

---

# Possibles reformes de l'estructura institucional del Govern local a Espanya en el si de l'"Estat de les autonomies". Perspectiva comparada a la llum dels debats i de les recents reformes sobre el Govern local als estats membres de la Unió Europea

Hubert Heinelt<sup>1</sup>

Catedràtic de Ciència Política de la Universitat Tècnica de Darmstadt

## 1. Introducció

## 2. Possibles reformes del Govern local a Espanya a partir de les propostes de reforma implementades a Europa

- 2.1. Una única solució per a tot Espanya o diferents solucions per a diferents parts del país, atenent al criteri particular de cada comunitat autònoma?
- 2.2. Descentralització de competències en el nivell local de Govern
- 2.3. La fusió de municipis com a mecanisme per assolir un nivell de capacitat suficient del Govern local
- 2.4. L'elecció directa dels alcaldes i presidents dels nivells locals intermedis, contribueix a enfortir la responsabilitat política i l'eficàcia administrativa?
- 2.5. L'enfortiment dels plens municipals i provincials per convertir-los en autèntics òrgans de control i lideratge polític

## 3. Perspectives de reforma per a les províncies

- 3.1. Enfrontar-se a la fragmentació municipal mitjançant l'enfortiment de les províncies
- 3.2. Les províncies com el centre de l'autodeterminació democràtica en un nivell intermedi entre els municipis i els nivells superiors de Govern (Estat i comunitats autònomes)
- 3.3. L'enfortiment de la legitimitat democràtica de les diputacions mitjançant un canvi en el sistema electoral

## 4. Governança metropolitana: diferents solucions per a les àrees urbanes

## 5. Conclusió

## Bibliografia

## Resum

A nombrosos països aquesta crisi econòmica i financera està incorporant a l'agenda política, per força, una qüestió que ja havia estat discutida molts anys abans: l'eficiència, l'eficàcia i la qualitat democràtica de les competències i funcions del Govern local. Per ser qüestions que no són noves en el debat polític de molts països, un no s'ha de sobresaltar en excés pel gran èmfasi que se'ls dona en aquests moments. D'altra banda, aquesta crisi econòmica i financera ha de ser reconeguda com una "finestra d'oportunitat" per a tots els qui estiguin interessats a reformar el nivell local de Govern. Així mateix, cal assenyalar que no s'ha assolit una solució a la majoria de països europeus on la crisi econòmica i financera ha estimulat aquest debat, sinó tot el contrari, aquest segueix obert.

Paraules clau: *Govern local; municipis; províncies; duplicitats institucionals; fragmentació municipal; legitimitat democràtica.*

---

1. Traducció del text original en anglès realitzada per Joan Solanes Mullor, professor de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra. Adaptació i revisió del text per a la seva publicació per Mayte Salvador Crespo, professora de Dret Constitucional de la Universitat de Jaén.

***Possible reforms in the institutional structure of the Spanish Local Government within the 'State of the Autonomies' based on a comparative review of recent local government reforms and reform debates in European Union member states***

**Abstract**

*With force the current economic and fiscal crisis is bringing in a number of countries something on the political agenda which has been mostly already discussed before for years: the efficiency as well as the effectiveness and the democratic quality of policy making of local government. As these issues are not new in the political debate in most countries one should on the one hand not too agitated about the emphasis given to them at the moment. However, on the other hand the current economic and fiscal crisis should be recognized as a 'window of opportunity' for those who are interesting in a change of policy making at the local level. Nevertheless, it has to be underlined that in most European countries the reform debates stimulated by the current economic and fiscal crisis have not reached some solutions. Instead, they are still going on.*

*Keywords:* local government; municipalities; provinces; institutional amalgamation; municipal fragmentation; democratic legitimacy.

**1. Introducció**

En l'actual procés de reorganització de l'Estat, s'estan qüestionant tant la qualitat democràtica com l'eficàcia dels nivells locals de Govern o l'abast de cadascuna de les unitats que el componen. Aquest qüestionament no només afecta el nivell local, sinó també tota la concepció territorial de l'Estat. El problema que es planteja en aquest context és que, òbviament, les dificultats canviant a les quals s'enfronta una societat comporten reptes importants per a les estructures i els nivells de Govern existents, que són percebuts com els que els han d'afrontar i de solucionar. En altres paraules: sempre ha existit, en major o menor grau, una recerca de l'apropiat nivell o escala de Govern que pugui oferir una resposta eficaç i eficient als reptes d'una societat. Aquesta recerca ha de ser enfocada i resolta a nivell polític. Aquesta qüestió no s'ha suscitat únicament en el si dels debats i reformes sobre el Govern local. El debat sobre la integració europea (per exemple, respecte a l'actual crisi econòmica i financera) proporciona un altre exemple sobre aquesta recerca de respostes polítiques als reptes socials que no poden ser resolts com cal en el si de les estructures estatals tradicionals.

El món ha canviat, i aquella visió tradicional de l'Estat sobirà i d'un Govern central fort ha deixat pas, a finals del segle XX i principis d'aquest segle, a una perspecti-

va nova que té com a eixos centrals la globalització i el Govern multinivell, emfatitzant, per tant, la importància de l'element espacial en la formulació de polítiques públiques i de la governança en general, així com la democràcia entesa com autodeterminació col·lectiva. En aquest context, l'eficàcia i la qualitat democràtica de la formulació de polítiques públiques en sistemes de Govern multinivell han ocupat una posició prominent en l'agenda política i han comportat una profunda reestructuració dels nivells regional i local de Govern a la majoria dels països europeus. A alguns estats tradicionalment centralitzats el nivell regional de Govern s'ha enfortit. Espanya, amb la introducció i el desenvolupament de les "comunitats autònomes", o el Regne Unit, mitjançant la devolució de poders a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, en són exemples. També Bèlgica ha evolucionat cap a una estructura federal. França ha aprofundit el seu camí descentralitzador que va iniciar als anys 80. Més recentment, hi ha hagut moviments cap a noves, encara que no molt fortes, estructures regionals a molts països d'arrel unitària d'Europa de l'est.

A més d'aquests canvis institucionals que afecten el nivell "meso" entre els governs central i local, s'observa des dels anys 90 una nova tendència cap a la reforma dels governs locals intermedis.<sup>2</sup> Les reformes que van afectar el segon nivell local de Govern van ser conseqüència de

2. Moltes d'aquestes reformes han estat ja ressaltades pel *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España* elaborat per la Fundació Democràcia i Govern Local, que es pot consultar en: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1049>

diverses onades de canvis territorials i estructurals, que es van dur a terme a través de fusions d'ens locals al nord d'Europa. Aquestes reformes van ser acompanyades durant les últimes dues dècades pel desenvolupament de la cooperació intermunicipal, amb l'objectiu de reduir la fragmentació territorial al centre, l'est i el sud d'Europa. D'aquesta manera, el segon nivell local de Govern està en revisió a la majoria de països europeus i es persegueix enfortir la capacitat institucional dels municipis, crear i desenvolupar estructures institucionals intermèdies per poder governar millor àrees urbanes fragmentades, trobar l'adequada escala de Govern per sobre dels municipis o adaptar l'escala, naturalesa o rol del segon nivell local de Govern per encaixar-lo en reformes territorials i funcionals prèvies. Els debats sobre les províncies als estats descentralitzats com Espanya o Itàlia, les propostes per reformar els *départements* i les regions a França, les recents reformes territorials a Grècia, la descentralització de competències des del nivell federal als *Landkreise* a algunes parts d'Alemanya, l'actual revisió del segon nivell local de Govern a Suècia, que tendeix a la fusió d'ens locals i la seva ampliació de competències, i l'esmentada evolució d'estats tradicionalment centralitzats cap a estructures regionals, mostren que la qualitat democràtica i l'eficàcia dels governs locals intermedis són cada vegada més debatudes en l'actual procés de reforma de l'escala i la dimensió de l'Estat.

Així mateix, l'estructura institucional del Govern local a les àrees més urbanitzades dels països europeus ha suscitat un gran interès durant les últimes dues dècades. A la majoria dels països s'han discutit diverses solucions i s'han implementat diferents fórmules de Govern metropolità a les parts més urbanitzades. A França i Turquia (que es percep ella mateixa com a part d'Europa i és formalment un país candidat a l'adhesió a la Unió Europea) s'han dissenyat i s'implementaran un gran nombre d'iniciatives en aquest sentit.

