

## Els governs locals de l'Europa Occidental: una aproximació tipològica<sup>1</sup>

**Xavier Bertrana**

*Grup de Recerca en Estudis Locals (Universitat de Barcelona)*  
*bertranahx@diba.cat*

### Resum

Aquest article s'estructura en tres grans apartats. En primer lloc, presento els fonaments institucionals comuns que caracteritzen els governs locals europeus. En segon lloc, explico els grans models i variants locals que existeixen a l'Europa Occidental seguint un enfocament tipològic. Finalment, aprofundeixo en alguns dels factors que han provocat l'emergència d'aquests models. En particular, l'existència de concepcions filosòfiques i polítiques molt diferents sobre el govern local i el seu paper al sistema polític dels països analitzats.

**Paraules clau:** govern local, models institucionals, Europa Occidental.

### Resumen: *Los gobiernos locales de la Europa Occidental: una aproximación tipológica*

Este artículo se estructura en tres grandes apartados. En primer lugar, presento los fundamentos institucionales comunes que caracterizan los gobiernos locales europeos. En segundo lugar, explico los grandes modelos y variantes locales que existen en la Europa Occidental siguiendo un enfoque tipológico. Finalmente, profundizo en algunos de los factores que han provocado la emergencia de estos modelos. En particular, la existencia de concepciones filosóficas y políticas muy diferentes sobre el gobierno local y su papel en el sistema político de los países analizados.

**Palabras clave:** gobierno local, modelos institucionales, Europa Occidental.

---

1. Aquest article presenta les principals idees que vaig exposar a la conferència sobre "Els governs locals a Europa", que es va celebrar a la Societat Catalana de Geografia el 22 de maig de 2014.

### **Abstract: *Local governments in Western Europe: a Typological approach***

This article is structured in three sections. Firstly, I present the common institutional patterns which characterise European Local Governments. Secondly, I explain the main local government models that exist in Western Europe following a typological approach. Finally, I develop some of the main factors explaining the emergence of these models. In particular, the existence of very different philosophical and political ideas on local government and its role in the political system of the countries included in the article.

**Keywords:** local government, institutional models, Western Europe.

\* \* \*

## **I. Els fonaments institucionals comuns dels governs locals europeus**

A Europa, els governs locals són “criatures de l'Estat” perquè la seva evolució institucional no es pot entendre sense tenir en compte la creació i desenvolupament de l'Estat liberal i democràtic de dret. L'autonomia local com a principi configurador de l'ordre territorial dels estats, no es comença a estendre a nivell municipal fins a principis del segle XIX en un procés que no culminarà fins la seva aplicació progressiva als governs locals intermedis o “segons nivells de govern local” històricament lligats a l'administració perifèrica de l'Estat, fins ben entrat el segle XX a diversos països.<sup>2</sup> De forma similar, si durant el segle XIX i principis del s. XX el reconeixement de l'autonomia local no va lligada a la democràcia sinó a formes de representació política amb sufragis limitats i garanties procedimentals allunyades dels nostres estàndards democràtics actuals, la pròpia democratització dels estats ha provocat que durant les darreres dècades el principi d'autonomia local i el principi democràtic s'hagin considerat indissociables.

Aquests processos de canvi institucional que han caracteritzat l'evolució de l'Estat avui ens permeten parlar dels governs locals europeus com a ens autònoms i democràtics, en el context d'una transformació paral·lela en el terreny de la filosofia política i les teories de l'Estat a través de la qual la preocupació clàssica durant bona part del segle XX pel govern centralitzat i la sobirania nacional, ha evolucionat cap al desenvolupament d'esquemes de govern multinivell, protagonitzats per la força motriu dels processos d'integració i descentralització local i regional que han experimentat els estats de la Unió Europea. Des d'aquesta perspectiva, no sorprèn que avui conformin un nivell de govern subcentral estès a tot el territori europeu, tal i com es pot observar a la taula

---

2. És a dir, les diputacions provincials espanyoles, les províncies italianes, els consells de departament francesos, els *Landkreise* a Alemanya o els comtats britànics o nòrdics per posar alguns exemples.

presentada a continuació sobre els nivells de govern subcentral dels vint-i-vuit estats de la Unió Europea (taula 1).<sup>3</sup>

**Taula 1.** Nivells de govern subcentral a la Unió Europea

| <b>Un nivell (municipal)</b>             | <b>Dos nivells</b>                               | <b>Tres nivells</b>  |
|--|--|--|
| Bulgària                                 | Àustria  | <b>Bèlgica</b>   |
| Xipre                                    | República Txeca                                  | França   |
| Estònia                                  | Dinamarca  | <b>Alemanya</b>  |
| Finlàndia<br>(excepte Åland, on són dos) | Grècia   | <i>Itàlia</i>  |
| Lituània                                 | Hongria  | Polònia  |
| Luxemburg                                | Irlanda  | <i>Espanya (excepte Catalunya i Aragó, on són quatre)</i>    |
| Malta                                    | Països Baixos                                    | <i>RU (Anglaterra i Gal·les, Irlanda del Nord i Escòcia)</i> |
| Eslovènia                                | Portugal (excepte Madeira i Açores, on són tres) |  |
| Letònia                                  | Romania  |  |
|  | Eslovàquia                                       |  |
|  | Suècia   |  |
|  | Croàcia  |  |

Font: elaboració pròpia. La taula assenyala en negreta els estats federals de la Unió Europea i, en cursiva, els estats regionals; la resta són estats unitaris.

