

JORDI BONET I MARTÍ
GEMMA UBASART I GONZÀLEZ

GUIA DE GOVERN LOCAL

Icaria ✿ editorial

BIBLIOTECA DE RECURSOS VEÏNALS

Aquest llibre ha estat editat en paper 100% Amic dels boscos, provinent de boscos sostenibles i amb un procés de producció de TCF (Total Chlorin Free), per a col·laborar amb una gestió dels boscos respectuosa amb el medi ambient i econòmicament sostenible.

Disseny de la coberta: Adriana Fàbregas

- © Jordi Bonet i Martí
Gemma Ubasart i González
- © D'aquesta edició
Icaria editorial, s.a.
Arc de Sant Cristòfol, 11-23 - 08003 Barcelona
www.icariaeditorial.com
- © CONFAVC (Confederació d'Associacions Veïnals de Catalunya)
Doctor Aiguader, 18. 08003 Barcelona
www.confavc.cat

Primera edició: novembre de 2010

ISBN: 978-84-9888-285-8

Dipòsit legal: B-35.727-2010

Fotocomposició: Text Gràfic

Imprès a Romanyà/Valls, s.a.
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Printed in Spain - Imprès a Espanya

Es permet la còpia, distribució, ús i comunicació de l'obra si es respecten les següents condicions:

- S'ha de reconèixer explícitament l'autoria de l'obra.
- No es podrà fer ús dels drets permesos amb finalitat comercial

Al meu avi, Ramon Martí i Metlla, que fou empresonat al camp de concentració d'Argelers de la Marenda (Rosselló) per servir amb lleialtat l'Ajuntament de Barcelona durant la Segona República i que abans de dir-nos adéu em va donar la seva màquina d'escriure.

JORDI BONET

Al meu avi, Sebastià Ubasart, primer alcalde democràtic de Moià després del franquisme. Una de les tantes persones senzilles que va creure necessari aportar el seu granet de sorra de forma altruista a la seva comunitat. I a la meva iaia, Maria Pedrals, perquè sense ella no hagués pogut dur a terme aquesta tasca. Entre altres coses, li preparava l'entrepà per dinar quan havia d'anar a Barcelona a exigir millores per al municipi.

GEMMA UBASART

Índex

Pròleg	9
Presentació	15
Breu història del municipalisme català	17
Bloc 1	
El règim municipal	23
1. El marc legislatiu de l'administració local	25
1. La legislació estatal i autonòmica	28
2. Les competències municipals	31
3. Elements del municipi	37
1. El territori	37
2. La població	39
3. L'organització municipal	40
4. El govern i l'administració municipal	41
1. El govern municipal: estructura i funcions	41
2. L'organització del govern municipal	48
3. L'administració municipal	51
4. L'acció municipal	59
5. La hisenda local i la gestió de l'economia municipal	61
5. Òrgans i instruments de coordinació i col·laboració interadministrativa	67
Bibliografia comentada	69

Bloc 2

Les polítiques públiques locals	71
1. Què entenem per política pública?	73
1. Tipologia de polítiques públiques	75
2. Fases de la política pública	77
2. Les polítiques públiques i l'àmbit local	87
3. Les polítiques locals més rellevants	91
1. Què es fa?	91
2. Com es fa?	111
Bibliografia comentada	114

Bloc 3

Com participar en els nostres municipis per incidir en el govern i les polítiques públiques	117
1. Participació ciutadana institucional	119
1. Sistemes estables de participació	123
2. Processos de participació	131
2. Acció o protesta orientada a incidir en el govern i les polítiques públiques	135
1. Dret de petició	136
2. Iniciatives populars locals	138
3. Consultes populars locals	139
3. Els actes i procediments administratius	143
1. Les fases del procediment administratiu	144
2. Els recursos administratius	149
Bibliografia comentada	153
Altra bibliografia citada	154

Annexos	155
Models de documents	157
1. Model general de sol·licitud (instància)	157
2. Model de queixa	158
3. Model d'escrit d'al·legacions	159
4. Model de recurs administratiu (alçada o reposició)	160
Glossari de sigles	161
Bibliografia	163

Pròleg

Sembla bastant evident que el llibre que aquí presentem era necessari. Fins i tot, hauríem de dir que ens estranya que ningú no hagi tingut la pensada de publicar una guia d'aquest tipus abans. Els governs locals ocupen cada cop un espai més important pel que fa al benestar dels ciutadans. Malgrat la migradesa dels seus recursos i les limitacions competencials que tenen, el cert és que tothom sap que tenir un tipus d'ajuntament o un altre, acaba tenint molta repercussió en la vida de la gent que viu i treballa a la ciutat o al poble.

La incorporació del terme «govern local» en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya hauria doncs de ser valorada adequadament. Els més de trenta anys de democràcia de què hem gaudit, han anat consolidant una forma d'entendre el paper dels ajuntaments que els situa força més enllà del que tradicionalment s'havia entès com a *administració local*. La reivindicació del concepte de *govern local* no és només un problema de terminologia, sinó que expressa també la voluntat de reivindicar una esfera pròpia de *demos*; de problemàtiques pròpies i d'exigència de capacitats de govern que facin realitat el que anomenem «autonomia local». Aquest significatiu reconeixement es fa en moments de grans canvis socials, econòmics, familiars i polítics. I no és estrany que existeixi en el món local la sensació que també als municipis i ajuntaments estem «canviant d'època».

Si als anys setanta i vuitanta la quantitat de coses que calia fer en els pobles i ciutats feien quasi innecessàries les cabòries sobre prioritats, protagonismes institucionals o maneres de fer les coses, aquestes han anat canviant molt des d'aleshores. S'han anat resolent molts problemes i carències, i a poc a poc han anat sorgint més debats sobre quin tipus de ciutat o poble volem, quin tipus de govern necessitem, o quina distribució de protagonismes i de responsabilitats entre iniciativa pública, iniciativa social i respostes mercantils és la més adequada en cada cas. De la seguretat sobre *què* calia fer (tot el que el franquisme no havia fet), s'ha arribat a un punt en el qual cal repensar el paper dels ajuntaments en aquesta Catalunya del segle XXI tan diferent de la que teníem només fa trenta anys.

Ja fa temps que sabem que del *fer* coses s'ha d'anar passant a decidir *què* cal fer i *quin* ha de ser el protagonisme dels poders locals i la seva relació amb els altres actors presents en l'escenari territorial. Aquesta transformació, sumada a la necessitat paral·lela d'enfortir els mecanismes de diàleg i comunicació amb els ciutadans, i la clara consciència que estem en un escenari de govern multinivell, amb competències creuades i responsabilitats compartides amb altres esferes institucionals, han anat impulsant la dimensió política dels nostres ajuntaments i dels seus equips de govern.

En els primers anys d'actuació dels governs democràtics (estat, autonomies, municipis, etc.), les polítiques públiques van haver d'abordar problemes i situacions que eren les pròpies d'una societat industrial clàssica, incorporant-hi, lògicament, els canvis i adaptacions que s'havien anat produint al llarg del segle XX. No cal insistir que en aquests darrers anys el context social, econòmic, tecnològic i cultural presenta característiques radicalment noves. Això té conseqüències molt significatives tant en els àmbits tradicionals de socialització i de convivència (família, escola i treball)

com en el funcionament de les institucions i les organitzacions socials i polítiques.

És en aquest context en què s'han anat transformant, en els darrers anys, les polítiques públiques en general i les locals en particular. Podem afirmar que el benestar avui va deixant de ser una reivindicació global per convertir-se cada cop més en una demanda personal i comunitària, articulada al voltant de la vida quotidiana i en els espais de proximitat. Els problemes i les expectatives viscudes a través de les organitzacions socials primàries requereixen solucions concretes, però sobretot solucions de proximitat. Cada cop es fa més difícil des d'àmbits centrals de govern donar respostes universals i de qualitat a les demandes d'una població menys indiferent, més conscient de les seves necessitats específiques. I això fa que el focus de tensió es traslladi cap a nivells més propers al ciutadà, i llavors els governs i serveis descentralitzats assumeixen una nova dimensió com a distribuïdors de benestar comunitari, i passen d'una concepció en la qual el benestar era entès com una seguretat en el manteniment dels drets socials per a tota la població (universalisme-redistribució), a ser entès com una nova forma de veure les relacions socials de manera integradora i solidària (especificitat-participació).

Les polítiques públiques locals s'han anat configurant en els eixos de desenvolupament econòmic, ordenació del territori i serveis a les persones, afegint-hi una dimensió transversal de sostenibilitat ambiental. En tots aquests àmbits les transformacions han estat molt grans. No tenim aquí espai per desenvolupar-les ni tan sols de manera sintètica. Però el cert és que la proximitat s'ha anat configurant com un factor que ajuda a integrar les respostes concretes a demandes que requereixen abordatges integrals. I, per tant, no és estrany que avui els municipis siguin espais decisius en el benestar individual i col·lectiu. És en

el territori on conviuen el personal sanitari, els treballadors socials, els empresaris i els treballadors, els psicòlegs, els policies, el personal de l'administració de justícia, els dinamitzadors econòmics, els periodistes, els botiguers i els polítics. La gent que en el territori, des de la proximitat, sap i comparteix la importància del que passa al municipi pel futur de la comunitat, del col·lectiu que viu i conviu en un territori específic, on la gent manté vincles de pertinença i implicació en els afers comuns. El futur de la comunitat passa també pel futur del municipi i de l'ajuntament com expressió col·lectiva del mateix.

Governar requereix cada cop més capacitat d'implicació i compromís, tant en la definició de problemes i polítiques, com en la gestió de programes i serveis. I tot plegat s'ha de fer més des d'una lògica relacional que no pas per dinàmiques de subordinació i jerarquia. Tots sabem que han anat sorgint noves formes d'acció social, més plurals i heterogènies. Tenim més actors presents en els escenaris polítics i socials (associacions de veïns, nous grups de pressió, ONG's, nous moviments socials, xarxes crítiques,...). I aquests actors pressionen no només en l'urbanisme o en l'ocupació, sinó també en camps poc tradicionals (sostenibilitat, relacions de gènere, les TIC, les opcions sexuals, la immigració,...), temes que poc a poc van guanyant espai en les agendes públiques i de govern, i utilitzen a més a més nous recursos d'acció política, menys centrats en els ja clàssics legals i econòmics.

Si la societat se'ns ha fet més complexa, també hem d'avançar cap a formes de govern que recullin i incorporin aquesta complexitat, des de visions més compartides del que significa l'elaboració i posta en pràctica de les polítiques i de l'acció de govern de la comunitat i del territori. Tots depenem de tots, tots compartim problemes i podem compartir línies d'avenç i de millora. Cadascú des de les seves responsabilitats i des de posicions de poder que no

són simètriques, entenent el conflicte entre interessos i actors com un element no només natural, sinó creatiu i innovador.

A nivell local, sembla obvi que els mecanismes representatius són encara la base de legitimació de les autoritats locals, però cada cop hom és més conscient que cal desenvolupar noves formes de participació i implicació ciutadana que permetin ampliar la legitimitat de decisions significatives per a la comunitat, i acostar la gent a la complexitat de les decisions públiques. En aquest sentit les noves formes que es van experimentant de participació dels ciutadans en la presa de decisions són significatives, dignes de rebre suport i de seguir aprenent dels seus punts forts i febles. El governament de les ciutats i les comunitats locals no pot plantejar-se només com un problema dels ajuntaments, de les autoritats representatives locals. Ha de ser vist com un problema col·lectiu, en el qual les regles de la jerarquia ja no serveixen com abans, i on cal establir mecanismes de coordinació i coresponsabilitat amb els agents i actors socials presents a la comunitat. Només d'aquesta manera es podrà assumir col·lectivament la complexitat dels reptes futurs.

Aquesta *Guia del Govern Local*, impulsada per la CONFAVC és la demostració de la voluntat del conjunt d'associacions de veïns de Catalunya de treballar des de la seva autonomia i independència, juntament amb els governs locals, per assegurar la millor qualitat de vida dels ciutadans i vilatans del país. I, per tant, no es limita a descriure com funcionen aquestes institucions polítiques, sinó que també mostra com mobilitzar recursos i esforços de la comunitat i dels veïns per tal d'exigir modificacions en la forma de governar, exercir el control dels que governen, i treballar conjuntament per la millora de la ciutat o la vila. El treball realitzat per Gemma Ubasart i Jordi Bonet, dos joves i brillants recercadors i, al mateix temps, plenament compromesos en la transformació social, és en

aquest sentit una magnífica eina de treball a l'abast de qualsevol ciutadà que es preocupi pels afers col·lectius. Es tracta, doncs, al meu entendre, d'una magnífica iniciativa, plenament aconseguida.

JOAN SUBIRATS,
Patró de la Fundació CONFAVC, Estudis i Recursos Veïnals

Presentació

L'administració municipal representa l'ens públic més proper a la ciutadania i, com a tal, té una importància cabdal a l'hora de promoure, gestionar i coordinar polítiques i serveis claus per a la nostra vida quotidiana (educació, habitatge, urbanisme, comerç, serveis socials, subministraments, seguretat,...). Algunes d'aquestes polítiques i serveis són competència directa dels ajuntaments i d'altres es gestionen de forma coordinada amb altres nivells de l'administració (autonòmica i estatal).

Malgrat aquesta centralitat de l'àmbit local, la ciutadania i el moviment veïnal sovint desconeixem com s'organitza i com funciona l'administració municipal, quines relacions manté amb la resta d'administracions, així com quines possibilitats tenim com a ciutadans i entitats d'incidir-hi i participar-hi. A aquest desconeixement, cal afegir-hi que la majoria de bibliografia disponible sobre govern local¹ acostuma a tenir una orientació eminentment tècnica, la qual cosa dificulta la seva comprensió per a aquelles persones mancades de coneixement jurídic.

1. Malgrat que el terme administració local no s'apliqui únicament al municipi, sinó que inclou també la província, les illes, i en el cas català les vegueries i les comarques, donada l'orientació aplicada i didàctica d'aquesta guia, emprarem el terme local com a sinònim de municipal si no s'especifica el contrari.

El nostre objectiu en elaborar aquesta guia ha estat apropar i fer accessible l'organització i el funcionament de l'administració municipal a les associacions i la ciutadania. En tractar-se d'un camp molt ampli, ens hem centrat només en aquells elements que poden ser d'interès general per al ciutadà i les entitats, oferint un seguit d'indicacions bibliogràfiques a aquelles persones que vulguin aprofundir un tema específic. D'altra banda, i en la mesura que ens ha estat possible, hem evitat l'ús de tecnicismes jurídics, i quan els hem hagut d'incorporar perquè els consideràvem necessaris, hem optat per explicar-los amb un llenguatge planer, conscients de la inevitable pèrdua de rigor conceptual i analític.

Esperem que aquesta guia sigui del vostre interès i estem oberts a rebre els vostres comentaris, dubtes i suggeriments a fi i efecte de millorar-ne el contingut i la forma d'exposició en posteriors edicions. Podeu posar-vos en contacte amb nosaltres mitjançant el següent correu electrònic: guiadegovernlocal@confavc.cat.

Agraïm els comentaris i suggeriments que ens han fet arribar per completar aquesta guia en Joan Subirats (catedràtic de Ciència Política, director del programa de doctorat de l'IGOP i patró de la Fundació CONFAVC), Quim Brugué (catedràtic de Ciència Política i director de l'IGOP), Juli Boadella (secretari de l'Ajuntament de Castellar del Vallès), Hibai Arbide (advocat), Raquel de la Vega (tècnica de la Fundació CONFAVC), Alba Gómez (directora de la Fundació CONFAVC) i Xavier Julve (tècnic d'economia social de la CONFAVC).

JORDI BONET I GEMMA UBASART

Breu història del municipalisme català

La història del règim municipal català, des de l'edat mitjana fins als nostres dies, té com a tret característic l'existència d'una *tensió inherent entre l'administració municipal i els nivells administratius superiors*. Aquesta tensió ha determinat el grau d'autonomia que correspon al municipi per regular i actuar dins el seu àmbit territorial. Tal i com s'ha evidenciat al llarg de la història, aquells períodes on ha predominat un poder centralitzat i homogeni, l'autonomia local s'ha vist fortament retallada; mentre aquells períodes on el poder es trobava més descentralitzat i diversificat, ha augmentat el grau d'autonomia local.

Així doncs, si partim de l'edat mitjana, observem com la fragmentació i dispersió del poder feudal va permetre que els municipis medievals catalans gaudissin d'un alt grau d'autonomia en l'àmbit urbanístic, econòmic, jurídic i fins i tot militar. Això fou possible en la mesura que el sistema estamental dels consells municipals medievals garantia la representació de diferents interessos en el govern municipal. Un exemple d'aquest sistema, el trobem en el Consell de Cent de Barcelona, que dividia la representació en terços (els ciutadans honrats, els mercaders i els menestrals); de manera que, malgrat que no es pugui qualificar de democràtic en sentit modern, oferia un principi de representació dels diferents sectors socials.

No obstant això, a mesura que avançava la construcció de l'Estat modern aquesta autonomia es retallà de forma substancial, i s'imposà cada cop més una nova administració homogènia i centralitzada. L'ensulsiada de 1714 i l'aprovació del Decret de Nova Planta significà l'abolició del sistema de consells municipals catalans i la seva substitució pels ajuntaments alhora que s'entronitzava la figura de l'alcalde escollit per designació governativa, eliminant el caràcter representatiu a l'administració municipal.

El municipi perdé així el seu caràcter polític, com a espai de deliberació i conflicte d'interessos, per esdevenir un mer ens de gestió de l'administració central de l'estat. Des d'aleshores ençà, la lluita per la recuperació de l'autonomia municipal ha anat estretament lligada als diferents processos de democratització del poder públic a l'Estat espanyol, que s'inicien amb la promulgació de la Constitució de 1812 i culminen amb la Llei Municipal catalana de 1934 que no arribà a ser mai desenvolupada, primer com a conseqüència dels fets d'octubre de 1934 que provocaren la suspensió del Parlament, i després a resultes de l'esclat de la guerra civil.

Així doncs, aquest procés de democratització municipal no ha seguit una evolució lineal, sinó que s'ha vist truncat una i altra vegada per llargs períodes d'involució democràtica, en els quals els municipis tornaven a veure retallada la seva autonomia i els ajuntaments passaven a ser una font de caciquisme i actuaven com a mer apèndix de l'administració central.

El darrer d'aquests períodes obscurs, s'inicià amb la derrota de les institucions republicanes l'any 1939 per part dels exèrcits feixistes alçats contra la legalitat republicana i la posterior instauració d'un règim dictatorial que es perllongà fins a la mort del general Franco. En aquest sentit, l'arribada del franquisme no només representà l'anul·lació de les llibertats polítiques, socials i nacionals,

tal com sovint es recorda, sinó també l'anorreament de l'autonomia i llibertats municipals.

Sota el règim dictatorial l'administració local perdé el seu caràcter polític per esdevenir un òrgan administratiu encarregat de concertar la gestió de serveis i llicències amb els poders fàctics del municipi (església, burgesia industrial, promotors immobiliaris,...), fet que afavorí la proliferació de pràctiques clientelars corruptes que causarien greus perjudicis en el desenvolupament urbà.

Cal tenir present que fou precisament durant aquest període quan es produïren importants transformacions urbanes vinculades a l'arribada d'onades migratòries procedents majoritàriament del sud peninsular, la industrialització i posterior terciarització de molts municipis agrícoles, així com el desenvolupament turístic del litoral català. Tanmateix, el fet que aquestes transformacions es produïssin en un context d'absència de llibertats socials i polítiques afavorí la voracitat especulativa i es traduí en un important dèficit en infraestructures, equipaments i serveis que heretarien els ajuntaments democràtics.

Al llarg de la dècada dels anys setanta, el moviment veïnal, que conjuntament amb el moviment obrer aglutinà l'oposició antifranquista, esdevingué el principal protagonista de les lluites per la millora de les condicions de vida de les persones en el seu entorn urbà, donant veu a la reivindicació de serveis i equipaments (enllumenat, clavegueram, llar d'infants, escoles, parcs i centres recreatius, dispensaris, centres de salut reproductiva...) i obtenint importants victòries que prefigurarien en l'agenda política dels futurs ajuntaments democràtics.

Tot i així, malgrat la importància que tingué l'àmbit local en l'oposició a la dictadura, la democratització de l'administració municipal no constituí una prioritat en l'agenda política del procés de transi-

ció democràtica. Així, un cop legalitzats els partits polítics, aquests s'afanyaren en el disseny democràtic de l'administració central i la creació d'institucions autonòmiques però marginaren la democratització local; els municipis van continuar governats per juntes franquistes no escollides democràticament fins 1979 mentre es mantenia en vigor part de la Llei de Règim Local de 1955, que no fou completament derogada fins a l'aprovació de la nova Llei de Bases de Règim Local de 1985.

No serà doncs fins a les eleccions municipals de 1979 que s'inicia el procés de democratització de l'administració municipal; en un moment en què ja es trobava consolidat el sistema de partits —fet que dificultà l'aparició de candidatures municipalistes independents— i quan el moviment veïnal havia perdut part de la seva força i capacitat d'incidència, a conseqüència del procés de cooptació de quadres i desactivació realitzat des dels partits polítics.

Les primeres legislatures municipals vindran marcades per dos factors: d'una banda, el compromís de solucionar els dèficits urbanístics i socials heretats del franquisme partint d'uns recursos escassos; i de l'altra, la necessitat de bastir una administració municipal moderna i democràtica al servei del ciutadà sobre les bases d'una estructura fortament burocràtica, desorganitzada i aliena a la cultura democràtica. Els entrebancs que hagueren de sortejar els nous càrrecs electes van ser nombrosos i no en va el municipalisme català ha esdevingut la pedrera de formació de gran part dels actuals líders polítics catalans (Pasqual Maragall, José Montilla, Manuela de Madre, Celestino Corbacho, Montserrat Tura, Francesc Baltasar, Joaquim Nadal...).

En l'actualitat, un cop superada aquesta primera fase de modernització de l'administració municipal, podem afirmar que el municipi contemporani ha esdevingut tant un espai de gestió administra-

tiva de serveis com un espai d'innovació política, de manera que podem parlar d'una nova etapa de repolitització local.

Vivim un món cada vegada més global, en què les transformacions en el món de l'economia, del treball, de la família i l'arribada de nous fluxos migratoris transnacionals han contribuït a generar una societat cada vegada més complexa i amb necessitats més diversificades. En aquest context, l'administració local, com a administració de proximitat, esdevé una protagonista clau per liderar aquest moment de canvi, i només podrà reeixir en aquesta tasca si sap articular complicitats amb la ciutadania i les entitats i treballar coordinadament amb els altres nivells de l'administració.

Tanmateix, els reptes que han d'afrontar les administracions locals en el futur no són senzills: per un costat, els partits polítics i les institucions acadèmiques continuen marginant la política local com una activitat política de segon ordre, sense adonar-se de la seva importància creixent com a àmbit prioritari per la seva proximitat als problemes dels ciutadans; per l'altre, la manca d'un finançament adequat i de recursos impedeix a molts municipis desenvolupar polítiques adients i oferir una cartera de serveis adequada a les necessitats emergents d'una societat complexa i global.

BLOC 1
EL RÈGIM MUNICIPAL

1. El marc legislatiu de l'administració local

Un cop fet el breu repàs de l'evolució històrica de l'administració municipal, ens endinsem en el terreny més costerut del marc legislatiu. Com a administració pública, l'organització, autonomia i competències d'un municipi es troben regulades per diferents lleis d'ordre estatal i autonòmic. D'aquestes, cal atendre en primer lloc el denominat **bloc de constitucionalitat**, és a dir, aquell conjunt de lleis que ocupen la jerarquia màxima dins el nostre sistema normatiu i que vinculen la resta de l'ordenament jurídic. En l'àmbit municipal català, les principals lleis que conformen el bloc de constitucionalitat en relació a l'administració local són: la Constitució Espanyola de 1978, la Carta Europea de l'Autonomia Local de 1985 i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.

La Constitució Espanyola de 1978 (CE) és la norma màxima d'on emana el conjunt de l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol. Malgrat que el règim local no s'aborda amb la mateixa profunditat que altres formes d'organització territorial, com és el cas de les comunitats autònomes, ni es defineixen quines són les competències municipals, s'hi reconeixen tres principis de summa importància en relació a l'administració municipal:

- *L'autonomia dels ens locals*. En l'article 137 es reconeix el municipi, conjuntament amb les províncies i les comunitats autònomes, com a una de les entitats en què s'organitza territorialment l'estat, i precisa que totes aquestes entitats

han de gaudir d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. Així mateix, en l'article 140 es reconeix l'autonomia dels municipis i el fet que aquests disposin de personalitat jurídica plena.

- *El caràcter representatiu i democràtic dels òrgans de govern dels ens locals.* En l'article 140 s'estableix que l'elecció dels regidors sigui per sufragi universal, igual, lliure, directe i secret i es determina que seran aquests o bé els veïns qui escolliran l'alcalde, segons determini la llei electoral. Així mateix s'obre la possibilitat de regular aquells municipis que es regeixin sota el règim de Consell Obert.²
- *La suficiència de les hisendes locals.* En l'article 142 es determina que les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per al desenvolupament de les funcions que la llei els atribueixi, i que aquestes es nodriran principalment tant dels tributs propis com de la participació en els tributs de l'estat i les comunitats autònomes.

Aquests tres principis són summament importants, ja que garanteixen l'autonomia local, el caràcter representatiu i democràtic dels seus òrgans de govern i la suficiència econòmica que permet desenvolupar el seu àmbit competencial.

A més a més, l'article 149 atorga a l'estat la potestat exclusiva per regular les bases de l'ordenament jurídic de les administracions

2. El règim especial de Consell Obert s'aplica a aquells municipis que tenen menys de 100 habitants o bé que tradicionalment funcionin sota aquest règim de govern i administració. També poden demanar-ho aquells municipis de menys de 250 habitants si compleixen determinats supòsits. El govern i l'administració municipal d'aquests municipis corresponen a un alcalde i a un Consell General/Assemblea Veïnal que està format pel conjunt dels electors.

públiques, dins les quals cal incloure l'administració local. Aquesta és la potestat que el faculta per a l'aprovació de la llei de Bases de Règim Local que comentarem més endavant.

La **Carta Europea d'Autonomia Local (CEAL)** és un document del Consell d'Europa aprovat a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 i que va entrar en vigor a l'Estat espanyol l'1 de març de 1989. És un document amb naturalesa jurídica de tractat internacional, i com a tal és vinculant per a l'ordenament jurídic espanyol un cop ratificat per les Corts Generals. La CEAL consta de 18 articles i estableix uns principis generals orientats a protegir l'autonomia del govern, la representativitat democràtica i els interessos competencials i financers de les entitats locals. Un dels principis recollits en la CEAL de gran importància per a l'autonomia local és el reconeixement del *principi de subsidiarietat*, segons el qual l'exercici de competències públiques ha d'incumbir preferentment aquelles entitats més properes a la ciutadania.