## 2. Possibles reformes del Govern local a Espanya a partir de les propostes de reforma implementades a Europa

### 2.1. Una única solució per a tot Espanya o diferents solucions per a diferents parts del

#### país, atenent al criteri particular de cada comunitat autònoma?

Des d'una perspectiva externa i a primera vista, sembla sorprenent com el debat sobre la reforma del Govern local a Espanya en general i del futur de les províncies en particular, se centra en la qüestió de si s'ha de trobar una solució única o no per a tot Espanya.

Òbviament, aquest debat s'ha d'enquadrar en el conflicte obert sobre l'assignació de funcions i responsabilitats entre els diferents nivells de Govern, i, en concret, en les discrepàncies existents respecte a la naturalesa i el rol de les comunitats autònomes. Tot això està esquitxat per la competència existent entre partits polítics que operen a tots els nivells territorials de Govern. Aquest fenomen mostra clarament que l'esmentada recerca del punt òptim entre eficàcia i capacitat, d'una banda, i participació ciutadana, de l'altra, depèn de decisions polítiques. Així mateix, el cas espanyol posa de manifest que aquesta decisió de naturalesa política pot formar part d'un joc de política multinivell en què els guanys d'un nivell són vistos com a pèrdues pels altres. En tal sentit, aquest joc multinivell és percebut com un joc de suma zero on és molt difícil arribar a un consens.

Deixant de banda aquesta batalla política (almenys de moment) –cosa que és, sens dubte, més fàcil per a un observador extern que per als mateixos actors embolicats en el joc–, i fixant la mirada a d'altres països, sembla clar respecte al Govern local, en general, i al segon nivell local de Govern, en particular, que no hi ha cap raó per aplicar una mateixa solució per a tot el país. Als estats federals –com és el cas d'Alemanya i Bèlgica– és competència de les diferents unitats federals que componen l'Estat determinar les funcions, els poders i el finançament de les estructures bàsiques del seu Govern local (com ara el sistema electoral o la relació entre el Ple i l'alcalde o president del Govern local intermedi). En tot cas, hi ha competències bàsiques i drets del segon nivell local de Govern establerts en la Constitució federal que han de ser respectats per les unitats federals. Això significa, en els casos d'Alemanya i Bèlgica, que la clàusula "general de competència"<sup>3</sup> i la clara assignació de la totalitat i exclusiva responsabilitat sobre l'exercici de les seves

3. La clàusula "general de competència" establerta en les constitucions d'Alemanya i de Bèlgica, la podem trobar també en la Carta europea de l'autonomia local. L'article 4.2 estableix: "Les entitats locals tenen, dins l'àmbit de la llei, llibertat plena per exercir la seva iniciativa en qualsevol matèria que no estigui exclosa de la seva competència o atribuïda a una altra autoritat".

competències<sup>4</sup> s'han de tenir en compte en el moment de determinar les funcions, el finançament i les estructures bàsiques del Govern local.

Les diferències relatives a les competències, el finançament o les estructures bàsiques dels dos nivells locals de Govern, no es troben únicament a països europeus de tall federal. A països de naturalesa unitària com el Regne Unit es pot apreciar diversitat entre els comtats d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord. Cal tenir en compte que aquesta diversitat al si del Regne Unit ha estat possible malgrat el principi de la "supremacia del Parlament", que és el principi de referència del país pel que fa al seu sistema polític.

Els avantatges d'aquestes diferències al si del Govern local són percebuts en dos sentits: d'una banda, són expressió i condició al mateix temps de l'autodeterminació democràtica; de l'altra, fomenten una sana competència per trobar solucions institucionals efectives i eficients, així com permeten el "govern experimental" i l'aprenentatge de les "millors pràctiques".

Amb la finalitat de reestructurar les relacions entre el nivell estatal i les comunitats autònomes, així com entre aquests i els dos nivells locals de Govern, s'ha d'emfatitzar un aspecte relatiu a les experiències d'altres països europeus.

En relació amb la qualitat democràtica del segon nivell local de Govern, és interessant centrar-se en el debat sorgit a Suècia al voltant de la "democràcia i els comtats". El debat s'ha centrat en la qüestió relativa a quin *demos* és rellevant per a l'autodeterminació democràtica. Si democràcia significa el govern de la província pel *demos* de la província, llavors el poder de decisió ha d'estar a les mans dels governs provincials. Si, per contra, s'entén la democràcia com el govern del *demos* de la totalitat del país, llavors tot el poder de decisió s'ha d'atorgar a l'Estat, és a dir, a l'Administració central.

El mateix es pot argumentar a Espanya en relació amb les comunitats autònomes.

Un debat similar al suec va tenir lloc abans de l'eliminació del segon nivell local de Govern a Dinamarca l'any 2007. Aquesta supressió va comportar que les competències dels governs locals intermedis danesos fossin assumides pels municipis. En aquest cas la qüestió sobre quin era el *demos* rellevant va ser contestada

de la manera següent: l'autodeterminació democràtica era una matèria relativa al nivell estatal o al municipal, res més. En altres paraules: no es va acceptar l'existència d'un *demos* en el sentit d'una comunitat política formada per comunicació i identitat en el segon nivell local de govern, i, per tant, no es va entendre que aquest nivell fos una unitat territorial apta per a l'autodeterminació col·lectiva.

En conclusió, totes les reformes de l'estructura institucional del Govern local a Espanya, així com qualsevol desenvolupament de l'Estat de les autonomies en general, estan connectats amb la qüestió: existeix realment en un determinat nivell de Govern una comunitat política formada per comunicació i identitat, i, per tant, es considera aquest nivell com una unitat territorial apta per a l'autodeterminació col·lectiva?

## 2.2. Descentralització de competències en el nivell local de Govern

Als estats membres de la Unió Europea i aquells que estan en procés d'adhesió, es pot apreciar una tendència general a considerar que el major nombre possible de serveis han de ser prestats pel nivell local de Govern. Aquesta tendència no únicament se sustenta en el principi de subsidiarietat, sinó que també està relacionada amb els debats sobre l'eficàcia i la legitimitat de la democràcia. S'argumenta en aquest sentit que el nivell local de Govern permet una major participació dels ciutadans, deixant enrere la mera participació periòdica en eleccions. A través de la participació, el sistema polític es fa permeable i receptiu al ciutadà, i aquesta qüestió no només és crucial per a la seva legitimitat, sinó també per a la seva eficàcia, perquè d'aquesta manera els objectius de les polítiques públiques (objectius polítics desitjats) són definits i duts a terme conjuntament amb els destinataris dels mateixos (ciutadans i altres interessats). Per tant, els desitjos i els arguments dels ciutadans –que poden variar d'un lloc a un altre– es poden valorar i seran d'ajuda per assolir els objectius de les polítiques públiques. A més, a través de la participació pot ser mobilitzat el coneixement dels destinataris de les polítiques públiques que sigui rellevant per assolir els objectius establerts política-

4. La Carta europea de l'autonomia local estableix en aquest sentit (article 4.4): "Les competències encomanades a les entitats locals, han de ser normalment plenes i completes. No poden ser posades en dubte ni limitades per una altra autoritat central o regional, més que dins l'àmbit de la llei".

ment. Aquests arguments volen ser clau en els debats sobre les reformes de les administracions públiques en general i del Govern local en particular. Més específicament, la reforma vista des d'aquesta perspectiva es connecta amb models d'Administració o de Govern que interactuen amb els destinataris de les seves actuacions, i amb fórmules d'intermediació dels interessos dels ciutadans, de la societat civil i dels interessats.

Encara que aquesta sèrie d'arguments configuren una tendència general als estats membres de la Unió Europea i als que estan en procés d'adhesió, la qüestió concreta sobre quins són els serveis que han de ser planificats i prestats pel Govern local rep respostes diferents. Això és així òbviament per l'existència de diferents maneres de concebre l'Estat, l'Administració pública, el rol dels governs locals i la relació entre l'Estat i la societat en general. En aquest sentit, cal emfatitzar que la resposta a la qüestió relativa a quins són els serveis que han de ser prestats pels governs locals s'ha de donar a Espanya a través dels debats polítics. No obstant això, s'han de considerar en aquests debats els diferents significats del concepte descentralització en general, així com la distinció entre descentralització i desconcentració, perquè depenent del significat que donem a aquests conceptes els resultats seran diferents.

