u.a.: Cambridge Univ. Press.
- Stepan A., y Skach, C. (1993). "Constitutional frameworks and democratic consolidation", *World Politics* 46 pàgs. 1-22.