L'**Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC)** de 2006 constitueix el darrer document que abordarem integrat dins el bloc de constitucionalitat. A diferència de la Constitució Espanyola, que únicament fixa les bases de l'organització territorial sense entrar a profundir-hi, l'EAC dóna major cabuda al règim municipal, n'amplia les competències i defineix el model de finançament. En l'article 86, l'EAC defineix el municipi com *l'ens local bàsic de l'organització territorial i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics* alhora que reconeix el principi d'autonomia local. A més a més, l'EAC reconeix la suficiència financera dels ens locals, estableix un llistat de competències locals; proposa la creació d'un Consell de Governos Locals i d'un Fons de Cooperació Local i defineix un model d'organització territorial on es reconeix institucionalment la comarca i la vegueria, actualment en fase d'elaboració legislativa.

1. La legislació estatal i autonòmica

En la sentència del Tribunal Constitucional 32/1981 es recull que la regulació de l'administració local era compartida tant per les Comunitats Autònomes com per l'Estat, que és qui té la competència exclusiva per legislar a nivell de bases, és a dir per fixar aquells preceptes generals que determinen l'estructura organitzativa de les entitats locals.

Aquests preceptes foren regulats per la Llei 7/1985 de 2 d'abril *Reguladora de Bases de Règim Local* (LRBRL). La LRBRL i la Llei 2/2004 *Reguladora de les Hisendes Locals* (LRHL) constitueixen la normativa estatal bàsica de l'administració local. També s'associa a l'àmbit municipal ja que regula les eleccions municipals, la Llei 6/1985 del *Règim Electoral General* (LREG).

La LRBRL defineix els municipis com entitats bàsiques d'organització territorial de l'Estat, canals immediats de participació ciutadana en els afers públics, els atribueix personalitat jurídica i plena capacitat per al desenvolupament de les seves finalitats. Alhora, la LRBRL determina quins són els elements que constitueixen un municipi, els serveis mínims que tot municipi ha d'assumir en funció del tram poblacional, alhora que determina les bases d'organització de l'ens municipal.

Tanmateix, l'aprovació de la LRBRL va posar de manifest la manca d'instruments i mecanismes perquè els ajuntaments fessin front a les demandes ciutadanes, tant pel que fa a les competències com sobretot al seu finançament. Aquest fet va causar que les administracions locals iniciessin un procés de reivindicació que culminarà en l'anomenat Pacte Local de 1999.

A resultes d'aquest pacte es modificà considerablement la LRBRL per reforçar les competències dels alcaldes i presidents de les

diputacions en relació als pressupostos, l'oferta d'ocupació pública, les sancions, la contractació i l'adquisició de béns i drets, alhora que es reforcen les facultats de control polític dels plens municipals. Així mateix, es modifica la llei electoral per regular la moció de censura i introduir la qüestió de confiança en l'àmbit municipal. Finalment, es modifica la llei del Tribunal Constitucional per permetre a les administracions locals recórrer davant aquest tribunal aquelles lleis estatals i autonòmiques que envaeixin el seu àmbit competencial, mitjançant un instrument legal anomenat conflicte de competències en defensa de l'autonomia local.

Dins l'àmbit autonòmic català, la regulació del règim local s'inicia amb la llei municipal i de règim local de Catalunya de 1987, que serà modificada el 1998 i refosa el 2003 en el *Text Refós de Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya* (TRLMRL). Actualment es troba en estudi l'aprovació d'una llei de governs locals de Catalunya que haurà d'adaptar el marc legislatiu local a la nova realitat estatutària.

Finalment, cal tenir en compte l'existència de règims municipals especials que s'apliquen depenent de les característiques sociodemogràfiques, territorials, econòmiques o culturals dels municipis. Són municipis de règim especial segons determina l'article 80 del TRLMRL:

- Els municipis que funcionen en règim de consell obert
- Els municipis de muntanya
- Els municipis turístics
- Els municipis historicoartístics
- Els municipis industrials
- El municipi de Barcelona que gaudeix d'un règim jurídic especial establert per llei en la Carta Municipal de Barcelona aprovada per les Corts Generals el 28 de desembre de 2005.

2. Les competències municipals

L'autonomia local es concreta en el conjunt de competències que a un ajuntament li pertoca exercir en el seu àmbit territorial. S'entén per **competència** l'atribució de potestats específiques i concretes per actuar en relació a una matèria determinada. Les competències serveixen per a legitimar i definir els poders d'intervenció i de regulació dels ajuntaments en la comunitat local i per tant són un instrument clau de garantia de l'autonomia local.

Les competències poden ser **pròpies**, quan són establertes per llei i s'exerceixen en règim d'autonomia sota la responsabilitat de l'ajuntament titular, o **delegades**, quan es deleguen al municipi per part d'una administració superior mitjançant un conveni i poden ser sotmeses a mecanismes de control per part de l'administració delegant.

També cal esmentar les **competències voluntàries**, aquelles que no són obligatòries d'acord al tram poblacional del municipi, però que la corporació vol i té la capacitat per a portar-les a terme; i les **competències addicionals**, aquelles derivades de prestar un servei que pugui contribuir a satisfer les necessitats dels seus veïns i pugui ser complementari al d'altres administracions públiques.

Finalment, cal remarcar que els municipis tenen absoluta llibertat per desenvolupar qualsevol activitat o implantar aquells serveis que considerin necessaris per a la promoció i benestar de la seva

comunitat, sempre i quan no estiguin exclosos de la seva competència o atribuïts a una altra autoritat.

Les competències municipals es determinen a partir de la LRBRL, l'EAC i el TRLMRC, així com aquelles lleis de caràcter sectorial (educació, urbanisme, medi ambient, seguretat, cultura, habitatge,...) que així ho especifiquin.

Aquesta complexitat normativa dificulta una enumeració completa de les competències municipals, l'estudi més aprofundit de les quals sobrepassa els objectius d'aquesta guia didàctica.³ Tanmateix, considerem interessant ressenyar aquelles competències i serveis que es troben recollits en la LRBRL, el TRLMRL i l'EAC.

Així doncs, la LRBRL i el TRLMRL no fixen les competències municipals, sinó que es limiten a determinar quines són les matèries sobre les quals un municipi exercirà aquestes competències:

- Seguretat en espais públics.
- Ordenació del trànsit de vehicles i persones en vies urbanes
- Protecció civil, prevenció i extinció d'incendis.
- Ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística; promoció i gestió d'habitatges, parcs i jardins, pavimentació de les vies públiques urbanes i conservació de camins i vies rurals
- Patrimoni historicoartístic.
- Protecció del medi ambient.
- Abastaments, escorxadors, fires, mercats i defensa d'usuaris i consumidors.
- Protecció de la salubritat pública.

3. Si esteu interessats en aprofundir en el coneixement de les competències municipals podeu consultar l'*Informe Pi i Sunyer d'ampliació de competències municipals* publicat l'any 2003 per la Fundació Pi i Sunyer.

- Participació en la gestió de l'atenció primària de la salut.
- Cementiris i serveis funeraris.
- Prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social.
- Subministrament d'aigua i enllumenat públic; serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, clavegueram i tractament d'aigües residuals.
- Transport públic de viatgers.
- Activitats o instal·lacions culturals i esportives; ocupació del temps lliure; turisme.
- Participar en la programació de l'ensenyament i cooperar amb l'administració educativa en la creació, construcció i sosteniment dels centres docents i intervenir en els seus òrgans de gestió i participar en la vigilància del compliment de l'escolarització obligatòria.

El que sí fa la LRBRL és establir una llista de serveis mínims obligatoris, els quals no hem de confondre amb competències, que els municipis han de prestar obligatòriament en funció del seu tram de població:

- *Per a qualsevol municipi:* enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques, control d'aliments i begudes.
- *Per a municipis amb més de cinc mil habitants:* a més dels anteriors, parc públic, biblioteca pública, mercat, tractament de residus.
- *Per a municipis amb més de vint mil habitants:* tots els anteriors a més de protecció civil, prestació de serveis socials, prevenció i extinció d'incendis, instal·lacions esportives d'ús públic, escorxador.

- *Per a municipis de més de cinquanta mil habitants:* transport col·lectiu urbà de viatgers i protecció del medi, a més de tots els anteriors.

En l'article 84, l'EAC incorpora un llistat de competències pròpies dels ajuntaments catalans sobre les matèries següents en els termes que determinin les lleis:

- L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.
- La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.
- L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat.
- La regulació i la gestió dels equipaments municipals.
- La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi.
- La protecció civil i la prevenció d'incendis.
- La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar.
- La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport municipal de viatgers.
- La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació.
- La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.

- La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats.
- La regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i prestació de serveis de telecomunicacions.
- La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants.
- La regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya.

Si un municipi no pot fer-se càrrec d'una competència d'execució obligatòria, existeix la figura de **la dispensa** mitjançant la qual pot sol·licitar al govern de la Generalitat que el dispensi de prestar aquells serveis en concret.

3. Elements del municipi

El municipi és l'entitat bàsica d'organització territorial de l'estat, el referent bàsic per a l'exercici de les funcions estatals i autonòmiques en el seu àmbit territorial i una comunitat política dotada d'autogovern que s'exerceix a partir de les institucions municipals. Pel fet de ser un ens territorial, es consideren elements del municipi: **el territori, la població i l'organització.**

1. El territori

El territori d'un municipi es determina a partir del **terme municipal** sobre el qual l'ajuntament té competències i pot exercir-hi les seves potestats. L'Estat espanyol es troba dividit en termes municipals, de manera que hi ha municipis que disposen de grans termes municipals,⁴ per exemple aquells ubicats en àrees muntanyoses o escassament poblades.

Els termes municipals poden alterar-se per:

- Incorporació d'un o més municipis a un altre limítrof.
- Fusió de dos o més municipis limítrofs.

4. Un exemple d'això el trobem a Gisclareny que és el municipi amb menor densitat de població de Catalunya (0,94 habitants/km²) amb una superfície de 36,5 km² i una població de 34 habitants.

- Segregació de part d'un municipi per constituir-ne un altre d'independent.
- Segregació de part d'un municipi per annexionar-la a un altre limítrof.

Calaix 1

Annexions i desannexions municipals: El cas de Girona

Durant el franquisme es portaren a terme diferents processos d'agregació municipal dels municipis limítrofs al terme municipal de Girona a fi de construir l'anomenada «Gran Gerona» amb l'objectiu de crear un nou pol industrial i terciari del nord de Catalunya. Així, l'any 1962 s'integraren al terme municipal gironí els antics municipis de Santa Eugènia, Sant Daniel i Palau-Sacosta així com una part dels municipis de Celrà i Sant Gregori.

Els municipis de Salt i Sarrià de Ter interposaren recursos legals contra el procés d'integració, però finalment l'any 1974 s'incorporà el municipi de Sarrià de Ter i el 1976 tingué lloc la controvertida annexió de Salt. Amb l'arribada de la democràcia, els municipis de Salt i Sarrià de Ter reclamaren recuperar la independència municipal, la qual aconseguiren l'any 1983. Malgrat tot, els antics municipis annexionats mantenen viva encara avui una forta identitat, com és el cas de Santa Eugènia.

La legislació vigent estableix els requisits i procediment a seguir en el cas de creació o supressió de municipis. El procés de creació de nous municipis s'organitza a través d'una comissió gestora que necessita el suport majoritari del veïnat i el lliurament d'una memòria i d'informes on es faci palesa la viabilitat econòmica i administrativa del nou municipi. En els últims vint anys, s'han creat a Catalunya deu municipis nous seguint aquest procediment. En canvi, la supressió de municipis sol ser instada per la Generalitat en aquells casos d'ajuntaments mancats de viabilitat. Des del res-

tabliment de la Generalitat únicament s'ha disposat la supressió de dos municipis.

La **Comissió de Delimitació Territorial** és l'organisme depenent del govern de la Generalitat encarregat d'elaborar el **mapa municipal** català on s'inclouen el conjunt de termes municipals i les seves demarcacions territorials. A Catalunya hi ha 946 municipis, el quaranta per cent dels quals tenen una població inferior als cinc-cents habitants. Aquest fet, que és una herència del model administratiu francès en què es basà la divisió municipal espanyola, ha generat el fenomen conegut com a **inframunicipalisme**: l'existència d'un elevat nombre de municipis, molts d'ells reduïts en població i una part important dels quals té dificultats per exercir les competències que determinen les lleis.

Malgrat l'existència d'un debat per reformar el mapa municipal català a fi de millorar-ne la gestió, els poders públics mai no han arribat a adoptar un pla de racionalització que passi per la supressió de municipis en tractar-se d'un tema d'alta sensibilitat política i ciutadana. En canvi, s'ha obert la possibilitat de diferents procediments de coordinació intramunicipal com són els convenis, els consorcis, les mancomunitats i les comunitats de municipis que abordarem més endavant.

2. La població

La població d'un municipi està formada pel conjunt de persones inscrites al padró municipal. Tothom està obligat a inscriure's al padró d'aquell municipi on resideixi habitualment, el que permet adquirir la condició de veí del municipi, i només es pot estar inscrit a un únic padró municipal.

Aquesta inscripció permet als residents gaudir dels drets i deures com a veïns del municipi; per exemple, l'accés als serveis públics municipals, el dret de petició, informació administrativa o la participació com a elector o candidat en les eleccions locals d'acord amb la legislació vigent. La creació, manteniment, revisió i custòdia del padró correspon a l'administració municipal i aquesta ho ha de realitzar per mitjans informàtics.

Les dades que consten en el padró municipal són confidencials i només poden ser comunicades a altres administracions públiques que així ho sol·licitin quan siguin necessàries per a exercir les competències respectives, i exclusivament per a aquells assumptes en què fos rellevant conèixer la residència o el municipi.

3. L'organització municipal

L'organització municipal constitueix el tercer element i està format pel govern i l'administració municipal, qüestions que es desenvolupen amb profunditat al següent capítol.

4. El govern i l'administració municipal

1. El govern municipal: estructura i funcions

L'article 20 de la LRBRL estableix com a òrgans necessaris en tots els ajuntaments el **Ple**, l'**Alcalde** i el **Tinent d'Alcalde**, a excepció d'aquells municipis adscrits al règim especial de Consell Obert que incorporen l'Assemblea Veïnal en substitució del Ple. També és obligatòria per a qualsevol municipi la **Comissió Especial de Comptes** prevista en l'article 116 de la LRBRL. Així mateix i depenent de la grandària poblacional o del que determini el reglament orgànic municipal, els ajuntaments disposaran d'una Junta de Govern Local, de grups municipals, de Comissions del Ple, d'òrgans de participació ciutadana, de síndic municipal de greuges, de Consell Assessor Urbanístic, de Junta Local de Seguretat, de Comissió especial de Suggeriments i Reclamacions i de qualsevol altre òrgan establert pel municipi.

Els municipis poden aprovar un **Reglament Orgànic Municipal** (ROM) que desenvolupi i concreti l'organització de l'ajuntament. Aquells municipis que no tinguin un ROM aprovat, apliquen amb caràcter supletori el TRLMRC i el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic dels Ens Locals (RD 2568/1986 de 28 de novembre).

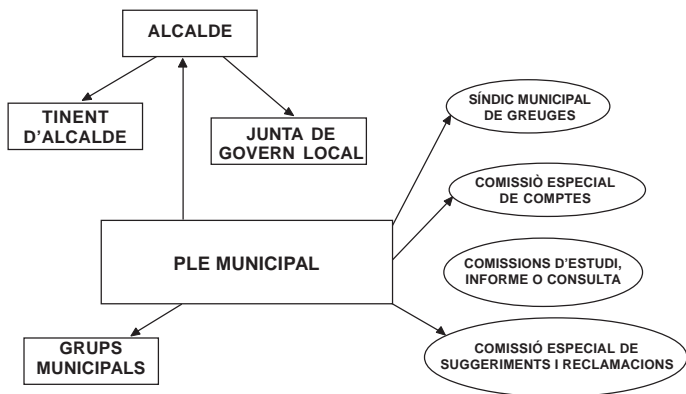


Figura 1: Estructura del govern municipal

1.1. ÒRGANS OBLIGATORIS PER A TOTS ELS MUNICIPIS

El **Ple Municipal** està format pel conjunt de regidors que han resultat escollits a les eleccions locals. Les principals atribucions del Ple són:

- Aprovar els diferents tipus d'acord de contingut normatiu (ordenances, reglaments, plans urbanístics, pressupostos, plantilla i relació de llocs de treball,...).
- Controlar i fiscalitzar els altres òrgans municipals, incloent-hi l'alcalde, mitjançant la demanda de rendició de comptes.
- Adoptar acords que afecten l'estructura bàsica del municipi com l'alteració del terme municipal, el canvi de nom o dels símbols municipals i la participació del municipi en mancomunitats o consorcis municipals.
- Prendre decisions d'especial transcendència per al patrimoni o recursos municipals, com la qualificació de béns, la venda de patrimoni, formalitzar operacions de crèdit i la con-

tractació o compra de béns quan el seu valor excedeixi el 10% dels recursos ordinaris del pressupost.

Els acords del Ple s'aproven generalment per majoria simple de vots, és a dir que el sumatori de vots favorables sigui superior als vots desfavorables sense comptar les absències, les abstencions, els vots nuls i en blanc. Tanmateix, es preveu que en votacions d'especial transcendència sigui necessari un quòrum especial o qualificat que pot venir determinat per la majoria absoluta del nombre legal de membres de l'ajuntament o, fins i tot, assolir el vot favorable dels dos terços dels membres de fet de l'ajuntament.

L'elecció de l'**alcalde** no es realitza per via directa sinó que és escollit pel conjunt de regidors electes que conformen el Ple de l'Ajuntament. L'elecció es realitza durant la sessió constitutiva i només poden ser candidats aquells regidors electes que han encapçalat les llistes electorals que han obtingut representació. Per ser escollit és necessari obtenir la majoria absoluta dels vots dels regidors; en cas contrari, s'escollirà qui encapçali la llista de la candidatura més votada. Tanmateix, els regidors poden renunciar a ser caps de llista a efectes de l'elecció a l'alcaldia, si bé aquesta és una decisió que els correspon únicament a ells i en cap cas no pot ser imposada per la candidatura que el va presentar.

Existeixen dos procediments mitjançant els quals es pot cessar un alcalde: la *moció de censura* i la *qüestió de confiança*. La moció de censura ha de ser proposada com a mínim per la majoria absoluta de regidors; cap regidor pot avalar durant el seu mandat més d'una moció de censura i aquesta ha de ser constructiva, és a dir, cal que aquesta doni suport a un candidat alternatiu a l'alcaldia. La qüestió de confiança en canvi es presenta sempre a iniciativa de l'alcalde i cal que estigui vinculada a una decisió municipal que no hagi estat possible d'aprovar en l'anterior ple. En cas

que aquesta decisió no s'aprovi, té l'efecte de cessar automàticament l'alcalde i es procedeix a elegir-ne un de nou.

Les principals atribucions de l'alcalde són:

- Representar institucionalment el municipi i el govern polític de l'ajuntament, inclosa la presidència dels seus òrgans col·legiats.
- Dirigir el govern de l'administració, dels serveis municipals així com el del personal de l'ajuntament.
- Desenvolupar la gestió econòmica i executar el pressupost.
- Representar l'autoritat de la seguretat ciutadana a nivell municipal.
- Exercir les competències sancionadores de l'ajuntament i atorgar les llicències municipals.
- Aprovar instruments menors de planejament i gestió urbanística.

L'alcalde pot delegar la major part de les seves atribucions a la junta de govern local, als tinents d'alcalde o als regidors, així com revocar aquelles delegacions de competències que hagi atorgat.

A tots els ajuntaments hi ha d'haver com a mínim un **tinent d'alcalde** que tindrà com a funció obligada substituir l'alcalde en cas d'absència o vacant, i assumir aquelles competències que hagin estat delegades per l'alcalde. Així mateix, l'alcalde pot decidir quants tinents d'alcalde tindrà el municipi i quins regidors els representaran. En el cas d'aquells municipis que disposin d'una Junta de Govern, els tinents d'alcalde hauran de formar part d'aquesta junta.

La **Comissió Especial de Comptes** és obligatòria per a tots els ajuntaments i és l'òrgan encarregat d'examinar, estudiar i informar

sobre els comptes anuals de la corporació. La comissió està formada per membres de tots els grups polítics integrats en la corporació. El nombre de membres és proporcional a la seva representativitat en l'ajuntament o igual per a cada grup. En aquest últim cas s'aplica el sistema de vot ponderat.

1.2. ALTRES ÒRGANS

A més d'aquests òrgans i funcions que són obligatòries per a tots els municipis amb independència de la grandària de la seva població, hi ha altres òrgans que són obligatoris depenent de la seva grandària poblacional o de l'existència d'un acord del Ple que així ho determini. Aquests són:

Els **grups municipals** són obligatoris en aquells municipis que tinguin com a mínim vint mil habitants, i facultatius en els municipis de grandària inferior. Si no hi ha cap acord del ple que ho reguli altrament, només es pot constituir un grup municipal per cada llista electoral. Els regidors han de decidir a quin grup municipal desitgen ser adscrits; aquells regidors que no s'hagin integrat en cap grup municipal, quedaran automàticament incorporats al grup mixt. En canvi, aquells regidors que abandonen el grup format per la candidatura per la qual es van presentar a les eleccions locals no es poden integrar al grup mixt i romanen com a regidors no adscrits, a excepció que s'hagin presentat com a coalició electoral i els partits que la integraven hagin decidit abandonar-la.

La Junta de Govern Local és obligatòria en tots els ajuntaments de més de cinc mil habitants o que són capital de comarca. Està formada per l'alcalde i els regidors del bloc guanyador. Els nomena l'alcalde i la comissió no pot estar formada per més d'un terç del total de regidors. Correspon a la Junta de Govern Local:

- L'assistència a l'alcalde en l'exercici de les seves atribucions.
- Les atribucions que l'alcalde o un altre òrgan municipal li deleguin.

Les **Comissions d'estudi, informe o consulta** són obligatòries en tots els municipis de més de 5.000 habitants o capitals de comarca, i facultatives en els de grandària menor. Correspon a aquestes comissions l'estudi i dictamen d'aquells assumptes que s'han de sotmetre al Ple o a la Comissió de govern, en el cas que el Ple així ho delegui. Són integrades pels membres que designin els diferents grups polítics que formen part de la corporació, els quals hi discutiran i prepararan els materials de treball que s'han de sotmetre a l'òrgan corresponent, però no tenen caràcter decisorí.

El **Síndic Municipal de Greuges** té per funció defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi, per la qual cosa pot supervisar les activitats de l'administració municipal.

La **Comissió Especial de Suggeriments i Reclamacions** és obligatòria en tots els municipis de gran població⁵ i té per funció la defensa dels veïns davant de l'administració municipal; podrà supervisar l'activitat de l'administració i haurà de donar compte al Ple de les queixes presentades i les deficiències observades en el funcionament dels serveis municipals. Està formada per membres de tots els grups que formen part del Ple de forma proporcional a la seva representació.

5. Són municipis de gran població aquells amb població superior a 250.000 habitants; amb població superior a 75.000 habitants que presentin circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials; i els municipis capitals de província, capitals autonòmiques o seu d'institucions autonòmiques, sempre que ho acordi el Parlament autonòmic; i els municipis capitals de província de població superior a 175.000 habitants.

Calaix 2

L'elecció del govern municipal: les eleccions locals

L'ajuntament és l'òrgan de govern local en l'àmbit municipal i està format pels regidors que són escollits pels veïns a les eleccions locals d'acord amb els procediments estipulats a la Llei de Règim Electoral General. Convoca les eleccions el Consell de Ministres cada quatre anys i s'han de celebrar el quart diumenge del mes de maig i hi poden concórrer partits, coalicions i agrupacions d'electors independents, les quals s'han de constituir amb anterioritat a la convocatòria i recollir un nombre mínim de signatures establert en l'article 187 de la Llei Electoral. A diferència d'altres comeses electorals, els ciutadans no espanyols poden exercir el dret de sufragi actiu (votar) i passiu (resultar escollits) sempre i quan es doni reciprocitat en el país d'origen i es formalitzi mitjançant un tractat internacional. Actualment, només poden fer-ho els ciutadans de la Unió Europea i de Noruega.

Cada terme municipal constitueix una circumscripció on s'escull el nombre de regidors de forma proporcional al nombre de residents. S'estableix així una escala que va des dels dos cents cinquanta habitants, als quals els corresponen cinc regidors, fins als cent mil residents, als quals els corresponen vint-i-cinc regidors. En municipis que disposin de més de cent mil residents, s'afegeix un regidor per cada cent mil habitants o fracció.

Les eleccions locals se celebren cada quatre anys sense que sigui possible una dissolució anticipada de la corporació pel propi ens. En determinats casos, es preveu la possibilitat que el govern autonòmic nomeni una comissió gestora fins a les properes eleccions municipals, tal com succeí en diferents municipis bascos on a conseqüència de la il·legalització de les llistes electorals de l'esquerra abertzale, no es van poder presentar candidatures a les eleccions locals, o els casos d'ajuntaments dissolts per afers judicials, el més notori dels quals correspondria al de Marbella l'any 2006 arran de les investigacions del Cas Malaya de corrupció urbanística.

(Continua a la pàg. següent)

(Continua de la pàg. anterior)

La reforma del règim electoral

La legislació electoral de l'Estat espanyol és deutora dels equilibris del procés de transició política i de la voluntat de construir una democràcia estable basada en un sistema de partits polítics. En aquest sentit, s'han menystingut mesures democratitzadores com podrien ser: l'elecció directa dels alcaldes, les llistes obertes o la possibilitat d'escollir directament els regidors de districte en aquelles ciutats on s'ha aprovat un model de descentralització territorial. En canvi, el debat sobre el procés de reforma electoral s'ha centrat més en la delimitació de circumscripcions i com fixar els principis d'equilibri territorial, on cada partit ha defensat aquell model que millors resultats li comportava.

Igualment, malgrat que la legislació reconeix la possibilitat de constituir Agrupacions d'Electors per participar a les comeses electorals, els requisits exigits per a la seva aprovació (presentació d'un nombre considerable de signatures autenticades notarialment segons la grandària municipal) suposen un greuge comparatiu respecte a les facilitats de què disposen els partits polítics, el que suposa una restricció a la participació política ciutadana. En aquest sentit, les entitats veïnals i municipalistes han demanat reiteradament modificacions en la legislació electoral que permetin una major democratització i despartidificació de les eleccions locals.

2. L'organització del govern municipal

L'organització del govern municipal s'inicia un cop fetes les eleccions locals, quan es realitza la sessió d'investidura i l'alcalde pren possessió del càrrec. En un termini de 30 dies, aquest haurà de convocar la sessió d'autoorganització, que té per objectiu definir el cartipàs municipal. El decret del cartipàs inclou qui seran els regidors designats com a tinent d'alcalde, qui formarà part de la Junta de Govern Local, com es distribuiran les àrees i macroàrees

i a quins regidors es delegarà l'organització. Així mateix, també s'inclou en aquest decret si l'alcalde delega en un regidor una determinada capacitat de decisió (per exemple, delega al regidor de mobilitat la capacitat sancionadora de les multes de circulació).