Per "desconcentració" entenem la devolució, transferència o delegació de responsabilitats de nivells superiors de Govern a nivells inferiors. Això significa una "descentralització administrativa", en el sentit que els aparells administratius dels nivells inferiors de Govern –moltes vegades els governs locals– actuen com a oficines administratives dels nivells superiors. En aquest context, el Govern local se sotmet a un control d'oportunitat exercit pels nivells superiors. Es poden trobar exemples recents d'aquest tipus de "descentralització administrativa" a alguns estats federals alemanys (*Länder*) als quals el segon nivell local de Govern (els *Landkreise*) assumeixen competències que anteriorment eren exercides per nivells superiors de Govern (entre d'altres, la competència en matèria forestal). Les oficines d'aquests nivells superiors de Govern que exercien aquestes funcions (les *Bezirksregierungen*) van ser eliminades recentment al *Land* de Baixa Saxònia, i les seves competències van passar a ser exercides pels *Landkreise*. Òbviament, aquesta decisió va ser presa pels governs dels *Länder* per reduir costos. Val a dir que els costos de les competències transferides estan sent parcialment assumits pels propis recursos dels *Landkrei-*

*se*, perquè els *Länder* no reemborsen la totalitat dels mateixos. Al *Land* de Baden-Württemberg fins i tot el Govern ha argumentat que el reemborsament de la totalitat dels costos no cal, perquè el Govern local pot exercir les competències transferides de manera més eficient.

Per "descentralització", en canvi, entenem la transferència de competències a nivells inferiors de Govern políticament legítims i responsables de les seves actuacions (parlaments regionals/consells locals elegits directament, i presidents elegits directament o indirectament). Als estats federals o quasi federals la descentralització fa referència, en primer lloc, al nivell regional de Govern (a Alemanya els *Länder*, a Espanya les comunitats autònomes), però també als nivells locals. Als estats unitaris (no federals o quasi federals), la descentralització es refereix als nivells regionals de Govern quan aquests gaudeixen de parlaments o consells elegits directament (com les regions a França, o Escòcia o Gal·les al Regne Unit) i als nivells locals de Govern.

La distinció entre descentralització i desconcentració també és clara en allò que fa referència a les competències locals "originàries", d'una banda, i "delegades", de l'altra.

El concepte de competència local "originària" té els orígens en les tradicions del Govern local dels països del nord i centre d'Europa, i d'allà s'ha estès a altres zones europees. El seu significat, en paraules de la Constitució alemanya, és el següent: "Caldrà garantir als municipis el dret a regular sota la seva responsabilitat, dins el marc de les lleis, tots els assumptes de la comunitat local" (article 28.2 de la Llei fonamental de Bonn). Igualment es pot defensar que els municipis i províncies espanyols tenen una "competència general" segons l'article 137 de la Constitució espanyola: "Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius" (en referència, entre d'altres, als ens locals). La clàusula "general de competència", també la inclou l'article 4.2 de la Carta europea de l'autonomia local: "Les entitats locals tenen, dins l'àmbit de la llei, llibertat plena per exercir la seva iniciativa en tota matèria que no estigui exclosa de la seva competència o atribuïda a una altra autoritat". En contraposició a la tècnica de la clàusula "general de competència", les competències "originàries" es poden determinar també per llei. Els llistats, taules o enumeracions de distribució de competències (vinculats tots ells al principi *ultra vires*) són típics de les tradicions de Govern local dels països anglosa-

xons i dels que es basen en el principi de la “sobirania parlamentària”, però així mateix els podem trobar a països del sud d’Europa (d’arrel napoleònica) basats en els principis “una única república i indivisible” o la “indivisibilitat” de l’Estat. L’abast de les competències “originàries” dels governs locals varia molt entre els països europeus. En general, els governs locals al sud d’Europa gaudeixen de menys competències d’aquest tipus que les seves contraparts al nord d’Europa.<sup>5</sup> Així mateix, des del desenvolupament de l’Estat modern, a Alemanya per exemple el nucli d’atenció sobre el funcionament de l’Estat (*arbeitende Staat o thätige Staat*) ha estat sempre el nivell local. Això significa que l’Administració pública es concentra en el nivell local de Govern, mentre que el nivell federal (o nacional) s’ocupa de l’“alta política” (relacions internacionals i seguretat) i de la regulació de l’Estat del benestar, i els nivells regionals o estatals tenen assignades competències en matèria d’educació (inclosa l’educació superior), la seguretat interior (Policia) i el desenvolupament econòmic dels seus territoris. El mateix és aplicable al Regne Unit, així com a Dinamarca, Noruega i Suècia, on tradicionalment el nivell local de Govern exerceix les competències més rellevants per al dia a dia dels ciutadans. A alguns d’aquests països, el Govern local s’ha d’autofinançar (a través d’impostos i de taxes locals) per fer front a costoses despeses derivades de l’Estat del benestar, el nucli del qual s’ha considerat històricament que ha d’estar a les mans dels governs locals com una competència “originària”.<sup>6</sup>

A Alemanya, a més de posseir aquestes competències “originàries”, es van transferir competències “delegades” als ens locals per part dels nivells superiors de Govern. Mentre que les competències “originàries” són d’exclusiva i total responsabilitat dels governs locals, la “delegació” de competències pot comportar importants restriccions del paper i de l’autonomia dels

governos locals, en allò que fa referència a la discreció i al grau de control i supervisió del nivell o dels nivells superiors de Govern. En relació amb el control de les decisions i actuacions dels governs locals per part del nivell o dels nivells superiors de Govern, la distinció entre competències “originàries” i “delegades” és crucial, en tant que la supervisió de les primeres s’ha de cenyir a un mer control de “legalitat”, mentre que la supervisió de les segones pot comportar un control d’“oportunitat”.<sup>7</sup>

De totes aquestes reflexions es dedueix que és recomanable clarificar les competències “originàries” dels dos nivells locals de Govern espanyols, i distingir-les de les competències “delegades” que han estat transferides pel nivell estatal o autonòmic. Si aquesta distinció és clara, l’Estat i les comunitats autònomes tindran incentius per transferir més competències “delegades”, perquè, a través del control d’oportunitat, els dos nivells superiors de Govern retenen un important poder de supervisió.

Aquesta transferència de competències al Govern local, combinada amb un “control a distància”, és comuna a d’altres països. En anys recents, la idea de “dirigir” en lloc de “remar” impulsada pel moviment de la *Nova Gestió Pública* ha portat a aquest tipus de solucions.

En referència a les competències “delegades”, es pot observar també una nova tendència a alguns països (especialment al Regne Unit i als països escandinaus) que també s’inspira en les idees de la *Nova Gestió Pública*. Els sistemes de control *ex ante* i el control d’oportunitat, tots ells fórmules de control tradicionals, estan sent reemplaçats per un sistema de gestió centralitzat per objectius en el qual l’Estat defineix (i en alguns casos controla) uns indicadors de rendiment, i que els governs locals han d’assolir dins d’uns elevats marges de discrecionalitat. Aquest tipus de supervisió

5. Vegeu HESSE/SARPE, 1991, SELLERS/LIDSTRÖM, 2007, i GOLDSMITH/PAGE, 2010, per a una perspectiva general, i els capítols sobre països en HEINELT/BERTRANA, 2011. Tot això en relació amb informació detallada dels segons nivells locals de Govern a Europa.

6. Vegeu l’exemple d’Alemanya relatiu a l’assistència social per a les persones necessitades, quan aquestes no poden ser cobertes a nivell nacional per les ajudes als aturats o pels sistemes públics de pensions.

7. L’article 8.2 de la Carta europea de l’autonomia local reconeix aquesta distinció de la manera següent: “Tot control administratiu dels actes de les entitats locals no ha de tenir per objecte normalment més que assegurar el respecte a la legalitat i als principis constitucionals. Tanmateix, aquest control es podrà estendre a un control d’oportunitat, exercit per autoritats de nivell superior, respecte de les competències l’execució de les quals hagi estat delegada en les entitats locals”. Així mateix, l’article 8.3 de la Carta s’expressa de la manera següent: “El control administratiu de les entitats locals ha de ser exercit mantenint una proporcionalitat entre l’amplitud de la intervenció de l’autoritat de control i la importància dels interessos que pretén salvaguardar”. Finalment, i en relació amb el nivell de discreció quan s’exerceixen competències “delegades”, l’article 4.5 de la Carta europea de l’autonomia local estableix: “En cas de delegació de poders per part d’una autoritat central o regional, les entitats locals han de tenir en la mesura del possible la llibertat d’adaptar-ne l’exercici a les condicions locals”.

pot ser vist com una nova tendència centralitzadora, però també com una manera d'enfortir i no afeblir els Governos locals, perquè aquests gaudeixen d'un ampli marge de discrecionalitat per satisfer les demandes locals i tenir en compte circumstàncies locals particulars quan intenten assolir objectius fixats a nivell central.