El cartipàs municipal defineix doncs quines són les àrees i/o macroàrees en què s'organitzarà el govern municipal per a l'exercici de les seves funcions. Cadascuna d'aquestes àrees acostuma a correspondre a un regidor, en qui l'alcalde delega les funcions corresponents. Com que la distribució en àrees depèn molt de la idiosincràsia de cada corporació municipal, esmentarem només aquelles àrees que acostumen a ser presents en la majoria de municipis catalans de grandària mitjana, sense perjudici que aquestes puguin trobar-se agrupades o no, presentar diferents atribucions o anomenar-se diferentment:

- **Alcaldia/Serveis Centrals:** s'encarrega de la gestió administrativa (elaboració de reglaments,...), la gestió de la comunicació, els serveis jurídics i els recursos humans (funció pública, laboral i funcionaris eventuais⁶) de la corporació municipal.
- **Hisenda Municipal:** s'encarrega dels pressupostos, les ordenances fiscals, la recaptació i la intervenció pressupostària (elaboració del pressupost); així com de la gestió econòmica del municipi (gestió dels cobraments i despeses, tributs, taxes, contribucions...).
- **Participació ciutadana:** s'ocupa de la promoció de la participació, de l'associacionisme, de la coordinació dels òrgans que formen el sistema estable de participació (con-

6. S'anomena funcionari eventual el funcionari que no és de carrera, designat per l'alcalde o en qui delegui l'atribució, i que finalitza la seva relació amb la institució en exhaurir-se el mandat.

sells sectorials i territorials), de l'atenció a la ciutadania i de la dinamització dels processos participatius. Així mateix, pot incloure's dins l'àrea la gestió dels centres cívics, d'equipaments de lleure i l'organització d'esdeveniments ciutadans (festa major, fires d'entitats).

- **Urbanisme i Medi Ambient:** s'ocupa de coordinar totes les accions de planificació i ordenació del territori; la gestió i promoció de la cultura del paisatge i les accions destinades a gestionar les energies i recursos naturals, així com fomentar projectes de construcció d'habitatge social. S'encarrega d'atorgar les llicències d'obra, llicències d'activitat i llicències ambientals.
- **Prevenió, Seguretat i Mobilitat:** s'ocupa de la gestió de la mobilitat urbana; el sistema de transport públic municipal; el foment de la convivència ciutadana en l'espai públic; la prevenció i seguretat ciutadana, la policia municipal i la coordinació amb els diferents cossos de seguretat i protecció civil.
- **Promoció econòmica:** s'ocupa de la dinamització comercial, turística i industrial del municipi; el foment d'ocupació; el desenvolupament de programes de formació ocupacional, d'inserció laboral i d'autoocupació.
- **Acció social:** s'ocupa de l'elaboració de les polítiques locals de salut, igualtat i benestar, la prestació de serveis socials municipals (equipaments sanitaris, centres de serveis socials, punts d'informació a les dones, serveis d'atenció domiciliària, serveis d'atenció i acollida a les poblacions vulnerables, serveis destinats a l'acollida de la població nouvinguda).
- **Esports:** s'ocupa de la promoció de l'esport, la gestió dels equipaments esportius (poliesportius, piscines) i la relació amb les entitats esportives de la població.

- **Ensenyament:** s'ocupa de la gestió dels equipaments educatius municipals, l'elaboració de polítiques educatives (Plans Educatius d'Entorn, Projectes Educatius de Ciutat,...).
- **Altres àrees possibles:** Joventut, Cultura, Lleure,...

Tanmateix, l'excessiva fragmentació en àrees ha portat alguns ajuntaments a agrupar-les en macroàrees, a fi de millorar la gestió i l'eficàcia del govern municipal. Igualment, a més d'aquesta divisió funcional, el municipi pot dotar-se d'àrees territorials o d'una estructura descentralitzada en districtes, habitual en municipis de població gran o aquells en què les seves característiques urbanes així ho facilitin.

3. L'administració municipal

A més del govern municipal, format per l'alcalde i els regidors, un ajuntament disposa també d'una administració municipal on hem d'incloure el personal funcionari i contractat, així com els diferents òrgans administratius associats.

La complexitat d'aquesta administració depèn de la grandària del municipi, dels serveis que hagi d'oferir, dels recursos de què pugui disposar, així com de les diferents decisions que prengui el govern municipal. La figura administrativa mínima que marca la legislació per a tots els ens municipals correspon al secretari-interventor municipal.

D'acord amb l'article 92.3 de la LRBRL, és necessària doncs la presència d'un funcionari habilitat per l'administració de l'estat⁷ que s'encarregui de les següents funcions:

7. Es tracta de cossos de règim especial que es troben regulats pel Real Decret 1174/87. Com que es tracta d'una competència traspasada a la Generalitat, a partir del Decret 195/2008 aquestes figures depenen de la Direcció General d'Administració Local. En situació de provisionalitat pot delegar-se la funció a altres professionals sense habilitació.

- **Secretaria:** donar fe pública de diferents actes municipals així com funcions d'assessorament legal preceptiu (emissió d'informes previs, informació en les sessions d'òrgans col·legiats, assistència en els actes de signatura de contractes, convenis).
- **Intervenció:** control i fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària de l'ajuntament.
- **Tresoreria:** custòdia, disposició i recaptació dels fons i valors de l'ajuntament.

Aquestes funcions tenen com a finalitat assegurar el control formal de la legalitat⁸ de l'administració municipal. Tanmateix, aquells municipis que malgrat tot no disposin dels mitjans per dotar-se d'aquest funcionari, poden agrupar-se amb d'altres o requerir que un altre ens, la diputació o el consell comarcal, els ajudin en la prestació dels serveis d'assistència corresponents.

Aquestes funcions poden desagregar-se en funció del tram poblacional. Així, tots els municipis amb menys de 5.000 habitants hauran de comptar com a mínim amb un **Secretari-Interventor Municipal**, figura que agrupa totes tres funcions. Els municipis entre 5.000 i 20.000 habitants han de disposar obligatòriament d'un Secretari i d'un Interventor Municipal. I els municipis més grans de 20.000 habitants hauran de disposar de Secretari, Interventor i Tresorer Municipal.

A més d'aquest personal habilitat per l'administració de l'estat, els municipis poden disposar de personal funcionari o laboral. Històricament, l'administració municipal s'havia basat en la figura funcional i un model d'organització burocràtica d'acord amb la funció adminis-

8. A més d'aquestes figures, el control de la legalitat es realitza a través dels Tribunals de Comptes estatals i autonòmics i els tribunals de justícia.

trativa encomanada, si bé en els darrers temps, a mesura que s'evoluciona cap a nous models de gestió postburocràtica, han aparegut noves figures (el gerent, el comissionat, el personal eventual), i nous instruments de gestió com la creació d'organismes autònoms, les entitats empresarials públiques i les societats mercantils, fet que cada cop fa més complexa l'administració municipal. Un dels principals reptes actuals a què han de fer front els ajuntaments, és la modernització de l'administració municipal.

Calaix 3 Models de gestió

El **model burocràtico-tradicional** de l'administració municipal, encara majoritari en molts municipis petits i mitjans, es basa en la identificació de l'estructura administrativa amb l'estructura política. Així, cadascuna de les àrees en què es reparteix el cartipàs municipal, té associada una dotació de personal i una cartera de serveis, fet que sovint comporta una creixent segmentació de l'acció municipal i dificulta l'adopció de polítiques i mesures transversals entre les diferents àrees.

Aquest model que era funcional per a la gestió d'ajuntaments amb poques competències, s'ha mostrat cada vegada més incapaç per fer front a les noves competències i demandes a partir d'uns recursos escassos, alhora que es veu afectat pels entrebancs associats a la burocràcia administrativa (ineficàcia, ineficiència, rigidesa, lentitud procedimental,...). Aquest fet ha portat a diferents ajuntaments a avançar vers **models postburocràtics** que incorporin una gestió més eficient i eficaç.

Sovint s'ha associat aquest moviment de postburocratització amb la introducció d'elements de *nova gestió pública*, corrent que advoca per la incorporació dins el sector públic de procediments i mecanismes provinents de l'empresa privada. Aquest model es basa en la separació de l'estructura administrativa i la política a

(Continua a la pàg. següent)

partir de la introducció de figures gerencials, l'adopció de nous models de programació del pressupost i control de la despesa, l'associació de la figura del ciutadà amb la de client, la creació de nous organismes i empreses autònomes a l'administració, així com la promoció de l'*externalització* de serveis municipals a organitzacions privades amb o sense afany de lucre. Una de les conseqüències de l'adopció d'aquest model focalitzat en l'eficiència ha estat l'aparició del *gerencialisme*, és a dir, la cada vegada més gran capacitat decisòria dels càrrecs tècnics gerencials per damunt dels càrrecs electes, amb el que suposa de pèrdua de control polític i ciutadà sobre l'administració municipal.

Enfront d'aquest risc creixent de colonització de l'administració pública per part de formes d'organització i estils de direcció de l'empresa privada, que poden arribar a tenir efectes negatius sobre la qualitat democràtica de l'administració municipal, en els darrers anys s'ha avançat vers l'elaboració de noves propostes que sense caure en el model burocràtic tradicional, incorporen mecanismes de control democràtic i participació ciutadana en la gestió de l'administració municipal. Un exemple d'aquestes propostes seria l'**administració deliberativa i relacional**.⁹

Actualment, si ens fixem en la realitat dels ajuntaments catalans, trobem una gran majoria de municipis, especialment aquells de menor població, que continuen mantenint el model burocràtic tradicional, si bé alguns d'ells es troben en situació de transició vers models postburocràtics. Un nombre considerable de municipis de major població han adoptat el model gerencial i alguns pocs municipis comencen a incorporar elements de l'administració relacional i deliberativa, principalment a partir de la introducció de models de gestió cívica i comunitària de serveis i equipaments.

9. Per aprofundir sobre aquest debat us recomanem la lectura del llibre coordinat per BRUGUÉ, Quim. *Democratitzar l'administració. Lideratge i administracions públiques deliberatives*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI, 2006.

Taula 1
Models de gestió de l'administració pública

Model	Funcionarial	Nova Gestió Pública	Deliberatiu-relacional
Organització	Jeràrquica	- Descentralització funcional	- Xarxes
Orientació	Normativa	- Eficàcia - Eficiència	- Qualitat democràtica - Transversalitat - Transparència
Instruments	Sectorialització per àrees i negociats	- Organismes autònoms - Societats Mixtes - Externalització	- Organismes mixtos participats - Comissions de seguiment

3.1. LA PRESTACIÓ DE SERVEIS: ORGANISMES AUTÒNOMS, EMPRESSES I EXTERNALITZACIÓ

Dins d'aquest moviment de postburocratització, un dels elements clau ha estat l'anomenada «descentralització funcional» a partir de la qual l'ajuntament es dota d'entitats amb personalitat jurídica pròpia en un àmbit determinat de manera que puguin planificar de forma autònoma inversions, despeses i ingressos. Aquesta descentralització funcional té per objectiu agilitzar i millorar la gestió administrativa, i superar els entrebancs associats als procediments burocràtics tradicionals.

Entre aquests nous òrgans de gestió podem diferenciar els organismes autònoms (instituts i patronats¹⁰), les entitats públiques

10. La denominació institut o patronat no acostuma a tenir rellevància jurídica sinó que és més el resultat del moment històric en què es van fundar. Així, la denominació tradicional d'aquests organismes havia estat la de patronat i l'exemple típic correspondria als patronats municipals de l'habitatge, creats per l'ajuntament per a la promoció d'habitatge social. Posteriorment, la denominació que s'anirà imposant serà la d'institut, si bé la figura a efectes jurídics que engloba ambdós correspon a organisme autònom

empresarials i les societats mercantils públiques o mixtes. La principal diferència entre aquests instruments de gestió és el règim legal,¹¹ el model de gestió i la possibilitat de participació d'altres agents econòmics.

Els organismes autònoms: segons l'article 45 de la LOFAGE¹² es regeixen pel dret administratiu, disposen de personalitat jurídica pròpia i actuen sota la dependència o vinculació de l'administració pública, que se n'encarrega de la supervisió i control. S'encarreguen principalment d'activitats de foment, prestació o gestió de serveis i normalment adopten la forma d'instituts o patronats. Aquests organismes acostumen a dependre de l'àrea o sector competent; així per exemple, un Institut Municipal d'Urbanisme dependria de l'àrea d'urbanisme i territori, o l'Institut Municipal de Mercats de l'àrea de promoció econòmica. Exemples habituals que trobem en diferents ajuntaments catalans d'organismes autònoms serien: l'Institut Municipal d'Urbanisme, l'Institut Municipal d'Educació, el Patronat Municipal de Cultura i l'Institut Municipal de Serveis Socials.

Les **entitats públiques empresarials** segons l'article 53 de la LOFAGE són organismes públics que disposen de personalitat jurídica plena als quals s'encomana la realització d'activitats prestacionals, de gestió de serveis o de producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació. Poden adoptar la forma d'agències, juntes, patronats, instituts i altres figures anàlogues. Tanmateix, a diferència dels organismes autònoms, es

11. Els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials pel fet d'estar subjectes al dret públic, es troben reconeguts per la Llei 6/1997 de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE).

12. Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i funcionament de l'administració general de l'Estat (LOGAFE).

regeixen pel dret privat, excepte quan exerceixen potestats públiques. Exemples en serien una Junta de Residus, el Patronat Municipal de l'Habitatge o l'Agència de Disseny i Desenvolupament.

Les **societats mercantils** constitueixen en canvi societats que disposen de personalitat jurídica plena, es regeixen íntegrament pel dret mercantil i adopten normalment la forma de societats anònimes. Poden ser públiques si són exclusivament de participació municipal, o **societats mixtes** si estan obertes a la participació d'empreses privades, si bé la participació majoritària ha de ser pública. En serien exemples l'Empresa Municipal d'Aparcaments, l'Empresa Municipal d'Aigües, l'Empresa Municipal de Mitjans de Comunicació,...

Els **consorcis** són entitats dotades de personalitat jurídica pròpia, creades i formades per diferents ens públics de naturalesa territorial o institucional diferent per desenvolupar finalitats d'interès comú, i poden incloure la participació d'entitats privades. Exemples de consorcis serien els consorcis portuaris o el Consorci de la Zona Franca de Barcelona.

En definitiva, la gestió i prestació de serveis municipals pot ser:

- **directa**, quan és la pròpia administració municipal qui se n'encarrega directament o mitjançant entitats creades ad hoc; o
- **indirecta**, en el cas que comporti una participació del sector privat a través d'una organització amb o sense afany de lucre, mitjançant una figura contractual (un conveni, una concessió, un arrendament o un concert).

S'inclouen dins la gestió directa els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials i les societats mercantils íntegrament

públiques. En canvi les societats mercantils mixtes i privades, així com la prestació externalitzada, s'inclourien dins la gestió indirecta de serveis.

Les formes indirectes de prestació es regulen mitjançant la llei 30/2007 de 30 d'octubre de Contractes del Sector Públic. Les diferents modalitats de gestió indirecta vigent són: la concessió, la gestió interessada, el concert, l'arrendament (en desús) i la societat mercantil o cooperativa de capital mixt.

- La **concessió** és un contracte establert entre l'administració i un particular a partir del qual se li reconeix el dret a exercir una activitat de servei públic reservada a l'administració, sota la seva supervisió.
- La **gestió interessada** és el contracte mitjançant el qual l'administració pública i un particular es posen d'acord per participar conjuntament en l'explotació d'un servei en la proporció que es determini. A diferència de la societat mixta, la col·laboració s'estableix a través d'un contracte i no s'instrumenta mitjançant la creació d'una nova persona jurídica.
- El **concert** és una forma de gestió indirecta que implica la celebració d'un contracte amb entitats públiques, privades o particulars que realitzin prestacions anàlogues al servei públic concertat, per a la seva efectiva prestació.
- L'**arrendament** consisteix en la cessió de determinats béns o serveis a un particular que haurà d'abonar un cànon periòdic a l'administració arrendadora pel termini que determini el contracte d'arrendament, que en cap cas pot ser superior a 10 anys. Actualment és una fórmula virtualment derogada com a model de gestió.

4. L'acció municipal

L'acció municipal està formada pel conjunt de polítiques, programes, mesures i accions que realitza el govern i l'administració municipal. En el segon capítol d'aquesta guia aprofundirem sobre aquesta temàtica a partir de l'anàlisi de les polítiques públiques locals. Tanmateix, hem considerat interessant assenyalar aquells elements que es troben més vinculats a l'activitat administrativa i de govern com el Programa d'Acció Municipal i la potestat legislativa i reglamentària.

4.1. PAM I MESURES DE GOVERN

El **Programa d'Actuació Municipal (PAM)** és el document marc de referència de l'administració local que recull l'acció de govern municipal que es desenvoluparà al llarg de la legislatura. S'aprova a l'inici del mandat a fi de concretar el programa de polítiques públiques dels grups que integren el govern municipal. El PAM és l'expressió dels compromisos a què arriba el govern municipal amb la ciutadania per afrontar els reptes de futur. En els darrers temps, s'han introduït mecanismes de participació ciutadana en el disseny dels PAM. Alguns de més reeixits, i altres merament simbòlics i més propers a les estratègies de màrqueting que a una participació real, com la campanya d'enviament d'SMS per participar en la redacció del PAM promoguda per l'Ajuntament de Barcelona.

A fi de desenvolupar el PAM, alguns ajuntaments han optat per aprovar **mesures de govern municipal**. En aquestes mesures de govern es fixen aquells objectius i accions que es desenvoluparan per aconseguir una determinada finalitat. El cas paradigmàtic seria el de Barcelona emparat per l'autonomia que li atorga la Carta Municipal, la qual li ha permès aprovar mesures de govern com: l'actualització del Pla de l'Habitatge, la mesura de govern sobre la Barcelona dels barris.

4.2. ORDENANCES I REGLAMENTS

Respecte a la potestat legislativa i reglamentària, el Ple Municipal té la potestat de dictar ordenances i reglaments. Aquests han de ser aprovats provisionalment pel Ple. Seguidament són sotmesos a informació pública, on els ciutadans i entitats poden presentar-hi al·legacions, i finalment són aprovats definitivament pel Ple. En cas de no haver-hi cap reclamació o suggeriment, l'acord inicial esdevindrà definitiu i entra en vigor 20 dies després d'haver-se publicat al Butlletí Oficial de la Província.

Les **ordenances** poden ser de diferents tipus: *fiscals* (si serveixen per a establir i gestionar els tributs municipals), *reguladores* (per exemple de via pública o de foment de la convivència i el civisme, les anomenades ordenances del civisme).

Els **reglaments** en canvi s'aproven per regular un determinat servei o òrgan de l'ajuntament. El cas més típic seria el Reglament Orgànic Municipal, que estableix el funcionament i l'organització del govern municipal; altres reglaments poden ser el Reglament de Mercats Municipals o el Reglament de l'Escorxador Municipal. A més a més, l'ajuntament té la capacitat d'aprovar provisionalment diferents figures de planejament urbanístic, com els Plans d'Ordenació Urbana Municipal, els Plans Parcial, els Plans de Millora Urbana i els Plans Especials, si bé l'aprovació definitiva d'aquestes figures correspon en alguns casos a la Direcció General d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya.¹³

Un cas especial el constitueix el **ban municipal**, que inclou disposicions de caràcter general dictades per l'alcalde en situacions

13. Si voleu aprofundir en les figures de planejament us aconsellem la lectura de XALAVARDER, Maria. *Guia bàsica de la pràctica de l'urbanisme*. Col·lecció Biblioteca Recursos Veïnals, «Guia fàcil». Barcelona: Icaria, 2007.

excepcionals o de necessitat urgent, així com en ocasió de circumstàncies o esdeveniments d'especial significació o rellevància. Igualment és potestat de l'alcalde escollir i regular el **nomenclàtor**, és a dir el nom del viari del municipi, que haurà d'incorporar-se al padró municipal a fi d'ubicar la residència dels habitants. La proposta de noms per al nomenclàtor pot suggerir-se per mitjà d'una comissió o ponència consultiva del Ple o bé mitjançant mecanismes de participació ciutadana.

5. La hisenda local i la gestió de l'economia municipal

No podem cloure aquest apartat sobre l'administració municipal sense referir-nos a la gestió econòmica municipal que inclouria el finançament, el cobrament de taxes i tributs, la gestió i l'elaboració del pressupost. Com podem veure, és un tema enormement extens i complex que desborda els objectius i finalitats d'aquesta guia didàctica. En aquest sentit, hem decidit centrar la nostra atenció en aquelles matèries que poden ser de major interès per a la ciutadania i donar-ne una descripció bàsica que pugui ser aprofundida amb la bibliografia addicional.

Els ajuntaments com a administració pública que són, es regeixen pels principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal. Així mateix, disposen d'autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació dels seus recursos, incloent-hi la participació a càrrec dels pressupostos d'altres administracions públiques, dels quals podran disposar lliurement en l'exercici de les seves competències.

Així, en l'article 142 de la CE i en l'article 217 de l'EAC on es determina la suficiència de les hisendes locals, es determina tam-

bé la suficiència de recursos dels ens locals. Aquestes hauran de disposar dels mitjans suficients per al desenvolupament de les funcions que els atribueix la llei, i es nodriran de tributs propis així com de les aportacions que realitzin l'estat i les comunitats autònomes. Igualment, en l'article 219 de l'EAC es garanteix als governs locals els recursos suficients per fer front a la prestació dels serveis la titularitat o gestió de la qual els sigui traspasada o delegada, de manera que qualsevol nova atribució de competències ha d'anar acompanyada de l'assignació dels recursos suplementaris necessaris per a finançar-les correctament.

A la pràctica, tal i com ja hem comentat reiteradament, aquest principi de suficiència de recursos no sempre es compleix, i molts ajuntaments es veuen obligats a externalitzar serveis, reduir-ne la dotació o recórrer a la venda de sòl municipal a fi d'eixugar el dèficit municipal.

5.1. ELS INGRESSOS

Els ingressos municipals s'obtenen principalment per cinc vies: les transferències incondicionades de l'Estat i la Generalitat; les subvencions condicionades o finalistes; els impostos (obligatoris i potestatus); les taxes, els preus públics i les contribucions especials. La primera font d'ingressos la constitueixen **les transferències o subvencions incondicionades** de l'Estat i la Generalitat. El seu caràcter incondicionat faculta l'ajuntament perquè els destini a qualsevol despesa de la seva competència. Aquestes suposen una quarta part dels ingressos municipals.

Les *transferències incondicionades de l'Estat* estan regulades per la legislació d'hisendes locals i l'import de les quals es concreta cada any en els Pressupostos Generals de l'Estat. En canvi, les *transferències incondicionades de la Generalitat* es regulen mit-

jançant el *Fons de Cooperació Local* el qual es dota dels ingressos tributaris del govern autonòmic. L'EAC determina en el seu article 220 que aquest finançament s'haurà de regular a través d'una llei de Finances Locals que es troba actualment en fase d'elaboració.

La segona font de finançament són les **subvencions condicionades o finalistes**, és a dir aquelles que s'atorguen amb un objectiu específic que pot ser la prestació d'un servei, la realització d'una obra pública,... a la qual l'ajuntament ha de destinar la despesa. Un exemple recent de subvenció condicionada seria el Plan E (Pla espanyol per a l'estímul de la competència i l'ocupació) a partir del qual s'han finançat 30.772 projectes durant l'any 2009 a través dels *Fons Estats d'Inversió Local* dels quals s'han beneficiat 8.108 ajuntaments del conjunt de l'Estat espanyol.

Dins les línies autonòmiques de subvenció condicionada cal destacar el *Pla Únic d'Obres i Serveis (PUOSC)* que és un programa quadriennal de la Generalitat que té per finalitat finançar inversions en obra pública de competència municipal. Aquest Pla és especialment rellevant en el finançament d'obres i serveis en municipis petits que no disposen dels recursos per cobrir el cost de la majoria d'aquestes inversions.

Altres línies de subvencions condicionades serien les que cobreixen les despeses dels centres de serveis socials d'atenció primària, el finançament d'escoles bressol municipals, escoles d'adults, programes de foment d'ocupació, recollida selectiva de residus, programes de supressió de barreres arquitectòniques.

Els **tributs** constitueixen una tercera part dels ingressos municipals. S'estableixen cinc tipus d'impostos diferents d'ordre municipal (tres són obligatoris i els altres dos potestatsius).

Els impostos obligatoris serien *l'Impost de Béns Immobles* (IBI) que grava la titularitat dels béns immobles tant de naturalesa urbana com rústica situats en el terme municipal; *l'Impost d'Activitats Econòmiques* (IAE) que grava l'exercici de qualsevol tipus d'activitat econòmica desenvolupada en el terme municipal i *l'Impost de Vehicles de Tracció Mecànica* (IVTM) que grava la titularitat dels vehicles d'aquesta naturalesa aptes per a circular per les vies públiques.

Els impostos potestats serien *l'Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres* (ICIO), que grava la realització de qualsevol construcció, instal·lació o obra per a la qual s'exigeixi l'obtenció de la corresponent llicència urbanística, i *l'Impost sobre l'Increment del Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana* (Plusvàlua) que grava l'increment de valor que experimentin els terrenys de naturalesa urbana i que es manifesta a conseqüència de la transmissió de la propietat per qualsevol títol o de la constitució o transmissió de qualsevol dret real de gaudi, limitatiu del domini, sobre els terrenys esmentats.

Les **taxes** s'apliquen per la prestació d'un determinat servei o activitat administrativa de percepció obligada o dels quals roman exclosa la iniciativa privada. Exemples de taxes serien: la recollida de residus, el clavegueram, la tramitació de llicències.

Els **preus públics** s'apliquen a determinats serveis o beneficis de caràcter voluntari que obté l'ajuntament de la persona usuària de l'esmentat servei. Exemples de preus públics serien l'ingrés o abonament a la piscina, el poliesportiu, el transport o el teatre municipal.

Les **contribucions especials** s'apliquen per finançar determinades obres públiques o per establir o ampliar un servei públic, sempre i quan aquests comportin un benefici a particulars o un increment del valor dels seus béns. S'aproven al Ple Municipal. Un

exemple de contribució especial seria el cobrament als veïns d'un determinat carrer d'un percentatge per cobrir el cost de les obres de millora i urbanització, per tal com es considera que aquesta obra suposarà un increment del valor dels seus béns patrimonials i un benefici per a tots ells.

5.2. EL PRESSUPOST

El **pressupost municipal**¹⁴ és l'instrument bàsic per a la gestió dels recursos municipals. S'elabora sota l'autoritat de l'alcalde i s'ha d'enviar al ple abans del 15 d'octubre de cada any. Aleshores el ple aprova provisionalment el pressupost i se sotmet a informació pública. En un segon tràmit el ple resol les al·legacions presentades i passa a l'aprovació definitiva. Si quan comença l'exercici encara no s'ha aprovat el pressupost, queda prorrogat automàticament el de l'any anterior.

14. Podeu trobar una explicació detallada i assequible del funcionament dels pressupostos municipals al llibre de MATA I REMOLINS, Lluís; MUÑOZ JUNCOSA, Antonio. *Guia dels pressupostos municipals*. Col·lecció Biblioteca de recursos veïnals, «Guia fàcil». Barcelona: Mediterrànea, 2005

6. Òrgans i instruments de coordinació i col·laboració interadministrativa

La creixent complexitat del govern local empeny cada dia més al fet que els ajuntaments hagin de col·laborar amb altres administracions per desenvolupar les seves competències. En aquest sentit, la legislació estatal i autonòmica estableix la possibilitat de crear instruments i òrgans de col·laboració i coordinació a fi de garantir una prestació efectiva dels serveis públics i evitar-ne duplicitats. Aquests instruments són els convenis i els consorcis, que permeten articular acords d'associació amb administracions de diferent nivell, i les mancomunitats i les comunitats de municipis, que inclouen únicament associacions entre administracions municipals.

Els **consorcis** són ens instrumentals de naturalesa pública formats per l'associació voluntària de dues o més administracions, ja siguin ajuntaments, consells comarcals, diputacions provincials, l'administració de la Generalitat o de l'Estat, que tenen per objecte diferents interessos, sempre i quan l'objecte del qual sigui de la competència o interès de les diferents administracions interessades.

Els **convenis** són acords o compromisos que signen dues o més administracions públiques (ajuntaments, consells comarcals, diputacions, administració autonòmica o estatal) i que poden tenir objectes diversos, sempre i quan aquests siguin competència de les administracions que els subscriuen. Existeixen tipus de convenis molt diferents; per exemple, convenis signats amb la Generalitat per finançar i gestionar equipaments educatius, els serveis de bom-

bers; amb el consell comarcal o la diputació per formalitzar el suport tècnic per gestionar un determinat servei. A diferència del consorci, els convenis no tenen personalitat jurídica pròpia.

Les **mancomunitats de municipis** són associacions voluntàries de dos o més municipis que tenen per objectiu gestionar i executar obres o serveis que siguin de competència municipal. Es caracteritzen per tenir personalitat jurídica pròpia, així com el seu pressupost, recursos i capacitat executiva, i han de tenir unes finalitats concretes i determinades que es recullen en els seus estatuts.

Per tal de crear una mancomunitat cal que els seus estatuts hagin estat acordats i aprovats per la majoria absoluta dels plenaries de tots i cadascuns dels ajuntaments mancomunats. D'altra banda, la legislació preveu que no es puguin associar municipis d'una comarca amb municipis d'una altra si la mancomunitat resultant tindria per objecte obres o serveis compromesos en el programa d'actuació comarcal.

Les **comunitats de municipis** són associacions voluntàries de dos o més municipis per gestionar i executar tasques conjuntes. A diferència de les mancomunitats, no tenen personalitat jurídica pròpia i per aquest motiu enlloc de regir-se per uns estatus, ho fan mitjançant un conveni. Tanmateix els acords que es prenen són vinculants per a tots els municipis associats.

Finalment, cal esmentar l'existència d'organitzacions associatives dels ens locals formades per **associacions i federacions de municipis** que tenen per finalitat promoure i representar els interessos comuns dels municipis associats davant les altres administracions públiques. A Catalunya, hi ha dues entitats associatives de caràcter general: la Federació de Municipis de Catalunya <http://www.fmc.cat/> i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques <http://www.acm.cat>, i en l'àmbit de l'Estat espanyol hi ha la Federación Española de Municipios y Provincias <http://www.femp.es>.

Bibliografia comentada

La majoria de bibliografia disponible sobre l'organització de l'administració municipal té una orientació jurídica, el que dificulta la seva comprensió per a aquelles persones no versades en el món del dret. A causa del caràcter didàctic de la guia hem seleccionat aquelles monografies que ens han semblat més aclaridores.

ALONSO, Carmen. *Elecció i constitució dels ajuntaments*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1999.

En aquesta guia Carmen Alonso desenvolupa amb un llenguatge clar i entenedor una descripció detallada dels procediments d'elecció i constitució dels ajuntaments, així com del decret d'auto-organització conegut com a cartipàs municipal.

CATALUNYA. *Codi de Règim Local: legislació sobre règim local vigent a Catalunya*. Quaderns municipals. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2005.

Periòdicament la Federació de Municipis de Catalunya publica el Codi de Règim Local on es recull el conjunt de la legislació aplicable a l'àmbit municipal català. Es tracta d'una obra de consulta necessària per a qualsevol persona interessada en aprofundir en el coneixement del marc legal. El codi és consultable per internet a l'adreça <http://codi.fmc.cat/>.

ETXEZARRETA, Juan Carlos. *Los organismos públicos locales*. Barcelona: Hermanos Bayer, 2007.

Aquest llibre ens apropa de forma clara i didàctica als nous instruments de gestió pública local, amb especial referència als organismes autònoms i les entitats públiques empresarials.

MATA REMOLINS, Lluís; MUÑOZ JUNCOSA, Antonio. *Guia dels pressupostos municipals*. Col·lecció Biblioteca de recursos veïnals, «Guia fàcil». Barcelona: Mediterrànea, 2005.

Una guia que ens facilita l'accés a una de les parts més complexes de l'administració municipal: els pressupostos municipals.

MIR BAGÓ, Josep. *Ajuntament fàcil*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2007.

La monografia de Josep Mir constitueix una de les millors introduccions al govern local a Catalunya. Malgrat que el llibre estigui més orientat als futurs regidors que a la ciutadania, la seva voluntat didàctica el fa accessible a tota persona interessada. El podeu consultar online a la web de la Federació de Municipis: http://www.fmc.cat/IMAGES_2/Ajuntament%20Facil.pdf.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. *El sistema de gobierno municipal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

Malgrat que l'orientació d'aquesta monografia sigui eminentment jurídica, i s'escapi del caràcter didàctic de les anteriors, hem volgut incloure-la perquè constitueix una lúcida anàlisi i reflexió tant de l'actual sistema de govern municipal espanyol com dels seus reptes de futur.

BLOC 2

LES POLITIQUES PÚBLIQUES LOCALS

Si bé en un passat les eines analítiques per comprendre com funcionava l'administració pública provenien del dret administratiu o de la hisenda pública, en l'actualitat irromp amb força la perspectiva politològica. Cada cop és més freqüent la referència a les «polítiques públiques» en el llenguatge polític i acadèmic quan parlem del món local. Cal dir, però, que no només és un terme utilitzat en els àmbits polítics i acadèmics: les entitats veïnals i ciutadanes, i els moviments socials en general, cada cop l'integren més en el seu llenguatge. Així doncs, les plataformes ciutadanes reclamen una millora en les polítiques de salut, les associacions veïnals lluiten perquè en el seu municipi es dugui a terme una política pública d'habitatge, les entitats ecologistes comparteixen reunions amb l'administració per dissenyar una política de reciclatge.

Com es pot veure, ens hem referit a exemples molt diversos entre si. Vallès apunta que «és freqüent l'ús del terme *política pública* per referir-se a diferents nivells escalonats d'intervenció política: des del més genèric fins al més específic» (2008). D'aquesta manera, es pot parlar de polítiques locals de benestar en sentit ampli però també es poden subdividir aquestes en polítiques socio-sanitàries o en polítiques socioculturals. I dins de les primeres, ens podem referir a polítiques de serveis socials, polítiques de

salut o polítiques de consum, com veurem més endavant. De manera similar també Fernández apunta que «la llengua corrent fa ús del terme polítiques (públiques) en un sentit molt ampli. Així, tant s'utilitza per referir-se a un camp d'activitat com la política social o l'exterior, com per expressar un propòsit polític concret («reduir el dèficit pressupostari»), una decisió governamental («ampliar les ajudes a la flota pesquera»), un programa d'acció («el Pla Hidrològic Nacional») o els resultat obtinguts per un determinat programa o llei» (1996: 432).

El terme polítiques públiques, doncs, és força recurrent intuïtivament però no es té una definició clara sobre a què fa referència. És per això que hem cregut pertinent dedicar un bloc d'aquesta guia a les polítiques públiques locals. L'objectiu d'aquestes pàgines que segueixen és comprendre què és una política pública, conèixer les principals polítiques que s'estan duent a terme als municipis del nostre país, així com també apuntar maneres d'intervenir-hi. Així el primer apartat d'aquest bloc, el més teòric, pretén oferir les principals eines de l'anàlisi de les polítiques públiques. És la nostra intenció que les idees aportades siguin útils per entendre, situar i millorar l'acció de les entitats veïnals i ciutadanes, així com també de les administracions públiques locals en un escenari travessat per diversos canvis socials, polítics i culturals. En el segon apartat es descriu com és l'àmbit local en l'actualitat i s'analitza el fet que l'agenda de polítiques locals s'estengui i s'aprofundeixi. En l'últim apartat s'expliquen les principals polítiques locals que s'estan duent a terme als municipis catalans.

1. Què entenem per política pública?

Per començar a endinsar-nos en la qüestió haurem de saber què és una política pública. Com ja hem apuntat ens trobem davant d'un terme de reiterat ús però de difícil definició. Des de l'acadèmia s'han construït múltiples definicions, algunes senzilles i altres de gran complexitat. En citarem alguns exemples:¹⁵

- «Una política pública és el que els governs decideixen fer o no fer» (Dye).
- «Una política pública és un programa d'acció propi d'una o diverses autoritats públiques o governamentals en un àmbit sectorial de la societat o en un espai territorial donat» (Thoening).
- «Una política pública està conformada per activitats orientades cap a la solució de problemes públics, en la qual intervenen actors polítics amb interaccions estructurades i que evolucionen al llarg del temps» (Lemieux).

No entrarem a examinar les múltiples definicions i ens quedarem amb una definició del catedràtic de ciència política Josep Maria Vallès que és la que ens ha semblat més completa i entenedora. Aquest afirma que una política pública és «un conjunt interrelacionat de decisions i no-decisions que es focalitzen en una àrea determi-

15. Citats a Subirats, et al. (2008).

nada de conflicte o tensió social. Es tracta de decisions adoptades formalment en el marc de les institucions públiques (...) però que han estat precedides d'un procés d'elaboració en el qual han participat una pluralitat d'actors públics i privats» (2008).

Calaix 4 Les dimensions de la política

Abans de seguir aprofundint en què són les polítiques públiques caldria assenyalar que en ciència política se sol fer referència a tres dimensions de la política, depenent del punt de vista que adoptem: la política pot ser observada com una estructura, com un procés o com un resultat. En anglès existeixen tres termes diferents per fer-hi referència: la *polity*, la *politics* i la *policy*. En aquest bloc de la guia només treballarem la dimensió del resultat o la *policy*, però en farem cinc cèntims de les altres dues dimensions:¹⁶

- Quan observem la política com a estructura, fixem la nostra atenció en el mode estable en què una comunitat determinada organitza les seves actuacions polítiques. O en altres paraules, estem identificant l'estructura fixa en la qual es desenvolupen els comportaments polítics. Parlem doncs d'institucions i normativa.
- Quan examinem la política com a procés, observem sobretot una seqüència de conductes individuals i col·lectives que s'encadenen dinàmicament. Es tenen en compte els comportaments dels diversos subjectes, les seves motivacions i formes d'intervenció.
- Quan contemplem la política com a resultat, centrem l'atenció en les respostes que es generen fruit de cada conflicte de la combinació del procés i de l'estructura. Aquestes respostes es materialitzen en formes de decisions o, dit d'una altra manera, de polítiques públiques.

16. Seguim l'argument de Vallès (2008).

En els següents subapartats s'estableix en un primer moment una tipologia per comprendre diferents polítiques públiques que duen a terme les administracions públiques i en un segon moment es comenten les fases en les quals es pot subdividir el procés d'elaboració i implementació d'una política pública, i quins són els trets principals de cada una d'elles.

1. Tipologia de polítiques públiques

Una de les característiques que hem de tenir en compte quan parlem de polítiques públiques és que aquestes incorporen una certa dosi de coerció o obligatorietat ja que es tracta de mesures impulsades pels poders públics —ja siguin locals, nacionals o estatals. Així doncs podem dir que no es tracta de relacions voluntàries entre actors sinó que existeix un determinat component d'imposició encara que moltes vegades no en siguem conscients (sobretot si es tracta de polítiques que no incorporen elements de conflictivitat rellevant). S'exerceix coerció, per exemple, a través d'una determinada política urbanística en un municipi ja que aquesta sotmet tots els projectes de construcció a determinades normes sobre ordenació del territori i sobre les condicions d'edificació.¹⁷

Tenint en compte aquesta idea de la coerció, el nord-americà Lowi va elaborar una tipologia clàssica de polítiques públiques. Així doncs, creuant dues categories —la manera com s'exerceix la coacció i el subjecte (individual o col·lectiu) sobre el qual recau la coerció— l'autor dibuixa quatre tipus de polítiques: les regulatives, les distributives, les redistributives i les institucionals, que es poden desenvolupar des de les administracions públiques de qualsevol nivell territorial.

17. Seguim l'argument de Vallès (2008).

Taula 2
Tipologia de polítiques públiques segons la coerció que s'exerceix

		La limitació o coerció s'exerceix sobre:	
		<i>Individus</i>	<i>Tota la comunitat</i>
La limitació o coerció s'exerceix:	<i>Directament</i>	Polítiques regulatives	Polítiques redistributives
	<i>Indirectament</i>	Polítiques distributives	Polítiques institucionals

Font: Quadre extret de Fernández (1996) i Vallès (2008).

Podem diferenciar quatre tipus ideals diferents de polítiques públiques. A continuació s'han il·lustrat aquests models amb diversos exemples de polítiques que es duen a terme a nivell municipal:¹⁸

- *Polítiques regulatives*. Entre aquestes polítiques predominen les mesures que imposen condicions obligatòries a tots els individus afectats. Com exemple podem considerar una ordenança cívica d'obligat compliment per a tota la ciutadania.
- *Polítiques distributives*. En aquests casos l'element essencial el constitueix la concessió de subsidis o subvencions, la provisió de serveis públics gratuïts o a preus subvencionats. Mitjançant aquestes polítiques es realitzen transferències obligades d'uns ciutadans a altres, encara que aquesta transferència no sigui directament percebuda pels afectats. Un exemple a citar podrien ser les beques de menjador o les ajudes a aturats que atorguen els ajuntaments a les persones amb rendes baixes.

18. Per fer la descripció d'aquests quatre tipus de polítiques seguim a Vallès (2008).

- *Polítiques redistributives*. Aquestes polítiques concedeixen un avantatge particular a algun individu, i aquest avantatge limita o altera la posició inicial d'uns altres. Aquí s'inclou l'autorització per exercir determinades professions, la concessió de llicències per desenvolupar certes activitats... En podrien ser un exemple les quotes en l'àmbit laboral o electoral per qüestions de gènere.
- *Polítiques institucionals*. Es tracta d'actuacions que fan referència a procediments o regles generals a les quals s'han de sotmetre les activitats públiques: reformes administratives, creació d'òrgans especialitzats, fixació de procediments de tramitació... Afecten indirectament a tots els actors que intervenen en el procés. En el cas local es podria posar com exemple l'elaboració del Reglament Orgànic Municipal (ROM).

Cal dir que malgrat que gairebé cap política pública no pot enquadrar-se exclusivament sota una de les quatre etiquetes proposades, sí que és cert que en les diferents polítiques que desenvolupa una administració es pot identificar el predomini d'uns trets o altres que caracteritzen cada categoria. Així doncs, una política educativa pot catalogar-se com a distributiva mentre una de seguretat pot considerar-se com a regulativa perquè hi predominen certes característiques.

2. Fases de la política pública

El procés d'elaboració de les polítiques públiques és complex i en molts casos hi intervenen una diversitat considerable d'actors, tan institucionals com socials o empresarials. Per comprendre millor aquest procés, alguns acadèmics l'han dividit en fases i han dibuixat un cert itinerari de formació de la política pública. Aquest esquema per fases en cap cas no es pot considerar com estrictament lineal, sinó que cal interpretar-lo tan sols com una guia que ens

pot resultar d'ajuda, i no el podem veure com un model inalterable. Brugué/Gomà apunten l'existència de tres grans etapes en el procés d'elaboració d'una política pública:

- «En primer lloc es desenvolupa el procés de definició de problemes i accés a determinades qüestions a l'agenda pública d'actuació.
- Posteriorment es desencadena el procés de negociació entre alternatives d'actuació, que condueix directament a la formació de la majoria i la consegüent presa de decisions.
- Per últim, s'articulen els escenaris organitzatius i de gestió que possibiliten la posada en pràctica de les decisions preses» (1998: 28).

Ara comentarem les diverses fases, i apuntarem alguns exemples concrets que podem trobar en diferents municipis.¹⁹

2.1. APARICIÓ DELS PROBLEMES PÚBLICS I LA SEVA ENTRADA EN L'AGENDA

El procés d'elaboració de les polítiques públiques s'inicia a partir d'una situació problemàtica que genera un cert grau de tensió o conflicte. Ara bé, la definició d'un problema no és quelcom objectiu ni ve donat per descomptat. Un problema públic és sempre una construcció social. Allò que uns grups socials consideren com problemàtic, per a d'altres pot no ser-ho o ser-ho per raons diferents. I al llarg del temps aquesta definició pot variar. Sense anar més lluny, la violència de gènere fa relativament pocs anys que és considerada com una qüestió que transcendeix l'esfera familiar i personal. I en altres àrees geo-

19. En la descripció de les fases se segueix l'argumentació de Fernández (1996) i Vallès (2008).

gràfiques ni de bon tros està percebuda com quelcom problemàtic en què l'administració pública hagi d'intervenir.

Perquè una situació assoleixi aquesta categoria de problema públic és necessari que es produeixin determinades condicions que no sempre es donen. No tots els problemes es converteixen en públics, i no tots els problemes públics entren a formar part de l'agenda governamental. Com dèiem, en aquest procés de problematització i també d'accés a l'agenda política hi intervenen aspectes tan diversos com l'existència d'una mobilització ciutadana, l'accés d'una qüestió als mitjans, l'existència d'estudis específics, el fet que es produeixi una crisi o un accident...

Però tan important és l'entrada d'un problema a l'agenda pública i política com la seva definició. En els processos de definició dels problemes normalment hi participen actors molt diversos. Aquest primer pas és de gran importància ja que, depenent de la visió que s'arribi a establir del problema, la cerca de solucions anirà cap a un costat o cap a un altre. Un exemple força recurrent en molts municipis és el tema dels embussos al centre de la ciutat. La qüestió, simplificant, podem problematitzar-la de dues maneres: 1) Manca espai perquè circulin bé els cotxes al centre de la ciutat; 2) Existeixen massa vehicles circulant pel centre en comptes d'utilitzar el transport públic o anar a peu. Depenent de si escollim una opció o l'altra, les possibles solucions s'encaminaran cap a dues direccions diferents: ampliar els carrers perquè circulin més cotxes o tendir a les zones per a vianants i a la pacificació del trànsit.

2.2. FORMULACIÓ D'ALTERNATIVES I PRESA DE DECISIONS

Una vegada s'ha problematitzat una qüestió i ha passat a formar part de l'agenda pública i política, es formularan una sèrie d'alternatives possibles que han de guiar l'actuació de l'administració per

posteriorment poder prendre una decisió sobre quina és la més correcta. Els teòrics han intentat explicar com es duu a terme aquest procés de formulació d'alternatives i de presa de decisió. Sense voluntat d'exhaustivitat, en la literatura politològica s'ha apuntat que es poden donar processos de decisió molt diferents depenent, entre d'altres, de la política pública que està en joc, dels actors que hi intervenen, del grau de conflicte o consens generat... Així doncs, Subirats (1989) apunta que si tenim en compte els objectius (definits o imprecisos) i els mitjans (definits o imprecisos), es poden donar quatre tipus diferents de processos de decisió:

Taula 3
Processos de decisió

		Objectius	
		<i>Definits</i>	<i>Imprecisos</i>
Mitjans	<i>Definits</i>	Procés de racionalitat radical. Optimització.	Procés incremental. Compromís.
	<i>Imprecisos</i>	Procés de racionalitat limitada. Satisfacció raonable.	Procés de <i>garbage can</i> (o escombraria). Casualtat.

Font: Subirats (1989)

- *Procés de racionalitat radical*. Si tinguéssim en compte aquest model, el procés estaria presidit per la voluntat d'obtenir la màxima racionalitat, és a dir, l'aplicació organitzada de mitjans adequats per a l'obtenció de les finalitats definides. El resultat d'aquest procés de selecció seria la proposta que ofereix els resultats més satisfactoris al menor cost possible. En el món real, però, els objectius no són sempre clars, la informació és limitada i esbiaixada, els recursos són escassos, la previsió dels efectes incompleta... Per tant, estaríem parlant d'un model més ideal que real.

- *Procés de racionalitat limitada.* En aquest cas s'accepta que la informació existent és parcial, els recursos limitats... i per tant s'admet la impossibilitat d'aconseguir «la» solució. Així doncs, en aquest model el que es buscaria seria aconseguir uns resultats raonables (en comptes d'«els millors» com en el cas anterior).
- *Procés incremental.* Aquesta aproximació encara és més modesta ja que entén que el procés d'elecció d'una alternativa és el resultat de negociacions permanents. Una manera freqüent de sortir del pas és incrementar la quantitat de recursos aplicats a la solució del problema sense entrar en grans debats.
- *Procés garbage can.* Aquest últim model assenyala la possibilitat de processos de decisió en què gairebé no existeix relació entre fins i mitjans. L'adopció d'una política acaba essent el resultat de la coincidència entre «problemes que busquen solucions, solucions que busquen problemes i participants que busquen problemes per resoldre, interessos a satisfer o aliances que crear» (Subirats, 1989).

2.3. IMPLEMENTACIÓ I AVALUACIÓ

Finalment un cop escollida una solució cal portar-la a terme. Tradicionalment la implementació d'una política es veia com a quelcom mecànic i sense interès. Es creia que un cop decidides les mesures, l'administració les hauria de posar en pràctica sense més complicació. La realitat, però, és més complexa. En molts casos polítiques ben dissenyades no obtenen els resultats previstos; o mesures no consensuades amb els actors que han de dur-les a terme, acaben essent implementades de maneres força diferents; o en situacions de conflictivitat rellevant es poden acabar redefinint les polítiques en aquesta fase.

Així doncs, Vallès (2008) apunta que, en aquesta fase de la implementació, sovint es juga l'èxit o el fracàs de tot el procés ja que:

- En el grau d'acompliment dels objectius d'una política pública influeixen factors relacionats amb la fase d'aplicació: falta de recursos, dificultats de coordinació i variables ambientals.
- A més, en el procés d'implementació també s'ha de tenir en compte la motivació i acceptació de les mesures per part de les persones que les han de portar a terme. En aquest sentit uns canvis en la política educativa d'un país tindran un èxit relatiu si no es compta amb la complicitat del professorat i altres actors rellevants.

Les polítiques públiques també s'avaluen. Conèixer de quina manera s'han dut a terme i quins resultats han produït, és rellevant per donar-hi continuïtat, introduir-hi canvis o assumir-ne la finalització. Malgrat tot, però, cal tenir en compte que en nombrosos casos la inèrcia institucional fa que determinades polítiques, malgrat tenir unes avaluacions no gaire favorables, continuen duent-se a terme. Respecte a l'avaluació és rellevant apuntar també la diversitat de tècniques i mètodes que es poden utilitzar: des d'avaluacions que utilitzen complexos indicadors quantitius fins a altres que incorporen tècniques participatives i en les quals participen diversos actors implicats.

2.4. COM INCIDIR-HI?

L'exposició del cicle de les polítiques públiques —és a dir, entendre com aquestes es formulen, dissenyen i s'implementen— és útil per comprendre de quina manera s'hi pot incidir des del teixit social organitzat. Els moviments i organitzacions socials molts cops pretenen influir en aquestes polítiques, algunes vegades de manera conscient i explícita, altres sense tenir-ho gaire present en els

seus objectius. Com exemple del primer cas trobem la Campanya contra el Quart Cinturó, que intervé a l'escena pública per intentar modificar la política d'infraestructures del govern espanyol. Com exemple del segon cas podem referir-nos al moviment okupa català que, mitjançant la construcció de centres socials okupats, acaba influint en les polítiques de joventut de finals dels anys 90 i 2000.

Dit això, però, en la majoria de casos en què els moviments socials, i els actors ciutadans en general, volen influir en les polítiques públiques, aquests intervenen tan sols en la problematització de la qüestió, en el procés per aconseguir que una qüestió passi a ser considerada problema polític i en alguns casos, fins i tot, que entri en l'agenda governamental. Aquest procés se sol dur a terme mitjançant l'activació d'un repertori d'acció determinat (manifestacions, recollides de signatures, boicots...). Sense anar més lluny, podem posar l'exemple de les manifestacions a favor d'un habitatge digne, que es van dur a terme a diverses ciutats de l'Estat, ja entrats al 2000, amb el lema de: «No tendrás una casa en tu puta vida». Aquestes manifestacions van problematitzar una qüestió que fins al moment no havia estat central en el debat polític i van fer entrar la necessitat d'unes polítiques d'habitatge a l'agenda pública i, en part, a l'agenda política. Si bé en alguns casos s'aconsegueix problematitzar una determinada qüestió, el problema major és que costa influir en les altres fases posteriors.

El moviment ecologista i les seves organitzacions són les que han tingut una capacitat major d'influir més enllà de la problematització. Per a algunes organitzacions consolidades i estables no es tracta tan sols de participar en aquesta primera fase del cicle d'elaboració de les polítiques públiques sinó d'estar present en tot el cicle. Cal dir, però, que aquestes experiències són minoritàries a casa nostra. Perquè això es produeixi és necessària l'existència d'uns moviments socials amb estructures estables, amb una capacitat

organitzativa i tècnica rellevant, i amb una visió estratègica important. A nivell local els moviments ciutadans i municipalistes apareixen com actors capacitats per participar en tot el cicle de l'elaboració de polítiques públiques, i en alguns casos han materialitzat aquesta potencialitat.

Calaix 5 Moviments ciutadans i municipalistes²⁰

Entenem per moviments ciutadans i municipalistes aquella amalgama híbrida de col·lectius i xarxes molt disperss entre sí però amb característiques concretes; a diferència d'altres actors de moviments, destaquen l'estabilitat de les seves estructures, l'accés més o menys directe a les institucions i el fet que es troben territorialitzats en l'àmbit local, tant en referència a les institucions interlocutores com a l'autoorganització social. Ens referim al moviment veïnal (federat o novell) i a les candidatures alternatives i populars, o el que en altres paraules podria anomenar-se com experiències socials municipalistes.

Podem expressar dues realitats diferents, segons si concebem el concepte *municipalisme alternatiu* en sentit ampli o restringit. En un sentit ampli es fa referència al repertori d'acció, anàlisis i estratègies amb què els moviments socials intervenen en l'arena del govern local, incloent intervencions tan variades com la protesta, la col·laboració en el disseny de les polítiques públiques d'àmbit local mitjançant processos participatius, el dret a petició, la relació amb els representants electes i els partits polítics tradicionals. En un sentit restringit del terme entenem per municipalisme l'articulació per part dels diferents moviments socials locals de candidatures electorals amb l'objectiu d'obtenir representació en els òrgans de govern municipal i incidir-hi.