En tot cas, i pel que fa a Alemanya, tot aquest fenomen de transferència de competències administratives dels *Länder* als governs locals presenta una doble cara. D'una banda, es tracta d'un intent del *Land* d'abandonar el territori, tant en sentit operacional i administratiu com de personal, i de deixar, per tant, a les mans dels governs locals la responsabilitat de fer front a les funcions administratives des d'un punt de vista operacional i executiu. D'altra banda, aquestes transferències de competències majoritàriament han comportat l'exercici del control d'oportunitat, i, per tant, s'ha limitat i debilitat l'autonomia del Govern local.

### 2.3. La fusió de municipis com a mecanisme per assolir un nivell de capacitat suficient del Govern local

La fusió d'ens locals ha estat i continua sent una qüestió a tractar en l'agenda política en un gran nombre de països europeus. La fusió és percebuda com una condició per a una major eficiència ("economies d'escala") i eficàcia, en el sentit que permet desenvolupar una suficient capacitat organitzativa del Govern local. Per aconseguir aquests objectius, dues estratègies s'han aplicat a Europa.

Una primera estratègia persegueix crear municipis més grans des del punt de vista territorial i demogràfic, a través de fusions de petits i mitjans municipis. Va ser implementada en primer lloc als països escandinaus, al Regne Unit i a alguns *Länder* a Alemanya. És per això que rep el nom d'"estratègia del nord d'Europa". Aquesta estratègia va sorgir en els moments de màxima esplendor de l'Estat del benestar, i tenia per objecte constituir municipis que des d'un punt de vista demogràfic, polític i financer fossin viables per prestar els serveis d'aquesta concepció de l'Estat. Es perseguia també que aquests municipis tinguessin capacitat de planificació. L'"estratègia del nord d'Europa" va adoptar una perspectiva propera a la del "pal i la pasta-

naga". Al començament, els seus objectius van ser dissenyats per una comissió d'experts normalment escollida pel nivell nacional (o en el cas d'Alemanya, pels *Länder*) i mitjançant audiències i debats públics. Un cop el nivell nacional o regional (a través d'una decisió parlamentària) definia la reforma territorial desitjada, s'obria una fase "voluntària" en què es recomanava als municipis que "voluntàriament" s'adherissin a la reforma territorial plantejada. Alhora, es van oferir als municipis incentius financers (denominats "bons matrimonials") perquè acceptessin la reforma territorial. Al final d'aquest procés, un cop expirat el termini fixat i tot i que encara existissin resistències locals, el Parlament nacional (o del *Land*) va aprovar legislació vinculant mitjançant la qual les noves estructures territorials es van imposar "coercitivament".

Aquesta fusió o concentració "coercitiva" va ser implantada a Suècia el 1952 i 1974 (arribant a una mitjana de 34.000 habitants per municipi), al Regne Unit el 1974 (aconseguint una mitjana de 170.000 habitants per districte o barri), i a alguns *Länder* a Alemanya a principis dels anys 70, per exemple a Renània del Nord-Westfàlia (es va arribar a la mitjana de 44.000 habitants per municipi). L'any 2007, amb la voluntat de perseverar en els objectius d'una reforma territorial començada el 1970, Dinamarca va disminuir el seu nombre de municipis a través de fusions de 271 a 98 (55.400 habitants de mitjana per municipi). Cal destacar que a la vegada Dinamarca va eliminar els comtats i va suprimir, per tant, el seu segon nivell local de Govern.

S'ha argumentat que aquestes reformes han creat unitats locals de Govern massa grans en què es limita la participació efectiva dels ciutadans. Seguint aquest raonament, la recent reforma territorial al *Land* rural i de l'Alemanya de l'est de Mecklenburg-Vorpommern, ha estat declarada inconstitucional pel Tribunal Constitucional del *Land*. Aquest tribunal ha declarat que els nous comtats amb una mitjana de 350.000 habitants havien assolit una dimensió geogràfica massa gran, que comportava una distància inassumible entre la capital del comtat i la majoria dels llocs de residència de l'electorat.

Per contrarestar aquests arguments s'han creat dos nivells de Govern al si municipal [per exemple a Alemanya i alguns països escandinaus<sup>8</sup> amb l'aparició dels consells de districte (barris)]. No obstant això, aquests

8. Vegeu BÄCK *et al.*, 2006.

consells tenen responsabilitats i un poder de decisió limitats.

Una altra estratègia ha estat seguida a França, Itàlia i, a partir dels anys 90, Grècia. Per aquest motiu ha estat anomenada l'“estratègia del sud d'Europa”. Aquesta ha intentat mantenir l'històric format de municipis petits amb la creació d'estructures intermunicipals, que assisteixen i donen suport als municipis en l'exercici de les seves competències. L'“estratègia del sud d'Europa” s'ha basat tradicionalment en el principi de la cooperació voluntària i, per tant, en la màxima que les fusions només es poden dur a terme amb el consentiment dels municipis o dels seus habitants. En conclusió, aquesta intenció de mantenir municipis de petites dimensions va portar a la necessitat de crear un ampli espectre d'entitats intermunicipals per donar suport a aquests municipis. Però l'elevat nombre d'aquestes entitats molt sovint ha comportat solapaments i ineficiències. Aquesta “estructura dual” ha estat criticada particularment a França pel seu cost elevat, solapament de personal i duplicitats (*doublon*). Aquestes estructures han estat també criticades per alentir la presa de decisions, generar conflictes i rivalitats, així com incrementar els costos de transacció i conflicte. A més s'ha observat que, tot i el seu suport a aquestes estructures intermunicipals, els alcaldes dels municipis que les integren, amb l'objecte de mantenir el seu propi perfil polític en el si del context intermunicipal, tendeixen a mantenir, i de vegades a expandir, personal local, i per tant es dupliquen funcions i personal, i s'augmenten en conseqüència els costos. Finalment, la presa de decisions en aquestes estructures pot ser poc transparent –fins i tot clarament opaca–, i per tant s'augmenta el dèficit democràtic.

Malgrat tot, les fusions d'ens locals poden ser també possibles als països del sud d'Europa. No obstant això, tal com ens mostra el cas grec, sembla que es necessita algun tipus de “pressió externa” o circumstàncies extraordinàries que permetin als governs impulsar reformes a través del Parlament, i que aquestes s'implementin amb èxit. L'any 1997, Grècia va ser el primer país que de forma contundent es va desviar del principi de la “voluntarietat” de les reformes territorials que havia caracteritzat l'“estratègia del sud d'Europa”. Grècia es va embarcar en l'“estratègia del nord d'Europa” impulsant reformes territorials a través de legislació vinculant (coercitiva). El nombre de municipis va ser reduït de 5.825 a 1.034 (un 80%), amb una mitjana de 10.750 habitants. Anant més enllà, l'any

2010, sota l'impacte d'una crisi economicofinancera sense precedents i una forta pressió externa exercida per la Unió Europea i el Fons Monetari Internacional, i amb l'objecte de reduir encara més els costos de personal i aconseguir una Administració regional i local més eficient, el llavors Govern socialista va apostar per una reforma territorial mai vista fins aquell moment. El programa *Kallikratis* va reduir el nombre de municipis de 1.034 a 325 en un any, i 50 prefectures i 13 entitats regionals van ser suprimides i reemplaçades per un nou segon nivell local de Govern, amb un consell i president elegits directament. Aquest nou nivell de Govern local intermedi a Grècia arriba a la xifra mitjana de 840.000 habitants per unitat. No obstant això, la meitat de la població de Grècia viu a dues d'aquestes noves unitats territorials (Atenes/Àtica i Tessalònica). Aquesta reforma és sorprenent pel fet que un gran nombre de prestigiosos i poderosos càrrecs polítics es van eliminar. Abans de la crisi tots aquests càrrecs haurien estat considerats necessaris per mantenir viu el clientelisme polític. No obstant això, la reforma grega demostra que depèn dels actors utilitzar una “finestra d'oportunitat” (la crisi econòmica i financera) per doblegar resistències en contra de la reforma territorial que es desitjava implementar des de feia anys. La reforma a Grècia va ser possible gràcies a pressions externes, i emfatitzant que era inevitable.

Segurament gairebé ningú està realment esperant una reforma similar a Espanya, encara que la tendència a la fusió de petits municipis està creixent i, per tant, aquesta qüestió és present en l'agenda política d'Espanya. Malgrat això, el mateix passava a Grècia tres anys enrere, i la crisi econòmica i financera va canviar radicalment la situació en pocs mesos.

#### **2.4. L'elecció directa dels alcaldes i presidents dels nivells locals intermedis, contribueix a enfortir la responsabilitat política i l'eficàcia administrativa?**

A Europa, abans del 1990, només a Turquia i dos *Länder* al sud d'Alemanya (Baden-Württemberg i Baviera) es triava directament els alcaldes. En canvi, a partir d'aquesta data l'elecció directa dels alcaldes ha tingut una àmplia extensió per tot Europa.

Des del principi de la dècada dels 90 l'elecció directa dels alcaldes ha estat introduïda progressivament a tots els *Länder*. A més, els presidents dels *Landkreise*



(el segon nivell local de Govern a Alemanya), és a dir, els *Landrat*, són actualment triats directament (amb l'excepció de dos *Länder*, Baden-Württemberg i Brandenburg). A Itàlia l'elecció directa dels alcaldes es va introduir el 1993. Als països excomunistes les reformes en aquest sentit van arribar a Hongria (el 1990 per als petits municipis), la Federació de Rússia (1991) i Eslovènia (1993). En una segona onada de reformes l'elecció directa dels alcaldes va ser introduïda a Polònia (2002) i més tard a Croàcia (2009). A Anglaterra l'elecció directa dels alcaldes va ser possible gràcies a la Llei del Govern local de 2000 (aprovada sota el mandat de Tony Blair), que va articular l'elecció directa dels alcaldes com una de les possibles reformes a escollir pels ciutadans. Aquests han acceptat aquesta opció via referèndum local en molt pocs casos.

Quins eren els arguments esgrimits a aquests països per defensar aquesta reforma?

En primer lloc, l'elecció directa dels alcaldes significava un enfortiment dels drets democràtics dels ciutadans. Aquest argument era especialment important als països excomunistes (inclosa l'Alemanya de l'Est) que es trobaven en vies de transformació. L'extensió del dret al vot podia evitar la timidesa en el canvi del vot en el nivell local (una esperança que no s'ha materialitzat).

En segon lloc, aquesta reforma havia de proveir les condicions institucionals necessàries per a una major estabilitat i continuïtat en el lideratge local. Aquest argument era especialment rellevant en els casos d'Itàlia, Polònia i Croàcia, i estava connectat amb la demanda d'una responsabilitat i un control més nítids del Govern local. Aquests atributs es veien diluïts en les estructures institucionals existents, a causa de negociacions poc transparents entre els socis de coalició als consells i dels opacs processos de presa de decisions duts a terme per alguns dels grans partits. Es defensava que únicament una clara atribució de responsabilitat per les decisions preses o no preses permetria als ciutadans mitjançant el vot sancionar, tant positivament com negativament, els seus representants.

En línia amb aquest raonament, el partidisme polític havia de ser limitat en la política local. Aquesta idea va ser recolzada especialment als països d'Europa de l'est en transició a causa de l'hegemonia anterior dels partits comunistes, així com a d'altres parts del nord d'Europa. A Alemanya, per exemple, hi ha una llarga tradició que entén que la prestació eficaç de serveis bàsics per part del Govern local –com ara l'enllumenat públic– no depèn dels partits polítics i sí en canvi

de l'experiència professional. Els que proposen aquest argument també estan convençuts que la limitació del partidisme polític pot evitar la sobredimensió del personal de l'Administració local compost per lleials (però potser també incompetents) membres del partit. En aquest sentit, limitar o fins i tot resoldre el partidisme polític en la política local suposaria un increment de l'eficiència.

De nou, aquest raonament estava connectat amb un altre fonament polític. El lideratge polític local estava concebut com una condició per assegurar la "governança" de les ciutats en uns moments en què s'observava una "transició de la idea de govern a la de governança". Per fer efectiva la "governança" es veia necessària la presència d'un líder polític fort que facilités la creació de xarxes de governança (líders polítics vistos com polítics emprenedors) que intervinguessin en els conflictes i que representessin els interessos generals/comuns en les xarxes esmentades.

Independentment dels arguments que es creguin més rellevants per al debat de la reforma del Govern local a Espanya, s'haurien de prendre en consideració les qüestions següents.

A la majoria dels països l'alcalde i el Ple són elegits conjuntament a través d'una elecció celebrada en la mateixa data. En altres casos (inclosos tots els *Länder* a Alemanya excepte un cas) l'elecció de l'alcalde i del Ple té lloc en dates diferents, i la durada del mandat és diferent. L'experiència alemanya suggereix que l'elecció separada de l'alcalde i del Ple comporta més independència del primer respecte als partits polítics locals. A més, eleccions separades en què no hi ha partits polítics vencedors en les dues eleccions, enforteixen, utilitzant la terminologia francesa, la "cohabitació". Aquesta és entesa com una situació política en què l'alcalde i la majoria del Ple pertanyen a formacions polítiques diferents i es poden controlar mútuament.

Quan un alcalde o un president d'un Govern local intermedi rep tots els poders esmentats (se li reconeix com el responsable de l'Administració local, té legitimitat democràtica fruit de ser elegit directament i és reconegut com el líder del Ple), la seva posició institucional és molt més forta. Per contrapesar aquesta forta posició institucional, la relació de l'alcalde o president del Govern local intermedi amb els ciutadans i el Ple ha de ser reestructurada.

En primer lloc, es pot preveure la possibilitat de remoure en el seu càrrec l'alcalde o el president del Govern local intermedi elegit directament a través

d'un referèndum local. Aquest instrument ha estat articulats per llei a alguns països excomunistes de l'Europa de l'est i central, i a la majoria dels *Länder* a Alemanya. A aquest país, un nombre considerable d'alcaldes han estat destituïts del seu càrrec via referèndum per diferents raons, que abasten des de conflictes entre l'alcalde i la majoria del Ple, fins a incompetència administrativa o escàndols de corrupció. Tenint en compte totes aquestes experiències, els alcaldes o presidents dels comtats (*Landräte*) són molt conscients de la possibilitat de ser substituïts del seu càrrec com a conseqüència d'una insatisfacció política general o de la seva mala gestió.

En segon lloc, les decisions dels alcaldes i del Ple poden ser qüestionades també a través de referèndums locals. Des dels anys 90, han estat introduïts a un nombre elevat de països europeus els referèndums locals vinculants, com un instrument de democràcia directa que complementa el principi predominant de la democràcia representativa en el nivell local de Govern. Aquest instrument permet als ciutadans proposar i prendre decisions en el cas d'alcaldes o de plens irresponsables, així com anul·lar-ne les decisions. Generalment, hi ha dos requisits que s'han de donar per plantejar un referèndum: (a) superar un quòrum determinat, i (b) una participació mínima en la celebració del referèndum. Cal destacar que aquests requisits mínims varien molt d'un país a un altre, fet que demostra que depèn de decisions polítiques limitar o no aquesta fórmula de democràcia directa.

## 2.5. L'enfortiment dels plens municipals i provincials per convertir-los en autèntics òrgans de control i lideratge polític

Els plens, concebuts com "parlaments" locals, han de tenir els poders clàssics de qualsevol Parlament per decidir sobre els pressupostos locals o prendre decisions en matèria de planificació o projectes d'inversió locals. Així mateix, els poders dels plens també han d'incloure el control ordinari de l'alcalde i l'Administració local. Tal com ha demostrat el sistema local de Govern a Anglaterra des de la seva reforma de l'any 2000, constituïria un dèficit per a la democràcia local el fet de reduir el paper del Ple a determinar els objectius generals del Govern local i controlar-ne la realització, tal com proposaven els seguidors de la *Nova Gestió Pública*. Tot el contrari, les responsabilitats dels plens han

de ser prou àmplies per permetre als seus membres la involucració en els "assumptes corrents" del Govern local quan aquests assumptes impliquin la presa de decisions. Únicament a través d'aquesta involucració el Ple podrà mantenir una influència constant, així com exercir el control, sobre l'alcalde.

A més, cal tenir en compte que el fet de controlar l'alcalde (tant si és elegit directament com si no) normalment requereix que aquest últim no presideixi el Ple. Al contrari, el Ple ha d'elegir el seu president entre els seus membres.