(Continua a la pàg. següent)

20. Sobre la qüestió vegeu Bonet, Murgui/ Ubasart, i Alamany/Serrà/Ubasart, (2010).

Al nostre país, com hem dit, poden identificar-se diverses realitats que conformarien aquesta amalgama d'experiències però que en cap cas no poden analitzar-se com una realitat orgànica. En primer lloc, des d'una concepció àmplia de municipalisme s'apunta l'existència d'un moviment veïnal organitzat que gaudeix de l'experiència que li donen els 40 anys de vida, però també d'una voluntat d'innovar des del punt de vista substantiu, organitzatiu i generacional. En segon lloc, des d'una concepció restringida de municipalisme només es tenen en compte les diverses candidatures alternatives i populars que intervenen en municipis petits i mitjans.

Els moviments ciutadans i municipalistes tenen una voluntat de romandre en el temps i a la vegada de respondre a un conjunt coherent de qüestions molt diverses a partir de l'arrelament en el món local: des dels problemes d'accés a l'habitatge a la sanitat, des de la cultura als serveis socials. Així doncs, si el que diferencia principalment els partits tradicionals o grups d'interès dels moviments ciutadans i municipalistes és la voluntat de construcció de comunitat i autoorganització social, la principal dissimilitud amb altres moviments més sectorials no és tant la voluntat d'impacte en les polítiques públiques (que alguns moviments busquen i certs aconsegueixen), sinó la cerca de formar part dels mateixos processos de disseny i també d'implementació de polítiques públiques locals de manera integral i sostinguda en el temps. En aquest sentit podríem diferenciar la participació passiva de molts moviments (impacte) de la participació activa (formar part del procés) dels moviments socials en el marc de l'elaboració de polítiques públiques, així com també si el caràcter de la seva intervenció és global i transversal o bé sectorial i temporal.

2. Les polítiques públiques i l'àmbit local

Tradicionalment el govern local no ha despertat gran entusiasme ni en el món acadèmic ni tampoc en el polític i se li ha acabat adjudicant el paper de ventafocs en relació a administracions d'altres nivells territorials. Entre altres raons, Brugué i Gomà (1998) apunten que una possible justificació d'aquesta situació podria trobar-se en la posició que s'ha assignat al govern local en el conjunt de les institucions públiques presents en els moderns Estats-nació. «Des d'una perspectiva històrica, s'ha tractat els ajuntaments o bé com menors d'edat sense capacitat per incidir en les condicions socioeconòmiques de la seva comunitat (tradicció francesa, en la qual també trobaríem el cas espanyol), o bé com entitats prestadores de serveis a les ordres dels decisors nacionals (tradicció anglosaxona)» (1998: 15). En ambdós casos, per motius diferents, el món local estava exempt d'interès: en el primer cas perquè no disposaven de recursos; en el segon perquè no disposaven de marges de maniobra per actuar.

Aquesta situació, però, comença a canviar als anys noranta i ara podem dir que aquesta realitat descrita anteriorment només és certa a mitges. Així, la situació municipal dels anys vuitanta dista molt de l'actual. D'unes administracions certament voluntaristes i sense recursos hem passat a uns engranatges organitzatius amb capacitat d'elaboració de polítiques públiques amb un important contingut estratègic i relacional. Brugué i Gomà (1998) —basant-se en un

estudi sobre polítiques locals i en un altre anterior sobre alcaldes i càrrecs electes— expliquen els canvis que han succeït en el món local en base a dues idees: la substitució de la tesi de la nacionalització per la tesi del localisme, i la substitució de la tesi gerencialista per la tesi de la repolitització. Vegem què diuen aquestes tesis:

- La *tesi de la nacionalització* explicava la reduïda rellevància específicament local de la política municipal ja que es produïa una dependència respecte a un centre nacional. La política local, doncs, estava marcada per la *participació* que provocava que els partits actuessin com a protagonistes de la vida municipal però al mateix temps poc interessats en política local. Aquesta tesi ha estat matisada i discutida. El que ens interessa però és la nova tesi que substitueix aquesta: *el nou localisme*. «La tesi del nou localisme postula que, en un entorn cada cop més diversificat i més globalitzat, el rol dels governs locals no només no s'ha debilitat sinó que experimenta un fort impuls. Intentant formular més sintèticament els arguments del nou localisme, hauríem de referir-nos a dues variables fonamentals: la diversificació de les demandes socials i la globalització de l'economia» (Brugué/Gomà: 1998: 18).
- La *tesi gerencialista* afirmava que el raquitisme municipal heretat del franquisme i la força de les demandes ciutadanes orientaren els primers anys del municipalisme democràtic cap a la construcció d'unes organitzacions capaces d'augmentar i millorar els serveis que oferien a la ciutadania. Així doncs, es produeix un procés de no-politització de la jove democràcia local. Malgrat això, ja als anys noranta es detecten una sèrie de canvis que faciliten una *politització* de l'àmbit municipal. «Essent molt esquemàtics hem de referir-nos a la superació dels dèficits prestacionals heretats del franquisme, a la consolidació d'unes estructures de

gestió més o menys estables (...), a una transformació de les demandes dels ciutadans o la persistent crisi econòmica que afecta el municipalisme espanyol. És a dir, ja no es tracta de construir sinó de mantenir, ja no es tracta de fer sinó de prioritzar, ja no es tracta de gestionar sinó de dirigir, ja no es tracta de posar hores i esforços sinó de tenir idees i capacitat d'elecció» (Brugué/Gomà: 1998: 21).

Així doncs, els canvis que han viscut les nostres societats en el tombant de mil·lenni i la consolidació de les tesis de la politització i el localisme, obren la porta a un desenvolupament de les polítiques locals. I no només es tracta d'una materialització en l'allargament de l'oferta i en la complexitat en les polítiques públiques que es desenvolupen des del municipi, sinó que també cal tenir en compte l'adopció de nous rols estratègics i el sorgiment de nous estils de govern.

3. Les polítiques locals més rellevants

Què es fa i com es fa en el terreny de les polítiques locals? En aquest apartat en un primer moment durement a terme una aproximació substantiva a les intervencions públiques locals i en un segon moment exposarem la manera com aquestes són aplicades. Així doncs, primer es fa referència a «què es fa» i posteriorment a «com es fa».

1. Què es fa?

Abans d'endinsar-nos en la qüestió, cal dir que en els últims trenta anys s'ha produït tota una sèrie de transformacions polítiques, econòmiques, culturals i socials que han tingut impacte en l'agenda de mesures que es duen a terme a nivell local. Aquests canvis poden agrupar-se en tres dimensions:²¹

- **Dimensió sociocultural**

Dos són els principals fenòmens que s'experimenten en aquesta dimensió. Per un costat es duu a terme un procés de fragmentació social resultat d'un conjunt de noves ruptures socials (ètniques, de gènere, d'edat). La desigualtat social adopta un caràcter pluridimensional i apareixen neces-

21. Seguim l'argument de Brugué/Gomà (1998).

sitats de nou tipus, a part de la clàssica de classe. Per l'altre costat, i vinculat amb l'anterior, es desenvolupa un procés de redefinició dels referents d'identitats col·lectiva; es debiliten les identitats de tipus clàssic però sorgeixen noves estratègies d'identitat més orientades a la vivència comunitària compartida. Ambdós fenòmens introdueixen modificacions a l'oferta de polítiques de benestar que es duen a terme a l'àmbit local.

– **Dimensió econòmicolaboral**

El cicle que s'inicia després de la crisi energètica dels anys setanta i s'estén fins ben entrats els anys vuitanta, presenta un tret fonamental: la conjunció temporal del cicle recessiu amb el canvi en el paradigma productiu cap a un model postindustrial i d'especialització flexible. Assistim també a partir de mitjan anys noranta, a una etapa d'expansió econòmica que dura una dècada, de base principalment especulativa, que finalitza en un altre cicle recessiu en el qual estem immersos en l'actualitat. L'escassetat i precarietat del treball és una realitat per a amplis sectors de la població. És en aquest sentit que en el món local s'impulsen respostes al problema de l'atur i s'aposta per l'elaboració d'estratègies de desenvolupament local que ofereixin nous horitzons per a les pròpies comunitats.

– **Dimensió urbanoterritorial**

Els nostres municipis des d'un punt de vista de territori també plantegen diferents elements de canvi. En un primer moment les ciutats postindustrials presenten una estructura polinuclear amb unes pautes de funcionament menys radial i més reticular. En segon lloc es constitueixen un conjunt de noves contradiccions i escissions urbanes: s'incrementa el potencial de fractura econòmica de l'espai i l'augment de la

prosperitat es fa compatible amb una major segregació espacial de les classes socials. En tercer lloc, des de finals dels anys noranta la qüestió de l'accés a l'habitatge apareix com un important element problemàtic per a àmplies capes de la població, sobretot per a joves, famílies monoparentals i gent gran. En últim lloc, les qüestions mediambientals i de protecció del territori esdevenen cada cop més rellevants.

Així doncs, una primera característica destacada de l'impacte d'aquestes transformacions en el món local és un augment i diversificació de les polítiques públiques que duen a terme els municipis catalans. A continuació veurem amb més detall algunes d'aquestes polítiques públiques així com també alguns exemples concrets. L'oferta de polítiques locals podria exposar-se amb el quadre següent:

Taula 4
Oferta de polítiques públiques locals

Dimensió sociocultural	Polítiques locals de benestar social	<ul style="list-style-type: none"> - Polítiques sociosanitàries. Acció contra l'exclusió (serveis socials, salut, consum) - Polítiques socioculturals. Dinamització comunitària (cultura, educació, joventut)
Dimensió economico-laboral	Polítiques de promoció econòmica local	<ul style="list-style-type: none"> - Polítiques de promoció del teixit empresarial - Polítiques d'ocupació i recursos humans - Polítiques de desenvolupament territorial
Dimensió urbanoterritorial	Polítiques urbanes i de territori	<ul style="list-style-type: none"> - Polítiques de l'eficiència (centralitats, infraestructura) - Polítiques de l'equitat (habitatge, equipament, transport) - Polítiques de la redistribució (habitatge, regeneració)

Font: Elaboració pròpia en base a Brugué/Gomà (1998)

1.1. POLÍTQUES LOCALS DE BENESTAR SOCIAL

Les polítiques locals de benestar les hem d'entendre en el marc més ampli de les polítiques de serveis personals que, a partir dels anys vuitanta i sobretot noranta, es duen a terme a molts municipis catalans.²² Si entrem en qüestió entendrem que:

Les polítiques de serveis personals poden definir-se com un conjunt d'actuacions públiques locals articulades al voltant de les persones, els grups i la comunitat i orientades al desenvolupament sociocomunitari, sobre la base de relacions integradores, solidàries i participatives. En conseqüència, les polítiques de serveis personals actuen en la promoció de les capacitats socials i en l'acció contra tot tipus de relacions de dependència i exclusió, ja sigui generant estratègies de cohesió comunitària, ja sigui actuant en l'abolició o debilitament dels factors generadors de desigualtat i marginació (Brugué/Gomà, 1998: 44).

Els autors d'aquesta definició apunten tres elements per concretar-la:

- Un primer és la importància que es dóna al binomi territori/comunitat com a element inherent als serveis personals i com a eix articulador del contingut de totes les polítiques. Així doncs, mentre les polítiques d'àmbit superior són bàsicament aterritorials, les que es desenvolupen a nivell local donen molta importància a l'anclatge comunitari en el territori municipal.
- Un segon té a veure amb la complexitat intergovernamental. Mentre les polítiques socials a nivell local són bàsicament selectives i focalitzables, amb bases normatives dèbils, en

22. Aquestes polítiques de serveis personals també inclouen una part de les polítiques de promoció econòmica local que s'exposaran en l'apartat següent.

altres nivells el benestar es desplaça cap a polítiques universals i constitucionalitzades. Així doncs, mentre les polítiques dutes a terme a nivell estatal i autonòmic es troben recollides en lleis, les desenvolupades pel govern local normalment formen part de plans d'acció, moltes vegades no normativitzats.

- Un tercer element es relaciona amb la dimensió operativa. Pel que fa als processos de gestió i producció dels programes municipals de benestar, molts autors coincideixen a afirmar que les polítiques de serveis personals han de ser la llança de transformació postburocràtica de l'Estat social, d'innovació en el camp de l'administració pública, superant així formes de funcionar encarcarades i excessivament rígides.

El desenvolupament de les polítiques de serveis personals es duu a terme a partir dels anys vuitanta i sobretot noranta en molts municipis catalans, moment en què les nostres societats viuen importants processos de canvi que generen rellevants impactes comunitaris. De manera esquemàtica, s'apunten les principals dinàmiques de transformació:

Taula 5
Canvis contextuals i impactes comunitaris

Canvis contextuals	Continguts bàsics	Impactes sobre l'esfera local
Fragmentació social	Noves estructuracions de la desigualtat	Articulació comunitària dels col·lectius vulnerables a processos d'exclusió social
Reestructuració dels referents d'identitat	Reorientació de les estratègies d'identitat cap a l'experiència compartida	Emergència de la dimensió comunitària de la cultura política del benestar
Canvi en el paradigma productiu	Del model fordista a l'acumulació flexible i reflexiva	Quotidianitat articulada a la crisi d'ocupació. Estratègies de desenvolupament endogen. Oferta flexible de polítiques

Font: Brugué/ Gomà (1998)

Així doncs, els impactes que es produeixen sobre l'esfera local acompanyen transformacions en la manera de dissenyar i implementar les polítiques de serveis personals. D'aquesta manera podem dibuixar una evolució de les polítiques de serveis personals (incipients) en els primers anys de governs democràtics fins a les actuals.²³

Durant les dues primeres dècades de democràcia, tal i com s'ha apuntat anteriorment, els governs locals desenvolupen una activitat fortament marcada per les circumstàncies contextuais concretes: les actuacions estaven condicionades per una herència històrica gens fàcil, i es van construir per part d'actors sense experiència prèvia i a un ritme accelerat. Això va portar per una part a 1) una dinàmica predominant de cobertura de dèficits socials bàsics i d'una forta implicació de polítics i directius públics; i per l'altra 2) també apuntar que mentre que en el període immediatament anterior a 1979 la participació veïnal es va convertir en l'eix de l'acció col·lectiva per uns ajuntament democràtics, amb l'arribada de la democràcia el disseny de les polítiques municipals es va fer molt més impermeable. D'aquesta manera, doncs, podem dir que durant els anys vuitanta i fins ben entrats els noranta les polítiques de serveis personals van estar poc o gens emmarcades en perspectives estratègiques i van apostar per l'eficàcia a costa de la participació.

En aquest canvi de mil·lenni el món local català intenta plantejar unes polítiques de benestar tendents a superar els esquemes excessivament reactius, tecnocràtics i poc participatius del passat. Brugué/Gomà (1998) aposten per tenir en compte tres idees força a l'hora de dissenyar polítiques de serveis personals:

- Tendir cap a un model de direcció política potent: la importància del lideratge.

23. Seguim l'argumentació de Brugué/Gomà (1998)

- Tendir cap a un model de perspectiva estratègica: la importància de la planificació.
- Tendir cap a un model d'alta intensitat democràtica: la importància de la innovació participativa.

Taula 6
Disseny de polítiques de serveis personals: tres idees-força

	Objectius	Mecanismes	Resultats
Repolitització	Definir un model social de ciutat Perfilar l'abast de la responsabilitat municipal	Explicitar els valors que informen el model Construir una estratègia discursiva de suport	Trasllat del model i els valors al contingut de les polítiques de serveis personals
Estratègia	Reformular el model en clau d'objectiu estratègic	Anàlisi de les tendències de l'entorn Anàlisi d'aspectes forts i dèbils de l'organització	Adopció de línies d'actuació que donin viabilitat a les polítiques
Participació	Transferir poder a la comunitat (<i>empowerment</i>)	Espais de deliberació social i mecanismes d'innovació democràtica (noves formes participatives)	Definició pluralista de problemes i de polítiques de serveis personals

Font: Brugué/ Gomà (1998)

Tenint en compte les idees que s'han anat desgranant al voltant de les polítiques de serveis personals, a continuació s'exposen exemples concrets de polítiques que s'han posat en marxa en diferents municipis catalans. S'han dividit les actuacions en dos grans calaixos:

- Les polítiques sociosanitàries que fan referència a l'acció contra l'exclusió social.
- Les polítiques socioculturals que treballen la dinamització comunitària.

Com exemple de polítiques sociosanitàries s'exposaran els «Plans locals d'inclusió social» i com exemple de polítiques socioculturals els «Projectes educatius de ciutat». Es tracta tan sols de dos exemples que s'han dut i s'estan duent a terme en un nombre rellevant de municipis catalans de mida mitjana i gran.

Polítiques sociosanitàries

Les polítiques sociosanitàries centren la seva acció en la lluita contra l'exclusió social. En aquest sentit, pot dir-se que s'actua des de l'àmbit dels serveis socials, però també des d'altres àmbits com poden ser el de la salut, el consum... En el camp d'aquestes polítiques s'ha innovat de manera destacada en l'àmbit local, passant d'unes simples polítiques assistencialistes i reactives durant els anys vuitanta i noranta, a l'elaboració de mesures amb un rellevant contingut estratègic, transversal i clarament relacional.

En aquest sentit, i a mode d'exemple, cal dir que nombrosos municipis s'han dotat d'un **Pla local d'inclusió social**. En el cas català es tracta d'un instrument promogut per la Diputació de Barcelona a partir de l'any 2005 amb la idea de fomentar la construcció de municipis inclusius, que adopten nous enfocaments per aconseguir-ho. En aquest sentit:

Entenem els plans d'inclusió com el marc d'actuació de totes les iniciatives que es promouen des dels governs locals, integrant també aquelles que provenen d'altres sectors. Són instruments que ens han de permetre dissenyar i implementar actuacions integrals adreçades a debilitar els factors genera-

dors d'exclusió, a atendre els col·lectius més necessitats i a prevenir futures situacions de vulnerabilitat. Faciliten una nova perspectiva per avançar cap a municipis més inclusius.

Des de principis de la dècada dels noranta s'ha anat constatant que als consistoris hi havia una creixent preocupació per trobar formes més integrades de relacionar les diferents polítiques i actuacions municipals per fer front a la creixent complexitat de la realitat social i, més concretament, per reaccionar davant de situacions d'exclusió social. Els plans d'inclusió social, doncs, es presenten com una oportunitat per treballar per fomentar la inclusió social en el municipi des de les institucions públiques, però no tan sols a través d'elles.

A la Guia metodològica dels Plans locals d'inclusió editada per la Diputació de Barcelona s'afirma que:

Un municipi inclusiu és aquell en què les desigualtats socials són mínimes, totes les persones tenen reconeguda la seva ciutadania i poden participar *de facto* en la presa de decisions del municipi. És, a més, un municipi en el qual quasi no es donen situacions d'aïllament relacional, tan individuals com territorials, i en què els seus membres poden participar plenament i en tots els àmbits en condicions d'igualtat (2008: 32).

En definitiva, els Plans locals d'inclusió social són instruments relativament recents liderats pels ajuntament amb l'objectiu d'eradicar la pobresa, la vulnerabilitat i l'exclusió social i fomentar municipis més inclusius, tenint en compte qüestions materials però també relacionals. Així:

Els Plans locals d'Inclusió Social (PLINCS) són el marc d'actuació de totes les iniciatives que es lideren des de l'Ajuntament,

integrant aquelles que provenen del sector privat, del tercer sector i d'altres àmbits del sector públic, adreçades a afeblir i prevenir els factors d'exclusió social i a fomentar la cohesió i la inclusió social des de l'àmbit local. Els PLINCS són un instrument que té per objectiu assolir una societat més cohesionada i millorar el benestar del conjunt de la població (2008: 36).

Polítiques socioculturals

Les polítiques socioculturals posen al centre de la seva acció la dinamització comunitària. Quan es parla d'aquest tipus de polítiques normalment se sol fer referència a àrees com la cultura, l'educació o la joventut. Cal advertir, però, que polítiques com les anteriorment exposades (socio sanitàries) també tenen un important component de dinamització comunitària. També en aquest àmbit s'ha innovat i s'han portat a terme polítiques públiques interessants. Poden destacar-se els Plans locals de joventut (impulsats en part per la Secretaria General de Joventut de la Generalitat), les polítiques de dinamització cultural o els Projectes educatius de ciutat. Ens aturarem en aquests últims per descriure'n els elements més rellevants.

Els **Projectes educatius de ciutat** parteixen de la premissa que l'escola no pot donar resposta en solitari als diversos desafiaments educatius que existeixen. És per això que es planteja com interessant vertebrar l'acció amb la d'altres agents educatius del territori. Així doncs, els PEC són projectes liderats pels governs locals que cerquen el compromís ciutadà amb l'educació, entesa aquesta com un procés permanent d'aprenentatge.

Els PEC són instruments que ajuden a definir el model de ciutat i a establir les complicitats necessàries entre administració i ciutadania per poder-lo desenvolupar. Es mobilitza la ciutadania a partir de propostes i compromisos permanents, dinàmics i compartits.

Els PEC cerquen estratègies perquè les administracions, els centres escolars, les famílies i el teixit social treballin conjuntament per millorar l'escolaritat dels infants i adolescents, l'accés equitatiu a un ús socialitzador i educatiu del temps lliure, una educació adequada i permanent per a tota la ciutadania i l'aprenentatge i exercici participatiu dels valors democràtics en la quotidianitat municipal.²⁴

Aquests projectes educatius de ciutat s'han desenvolupat en l'àmbit local però a causa del seu èxit i potencialitat, s'ha creat una xarxa de municipis educadors amb el suport de la Diputació de Barcelona.

1.2. POLÍTIQUES DE PROMOCIÓ ECONÒMICA LOCAL

Sota aquest epígraf podem trobar una amalgama de polítiques i mesures que desenvolupen les administracions locals a Catalunya des de mitjan anys vuitanta. Cal dir, però, que a diversos països de l'Europa occidental es va començar a experimentar amb anterioritat en aquest camp de polítiques públiques. Brugué i Gomà expliquen que:

La promoció econòmica local es refereix a aquelles actuacions que, en el marc municipal, pretenen crear riquesa i generar ocupació. Els instruments utilitzats per a aquesta finalitat poden ser molt variats; des de millorar les infraestructures a potenciar la innovació, passant per la formació dels recursos humans o la utilització de les institucions (1998: 122).

El paper dels ajuntaments en el desenvolupament de mesures d'aquest tipus tendeix a ser cada cop més rellevant, tant pel que

24. S'ha seguit l'argumentació del web de la Diputació:
<http://diba.es/educacio/cataleg/suport/pec.asp>,

fa a la seva implicació com pel ventall cada cop major de qüestions en què intervenen. Les institucions municipals es mostren especialment properes i identificades amb els diferents interessos que conflueixen en el seu territori. Però no només això. L'administració local pot exercir un paper privilegiat en la dinamització i coordinació de la promoció econòmica local.

És així com des de mitjan anys vuitanta fins a l'actualitat els responsables tècnics i polítics de les institucions locals s'han preocupat de forma creixent pel desenvolupament econòmic del seu territori, activitat fins llavors reservada a les autoritats nacionals. De manera similar al que ha succeït a altres països occidentals aquesta activitat s'ha anat concretant a partir de tres línies d'actuació:²⁵ les iniciatives locals d'ocupació (ILO); les iniciatives de promoció empresarial (IPE); i les iniciatives de desenvolupament econòmic (IDE). A continuació s'exposen els principals continguts de cadascuna d'aquestes línies d'actuació.

Iniciatives locals d'ocupació (ILO)

Les actuacions de promoció econòmica local en un primer moment s'entenen com una activitat estrictament pública i amb un caràcter eminentment reactiu o paliatiu enfront de situacions de precarietat econòmica de sectors socials del municipi. Es tracta bàsicament d'una lluita contra l'atur i també de les conseqüències socials que aquest comporta. Les mesures parteixen des d'una perspectiva més social que econòmica. Així doncs, entre els principals objectius d'aquestes iniciatives s'hi troben:

- Creació de llocs de treball
- Creació de petites empreses de caràcter individual o comunitari

25. Seguim l'argument de Brugué i Gomà (1998) basant-se en Blakely (1994).

- Promoció de xarxes d'ajuda mútua
- Formació orientada a la reinserció laboral
- Lluita contra la marginació social

Iniciatives de promoció empresarial (IPE)

Aquestes iniciatives introdueixen uns plantejaments més promocionals i relacionals a les polítiques de promoció econòmica local. «Més promocionals perquè es tractava d'anticipar els problemes, més que de solucionar-los. I més relacionals perquè es deixa de banda l'exclusivitat pública de les actuacions i, en canvi, es comença a valorar positivament la cooperació públicoprivada. En quan a la seva articulació pràctica, la prioritat de les IPE és la creació d'empreses.» (Brugué/Gomà, 1998: 125). Els objectius principals de les iniciatives de promoció empresarial són:

- Fomentar els valors empresarials
- Vigilar i ajudar les empreses de nova creació
- Impulsar xarxes locals de formació i recolzament a les activitats emprenedores

Iniciatives de desenvolupament econòmic (IDE)

Aquesta última categoria d'iniciatives pretén combinar les ILO i les IPE anteriorment descrites. Les Iniciatives de desenvolupament econòmic han d'entendre's en el marc d'una nova preocupació per la millora de les condicions i l'entorn socioeconòmic local des d'una perspectiva estratègica, des de la planificació a mig i llarg termini. En opinió del teòric anglosaxó Blakely les iniciatives de desenvolupament econòmic tenen dos objectius fonamentals:

- «En primer lloc, potenciar els avantatges locals destinats a afavorir la instal·lació de noves empreses en el territori, a mantenir les ja existents i, com a conseqüència de l'anterior, a fomentar la riquesa i l'ocupació en el territori.

- I, en segon lloc, utilitzar els recursos humans, socials, institucionals i territorials per aconseguir un model de creixement autònom. La consecució d'aquests objectius (...) s'instrumenta a través de la promoció dels recursos humans, de la generació d'un clima econòmic adequat, d'una bona sintonia entre els actors públics i els actors privats, de la capacitat de lideratge dels responsables locals, i de la presència d'un conjunt de factors intangibles que afavoreixin la competitivitat i l'atractiu del territori.²⁶

Aquestes tres onades d'iniciatives de promoció econòmica local han anat introduint objectius i línies d'actuació en les polítiques locals de molts municipis. De manera esquemàtica, al quadre següent es presenten els principals instruments i línies d'actuació en la promoció econòmica local en l'actualitat.

Taula 7
Instruments i línies d'actuació en la promoció econòmica local

Objectius	Línies d'actuació
Estimular el creixement de l'economia local	Polítiques de promoció empresarial i ocupacional
Disminuir la vulnerabilitat de l'economia local davant les forces externes del mercat	Polítiques destinades a fomentar el potencial de la comunitat i el desenvolupament territorial
Assegurar la competitivitat de l'oferta econòmica local	Aconseguir posicions localment avantatjades en termes d'infraestructures, formació, clima de negocis...
Generar orientació: lideratge i objectius a mig i llarg termini	Articular un projecte estratègic i organitzar la cooperació públicoprivada

Font: Brugué/Gomà (1998:128)

26. Citat a Brugué/Gomà (1998: 127).

Exposades les diferents fases de les iniciatives de promoció econòmica i com aquestes han establert un panorama d'objectius i línies d'actuació, a continuació es presenten quatre grans espais en els quals cal concretar les actuacions locals en termes de promoció econòmica:²⁷

a) Polítiques de promoció empresarial

La promoció empresarial és un component important en les polítiques de promoció econòmica local i es basa en:

- promoure noves empreses
- atraure empreses externes
- retenir activitats empresarials
- expandir empreses locals

En aquest sentit, cal dir que les polítiques de promoció empresarial no només cerquen afavorir un creixement sinó també fomentar la vocació emprenedora i l'equilibri social de la comunitat. Es tracta, per tant, de mobilitzar uns recursos locals que permetin generar una major riquesa, tan individual com col·lectiva.

Algunes mesures a mode d'exemple: centre unificat d'informació, companyies locals d'inversió, assistència a petites empreses, màrqueting col·lectiu, promoció turística, investigació i desenvolupament, viviers d'empreses, parcs tecnològics, zones desregulades, cerca d'emprenedors locals i foment de microempreses...

b) Polítiques de recursos humans

El factor humà ha adquirit en els últims anys una centralitat que l'ha convertit en element essencial per a qualsevol projecte de desenvolupament. La millora dels recursos humans és clau a l'ho-

27. Seguim l'argumentació de Brugué/Gomà (1998) fent referència a Blakely (1994).

ra de valorar la situació de qualsevol territori. Les mesures que es desenvolupen en aquest sentit giren al voltant de:

- formació vocacional
- projectes de recol·locació de la mà d'obra
- creació de llocs de treball en funció de la demanda
- manteniment de llocs de treball ja existents

Algunes mesures a tall d'exemple: formació impartida o dissenyada per empreses, tracte preferencial a la mà d'obra local, recolzament a programes ocupacionals, banc d'habilitats locals, programes de formació, empreses juvenils, oportunitats per a mà d'obra marginal, iniciatives d'autoocupació, oficines d'ocupació locals...

c) Polítiques de desenvolupament territorial

Si bé les mesures anteriors poden solapar-se amb mesures de promoció del benestar social, algunes de les que s'apunten a continuació tenen molt a veure amb les polítiques urbanes i de territori que s'exposaran en el següent apartat. Les que pertocaria comentar sota l'epígraf de la promoció econòmica local són aquelles que tenen a veure amb:

- millorar la imatge del territori
- potenciar-ne els atractius
- millorar la base sobre la qual haurà d'operar l'activitat econòmica.

Algunes mesures a mode d'exemple: adquisició i millora de terrenys, infraestructura industrial i comercial, disposar de regulacions i incentius zonals, potenciar barris centrals, fomentar noves centralitats, millora física de barris i habitatges, instal·lació de serveis comunitaris...

d) Polítiques de foment del potencial comunitari

La importància dels factors intangibles ha generat una preocupació nova per a totes aquelles iniciatives adreçades a fomentar el potencial de la comunitat local. No només són importants aquelles mesures que tenen a veure directament amb aspectes materials sinó que esdevenen rellevants també, encara que siguin minoritàries, les que tenen a veure amb el foment del potencial comunitari. A continuació s'apunten els principals instruments per aconseguir aquest objectiu.

Taula 8
Instruments per aprofitar el potencial de la comunitat local

Objectius	Mètodes	Organitzacions
Construir organitzacions a nivell local	Organitzar la comunitat i formar negocis	Corporacions per al desenvolupament comunitari
Impulsar el control per part de treballadors i empresaris locals	Empreses de caràcter col·lectiu	Cooperatives comunitàries
Lluitar contra l'atur	Mobilització de recursos locals	Agències locals d'ocupació
Desenvolupar els recursos humans del territori	Iniciatives locals de formació	Comissió local per a la formació i l'ocupació

Font: Adaptació de Brugué/Gomà (1998: 131) de Blakely (1994)

1.3. POLÍTIQUES URBANES I DE TERRITORI

Les polítiques urbanes, en aquest context de transformació del món local que hem estat apuntant al llarg de la guia, es revaloritzen i adquireixen una importància que no havien tingut fins al moment. Així doncs, de la mateixa manera que succeeix amb les polítiques de benestar i les polítiques de promoció econòmica, també s'amplia l'oferta de les polítiques urbanes en els municipis. Algunes de les més rellevants s'apunten a continuació.

Taula 9
Ventall de possibles polítiques urbanes

Polítiques urbanes de l'eficiència	<ul style="list-style-type: none"> – Polítiques de creació de nous espais de terciari avançat – Polítiques de planejament i producció dels sòls industrials i comercials – Polítiques d'infraestructura viària no generadores de segregació poblacional
Polítiques urbanes de l'equitat	<ul style="list-style-type: none"> – Polítiques de municipalització del sòl – Polítiques universals d'habitatge – Polítiques d'equipaments de serveis personals i universals – Polítiques de transport públic col·lectiu
Polítiques urbanes de la redistribució	<ul style="list-style-type: none"> – Polítiques selectives d'habitatge – Polítiques d'actuació integral en barris perifèrics multidegradats – Polítiques de regeneració dels teixits històrics.

Font: Brugué/Gomà (1998)

En aquesta guia exposem dos exemples concrets d'actuacions que s'estan duent a terme en diferents municipis catalans en l'àmbit de les polítiques d'habitatge local: els plans locals d'habitatge i les oficines locals d'habitatge.²⁸

El Pla local d'habitatge és un instrument de planificació i programació que permet definir adequadament l'acció municipal en política d'habitatge. A partir de la definició d'objectius i propostes que el Pla possibilita, l'ajuntament podrà desplegar un ampli ventall d'ac-

28. Per realitzar aquesta descripció ens hem basat en la guia publicada per la Diputació de Barcelona l'any 2007 i coordinada per Mireia Peris titulada *Polítiques locals d'habitatge i actuacions en matèria d'activitats*: <http://www.diba.es/hua/descarrega/politiqueslocals.pdf>

tuacions, complementàries en els seus efectes i diverses en el seu origen disciplinari (urbanístiques, de gestió patrimonial, de promoció d'habitatge, de rehabilitació, de serveis a la població, de caràcter organitzatiu, etc.).

El pla, a partir de l'anàlisi de la situació de l'habitatge en un àmbit territorial determinat i de les condicions de context (socioeconòmiques, urbanístiques, d'organització municipal, etc.) on aquesta situació es produeix, defineix les estratègies i concreta les actuacions a promoure o desenvolupar des del govern local en relació al sòl i al sostre residencial, existent o de nova creació, per un període de sis anys, amb l'objecte de fomentar l'assoliment del dret dels ciutadans a gaudir d'un habitatge digne en condicions assequibles.

En moltes àrees del territori, qüestions com l'habitatge, el treball, la mobilitat, etc., apareixen de forma interrelacionada i afecten simultàniament diversos municipis o comarques. La definició i programació de les polítiques d'habitatge ha de prendre en consideració aquesta circumstància, i el desenvolupament dels PLH ha de trobar fórmules que permetin la incorporació d'aquesta perspectiva supralocal.

Segons estableix el Projecte de Llei pel Dret a l'Habitatge, qualsevol municipi amb més de tres mil habitants ha de garantir la creació d'un parc d'habitatges destinat a polítiques socials, i la concertació d'actuacions amb la Generalitat de Catalunya haurà de fer-se d'acord amb el que estableixi el seu Pla local d'habitatge.

La redacció d'un pla local d'habitatge té com a **objectius** principals:

- Conèixer la situació actual i l'evolució prevista del problema de l'habitatge.
- Interpretar, valorar i quantificar les necessitats en matèria d'habitatge assequible.

- Concretar els objectius a satisfer i les estratègies per assolir-los.
- Definir i programar les actuacions a desenvolupar.
- Determinar els recursos econòmics i organitzatius necessaris.

Es desenvolupen segons els següents **principis inspiradors**:

- El coneixement objectiu i el rigor tècnic.
- Ser l'expressió de la voluntat municipal.
- L'aposta per actuacions multisectorials.
- La instrumentació de la concertació institucional.
- La implicació coordinada de l'organització municipal.
- La complicitat dels agents, els operadors i la ciutadania.

Si bé el pla local d'habitatge es presenta com un instrument tècnic de les polítiques locals d'habitatge, podríem dir que a l'altra cara del disseny i de la planificació de les polítiques d'habitatge i, de fet, com a desenvolupament lògic d'allò que els plans contenen, hi ha el que vindria a ser la implantació, l'execució de les polítiques d'habitatge. És en aquest àmbit, més operatiu i de gestió, de les polítiques locals d'habitatge, que el concepte d'oficina ha començat a apuntar-se. La necessitat d'una estructura organitzativa adient per al desenvolupament i seguiment de les actuacions del pla ha estat una primera qüestió que ha portat a començar a pensar en el concepte d'una oficina local d'habitatge.

L'oficina local d'habitatge (en endavant OLH) és un ens de titularitat local, a través del qual es desenvolupen les actuacions en matèria d'habitatge i rehabilitació (prestació de serveis integral) i que dona resposta a la necessitat creixent de proximitat al ciutadà (finestreta única) de les polítiques locals d'habitatge. Totes les ajudes de les diverses administracions (locals, nacionals, estatals), les borses de treball, així com la gestió dels habitatges socials del municipi haurien de canalitzar-se a través d'aquesta oficina.

2. Com es fa?

Com s'ha pogut veure anteriorment, en l'àmbit local l'agenda política esdevé cada cop més complexa. Així doncs, per una part l'oferta de polítiques públiques s'estén cap a sectors que tradicionalment havien quedat al marge de la regulació pública local (promoció econòmica, ocupació, medi ambient) i, per l'altra, s'aprofundeix en el nivell d'intervenció sobre sectors ja inclosos a l'agenda (polítiques de serveis personals o noves polítiques de regeneració urbana).

Junt amb aquesta extensió i aprofundiment en l'oferta de polítiques públiques Brugué/Gomà (1998) afirmen que ens trobem amb dues altres dinàmiques noves: l'aposta cap a rols més substantius i estratègics i l'aposta cap a un estil de disseny relacional de les polítiques locals. Anem a pams per explicar què signifiquen aquests dos conceptes que tenen a veure amb la «manera de fer» les polítiques locals.

Cap a rols polítics locals més substantius i estratègics. «Als processos d'extensió i aprofundiment de l'oferta de polítiques s'afegeix un procés de reestructuració funcional: a les actuacions merament operatives i executores s'hi sumen actuacions amb horitzó estratègic; els governs locals comencen a definir models econòmics, socials i territorials per a les seves ciutats, sobre la base d'alternatives de fons recolzades en valors polítics diversos» (Brugué/Gomà, 1998: 34). Podem exemplificar aquesta dinàmica amb les iniciatives de desenvolupament econòmic (més enllà de les clàssiques polítiques de promoció econòmica) o amb les actuals polítiques de serveis personals, que parteixen d'un disseny i planificació a mig termini per tal de consolidar un model de municipi concret.

Cap a un estil relacional de polítiques locals. «La possibilitat que les instàncies locals realitzin aportacions estratègiques al desen-

volupament i al benestar de les seves ciutats ha d'entendre's en el context de l'estil relacional de govern. Un estil que implica governar a través de xarxes d'actors independents i no de jerarquies decisionals legalment establertes, que tenen a veure més amb la influència que amb l'exercici de l'autoritat» (Brugué/Gomà, 1998: 35).

En aquest mateix sentit, es fa referència al concepte d'**administració deliberativa** que seria una administració que segons Brugué (2004), més enllà de definicions conceptuals, s'articula a través del *diàleg* (en lloc de l'especialització) i les *relacions* (en lloc de la segmentació). Operativament ha donat lloc a tres apostes diferents però relacionades. Així doncs, es parla de foment de:

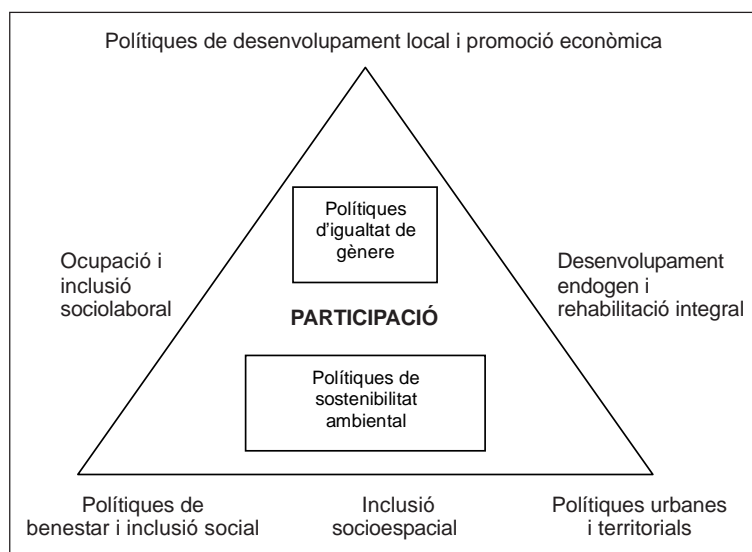
- la participació ciutadana (relacions entre la institució i la societat civil),
- el govern multinivell (relacions entre institucions governamentals), i
- la transversalitat (relacions entre departaments o àrees sectorials).

En aquest sentit, cal apuntar que els governs locals estan desenvolupant alguns programes i polítiques públiques amb un alt contingut de transversalitat. Entre aquests podrien destacar-se les polítiques de foment de la igualtat de gènere i les polítiques de sostenibilitat. Així doncs, «un **pla local d'igualtat entre dones i homes** concreta en un temps determinat una política d'igualtat, posant en marxa un procés de treball així com recursos econòmics i humans. A partir del pla s'adquireixen compromisos per canviar la realitat de desigualtat entre dones i homes en un municipi. El principal criteri d'aplicació és la integració de la perspectiva de gènere a tot el treball que es realitzi des de l'ajuntament i l'objectiu general és analitzar, fer visibles i actuar sobre les desigualtats de gènere» (FEMP, 2006: 15). Pel que fa a **polítiques de**

sostenibilitat, les intervencions més destacades s'han realitzat al voltant de les Agendes 21 que es comencen a desenvolupar als anys noranta.

Com a conclusió d'aquest apartat s'adjunta una figura en què es contemplen les principals polítiques desenvolupades a l'àmbit local tenint en compte els nous rols estratègics que s'experimenten.

Figura 2
Les polítiques locals: noves agendes i rols estratègics



Font: Adaptació de Rosetti, actualment en premsa (2010), de Brugué/ Gomà (1998)

Bibliografía comentada

Per saber més sobre **polítiques públiques** recomanem un capítol d'Antoni Fernández i un altre de Josep Maria Vallès que es troben en dos manuals de ciència política. Per tenir una visió més àmplia de què és l'anàlisi de polítiques públiques és interessant l'obra col·lectiva que Joan Subirats publica junt amb tres autors suïssos (Knoepfel, Larrue i Varone) i l'obra amb què Joan Subirats introduïx un enfocament innovador en l'anàlisi de les polítiques públiques a l'Estat espanyol.

FERNÁNDEZ, Antoni. «Las Políticas Públicas» a CAMINAL, Miquel (ed). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 1996.

VALLÉS, Josep M^a. *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 2008.

SUBIRATS, Joan. *Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP, 1989.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, P; LARRUE, C; VARONE, F. *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

Per saber-ne més sobre **polítiques públiques locals** és interessant l'obra de Quim Brugué i Ricard Gomà en què analitzen diverses polítiques que es duen a terme en municipis catalans durant els anys noranta, on apunten perspectives noves en les intervencions públiques en el terreny local.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1998.

Sobre programes i **polítiques públiques locals específiques** s'apunta un text de la FEMP sobre polítiques locals d'igualtat, un altre de Natàlia Rosetti sobre polítiques de desenvolupament econòmic, una guia publicada per la Diputació sobre plans locals d'inclusió, un altre sobre polítiques locals d'habitatge, i finalment un treball recent sobre la llei de barris a Catalunya.

FEMP. *Documento marco para la gestión de las políticas locales de igualdad*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2006.

www.femp.es/index.php/femp/content/download/3722/29844/file/Doc_Marco_Publicado.pdf.

ROSETTI, Natàlia. *Polítiques de desenvolupament econòmic i ocupació: estratègies i discursos als municipis catalans*. 2010 (en premsa).

IGOP, UAB. *Plans locals d'inclusió social. Guia metodològica*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008. <http://www1.diba.cat/llibreria/pdf/40529.pdf>.

PERIS, Mireia. (coord.). *Polítiques locals d'habitatge i actuacions en matèria d'activitats*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007. <http://www.diba.es/hua/descarrega/politiqueslocals.pdf>

MARTÍ-COSTA Marc; PARÉS, Marc. *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana, 2009. <http://www.eapc.es/publicacions/coedicions/coe32sum.htm>.

Per saber més sobre **moviments ciutadans i municipalistes**, apuntem un capítol de Jordi Bonet en una obra col·lectiva més àmplia, i un capítol de Nacho Murgui i Gemma Ubasart a l'anuari de moviments socials. De manera més concreta s'han apuntat dos llibres sobre el paper del moviment veïnal en la construcció del municipi: una obra col·lectiva publicada per la CONFAVC i una escrita per Vicente Pérez i P. Sánchez.

BONET, Jordi. «El municipalisme alternatiu com a espai d'innovació política i de producció democràtica», a ALAMANY, E; SERRÀ, M; UBASART, G. (ed.) *Construint municipi des dels moviments socials. L'aposta municipalista del teixit ciutadà 30 anys després de les primeres eleccions locals*. Barcelona: Icaria (2010).

CONFAVC. *L'aportació veïnal en l'acció pública*. Col·lecció Biblioteca de Recursos Veïnals, «Debats». Barcelona: Mediterrànea, 2003.

MURGUIL, Nacho; UBASART, Gemma. «Viejas luchas, nuevos desafíos. Una apuesta política desde el movimiento vecinal y el municipalismo alternativo» a GRAU, E. i IBARRA, P. *Anuario de movimientos sociales*. Barcelona: Icaria (en premsa).

PÉREZ, Vicente; SÁNCHEZ, Pablo. (ed.) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008*. Madrid: Catarata, 2009.

BLOC 3

COM PARTICIPAR EN ELS NOSTRES MUNICIPIS PER INCIDIR EN EL GOVERN I LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

La participació ciutadana ha esdevingut un dels elements imprescindibles per al desenvolupament d'una ciutat democràtica. Malgrat no existir una definició unívoca globalment acceptada sobre què entenem per participació, podem elaborar una definició aproximativa concebut-la com aquell conjunt de «pràctiques polítiques i socials a través de les quals la ciutadania pretén incidir sobre alguna dimensió d'allò que és públic» (Parés et al, 2009:17).

En aquest sentit, la participació ciutadana inclouria:

- aquella participació canalitzada a través d'òrgans, mecanismes i processos institucionals (1),
- qualsevol forma d'acció (vot, associacionisme, petició...) o protesta (manifestació, boicot, vaga...) orientada a incidir en el govern i les polítiques públiques (2).

A continuació, desenvoluparem breument aquesta tipologia aportant elements útils per a l'actuació participada del teixit social organitzat en els nostres municipis. En un tercer apartat, i per complementar aquest panorama, es farà referència als actes i procediments administratius (3) com a eines també d'intervenció política.

1. Participació ciutadana institucional

El sorgiment d'iniciatives de participació ciutadana al nostre país ha estat un procés relativament recent. Les primeres experiències d'aquest tipus s'assagen durant la segona meitat dels anys vuitanta. A diferència de la majoria de països occidentals es produeix un quasi solapament del procés de consolidació de la democràcia parlamentària i representativa²⁹ i del procés de radicalització democràtica mitjançant la instauració d'iniciatives participatives amb lògiques de democràcia deliberativa, participativa i/o directa. Encara que aquesta anomalia en alguns casos s'ha mostrat com una oportunitat per a l'elaboració d'estructures democràtiques que puguin combinar la lògica representativa i la lògica participativa, l'endarreriment democràtic ha calat fons en la cultura política tant de la classe política com de la ciutadania, i ha dificultat el desenvolupament d'iniciatives participatives que requereixin d'un compromís molt més ampli que l'electoral.

Una mica d'història

Així doncs, i fent una descripció històrica, la primera etapa del **sorgiment d'iniciatives de participació** ciutadana institucional es

29. Al 1979 són les primeres eleccions locals de lliure concurrència des de la II República.

situa en la segona meitat dels anys vuitanta. Es tracta d'òrgans estables de participació que implementen algunes administracions locals pioneres; l'instrument participatiu més comú en aquest període és el «consell consultiu». Cal dir, però, que en aquests anys també s'assagen experiències de participació que volen anar més lluny, sobretot en municipis petits i mitjans; un exemple paradigmàtic són els «plens participatius» d'Arbúcies, impulsats per la Candidatura Unitària i Popular d'Arbúcies (CUPA) —l'agrupació d'electors que va accedir al govern municipal a les eleccions locals de 1979.

A mesura que s'avança en la democràcia municipal, i especialment a partir de l'aprovació de la Llei de Règim de Base Local (1985) que ordena l'àmbit competencial dels municipis en funció de la seva població, els ajuntaments catalans decideixen dotar-se d'instruments estables i regulats per escoltar i incloure l'opinió dels ciutadans i les entitats en el procés d'elaboració de polítiques públiques. És així com les experiències de participació que s'havien iniciat de forma fragmentària i descoordinada durant el procés de transició democràtica i al llarg de les primeres legislatures democràtiques, adquireixen reconeixement institucional a partir de la redacció de les Normes reguladores de participació ciutadana/ Reglaments de Participació Ciutadana, aprovades en la majoria de municipis catalans grans i mitjans durant el mandat 1987-1991; i això dóna lloc a la participació institucional o institucionalitzada.³⁰

La segona etapa pot situar-se ja als anys noranta. En aquest període es produeix un doble procés: per un costat, la **consolidació i expansió** numèrica d'iniciatives participatives a tota la geografia

30. A Catalunya, el primer ajuntament que introdueix la participació ciutadana en el seu Reglament Orgànic Municipal (ROM) fou el de Sant Feliu de Llobregat l'any 1985 (Pindado, 2000) i una de les primeres normatives específiques aprovades en aquest sentit fou l'elaborada per l'Ajuntament de Barcelona l'any 1986.

catalana; per l'altre, la posta en marxa de **noves fórmules** participatives que introdueixen aquestes innovacions: menors (canvis en la composició dels consells consultius, fent-los més plurals) o rupturistes (l'elaboració de plans estratègics, agendes 21, consells ciutadans o pressupostos participatius). En aquesta etapa ja no parlem només d'òrgans estables sinó també de processos de participació, tenint en compte una perspectiva més dinàmica i relacional, més connectada a polítiques públiques concretes. També en aquests anys s'assagen mecanismes de base individual, és a dir, canvis en què els subjectes protagonistes de les dinàmiques de participació són persones a títol individual.

La tercera etapa, en la qual ens trobem actualment, pot considerar-se com una etapa de **maduresa**, i per això és el moment de repensar allò que s'ha fet fins al moment i reordenar el mapa participatiu. S'identifiquen dos punts flacs als quals cal fer front: per un costat es constata un excés i descoordinació d'òrgans i processos de participació sense aconseguir la integralitat desitjada; per un altre costat es percep la dificultat de tractar temes substantius i centrals de les polítiques públiques locals a través d'aquests canals.

Com és el procés d'instauració de la participació?

Els actuals òrgans i mecanismes de participació ciutadana tenen el seu origen a Catalunya arran de la reinstauració dels ajuntaments democràtics (1979) i sorgeixen com a resposta davant la demanda per part de la ciutadania activa (moviment veïnal i teixit associatiu) d'un major aprofundiment en la democràcia participativa. A aquesta demanda política, s'hi afegirà posteriorment la convicció que la participació millora eficaçment i eficientment el disseny i implementació de les polítiques públiques, feta palesa per altres experiències d'arreu.

Les dues primeres legislatures municipals es trobaran marcades per aquesta participació instituent, on els ajuntaments democràtics van haver de fer front a les demandes de mancances d'equipaments, serveis i planejament heretades dels ajuntaments franquistes, tot establint canals de comunicació amb la ciutadania activa (reunions multilaterals, taules d'entitats).

La participació ciutadana no va sorgir doncs d'una iniciativa institucional, sinó que és el resultat de la resposta de les institucions a una demanda creixent d'aprofundiment democràtic per part de la ciutadania activa en defensa i exercici dels seus drets. Al nostre entendre, aquest és un fet significatiu que no hauria d'oblidar-se a l'hora de planejar i explicar la participació ciutadana, ja que sovint són els polítics qui s'atorguen els mèrits de la incorporació de la participació a les funcions executives, legislatives i judicials, i oblidem que aquesta no hauria estat possible, i no serà possible en l'actualitat ni en un futur, sense atendre al pòsit de creativitat social extrainstitucional que dinamitza, dota de sentit i innova la participació ciutadana.

Aquesta dialèctica entre participació instituent i participació institucionalitzada no desapareix amb la institucionalització d'una part de la participació, i és positiu per a la millora de la qualitat democràtica que així sigui. És la participació instituent aquella que se situa fora dels òrgans i canals estables de participació, aquella que ens obliga a repensar-los, innovar i avançar vers un major aprofundiment de la democràcia participativa. La desaparició de la participació instituent, a partir de la seva conversió en participació institucionalitzada, comportaria una esclerotització de la participació que es transformaria en un mecanisme més de gestió i control social.

Apuntant una tipologia

En el marc de la participació ciutadana institucional podem distingir-hi quatre àmbits (Parés, 2009:78):

- els sistemes estables de participació
- els processos participatius
- les polítiques públiques globalment participades
- i els mecanismes de participació.

En aquest apartat aprofundirem en l'anàlisi del primer i segon àmbit. El tercer queda recollit en el bloc anterior dedicat a les polítiques públiques locals. Pel que fa als mecanismes de participació, seran estudiats a l'apartat següent dedicat a formes d'acció i protesta orientades a influir en les polítiques públiques.

1. Sistemes estables de participació

Els sistemes estables de participació estarien formats per aquells elements de garantia i promoció de la participació que actuen de forma regular en un territori determinat. L'existència d'aquests sistemes estables permetria vehicular la informació produïda per l'administració, consultar la ciutadania i realitzar un seguiment de les activitats que desenvolupa l'administració, des dels temes i programes més concrets fins a qüestions més generals, polítiques públiques i planificació estratègica (Parés, 2009:167).

A més a més, cal tenir en compte que aquests sistemes estables poden actuar en diferents escales territorials (estatal, autonòmica, provincial, comarcal, municipal i inframunicipal). En aquesta guia ens cenyirem principalment a l'escala municipal, atenent al fet que a l'àmbit local és on s'ha posat més de manifest la seva necessitat i on s'ha desenvolupat més extensament la seva implementació

«per tractar-se de l'administració més propera al ciutadà, les decisions de la qual afecten de manera quotidiana» (Martí, 2003:17). Aquests sistemes estables en l'àmbit local estarien compostos de:

- el **marc regulador de la participació**; el corpus normatiu que garanteix el seu exercici i que inclouria des de la incorporació d'aquests òrgans i mecanismes al ROM —Reglament Orgànic Municipal— fins a la creació específica de Normes reguladores de Participació Ciutadana, ordenances municipals i reglaments que regulin els funcionament dels diferents òrgans de participació del municipi,
- els **òrgans estables de participació**, és a dir, «tot espai institucional i formal a través del qual es materialitza la participació de la ciutadania de forma permanent» (Parés, 2009:79).