Per assegurar que el Ple és el centre del joc de la política local i un contrapès a l'alcalde, s'han d'articular i posar en pràctica mecanismes institucionals que donin suport al pluralisme local, és a dir, que fomentin la diversitat d'agents i interessats, i que aquests interactuïn activament amb el Ple. Entre aquests mecanismes, el sistema electoral és crucial.

El sistema majoritari, aplicat per exemple al Regne Unit, té el desavantatge de limitar la representació política dels partits o grups minoritaris. En canvi, els sistemes proporcionals permeten una composició del Ple que reflecteix la força proporcional dels partits polítics i grups que concorren a les eleccions locals.

En el cas d'eleccions nacionals o regionals en sistemes parlamentaris, pot ser necessària l'articulació de "barreres electorals" per assegurar que un Govern amb majoria parlamentària pugui governar. No obstant això, en les eleccions locals aquestes barreres electorals no s'han d'utilitzar per permetre que els grups petits o minoritaris tinguin l'oportunitat d'estar representats al Ple.

A alguns països, per exemple a alguns *Länder* a Alemanya, ha estat prevista en les normes electorals dels dos nivells locals de Govern la possibilitat que els votants expressin les seves preferències per candidats individuals (en lloc de partits polítics). Aquestes normes atorguen als candidats "independents" la possibilitat de ser elegits. Alhora, aquestes normes debiliten la posició hegemònica dels partits polítics en els processos electorals, possibilitant que els votants donin més d'un vot ("acumulació", *Kumulieren*) a un candidat individual i penalitzin els partits polítics seleccionant un candidat d'una altra llista (*panaschieren*).

Aquestes normes electorals poden promoure i mantenir la representació en el Ple d'una gran pluralitat d'interessos polítics i de grups, i per tant fomentar el debat polític i els conflictes, però també la recerca de compromisos.

A més, aquesta composició plural del Ple pot esdevenir un contrapès polític a un alcalde fort. En primer lloc, si bé l'alcalde pot estar recolzat per un o dos grups en el Ple, altres se li poden oposar. Aquesta interacció entre la majoria "governamental" i la "oposició" minoritària és una condició indispensable per mantenir viu el debat polític. En segon lloc, encara que l'alcalde es pugui recolzar en certs grups polítics, quan hagi de dissenyar i implementar decisions importants moltes vegades haurà de buscar i confeccionar coalicions amb altres grups en el Ple.

### 3. Perspectives de reforma per a les províncies

#### 3.1. Enfrontar-se a la fragmentació municipal mitjançant l'enfortiment de les províncies

La fusió de petits municipis també es pot evitar mitjançant l'articulació del segon nivell local de Govern (les províncies) perquè actuï com: (a) una associació de municipis, o (b) una mena de xarxa de seguretat per als municipis. Si s'utilitza els governs locals intermedis d'aquesta manera també es pot evitar la proliferació de nombroses entitats intermunicipals, fet que evitaria solapaments administratius, ineficiències i presa de decisions poc transparents.

Un exemple de la primera opció (a) són els *Landkreise* a Alemanya. Aquests governs locals intermedis assumeixen en el seu àmbit territorial els serveis que els municipis no poden prestar adequadament. El Consell dels *Landkreise* ha de decidir si assumeix o no aquests serveis (per exemple, tractament de residus o sanitat pública com a competències "delegades", o educació per a adults com a competència "originària").<sup>9</sup>

Un exemple de la segona opció (b) són els *Megyék* a Hongria. A aquest país els municipis poden transferir les seves competències al segon nivell local de Govern, que està obligat a exercir aquestes competències cedides. Malgrat això, a causa de les grans dificultats financeres dels municipis, aquesta solució s'ha portat a terme massivament, i ha portat els *Megyék* a una situació difícil.

#### 3.2. Les províncies com el centre de l'autodefinició democràtica en un nivell intermedi entre els municipis i els nivells superiors de Govern (Estat i comunitats autònomes)

Des d'una perspectiva europea comparada, les diputacions provincials espanyoles tenen una de les més baixes capacitats polítiques i administratives. Aquest és el resultat del fet que les diputacions provincials espanyoles tinguin reconegudes de manera molt limitada les seves competències "originàries".

Com es pot canviar aquesta situació? Si es vol fer un canvi, es poden tenir en compte les opcions següents.

En primer lloc, seria recomanable començar per aclarir la distinció entre les competències "originàries" i "delegades" de les diputacions. Si aquesta distinció és realment clara, l'Estat i les comunitats autònomes tindran incentius per transferir més competències "delegades", perquè, a través del control d'oportunitat, els dos nivells superiors de Govern retenen un important poder de supervisió. I es torna a insistir, aquesta transferència de competències als governs locals combinada amb un "control a distància" és un fenomen força estès a d'altres països, a causa de la idea central de "dirigir" en lloc de "remar" que el moviment de la *Nova Gestió Pública* ha impulsat en anys recents.

No obstant això, el que ha estat comentat únicament pot constituir un primer pas. Un altre ha de ser la paralització de la creació de noves entitats intermunicipals. En lloc de considerar la creació de noves unitats o fórmules de Govern local intermedi, les províncies han de ser desenvolupades i concebudes com l'autèntic nivell intermedi entre els municipis i les comunitats autònomes i l'Estat. En conseqüència, nombroses entitats intermunicipals i altres fórmules de Govern local intermedi haurien de ser eliminades per evitar solapaments administratius i ineficiències. La reducció i l'eliminació de totes aquestes entitats contribuiran també a una presa de decisions més transparent i responsable en el si del segon nivell local de Govern. Malgrat això, per aconseguir aquests objectius el sistema electoral a nivell de la província ha de ser també reformat.

A d'altres països no únicament s'està debatent la creació d'entitats intermunicipals, també s'està discu-

9. Tanmateix, de conformitat amb les normes reguladores del finançament local alemanyes, els municipis han de contribuir al finançament dels serveis assumits pels *Landkreise* en el cas que els ingressos ordinaris d'aquests no els permetin afrontar els dits serveis (normalment aquest serà el cas). La contribució financera dels municipis (*Kreisumlage*) és decidida pel Consell dels *Landkreise*.

tint l'eliminació de les existents. Aquests debats s'estan basant en l'argument que l'existència de nombrosos governs locals intermedis per sobre dels municipis simplement comporta ineficiència, solapaments administratius i un augment dels costos. En lloc d'augmentar o de mantenir l'estructura existent, se suggereix que eliminar o fusionar governs locals intermedis és avantatjós des del punt de vista de les "economies d'escala", és a dir, unitats més grans seran més eficients.

Tot l'exposat es mostra amb claredat a Itàlia, on la crisi econòmica i financera ha portat el Govern de Monti a considerar fins i tot la reducció del mapa provincial, però no la seva eliminació.<sup>10</sup> Així mateix, el Banc Central Europeu va efectuar unes declaracions públiques sobre les reformes italianes que anaven en la línia següent: "Cal un fort compromís per eliminar o consolidar alguns nivells administratius intermedis (com les províncies). Totes les actuacions que generin economies d'escala en els serveis públics locals han de ser enfortides".<sup>11</sup> Finalment, hi ha un altre element en aquest debat sobre la reforma dels governs locals intermedis: la "liberalització dels serveis públics locals". Aquest punt ha estat defensat també com una reforma inevitable a Itàlia per part del Banc Central Europeu. Aquesta idea implica que els governs locals intermedis se centrin a prestar un o molt pocs serveis, i que la resta s'externalitzin a tercers (normalment societats de capital privat). A d'altres països (sobretot al nord d'Europa) aquests serveis externalitzats abasten des del tractament de residus a la sanitat.

No obstant això, també hi ha nombrosos casos (particularment als països escandinaus, Alemanya i Països Baixos) on només la naturalesa legal de les entitats ha estat canviada a una societat mercantil de responsabilitat limitada, per exemple, en la qual els municipis (o les províncies, comtats, etc.) mantenen la totalitat o la majoria del control de l'accionariat, i, per tant, polític. Això s'ha produït per una varietat de raons, ja sigui per complir formalment amb els requeriments dels nivells superiors de Govern, posar pressió (fomentar la competència) a aquestes organitzacions, o negociar les condicions de treball amb els representants dels treballadors sota la nova fórmula societària. Fins i tot avui dia existeix a aquests països una tendència entre els municipis i els governs locals intermedis (comtats,

províncies, *Landkreise*) a "reaplegar", és a dir, a recomprar aquestes societats que havien estat venudes anys abans, amb l'objecte últim de recuperar el control polític sobre els serveis prestats.