1.1. EL MARC REGULADOR

L'existència d'un marc regulador és imprescindible per dotar de força institucional la participació i garantir-ne la inserció en l'estructura del governament local. Tal i com han posat de relleu diferents experts, la participació no s'improvisa, s'organitza (Pindado, 2008:87) i cal fer-ho de forma racional, sistemàtica i estratègica. Partint d'aquesta voluntat d'organització, sovint cal dotar-se de marcs reguladors que dotin de força i reconeixement institucional el sistema de participació, a més de tractar-se actualment d'una obligació, a partir de l'aprovació de la Llei 57/2003 de mesures de millora del govern local.

Segons l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer (vegeu Taula 10) observem que entre els municipis catalans de més de 10.000 habitants, un 38% han desenvolupat un reglament específic de participació ciutadana i un 27% han regulat la partici-

pació a través del Reglament Orgànic Municipal. Sorprèn, tanmateix, que un 26% encara no hagi establert cap marc regulador de la participació.

Taula 10
La regulació de la participació ciutadana
als ajuntaments de més de 10.000 habitants

Reglament Orgànic Municipal	27 %
Reglament de Participació Ciutadana	38 %
No es troben regulats	26 %
Altres	8 %

Font: Observatori Govern Local, 2008

Emperò, cal tenir en compte tal i com posa de relleu Pep Martí (2003:18): «l'existència de normatives, per més afavoridores de la participació que siguin, no garanteix la participació si no respon a les demandes de la població, o, com a mínim, de les minories actives de la població». D'igual manera, aquestes normes no garantirán la participació si no existeix una voluntat política de promoure-la i dinamitzar-la, tal com afirma Pindado (2008:223): «l'existència d'aquestes normes, ni tan sols les de rang constitucional, no han garantit (i no garantiran) la participació. Entre altres moltes raons, perquè requereixen una actitud proactiva dels poders públics i no tan sols un «consentiment» respecte a la seva realització. Poden ajudar a superar resistències però també poden convertir-se en un mer instrument formal, un compliment d'un altre tràmit».

A més de la rigidesa produïda pel pes conferit als procediments burocràtics i administratius, un altre dels problemes associats a l'aprovació de marcs reguladors de la participació ha estat que el mateix disseny del marc sovint no ha estat el fruit d'una reflexió participada sobre els problemes i necessitats del municipi, sinó que ha estat entès com un mer tràmit administratiu el que provoca que

«a l'igual que passa amb els estatuts de les associacions, els reglaments de participació es van anar copiant d'un ajuntament a un altre» (Martí, 2003:23).

D'aquesta manera, s'hereten encerts però també deficiències i, el que és més important, s'escatima el debat ciutadà al voltant de quins serien els millors instruments de participació adequats a la realitat local. Per aquest motiu, la creació d'un marc regulador, si vol ser un instrument efectiu d'impuls de la participació ciutadana, ha de partir d'un disseny participat que combini diferents experteses (la política, la tècnica, l'associativa i la ciutadana); un acord polític, ciutadà i administratiu al voltant de la necessitat i compromís d'impulsar les estructures participatives, així com una anàlisi de les necessitats socials i de l'històric participatiu del municipi.

Amb **disseny participat** entenem que la participació no ha de reduir-se només al conjunt de processos que s'ubiquen dins un sistema de participació determinat, sinó que ha d'atènyer al disseny i procediments de modificació d'aquest mateix sistema. La planificació de la participació no és doncs una qüestió únicament tècnica, sinó que ha d'incloure des del seu inici la implicació dels diferents agents que hauran de dinamitzar-ne el procés. Per tant, aquest disseny ha de basar-se en un **acord polític** ampli que hauria d'incloure no només el govern, sinó també els grups d'oposició (Font i Blanco, 2003:30) per tal que no pugui ser percebut pels grups d'oposició com una estratègia electoralista; en un **acord ciutadà** ja que «la complicitat dels grups socials és important en la mesura que aquests poden jugar un paper clau en la mobilització per a la participació (ibídem, 2003:31); i en un **acord administratiu** que permeti dotar de transversalitat els debats que s'hi produeixin i garanteixi la implicació de les diferents àrees de l'administració i no només d'aquelles que tenen com a finalitat específica la promoció de la participació ciutadana.

1.2. ELS ÒRGANS ESTABLES

Entre els òrgans estables de participació més estesos arreu de la geografia catalana cal destacar els Consells Consultius. Aquests òrgans es troben formats per un nombre limitat de membres, tenen com a funció ser consultats i els pertoca un procés de deliberació de menor a major grau, al voltant de les polítiques públiques que es desenvolupen dins un territori. Dins els consells consultius trobem òrgans de diferent abast i nivell de regulació, alguns com el Consell Econòmic i Social, els Consells de Joventut i el Consell Municipal Escolar es troben reglamentats per lleis supramunicipals en funció del nombre d'habitants d'un municipi; mentre altres, com els Consells Sectorials i els Consells Territorials, depenen específicament del desenvolupament de la reglamentació municipal.

La principal diferència entre els consells sectorials i els territorials és que els primers es basen en un determinat àmbit temàtic (benestar social, medi ambient, salut, solidaritat, dones, gent gran...) i sovint els integren aquelles entitats que o bé treballen directament l'àmbit en qüestió, o bé es troben afectades per les polítiques que s'hi debaten; en canvi els consells territorials prenen com a base de la seva actuació un territori determinat que pot ser el conjunt del municipi (Consell de Ciutat) o entitats inframunicipals (Consell Ciutadà de Districte o de Barri). En el cas dels consells territorials, la seva composició acostuma a ser mixta incloent-hi tant entitats com ciutadans particulars, elegits ja sigui per designació directa o bé mitjançant altres procediments: eleccions, sorteigs mitjançant procediments aleatoris simples o per quotes d'edat, gènere o procedència a fi de reduir els biaixos participatius. Aquests últims també prenen el nom de consells consultius innovadors.

Quan parlem d'òrgans estables de participació, podem també incloure altres realitats que queden recollides en la taula següent:

Taula 11

Òrgans estables de participació ciutadana segons tipus de participació

Associacions	Mixt	Persones a títol individual
Consells consultius	Consells consultius innovadors Fòrums Audiències públiques Assemblees de barri	Jurats ciutadans Plens participatius Consultes populars

Font: Elaboració pròpia en base a Font/ Blanco (2003)

Així s'estableix una primera columna en la qual s'identifiquen els consells consultius formats per representants d'associacions, com ja s'ha apuntat. El consell consultiu és l'òrgan estable de participació més estès arreu de la geografia catalana i un dels primers instruments participatius que es comencen a implantar a nivell català. L'evolució d'aquests consells, junt amb altres òrgans estables, conformarien la segona columna: mecanismes de base mixta, és a dir, consells en què participen conjuntament col·lectius i ciutadania a títol individual. En aquesta categoria hi podem trobar els fòrums, les audiències públiques i les assemblees de barri. En l'última columna es presenten òrgans en els quals la participació es realitza a nivell individual. Entre altres trobem els jurats populars o els plens participatius. També cal fer esment de les consultes populars, que també poden considerar-se com a mecanisme i en aquesta guia seran estudiades a l'apartat dedicat a l'acció i protesta orientades a influir en el govern i les polítiques locals.

Anàlisi dels òrgans de participació a Catalunya

La presència dels òrgans estables de participació en els municipis catalans és diversa i respon a diferents factors com poden ser: la grandària del municipi, el seu historial participatiu, la voluntat política i la major o menor novetat de l'òrgan.

Taula 12
Presència d'òrgans estables de participació en l'enquesta elaborada per l'Observatori Local de Democràcia Participativa

	0-5.000 habitants	5.000- 10.000 habitants	10.000 a 20.000 habitants	més de 20.000 habitants	Total
Consells de participació sectorial	31,7 %	42,9 %	79,3 %	94,6 %	60,6 %
Altres òrgans estables de participació ciutadana	19,5 %	31,4 %	24,1 %	35,1 %	27,5 %
Consells de ciutat	14,6 %	11,4 %	17,2 %	37,8 %	20,4 %
Consells de participació territorials	4,9 %	8,6 %	10,3 %	45,9 %	17,6 %

Font: Enquesta sobre la participació ciutadana als municipis de la província de Barcelona. Setembre 2005

Si ens fixem en les dades obtingudes en l'enquesta elaborada per l'organisme autònom Flor de Maig de la Diputació de Barcelona (Taula 12), comprovem que un 60,6% dels 142 municipis que han respost a l'enquesta disposen de Consells de participació sectorials; aquest percentatge augmenta considerablement a partir dels municipis que allotgen més de 10.000 habitants. Alhora, cal constatar que en el moment de realització de l'enquesta només un 20,4% dels municipis que van respondre, disposaven de Consell de Ciutat, i que la majoria es concentraven en els municipis de més de 20.000 habitants, fet que denota el caràcter més innovador d'aquest tipus d'òrgans.

En les dades corresponents al Panel de Polítiques Públiques de la Fundació Carles Pi i Sunyer de 2008 (vegeu Taula 13) s'observa

també com els consells sectorials són l'òrgan de participació més estès en els municipis consultats, un 84,7%, seguit de les Comissions de Treball i les Comissions de Seguiment (un 59% i un 48,1%). Finalment cal destacar també la força que cada vegada més adquireixen els consells territorials de barri o districte que són presents en un 42,5% dels municipis consultats.

Taula 13
Ajuntaments amb òrgans de participació ciutadana
als municipis de Catalunya amb més de 10.000 habitants

	10-20.000 habitants	20.000- 50.000 habitants	50.000 a 100.000 habitants	>100.000 habitants	Catalunya
Consells sectorials	83,3 %	82,8 %	90,9 %	88,9 %	84,7 %
Comissions de treball	57,6 %	53,8 %	54,5 %	87,5 %	59,0 %
Comissions de seguiment	40,0 %	52,0 %	60,0 %	57,1 %	48,1 %
Consells territorials de barri o districte	29,4 %	37,0 %	80,0 %	66,7 %	42,5 %
Consells de ciutat	20,6%	5,0%	50,0%	44,4%	25,9%
Altres tipus	8,6%	11,5%	0,0%	16,7%	9,0%

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2008

La tendència representada per aquestes dades és extrapolable al conjunt de municipis de l'Estat espanyol, on predominen els consells sectorials per damunt dels òrgans de participació de caràcter global (Consells de ciutat) tal com posa de relleu Pindado (2008) i

FEMP. Així doncs, els consells sectorials continuen sent el referent per a l'administració municipal de les diferents sensibilitats associatives que treballen en àmbits temàtics, si bé amb el temps s'hi han introduït modificacions substantives, referides tant al sistema d'elecció dels seus membres com als mecanismes d'*accountability* (control de presa de decisions) pel que fa al conjunt d'entitats del seu sector i també del municipi, mitjançant el seguiment que en realitza el Consell de ciutat.

Altres raons explicatives de la varietat de polítiques participatives en els municipis catalans han estat estudiades per Joan Font (2005). L'objectiu d'aquest estudi era analitzar la relació entre les polítiques específiques de participació, els partits que les lideraven i els resultats electorals. De l'estudi es desprèn que no podem establir una correlació entre determinades polítiques participatives i el color polític dels equips de govern; tal com indica l'autor «no existeix una sola causa explicativa, per més que es pretengui en el debat polític... Les causes explicatives són complexes i, en tot cas, estan relacionades amb els tres grans blocs als quals hem fet referència». Els blocs referits per l'autor són els elements de context o estructurals, els estratègicoinstrumentals i els de trajectòria política i personal.

2. Processos de participació

A més d'aquests òrgans estables de participació cal destacar aquelles altres pràctiques participatives d'ordre temporal que, a diferència de les estables, són creades per a un objectiu específic i es preveu que finalitzin la seva activitat en funció del seu assoliment; és el cas dels processos participatius (Agendes 21, processos vinculats a plans, programes o projectes concrets, etc) i els mecanismes utilitzats de forma puntual (referèndums, audiències, etc.).

Aquests es diferencien dels òrgans estables pel seu caràcter acotat en el temps i una major flexibilitat organitzativa, si bé en alguns casos poden acabar esdevenint la base per a la creació d'un consell específic: per exemple la conversió de l'Agenda 21 en un consell de medi ambient i sostenibilitat o la transformació d'un procés participatiu en un consell sectorial. Menció a part mereixen els Plans de Desenvolupament Comunitaris (PDC), que se situarien en una posició intermèdia entre òrgans estables i processos participatius, però amb una característica diferencial: el lideratge dels PDC recau en les entitats que hi participen i no en el govern municipal.

Font/Blanco (2003) elaboren una diferenciació entre mecanismes (en aquesta guia hem utilitzat el terme d'òrgans estables de participació) i processos participatius. Els primers serien un «conjunt de formats participatius pensats per això, per ordenar i facilitar la intervenció ciutadana en la presa de decisions, i que són aplicables a quasi qualsevol temàtica» (2003: 47). Els segons farien referència a «experiències que es caracteritzen precisament pel contrari, perquè tenen en comú la temàtica a la qual s'han aplicat, encara que des del punt de vista metodològic poden ser molt diversos i incorporar diverses metodologies.... No estem només davant de mecanismes participatius (o òrgans estables de participació), sinó davant de processos d'elaboració de polítiques públiques municipals que incorporen una dosi important de participació, més o menys formalitzada» (2003: 47).

Els autors citats elaboren una classificació dels processos de participació ciutadana segons la temàtica a la qual aquests fan referència.

Taula 14
Processos de participació segons temàtica

Sectorial	Territorial	Global
<ul style="list-style-type: none"> - Agenda 21 - Projectes educatius de ciutat - Plans d'igualtat - Plans d'infància, joventut o gent gran 	<ul style="list-style-type: none"> - Plans comunitaris - Plans integrals - Plans d'inversió 	<ul style="list-style-type: none"> - Plans estratègics - Pressupostos participatius

Font: elaboració pròpia en base a Font/ Blanco (2003)

En la primera columna es recullen aquells processos de caràcter sectorial. Així doncs, ens trobem processos dedicats a qüestions ambientals (Agenda 21) i uns altres a temes socials i culturals (projectes educatius de ciutat i plans d'igualtat), així com també processos específics per a un sector de la població (plans d'infància, joventut o gent gran). En la segona s'apunten els processos que tenen un caràcter territorial. Entre ells destaquen els plans comunitaris, els plans integrals o els plans d'inversió. En la tercera s'apunten els processos participatius globals, com poden ser els plans estratègics o els pressupostos participatius.

2. Acció o protesta orientada a incidir en el govern i les polítiques públiques

Sota aquest epígraf no desenvoluparem la manera com es duu a terme l'acció o la protesta del teixit social i ciutadà orientada a incidir en el govern i les polítiques públiques, però sí que exposarem en les pàgines que segueixen els diferents mecanismes que poden utilitzar-se per exercir aquest tipus de participació. Així doncs, els mecanismes que s'exposen es troben constitucionalitzats i/o recollits en lleis.

Adverteix Sánchez (2009) que, a part dels processos electorals, la Constitució reconeix en escassos preceptes les formes de participació ciutadana en la funció de l'administració, entre les quals trobem:

- La consulta popular (art. 149.1.32)
- El referèndum consultiu (art. 92)
- El dret de petició (art. 29 i 77)
- La participació en l'elaboració de disposicions administratives que afectin determinats ciutadans (art. 105.a) o a través d'associacions (art. 22)
- El consell obert en l'àmbit local (art. 140)³¹

31. Sánchez (2009) contempla també altres formes de participació reconegudes constitucionalment: la participació a l'empresa (art. 129.2), i en la planificació de l'activitat econòmica en general (art. 131.2); la defensa dels consumidors (art. 51); la participació en la programació general educativa (art. 27.5); la participació dels interessats en la Seguretat Social i organismes públics directament relacionats amb la qualitat de vida i benestar general (art. 129.1).

Aquesta llista però no és tancada ja que mitjançant normes amb rang de llei pot ampliar-se. Un exemple és el cas de la iniciativa popular que es va desenvolupar mitjançant una Llei Orgànica posteriorment.

Traslladats a l'àmbit local, que és el que aquí ens interessa, en aquest apartat es descriuen tres mecanismes o eines de participació ciutadana en la funció administrativa que poden ser útils per a l'acció del teixit social i veïnal: el dret a petició, les iniciatives populars locals i les consultes populars locals.

1. Dret de petició

La Llei Orgànica 4/2001 que regula el dret a petició, no estableix una definició d'aquest dret. Malgrat això, aquest pot entendre's com «...residual respecte a altres instruments de relació entre els ciutadans i els poders públics». Segons Sánchez (2009) aquest dret és un «calaix de sastre» pel qual es canalitzen les queixes, suggeriments o sol·licituds que no gaudeixin d'un mecanisme concret de regulació i articulació.

El dret de petició pot entendre's com el dret públic i fonamental per dirigir de forma directa sol·licituds a autoritats o òrgans públics en assumptes de la seva competència. La Constitució espanyola esmenta aquest dret a l'article 29 fent referència al dret genèric de petició. El desenvolupament d'aquest dret es duu a terme mitjançant la LO 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret a petició.

Segons Sánchez (2004) la naturalesa doble del dret de petició (política i defensora d'interessos col·lectius) ha servit de guia a molts estudiosos per poder classificar l'objecte del dret en quatre grups: peticions d'interès privat, denúncies d'interès públic, propostes d'interès públic i exposicions.

Cal dir que destaca la simplicitat formal de l'escrit de petició. L'article 4 de la LO 4/2001 apunta:

«1. Las peticiones se formularán por escrito, pudiendo utilizarse cualquier medio, incluso de carácter electrónico, que permita acreditar su autenticidad, e incluirán necesariamente la identidad del solicitante, la nacionalidad si la tuviere, el lugar o el medio elegido para la práctica de notificaciones, el objeto y el destinatario de la petición.

2. En el caso de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, serán firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar, junto a la firma de cada uno de ellos su nombre y apellidos.

3. El peticionario podrá dar cuenta del ejercicio de su derecho a institución u órgano diferente de aquel ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia del escrito sin otro efecto que el de su simple conocimiento.

4. Los peticionarios podrán exigir la confidencialidad de sus datos.»

L'Administració, en un termini de 10 dies, haurà de cursar rebut (art. 6.2). La petició no ha de tramitar-se si el seu objecte no és de competència municipal. En aquest cas, s'enviarà a l'òrgan competent, informant-ne la persona implicada (art. 10). Tampoc no es tramitaran aquelles peticions per les quals hi hagi establert un altre procediment. El Consistori estarà obligat a comunicar a la persona afectada la via a la qual pot recórrer (art. 9.1).

S'estableix l'obligació per part de l'administració de resoldre mitjançant resolució expressa la petició en un termini de 3 mesos (art. 11.1).

2. Iniciatives populars locals

La iniciativa popular és un instrument que tenen els veïns i veïnes d'un municipi d'incloure una proposta a l'agenda política del municipi. Cal que la proposta tingui el suport d'un percentatge qualificat de persones i pot referir-se a propostes d'acords o actuacions, és a dir, projectes de reglaments en matèries de competència del municipi.³² Aquesta proposta ha de comptar amb un informe del secretari/a i de l'interventor/a de l'Ajuntament. L'admissió o no de la proposta correspondrà a l'alcalde.

Per dur a terme la iniciativa popular es requereix complir diversos requisits que es recullen a l'article 70 bis 2 de la LRBRL diu:

«2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

Hasta 5.000 habitantes, el 20 %.

De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 %.

A partir de 20.001 habitantes, el 10 %.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá

32. Segons Severiano Fernández (2009: 710) «el terme reglament ha d'entendre's en sentit ampli, comprensiu tant dels reglaments pròpiament dits, com de les disposicions de caràcter general aprovades per la Corporació en exercici de la potestat d'autoorganització, com les 'ordenances', és a dir, les disposicions de caràcter general aprovades per la Corporació amb la finalitat d'ordenació social i en exercici de la potestat normativa inherent a l'autonomia municipal».

el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta Ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.»

La capacitat de legislació autonòmica o municipal aconseguix no solament modificar els percentatges de signatures (rebaixar-los) sinó també estendre el dret a impulsar la iniciativa a altres veïns del municipi. La Carta Municipal de Barcelona, per exemple, estableix la possibilitat de participar als estrangers i als majors de 16 anys. Malgrat tot, encara continua essent molt difícil de complir els criteris per aconseguir tirar endavant una iniciativa popular local.

Fins fa poc, les iniciatives populars havien de reconduir-se a l'exercici del genèric dret de petició. La introducció de la iniciativa popular com una proposta ciutadana diferenciada es produeix al Decret de Catalunya 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels Ens locals. Com a modalitat específica d'iniciativa ciutadana, la Carta Municipal de Barcelona també reconeix la iniciativa ciutadana per a l'aprovació de disposicions generals. A nivell estatal no es desenvolupa la regulació específica fins al canvi de mil·lenni amb la Llei Orgànica 4/2001, de 12 de desembre, que regula el dret de petició.

3. Consultes populars locals

La Constitució espanyola contempla la figura del referèndum a l'article 92, establint que una llei orgànica en un futur en regularà les

condicions i el procediment. L'article 149.1.32 apunta també que la convocatòria de consultes populars per via de referèndum és competència exclusiva de l'Estat.

- «1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.
2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.
3. Una Ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.» (art. 92)

La Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre la regulació de les diverses modalitats de referèndums, en la seva disposició addicional estableix que:

«Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de régimen local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.»

Ja que aquesta Llei no inclou la qüestió de les consultes populars locals, aquesta es desenvolupa en normativa autonòmica. En el cas de Catalunya, l'Estatut d'Autonomia en el seu article 122 que fa referència a les consultes populars, diu:

«Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audi-

ències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució.»

En l'Estatut de 2006 es recull el que ja es trobava recollit amb anterioritat en normativa autonòmica. El desenvolupament de la qüestió s'havia dut a terme mitjançant el Reglament 294/1996, de 23 de juliol, pel qual s'aprova el reglament de consultes populars municipals. Anem a repassar aquesta normativa:

Els *assumptes objecte de la consulta* queden apuntats a l'article 1.1:

«Poden ser objecte de consulta popular els assumptes de competència pròpia municipal que tinguin caràcter local i a més que siguin d'especial importància per als interessos dels veïns, llevat dels relatius a les finances locals.»

La iniciativa ha de ser *impulsada per la corporació o amb el suport d'un nombre molt rellevant de veïns i veïnes*, de la mateixa manera que succeeix amb la iniciativa popular local (art. 2.1):

«La iniciació del procediment pot efectuar-se per la mateixa corporació o per la sol·licitud d'una associació o grup de veïns que assoleixin un nombre de signatures que, com a mínim, sigui igual a:

- a) El 20% dels habitants, en poblacions de 5.000 habitants o menys.
- b) 1.000 més el 10% dels habitants que excedeixen els 5.000 habitants, en les poblacions de 100.000 habitants o menys.
- c) 10.500 més el 5% dels habitants que excedeixen els 100.000 habitants, en les poblacions de més de 100.000 habitants.»

Una vegada aconseguides les signatures, el procediment és complex:

- S'ha de produir l'acord del ple de la corporació.
- S'ha de sotmetre a informació pública, per un període no inferior a 20 dies hàbils, per tal que qualsevol persona física o jurídica pugui efectuar les al·legacions que consideri procedents i s'ha de comunicar a la delegació territorial del govern de la Generalitat per tal que, en el termini de 15 dies hàbils, també pugui formular-hi al·legacions (art. 4).
- Correspon al ple de la corporació ponderar les al·legacions presentades i, si escau, adoptar per majoria absoluta l'acord per sol·licitar l'autorització per a la celebració de la consulta popular (art. 5.1). L'acord ha de contenir els termes exactes de la consulta, que ha de consistir en una o diferents preguntes, redactades de forma inequívoca, respecte de les quals el cos electoral es pugui pronunciar en sentit afirmatiu o negatiu (art. 5.2).
- Correspon a l'alcalde trametre una còpia literal de l'acord favorable del ple, juntament amb una còpia de l'expedient, a la Direcció General d'Administració Local (art. 5.3).
- En un termini no superior a 30 dies des de la recepció de l'acord a què fa referència l'article anterior, el govern de la Generalitat ha de trametre la sol·licitud municipal al govern de l'Estat, a la qual s'ha d'adjuntar, si s'escau, un informe sobre la conveniència de fer la consulta, d'acord amb l'interès general de Catalunya (art. 6.1).
- Correspon al govern de l'Estat autoritzar la consulta (art. 6.2).

3. Els actes i procediments administratius

Iniciarem aquest darrer apartat, centrant-nos en la capacitat que té la ciutadania per iniciar, incidir o oposar-se a una determinada decisió administrativa. Aquesta decisió és el que anomenem un **acte administratiu**, és a dir, una declaració emanada d'una autoritat administrativa en exercici de les seves funcions. Distingirem aquesta del **procediment administratiu**, és a dir, el conjunt de tràmits preparatoris instruïts per una autoritat administrativa que acaben en un acte administratiu. Aquesta distinció és important, ja que en funció de si el procediment ha acabat o no, així com d'en quin moment es trobi, podrem intervenir d'una manera o altra en el procés.

Fixem-nos que sense anomenar-los explícitament així, ja hem fet referència a nombrosos actes administratius al llarg d'aquesta guia: el nomenament de l'alcalde, una obligació tributària, la promulgació d'una ordenança o d'un reglament,... Sovint aquesta mena d'actes que representen només l'interès general, no acostumen a ser objecte d'oposició per part de la ciutadania, sinó que formen part del debat polític o mediàtic. Així doncs, sovint serà un grup municipal qui impugnarà el procediment d'elecció de l'alcalde si aquest ha presentat una irregularitat o qui presentarà al·legacions a l'aprovació d'un nou impost municipal.

En canvi, existeixen altres actes administratius que sovint entren en conflicte amb interessos particulars, i que acostumen a ser motiu de petició d'iniciació o de revisió per part de la ciutadania; per exemple:

les expropiacions, les subvencions, les sancions, les denúncies administratives, els plans urbanístics, les autoritzacions o les llicències.

La Llei 30/1992 de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú de 1989 (LRJPAC) és el marc normatiu que regula l'activitat administrativa comuna per a totes les administracions públiques i fixa unes garanties mínimes per a la ciutadania.

En un procediment administratiu un ciutadà o entitat pot ser reconegut com a interessat en el procediment quan sigui titular d'un dret subjectiu o d'un interès legítim, entès com qualsevol benefici o perjudici en l'acte. La figura d'interessat apareix únicament un cop l'acte administratiu es trobi iniciat, i mai abans. L'ordenament jurídic distingeix tres possibles situacions per esdevenir part interessada:

- Quan es tracti de la persona o entitat que inicia l'acte: per exemple mitjançant la sol·licitud d'una llicència o permís.
- Quan malgrat no haver iniciat el procediment demostrï que té drets que poden resultar afectats per la decisió adoptada.
- Quan demostrï que els seus interessos legítims poden resultar afectats per la decisió adoptada.