En tot cas, per dur a terme un control polític dels serveis prestats per societats privatitzades totalment o parcialment cal fer una forta "inversió en gestió", per formular-ho en el vocabulari utilitzat normalment per les persones involucrades en els negocis del Govern local. Els petits municipis tindran moltes dificultats per fer efectiva aquesta inversió. Únicament la podran materialitzar les grans ciutats o els governs locals intermedis a nivell provincial. De tota manera, els governs locals intermedis, tal com es defensa, actuen en representació dels ciutadans, i tenen com a interès que els serveis prestats per aquestes societats es realitzin adequadament.

### 3.3. L'enfortiment de la legitimitat democràtica de les diputacions mitjançant un canvi en el sistema electoral

Des d'una perspectiva comparada europea, l'organització i composició de les diputacions provincials és estranya, perquè els diputats provincials no són elegits directament per l'electorat local. Aquests són elegits pels partits polítics d'acord amb la representació que han aconseguit als municipis que pertanyen a la província.

Aquest sistema d'elecció comporta, en primer lloc, una forta inclinació cap al partidisme polític. En segon lloc, hi ha el perill que aflorin problemes relatius a la coordinació de polítiques a nivell provincial, perquè els interessos locals estan fortament representats en el Ple de la Diputació. En altres paraules: l'actual composició i elecció del Ple comporta el risc que els diputats de cada un dels municipis defensin més els interessos del seu propi municipi que els generals de la província. En tercer i últim lloc, deixant de banda el problema de la coordinació de polítiques, el sistema espanyol presenta problemes de legitimitat en el sentit que una entitat no elegida directament per l'electorat està prenent decisions amb efectes redistributius sobre el territori i la riquesa: alguns actors en sortiran beneficiats, mentre que altres no, o en menor mesura.

10. Vegeu *The Economist*, 5 de desembre de 2011.

11. *Corriere della Sera*, 29 de setembre de 2011.

En resum, si es vol assegurar plens políticament vius i actius és recomanable introduir un sistema electoral proporcional sense barreres electorals per a les diputacions provincials, que permeti una àmplia representació d'interessos locals (inclosos els grups minoritaris).

L'elecció directa dels presidents de les diputacions pot constituir un altre assumpte a tenir en compte en la reforma institucional de les diputacions. No obstant això, la introducció de l'elecció directa dels membres del Ple ha de ser prioritària. Únicament en el cas que hi hagués una forta intenció (i demanda pública) de reduir el partidisme polític del segon nivell local de Govern a Espanya seria factible plantejar l'elecció directa tant del Ple com del president.

#### 4. Governança metropolitana: diferents solucions per a les àrees urbanes

La creació i desenvolupament dels governs metropolitans, o, en terminologia més recent, la governança metropolitana, ha tingut respostes diferents a Europa i a tot el món. A les àrees urbanes dels països europeus la reestructuració de l'Estat (i dels altres nivells de Govern) ha comportat l'aparició i la proliferació de diverses entitats, com ara les següents:

- Associacions de municipis i de comtats i províncies (els *Zweckverbände* a Alemanya, les *Communautés de Communes* a França o les *Unioni di Comuni* a Itàlia).
- Societats (com les *Intercommunales* a Bèlgica), els titulars de les quals són els municipis i els comtats o províncies.
- Fórmules concretes de governança a àrees metropolitanes (les *Città Metropolitane* a Itàlia, les *Communautés Urbaines* a França o els dos nivells de Govern metropolità a Turquia).

En tot cas, la creació i desenvolupament dels governs metropolitans, o de la governança metropolitana, com es prefereixi, és una qüestió encara discutida a la majoria dels països europeus.

Històricament la resposta a aquest debat ha estat present als Estats Units i als països del nord d'Europa apostant per municipis petits però forts, si bé en comparació amb altres països la grandària dels municipis és relativament més gran. Basant-se en la idea que cada persona "vota perseguint el seu millor interès", s'argumenta que l'existència d'un elevat nombre d'entitats locals permet als ciutadans escollir l'oferta

en matèria d'impostos i de serveis que s'ajusti més als seus interessos personals. En el nivell agregat, també es defensa que la competència entre els governs locals per atreure nous residents (i empreses) comporta no únicament la prestació eficaç de serveis en funció de la demanda, sinó també l'eficiència en l'assignació de recursos públics necessaris per prestar aquests serveis. A més, petites unitats de Govern local permeten una major participació, perquè els ciutadans que hi viuen tenen més oportunitats de participar en les decisions que els afecten en el dia a dia. Alhora, els defensors d'aquesta proposta veuen en la creació d'organitzacions instrumentals o funcionals, és a dir, orientades a una única funció (per exemple el subministrament de l'aigua, el tractament de residus o el transport públic), una bona manera de prestar serveis que petits municipis no poden assumir. Aquest tipus d'entitats políticament orientades i que cobririen un espai territorial ampli podrien ser controlades per petites unitats territorials. Aquesta és la perspectiva predominant a tot Europa i el món occidental.

Per contra, una altra posició en aquest debat argumenta que l'existència d'un nombre elevat d'entitats operant a una àrea metropolitana comporta un obstacle greu per a una prestació eficient i equitativa dels serveis públics. Aquesta concepció, basada en una confiança weberiana en la racionalitat i capacitat planificadora dels grans aparells burocràtics, ha defensat la consolidació d'estructures administratives, de tal manera que aquestes s'han d'adaptar a la dimensió territorial necessària per al desenvolupament econòmic i social de les àrees metropolitanes. Aquesta consolidació, s'argumenta, s'ha d'assolir a través de l'annexió de suburbis per part dels centres de la ciutat o la creació de Governos metropolitans, creant-se dos nivells institucionals amb extensos poders i autonomia, l'àmbit territorial dels quals cobriria tota l'àrea metropolitana. Aquesta concepció es fonamenta en la recerca d'una major eficiència administrativa que seria possible gràcies a la reducció de costos, economies d'escala, i l'eficàcia en la presa de decisions administratives. També s'emfatitza que la planificació política i el control de les grans unitats administratives s'han d'exercir per entitats representatives, és a dir, elegides pels ciutadans directament.

Els dos nivells de Govern metropolità a Turquia ofereixen un exemple remarcable d'aquesta última concepció. Però els membres dels consells metropolitans turcs no són elegits directament pels ciutadans:

es componen dels alcaldes de districte i fins al 20% de membres provinents de cada un dels consells de districte. Aquesta composició ha aixecat crítiques per la seva falta de legitimitat democràtica i responsabilitat, i es deu principalment a la manca d'elecció directa dels membres dels consells tal com estableix la Carta europea de l'autonomia local. L'elecció directa dels membres que componen el nivell superior dels governs metropolitans existeix per exemple a la "regió" de Hannover, a Alemanya (que és en realitat un comtat o província), i es posarà en pràctica als nous *métropoles* que es constituïran a partir de l'1 de gener de 2014 a França. Però, fins ara, a les ciutats metropolitanas turques hi ha un sistema de dos nivells en què es tria directament els alcaldes metropolitans i als consells de districte, i, en canvi, els consells metropolitans són triats indirectament. Aquesta solució implica un equilibri entre un alcalde metropolità fort elegit directament i els interessos locals. No obstant això, la governança metropolitana a Turquia tanca el problema d'estendre el perill d'una falta de coordinació en la presa de decisions a l'àrea metropolitana. I és que els interessos locals estan fortament representats en el Consell metropolità escollit indirectament, perquè els membres dels consells de districte i els alcaldes de districte que pertanyen a aquest Consell perseguiran més els interessos dels seus municipis que els generals de l'àrea metropolitana.

Els defensors d'una nova tercera via, anomenada "nou regionalisme", argumenten que les dues concepcions exposades anteriorment han fracassat en l'intent d'adaptar les estructures territorials de Govern a les dimensions adequades per prendre les decisions que la societat contemporània ha d'afrontar. Enfront de la globalització i l'increment de la competència econòmica internacional, els defensors d'aquesta nova via posen en relleu que les unitats de Govern no han de ser considerades primàriament com "contenedors" circumscrits a un àmbit territorial concret i centrats en la prestació de serveis als ciutadans. Per determinar els contorns de les unitats de Govern s'ha de tenir en compte la competitivitat econòmica com a element principal. A més, per fer front als reptes que es presenten, especialment els que fan referència a la competitivitat de l'economia a escala global, són necessàries les interaccions i les xarxes entre actors públics i privats (especialment de l'àmbit empresarial). Aquest "pensament relacional" pot, cas per cas, posar l'accent en unitats definides com "contenedors" territorials, però

pot portar també cap a altres estructures basades en aspectes instrumentals o funcionals, és a dir, que tinguin en compte "espais d'acció per matèries o funcions".