1. Les fases del procediment administratiu

Un procediment administratiu consta de diferents fases: la iniciació, l'ordenació, la instrucció i la finalització. Tanmateix, abans de la fase d'iniciació es poden donar actuacions prèvies que reben el nom d'**informació preliminar** i que tenen per objectiu realitzar activitats de comprovació o investigació. L'interessat només podrà accedir a aquesta informació un cop iniciat l'acte administratiu, però mai abans, ja que només es pot constituir com a interessat un cop iniciat l'acte.

1.1. LA INICIACIÓ

La LRJPAC en el seu article 68 disposa que els procediments administratius poden **iniciar-se d'ofici** per part de l'administració mateixa o a **petició** de la persona interessada, per mitjà d'una **sol·licitud** que és el document mitjançant el qual pot demanar-se una llicència, una autorització,... Anteriorment se la coneixia amb el nom d'instància, i es probable que alguns tècnics continuïn referint-s'hi amb aquest nom.

Qualsevol ciutadà o entitat pot dirigir una sol·licitud a l'ajuntament (vegeu models 1 i 2 al final d'aquest bloc) i aquesta pot anar adreçada al responsable d'una àrea, d'un òrgan o de forma genèrica a l'alcalde, com a màxima autoritat del municipi. La sol·licitud es pot tramitar a través del registre municipal, al registre de qualsevol altra administració, ja sigui autonòmica o general de l'Estat, a les oficines d'atenció al ciutadà, a les oficines de correus en la forma establerta pel reglament, o telemàticament en el cas que l'ajuntament disposi d'aquest servei. Si fos necessària qualsevol esmena, l'administració està obligada a atorgar un termini de deu dies al ciutadà per realitzar-la.

La conseqüència més important de presentar una sol·licitud és que des d'aleshores ençà s'inicia el procediment i l'administració està obligada a dictar resolució en el termini que dictin les normes, o en cas que no s'especifiquin, en el termini de tres mesos de conformitat amb l'article 43.2 de la LRJPAC.

Els procediments administratius iniciats **d'ofici**, en canvi, serien aquells que l'administració inicia sense el concurs de l'interessat a través de l'òrgan competent, ja sigui per iniciativa de l'òrgan mateix o a petició d'un òrgan superior. També pot iniciar-se un procediment d'ofici a resultes de la petició d'altres departaments o com a conseqüència d'una denúncia administrativa ja sigui realitzada per

la mateixa administració o a instàncies d'un particular o entitat; per exemple la denúncia d'una irregularitat urbanística comesa per un particular que donaria lloc a l'obertura d'un procediment sancionador.

Exemples de procediments iniciats d'ofici serien els procediments sancionadors, els recaptatoris, les convocatòries de selecció de personal, les licitacions.

1.2. ORDENACIÓ I INSTRUCCIÓ

Es coneix per **ordenació** el conjunt de normes i principis que l'administració aplicarà al conjunt del procediment. Dins la fase d'ordenació l'administració estudia la informació rebuda i en promou la finalització mitjançant actes d'impuls, resolutoris, de comunicació i de documentació.

Calaix 6 El dret d'informació

En el seu article 105.b, la CE estableix que «la llei regularà l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius». Es tracta d'un dret de titularitat universal, que correspon per tant a qualsevol persona física o jurídica, per exemple una associació veïnal. Ara bé, aquest dret es regula per l'article 37 de la LRJPAC que en fa una interpretació restrictiva, que depèn de si el procediment administratiu que dóna lloc al document es troba acabat o no.

Així, la llei estableix que la ciutadania en general només podrà accedir als documents relatius a procediments administratius que ja es trobin acabats i reserva l'accés als procediments administratius en curs o tramitació únicament a les persones que tinguin la condició legal d'interessats (article 35 de la LRJPAC). Tanmateix l'exercici d'aquest dret pot limitar-se per raons d'interès públic (per exemple si afecta la defensa o la seguretat de l'estat) o per raons d'interès privat (ja sigui per garantir la privacitat, el secret comercial o industrial).

En l'article 37.6 de la LRJPAC s'exigeix al particular que formuli una petició individualitzada dels documents que desitja consultar, ja que les sol·licituds genèriques sobre una matèria o conjunt d'elles no vinculen l'administració.

La sol·licitud d'accés a un arxiu o document pot realitzar-se mitjançant una sol·licitud genèrica (vegeu el model 1 al final d'aquest bloc).

La **instrucció** és una de les fases més importants del procediment administratiu i consisteix en el conjunt de tràmits dirigits a determinar, conèixer i comprovar les dades en virtut de les quals s'haurà de pronunciar la resolució administrativa. Durant aquest període, els interessats podran dur a terme un seguit d'actuacions concretes en la tramitació. La instrucció inclou:

- Les **al·legacions**: en l'article 79 de la LRJPAC s'estableix que els interessats poden formular al·legacions en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d'audiència mitjançant l'aportació de dades, documents i qualsevol altre element de judici o informació rellevant que pugui ser d'interès per a la resolució (vegeu model 3 al final d'aquest bloc).
- En determinats casos, per exemple els plans d'urbanisme i els procediments d'expropiació forçosa, es preveu habilitar un **període d'informació pública**, en el qual qualsevol ciutadà pot accedir a la informació i presentar al·legacions.
- La **prova** és necessària quan l'Administració consideri que no són certs els fets al·legats per l'interessat o quan el mateix procediment així ho estableixi.
- Els **informes** són dictàmens o opinions emesos per òrgans especialitzats, diferents al competent en la instrucció, que aporten informació rellevant per a la resolució definitiva del procés. Tret que no s'indiqui d'una altra manera, els informes són facultatius i no vinculants.

- L'**audiència** és un acte de tràmit en què abans de finalitzar l'acte, l'administració mostra a l'interessat el contingut de l'expedient a fi que el pugui analitzar, i aquest tindrà el dret d'al·legar i presentar aquells documents que consideri convenients. L'administració pot obviar aquest tràmit quan hagi de resoldre únicament amb les dades aportades per l'interessat i aquestes siguin les úniques incloses a l'expedient.

1.3. FINALITZACIÓ

El procediment administratiu pot finalitzar de diferent maneres i donar lloc a un acte administratiu o no tenir una finalització expressa i donar lloc a silenci administratiu. Entre les diferents formes de finalització d'un procediment destaquem:

- Per *resolució expressa* de l'administració, que ha de ser motivada (és a dir, ha d'incloure els motius d'acord amb l'ordenament jurídic que la justifiquin) i congruent (ha de pronunciar-se sobre totes les qüestions relacionades amb l'expedient). Aquesta és la que es considera la forma habitual d'acabament d'un procediment administratiu.
- Per *prescripció*, quan passa un lapse de temps que fa inviable l'exercici del dret per l'interessat.
- Per *renúncia* de l'interessat en cas dels procediments iniciats a petició.
- Per *caducitat*, a causa d'estar aturat un temps per causa imputable a l'interessat si és un procediment iniciat a petició, o per causa imputable a l'administració si és un procediment d'ofici i és susceptible d'imposar deures o restringir drets a l'interessat.

- Per *impossibilitat material de continuar el procediment per causes sobrevingudes*, per exemple quan desapareix l'objecte del procediment.
- O per *terminació convencional* quan finalitza mitjançant un pacte, conveni o acord entre l'administració i les parts.

La falta de resolució d'un procediment un cop acompanyats els terminis de resolució, es denomina **silenci administratiu**. Dependent de com s'hagi iniciat el procediment, si d'ofici o a petició, adquirirà un o altre significat.

Així, en els procediments promoguts per l'interessat, el silenci administratiu s'entén com a *positiu*, el que significa que la petició es considera estimada, excepte en aquells casos que la persona interessada exerceixi el seu dret de petició, que l'estimació signifiqui que el sol·licitant o tercers adquireixen facultats relatives al domini o servei públic, i en els procediments d'impugnació d'actes administratius i disposicions. En el cas de procediments iniciats d'ofici, si el procediment implica un reconeixement o constitució de drets, el silenci és desestimatori, silenci *negatiu*. En els procediments sancionadors que puguin causar efectes desfavorables per a les persones interessades, el silenci administratiu produeix la caducitat del procediment i l'arxiu de les actuacions. La desestimació per silenci permet a les persones interessades interposar els recursos administratius o contenciosoadministratius que en el seu cas correspongui.

2. Els recursos administratius

Un cop dictat i notificat l'acte administratiu, els destinataris de l'acte poden impugnar-lo, és a dir demanar-ne l'anul·lació o modificació, mitjançant un recurs. Aquesta impugnació pot seguir dues vies:

la **impugnació administrativa** (si es realitza davant l'administració pública responsable de l'acte) via recurs administratiu o la **impugnació jurisdiccional** (si es realitza davant d'un tribunal) via recurs contenciosoadministratiu. En aquest segon cas, el marc normatiu ve determinat per la Llei 29/1998 de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosoadministrativa.

Tanmateix, cal tenir en compte que no tots els actes administratius poden impugnar-se per via administrativa, per exemple els reglaments o disposicions de caràcter general, i cal recórrer directament a la via jurisdiccional.

Els recursos administratius són procediments administratius per impugnar actes administratius mitjançant els quals l'interessat en demana l'anul·lació a l'administració per motius de legalitat. La LRJPAC regula dos recursos administratius ordinaris, el **recurs d'alçada** (contra resolucions i actes que no exhaureixen la via administrativa) i el **recurs potestatiu de reposició** (contra resolucions i actes que exhaureixen la via administrativa); alhora existeix un recurs extraordinari, el **recurs de revisió**.

2.1. EL RECURS D'ALÇADA

S'anomena 'd'alçada' perquè l'òrgan encarregat de la seva resolució és jeràrquicament superior a l'òrgan que va dictar el recurs. Es pot interposar contra aquells actes que no posen fi a la via administrativa; és a dir aquells que hagin estat dictats per òrgans que tinguin un òrgan administratiu jeràrquicament superior. Per exemple, els actes dictats per un departament de l'ajuntament no posen fi a la via administrativa perquè depenen d'un òrgan superior; en canvi un acte dictat per l'alcalde posa fi a la via administrativa i no és susceptible de recurs d'alçada.

El recurs d'alçada es pot interposar contra el mateix òrgan que va dictar l'acte impugnat, que haurà de derivar-lo a l'òrgan competent per resoldre'l, o bé directament a l'òrgan superior. El termini d'interposició del recurs d'alçada és d'un mes, si es tracta d'un acte administratiu exprés, o de tres mesos si no ho és, és a dir si s'interposa davant els efectes del silenci administratiu. L'òrgan competent disposarà d'un termini màxim de tres mesos a fi de dictar i notificar la resolució del recurs. Si durant aquest termini no hi ha resolució expressa, s'entendrà desestimat el recurs; tret d'aquells casos en què s'hagi interposat contra la desestimació per silenci administratiu de la sol·licitud de l'interessat. En aquest cas, s'entendrà com a estimat. El recurs d'alçada posa fi a la via administrativa, per tant permet acudir a la via jurisdiccional mitjançant la presentació d'un recurs contenciosoadministratiu. (Vegeu model 4 al final d'aquest bloc).

2.2. EL RECURS DE REPOSICIÓ

Es tracta d'un recurs potestatiu que es realitza davant del mateix òrgan que ha dictat l'acte administratiu. Es pot interposar contra actes que posen fi a la via administrativa. El termini per interposar un recurs de reposició és d'un mes si l'acte és exprés, i de tres mesos si no ho és, a partir del moment en què es produeixi l'acte presumpte. L'òrgan competent per resoldre'l té un termini d'un mes per dictar i notificar la resolució del recurs (vegeu model 4 al final d'aquest bloc).

2.3. EL RECURS EXTRAORDINARI DE REVISIÓ

Es tracta d'un procediment excepcional que s'aplica només en aquells actes fermes en via administrativa però que se suposen de legalitat dubtosa partint de dades, documents o fets que hagin sobrevingut en posterioritat a quan van ser dictats (errors de fet;

aparició de documents de valor essencial per a la resolució de l'assumpte; influència en la resolució de documents declarats falsos per sentència judicial ferma; resolució dictada com a conseqüència de prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o qualsevol altra conducta punible declarada en virtut de sentència judicial ferma).

La regulació del recurs de reposició es realitza a través de l'article 118.1 de la LRJPAC. Es pot interposar en el termini dels quatre anys següents a la data de notificació de l'acte administratiu, si el motiu és un error de fet, i de tres mesos a comptar des del coneixement dels documents que han donat lloc al recurs.

L'òrgan administratiu competent per resoldre'l és el mateix que va dictar l'acte impugnat. Si en el termini de tres mesos no s'ha dictat ni notificat cap resolució, el recurs és desestimat i queda oberta la via jurisdiccional.

2.4. EL RECURS CONTENCIOSOADMINISTRATIU

És aquell recurs que s'interposa davant els tribunals de l'ordre contenciosoadministratiu. Poden ser motiu de recurs qualsevol tipus d'actuació administrativa il·lícita, així com la inactivitat administrativa i els reglaments i disposicions generals de rang inferior a llei. Ara bé, només estan legimitades a interposar un recurs aquelles persones que tinguin un dret o interès legítim afectat per l'actuació administrativa impugnada.

A diferència dels recursos d'alçada i reposició, que pot interposar-los qualsevol persona física o jurídica, la representació i defensa jurídica d'un recurs contenciosoadministratiu s'ha de realitzar mitjançant un procurador o advocat.

Bibliografía comentada

Per saber-ne més, sobre **participació ciutadana** i govern local, vegeu l'obra col·lectiva coordinada per Ismael Blanco i Ricard Gomà, el manual coordinat per Marc Parés sobre participació ciutadana i el llibre de Fernando Pindado.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.

PARÉS, Marc (coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de la democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.

PINDADO, Fernando. *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: El Serbal, 2008.

Per saber-ne més sobre **participació ciutadana institucional**, i de manera més aplicada, citem un llibre publicat per la Federació Espanyola de Municipios y Provincias, un altre per la Diputació i un altre per la CONFAVC.

FEMP. *Encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2001.

FONT J; BLANCO, I. *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?* Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003.

FONT Joan (ed) . *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*. Barcelona: Mediterránea, 2005.

MARTÍ MASFERRER, Pep. *La participació ciutadana en l'àmbit local. Conceptes, figures i pràctiques*. Col·lecció Biblioteca de Recursos Veïnals, «Debats». Barcelona: Mediterránea, 2003.

Per saber més sobre **participació des del teixit social**, vegeu l'obra de Zulima Sánchez sobre les formes de participació que tenen les associacions i organitzacions socials a l'Estat espanyol. Aquesta obra conté un CD.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima. *Estudio práctico de las asociaciones: Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*. Valladolid: Lex Nova, 2004.

Altra bibliografia citada

FERNÁNDEZ, Severiano. «Los cauces de participación ciudadana en la administración local». Al llibre de diversos autors, *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Madrid: La Ley, 2009.

FONT Joan (coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

PARÉS, Marc et al. *Observando las democracias participativas locales*. Barcelona: OIDP, 2007.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima. «La participación municipal: referencias constitucionales». Al llibre de diversos autors *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Madrid: La Ley, 2009.

SUBIRATS, Joan. et al. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública - Generalitat de Catalunya, 2001.

UBASART, Gemma. «Experimentando la radicalización democrática. Mecanismos, procesos, metodologías y experiencias de participación ciudadana en el Estado español». Al llibre de diversos autors *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Madrid: La Ley, 2009.

ANNEXOS

MODELS DE DOCUMENTS

GLOSSARI DE SIGLES

BIBLIOGRAFIA

MODELS DE DOCUMENTS

1. MODEL GENERAL DE SOL·LICITUD (INSTÀNCIA)

Sr/Sra. _____
Major d'edat, amb domicili al carrer _____ núm. _____,
amb DNI/NIF _____ i telèfon _____, actuant en nom
propi/o bé en nom i representació de _____,
representació que s'acredita mitjançant el document que s'acompanya,

EXPOSO [cal exposar els fets]:

1. _____
2. _____
3. _____

DOCUMENTS QUE S'ACOMPANYEN [en el seu cas, que acrediten els fets]:

1. _____
2. _____

Per tot això,
SOL·LICITO [concretar petició que es pretén obtenir]: _____

Lloc i data:

Signatura:

A L'ÒRGAN COMPETENT AL QUAL S'ADREÇA LA SOL·LICITUD
[indicar nom de l'entitat/administració, domicili, població, telèfon]

2. MODEL DE QUEIXA

Sr/Sra. _____
Major d'edat, amb domicili al carrer _____ núm. _____,
amb DNI/NIF _____ i telèfon _____, actuant en nom
propi / o bé en nom i representació de _____,
representació que s'acredita mitjançant el document que s'acompanya,

Davant d'aquest òrgan comparec, i mitjançant aquest escrit formulo queixa, en base als següents.

FETS:

1. _____
2. _____

DOCUMENTS QUE S'ACOMPANYEN [en el seu cas, que acrediten els fets]:

1. _____
2. _____

Per tot això,

SOL·LICITO:

Que tenint per presentat aquest escrit, tingui per formulada la queixa contra _____ i en la seva virtut, se serveixi _____
[concretar petició que es pretén obtenir amb la queixa].

Lloc i data:

Signatura:

A L'ÒRGAN COMPETENT AL QUAL S'ADREÇA LA QUEIXA
[indicar nom de l'entitat/administració contra la qual es formula la queixa, domicili, població, telèfon]

3. MODEL D'ESCRIT D'AL-LEGACIONS

A L'AJUNTAMENT / AL DEPARTAMENT DE

[indicar nom de l'organisme al qual s'adreça l'escrit]

Sr/Sra. _____

Major d'edat, amb domicili al carrer _____ núm. _____,
amb DNI/NIF _____ i telèfon _____, actuant en nom
propi/o bé en nom i representació de _____,
representació que s'acredita mitjançant el document que s'acompanya,
davant aquesta administració comparec, i atentament

EXPOS

Que a través de la resolució de data _____, publicada al.....(Butlletí Oficial de l'Estat o Diari Oficial de la Generalitat) en data _____, s'acorda _____ (especifiqueu l'acord de sotmetre a informació pública el projecte/pla/programa concret).

Que en el citat anunci s'obre un termini d'informació pública per tal que durant ____ dies (nombre de dies sotmès a informació pública) qualsevol interessat pugui comparèixer i al·legar el que estimi oportú.

Que mitjançant el present escrit, en exercici d'aquest dret, i en temps i forma, el que subscriu formula, en relació al _____ (projecte/pla/programa) de referència les següents

AL-LEGACIONS

PRIMERA.- _____

SEGONA.- _____

TERCERA.- _____

Per tot el que s'ha exposat,

SOL·LICITO: Que tingui per presentat aquest escrit, dins el tràmit d'informació pública conferit a l'efecte, i per efectuades les al·legacions que en el mateix es contenen, i en els seus mèrits, s'acordi modificar el (projecte/pla/programa....) aprovat en els termes següents (.....)

Lloc i data:

Signatura:

A L'ÒRGAN COMPETENT AL QUAL S'ADREÇA L'ESCRIT D'AL-LEGACIONS [indicar nom, domicili, població i telèfon]

4. MODEL DE RECURS ADMINISTRATIU (alçada o reposició)

A L'AJUNTAMENT /DEPARTAMENT DE

[indicar nom de l'organisme contra el qual s'interposa el recurs]

Sr/Sra. _____
Major d'edat, amb domicili al carrer _____ núm. _____,
amb DNI/NIF _____ i telèfon _____, actuant en nom propi
/ o bé en nom i representació de _____,
representació que s'acredita mitjançant el document que s'acompanya,
davant aquesta administració comparec i atentament

EXPOSO

Que mitjançant aquest escrit, en temps i forma, **FORMULO / INTERPOSO RECURS D'ALÇADA/REPOSICIÓ**, d'acord amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú modificada per la Llei 4/1999, (article núm. 62.1), contra la Resolució dictada amb data _____ per l'òrgan _____, en la qual sóc persona interessada, resolució que m'ha estat notificada amb data _____, en base a les següents

AL·LEGACIONS

PRIMERA.- _____

SEGONA.- _____

TERCERA.- _____

DOCUMENTS ANNEXOS

1. _____

2. _____

En virtut de tot el que s'ha exposat,

SOL·LICITO: Que tingui per presentat aquest escrit, en temps i forma, i per formulat recurs d'alçada/reposició contra la resolució....., i en virtut de les al·legacions que en el mateix es contenen, i previs els tràmits de rigor, s'acordi

Lloc i data

Signatura

GLOSSARI DE SIGLES

CE: Constitució Espanyola

CEAL: Carta Europea d'Autonomia Local

EAC: Estatut d'Autonomia de Catalunya

IAE: Impost d'Activitats Econòmiques

IBI: Impost de Béns Immobles

ICIO: Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres

IDE: Iniciatives de desenvolupament econòmic

ILO: Iniciatives locals d'ocupació

IPE: Iniciatives de promoció empresarial

IVTM: Impost de Vehicles de Tracció Mecànica

LOGAFE: Llei 6/1997, de 14 abril, d'Organització i funcionament de l'administració general de l'Estat

LRBRL: Llei 7/1985 de 2 d'abril Reguladora de Bases de Règim Local

LREG: Llei 6/1985 del Règim Electoral General

LRHL: Llei 2/2004 Reguladora de les Hisendes Locals

LRJPAC: Llei 30/1992 de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú

PAM: Programa d'Actuació Municipal

PUOSC: Pla Únic d'Obres i Serveis

ROM: Reglament Orgànic Municipal

TRLMRL: Text Refós de Legislació Municipal i de Règim Local de Catalunya

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, Carmen. *Elecció i constitució dels ajuntaments*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1999.
- BLANCO Ismael; GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.
- BONET, Jordi. «El municipalisme alternatiu com a espai d'innovació política i de producció democràtica», a ALAMANY E; SERRÀ, M; UBASART, G. (ed.) *Construint municipi des dels moviments socials. L'aposta municipalista del teixit ciutadà 30 anys després de les primeres eleccions locals*. Barcelona: Icaria, 2010.
- BRUGUÉ, Quim. *Democratitzar l'administració. Lideratge i administracions públiques deliberatives*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI, 2006.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1998.
- Catalunya. *Codi de Règim Local: legislació sobre règim local vigent a Catalunya*. Quaderns municipals. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2005. <http://codi.fmc.cat/>.
- CONFAVC. *L'aportació veïnal en l'acció pública*. Col·lecció Biblioteca de Recursos Veïnals, «Debats». Barcelona: Mediterrànea, 2003.
- ETXEZARRETA, Juan Carlos. *Los organismos públicos locales*. Barcelona: Hermanos Bayer, 2007.
- FEMP. *Encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2001.

- FEMP. *Documento marco para la gestión de las políticas locales de igualdad*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2006. www.femp.es/index.php/femp/content/download/3722/29844/file/Doc_Marco_Publicado.pdf.
- FERNÁNDEZ, Antoni. «Las Políticas Públicas» a CAMINAL, Miquel (ed). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 1996.
- FERNÁNDEZ, Severiano. «Los cauces de participación ciudadana en la administración local». Al llibre de diversos autors, *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Madrid: La Ley, 2009.
- FONT, J. (coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- FONT J; BLANCO, I. *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?* Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003.
- FONT Joan (ed) . *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*. Barcelona: Mediterrànea, 2005.
- IGOP, UAB. *Plans locals d'inclusió social. Guia metodològica*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008. <http://www1.diba.cat/l-libreria/pdf/40529.pdf>.
- MARTÍ MASFERRER, Pep. *La participació ciutadana en l'àmbit local. Conceptes, figures i pràctiques*. Col·lecció Biblioteca de Recursos Veïnals, «Debats». Barcelona: Mediterrània, 2003.
- MARTÍ-COSTA, Marc; PARÉS, Marc. *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana, 2009. <http://www.eapc.es/publicacions/coedicions/coe32sum.htm>.
- MATA REMOLINS, Lluís; MUÑOZ JUNCOSA, Antonio. *Guia dels pressupostos municipals*. Col·lecció Biblioteca de recursos veïnals, «Guia fàcil». Barcelona: Mediterrànea, 2005.
- MIR BAGÓ, Josep. *Ajuntament fàcil*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2007. http://www.fmc.cat/IMAGES_2/Ajuntament%20Facil.pdf.

- MURGUI Nacho; UBASART, Gemma. «Viejas luchas, nuevos desafíos. Una apuesta política desde el movimiento vecinal y el municipalismo alternativo» a GRAU, E. i IBARRA, P. *Anuario de movimientos sociales*. Barcelona: Icaria (en prensa).
- PARÉS Marc et al. *Observando las democracias participativas locales*. Barcelona: OIDP, 2007.
- PARÉS, Marc (coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de la democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.
- PÉREZ Vicente; SÁNCHEZ Pablo. (ed.) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008*. Madrid: Catarata, 2009.
- PERÍS, Mireia. (coord.) *Polítiques locals d'habitatge i actuacions en matèria d'activitats*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.
<http://www.diba.cat/hua/descarrega/politiqueslocals.pdf>.
- PINDADO, Fernando. *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: El Serbal, 2008.
- ROSETTI, Natàlia. *Polítiques de desenvolupament econòmic i ocupació: estratègies i discursos als municipis catalans*. 2010 (en prensa).
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. *El sistema de gobierno municipal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima. *Estudio práctico de las asociaciones: Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*. Valladolid: Lex Nova, 2004.
- «La participación municipal: referencias constitucionales». Al llibre de diversos autors *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Madrid: La Ley, 2009.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP, 1989.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, P; LARRUE, C; VARONE, F. *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- SUBIRATS, Joan. et al. *Experiències de participació ciutadana en*

- els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública - Generalitat de Catalunya, 2001.
- UBASART, Gemma. «Experimentando la radicalización democrática. Mecanismos, procesos, metodologías y experiencias de participación ciudadana en el Estado español». Al llibre de diversos autors *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Madrid: La Ley, 2009.
- VALLÉS, Josep M^a. *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 2008.
- XALAVARDER, Maria. *Guia bàsica de la pràctica de l'urbanisme*. Col·lecció Biblioteca Recursos Veïnals, «Guia fàcil». Barcelona: Icaria, 2007.

Totes les lleis i textos legislatius esmentats en el llibre estan integrament en l'enllaç de la pàgina web de nostra entitat, tant en català com en castellà.

http://www.fundacioconfavc.cat/formacio/materials-i-documentaci_

- Constitució Espanyola
- Carta Europea d'Autonomia Local
- Estatut d'Autonomia de Catalunya
- LOGAFE: Llei 6/1997, de 14 abril, d'Organització i funcionament de l'administració general de l'Estat
- LRBRL: Llei 7/1985 de 2 d'abril Reguladora de Bases de Règim Local
- LREG: Llei 6/1985 del Règim Electoral General
- LRHL: Llei 2/2004 Reguladora de les Hisendes Locals
- LRJPAC: Llei 30/1992 de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú
- TRLMRL: Text Refós de Legislació Municipal i de Règim Local de Catalunya