A Espanya la primera concepció és la dominant en la confecció de les àrees metropolitanes. No s'ha intentat en cap cas "consolidar" el Govern metropolità mitjançant l'eliminació o la fusió d'unitats locals de Govern existents. Les àrees metropolitanes tampoc estan formades per dos nivells de Govern metropolità amb un Consell i president elegits directament.

D'acord amb la segona concepció (la que persegueix la "consolidació"), que entén l'existència d'un nombre elevat d'entitats públiques operant a una àrea metropolitana com un obstacle per a l'eficient i equitativa prestació de serveis, es poden crear dos nivells de Govern metropolità quan es necessiti coordinar la presa de decisions a una àrea urbana. Aquesta necessitat és clara en els casos de la planificació territorial, el transport públic i el desenvolupament econòmic. En aquest sentit, quan es plantegi la necessitat de crear un doble nivell de Govern metropolità i delimitar territorialment l'àrea metropolitana, s'han de tenir en compte la interdependència, els patrons comuns, les zones de desenvolupament econòmic, les interrelacions i dependències empresarials i els possibles clústers empresarials. També s'ha d'analitzar si els ciutadans que viuen a l'àrea metropolitana han desenvolupat una identitat pròpia metropolitana, i si per tant les decisions que ha de prendre el Govern metropolità estan connectades amb el principi d'autodeterminació democràtica. Aquest fet implicaria l'existència d'una comunitat política amb un interès comú compost per comunicació política i que es plasma en l'esfera pública, ja sigui a través dels mitjans de comunicació o del debat polític entre partits, grups d'interès i societat civil.

Finalment, cal destacar que la creació de governs metropolitans no només afecta els municipis de la seva àrea d'influència, sinó també les províncies. Es pot argumentar que les províncies es veuen més afectades que els municipis perquè aquests últims no perceben un gran canvi, ja que es mantenen en el nivell inferior en un sistema de dos nivells (abans tenien la província per sobre). En el cas de les províncies la seva mateixa existència és qüestionada, perquè el Govern metropolità és un ferm candidat per reemplaçar-les. No obstant això, també es pot defensar que, com en el cas de Hannover a Alemanya, es produiran pocs canvis per a les províncies. Únicament algunes de les seves funcions

seran assumides per les noves entitats metropolitanes. Des d'aquesta perspectiva el centre de la ciutat pateix –havia estat assumint les funcions i responsabilitats del primer i segon nivell local de Govern– perquè esdevindrà un municipi de districte amb únicament algunes responsabilitats més que els altres municipis de districte que componen l'àrea metropolitana. Aquestes reflexions ens mostren una altra vegada que “les reformes territorials” poden esdevenir fàcilment jocs de suma zero. Però això no va succeir en el cas de Hannover perquè la reforma territorial que es va dur a terme va ser aprovada pel Parlament regional del *Land* de Baixa Saxònia, va tenir el consentiment de tots els municipis afectats i dels partits polítics.

## 5. Conclusió

El debat sobre les reformes del Govern local a Espanya i a d'altres països, demostra que les “bones” decisions públiques i els acords en matèria de governança són avaluats tenint en compte els paràmetres següents:

- la seva eficàcia i l'assoliment dels objectius fixats prèviament;
- l'acceptació i el suport de la societat al sistema polític mateix en el sentit de no ser rebutjat i per tant perdre el seu efecte vinculant;
- el millor ús possible dels recursos disponibles (temps, finançament, personal, etc.), o la capacitat per mobilitzar-ne nous.

La primera dimensió fa referència a l'"eficàcia", entesa com la capacitat per resoldre problemes i assolir els objectius políticament desitjats. També emfatitza el principi d'autodeterminació política, en tant que els qui estan involucrats i afectats per les decisions públiques no només han d'estar en condicions de definir els seus objectius, sinó també de perseguir-los i assolir-los. Per portar tot això a terme amb eficàcia, els líders polítics han de (i) reflectir les possibilitats i limitacions de la seva actuació i analitzar-les estratègicament, i (ii) ser capaços de seguir les estratègies fixades políticament (han de tenir capacitat per actuar).

La segona dimensió té a veure amb la “legitimitat”, és a dir, el suport, la justificació i el caràcter vinculant de les decisions polítiques, tant en allò que fa referèn-

cia a la fixació d'objectius polítics, com en la presa de decisions concretes o el procés de la seva implementació.

La tercera dimensió fa referència a l'"eficiència", és a dir, l'ús racional dels recursos per prendre una decisió socialment vinculant i aconseguir un concret objectiu polític.

No es pot esperar que l'eficàcia, la legitimitat i l'eficiència, que són les tres dimensions essencials de les “bones” decisions públiques i d'un bon sistema polític, puguin ser assolides a través d'una mateixa reforma política i en el mateix moment. Per contra, s'ha d'assumir que hi haurà desequilibris entre aquestes tres dimensions com a conseqüència de prioritzar una o altra per part dels qui estan liderant les reformes i solucionant els conflictes entre els diferents actors. Tot això es pot veure com el gran repte de les reformes polítiques.<sup>12</sup>

## Bibliografia

- BÄCK, Henry, GJELSTRUP, Gunnar, HELGESEN, Marit, JOHANSSON, Folke i KLAUSEN, Jan Erling, *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*, VS Verlag, Wiesbaden, 2006.
- BALDERSHEIM, Harald i ROSE, Lawrence E. (eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Mcmillan, Hampshire i Nova York, 2010.
- BERTRANA, Xavier i HEINELT, Hubert, “Introduction”, en HEINELT, Hubert i BERTRANA, Xavier (eds.), *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*, Routledge, Londres i Nova York, 2011, p. 1-26.
- DAHL, Robert A., “A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation”, en *Political Science Quarterly*, vol. 10, núm. 1, 1994, p. 23-34.
- DAHL, Robert A. i TUFTTE, Edward R., *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1973.
- GALLIGAN, Brian, “Comparative Federalism”, en RHODES, R.A.W., BINDER, Sarah A. i ROCKMAN, Bert A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Nova York, 2006, p. 261-280.

12. HEINELT, Hubert, *Governing Modern Societies: Towards participatory governance*, Routledge, Londres i Nova York, 2010, en especial el capítol 4t.

- GOLDSMITH, Michael J. i PAGE, Edward C. (eds.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Routledge, Londres i Nova York, 2010.
- HAUS, Michael, HEINELT, Hubert i STEWART, Murray (eds.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, Routledge, Londres i Nova York, 2005.
- HEINELT, Hubert, *Governing Modern Societies: Towards participatory governance*, Routledge, Londres i Nova York, 2010.
- HEINELT, Hubert i KÜBLER, Daniel (eds.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, Londres i Nova York, 2005.
- HEINELT, Hubert, SWEETING, David i GETIMIS, Panagiotis (eds.), *Legitimacy, Effectiveness and Urban Governance*, Routledge, Londres i Nova York.
- HESSE, Joachim J. i SHARPE, Laurence J., "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations", en HESSE, Joachim J. i SHARPE, Laurence J. (eds.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Nomos, Baden-Baden, 1991, p. 603-621.
- KRÜGER, Nicole, "The institutionalisation of a metropolitan region. The region of Hanover", en HEINELT, Hubert, RAZIN, Eran i ZIMMERMAN, Karsten (eds.), *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Campus, Frankfurt, 2011, p. 137-167.
- LOUGHLIN, John, HENDRIKS, Frank i LIDSTRÖM, Anders (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Nova York, 2011.
- SELLERS, Jefferey M. i LIDSTRÖM, Anders, "Decentralization, Local Government, and the Welfare State", en *Governance*, vol. 20, núm. 4, 2007, p. 609-632.
- SHARPE, Laurence J., *The Rise of the Meso Government in Europe*, Sage, Londres, 1993.
- WOLLMANN, Hellmut, "Decentralisation and territorial local government reforms between local democracy and operational efficiency – some comparative observations and conclusions in the European context", en *Council of European Municipalities & Regions: Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe*, CEMR, Brussel·les, 2008, p. 82-91. ■