És veritat que hi ha un cert patró que relaciona la grandària poblacional de cada país amb els nivells de govern subcentral que estructuraren el territori. Per exemple, els països amb tres nivells de govern subcentral excepte Bèlgica

3. Cal precisar que la taula inclou els nivells de govern estesos a tot el territori de cada país. Per tant, no incorpora les comarques en el cas català o aragonès, que ens portarien a parlar de quatre nivells subcentrals, fet que suposa una certa excepcionalitat a nivell comparat. Tampoc no inclou, d'altra banda, el cas d'Åland a Finlàndia o de Madeira i les Açores a Portugal, que ampliarien el nombre de nivells subcentrals d'aquests països, per tenir un nivell regional amb certa capacitat d'autogovern en aquestes parts del territori. També cal tenir en compte que l'existència de dos nivells de govern local a certes parts del territori dels *Länder* alemanys i altres països de l'Europa de l'Est generalment sota la fórmula comtat-municipi, ve acompanyada en d'altres de "municipis lliures de comtat" que es corresponen amb les ciutats més importants. I, com a últim apunt, cal fer referència a la coexistència en diverses parts del territori britànic d'autoritats locals a doble nivell (comtats-districtes) amb "autoritats unitàries" a la resta. Finalment, és important subratllar que l'article està centrat principalment en els municipis i, en segon terme, en el "segon nivell de govern local". He exclòs de l'anàlisi altres entitats locals que no considero pròpiament un "nivell de govern local". En concret (1) els "ens funcionals" locals creats per desenvolupar competències i serveis clarament delimitats com consorcis, mancomunitats, etc. que no tenen una capacitat d'acció general, ni estan estesos a tot el territori, encara que existeixin a la pràctica totalitat de països i, en alguns, tinguin una rellevància essencial per a la prestació de serveis; (2) l'organització inframunicipal, per la seva rellevància fins ara secundària a la gran majoria de països i perquè no està estesa a tot el territori (a excepció de Portugal i Anglaterra dins els països analitzats) i (3) les àrees metropolitanes que sovint trobem a les aglomeracions més poblades. Aquestes tampoc no estan esteses a tot el territori i, encara que tenen una natura jurídicopolítica diversa, generalment no són un espai de govern pròpiament dit (Tomàs, 2009). També he exclòs els ens administratius o desconcentrats, a través dels quals l'estat o les regions i nacions sense estat organitzen els seus propis serveis, encara que és important precisar que, en alguns països com Alemanya o Bèlgica, els governs locals de segon nivell existents assumeixen aquesta funció que a d'altres com Espanya, França o Itàlia, continua en mans d'oficines desconcentrades de nivells de govern supralocals.

tenen més de 40 milions d'habitants. Els països que tenen dos nivells de govern subcentral es mouen entre els 4 i els 10 milions, excepte Romania i els Països Baixos. I els països amb un únic nivell subcentral tenen menys de 5 milions d'habitants excepte Bulgària, però tots ells comparteixen un nivell de govern municipal i la gran majoria –en concret, 19 dels 28 estats membres de la Unió Europea– l'existència d'un segon nivell de govern local que, a més, ve acompanyat de regions amb poders legislatius propis en els estats regionals i federals.<sup>4</sup>

A més, cal insistir novament que avui els governs locals són governs democràtics i, per tant, gaudeixen d'una legitimitat democràtica directa, amb excepcions comptades com són les diputacions provincials espanyoles o els consells comarcals catalans i aragonesos i, des d'aquest mateix 2014, les “ciutats metropolitanas” italianes, amb sistemes de representació política de segon ordre inèdits en el panorama comparat. I, en correspondència amb el principi democràtic, també cal reiterar que gaudeixen d'una capacitat d'autogovern pròpia mitjançant la qual poden fer tot allò que no els hi està prohibit, amb l'única excepció del Regne Unit on els governs locals han operat sota el “principi d'*ultra vires*” fins a l'aprovació de la *Localism Act* l'any 2011.<sup>5</sup>

Aquests principis rectors de la configuració institucional dels governs locals a Europa han motivat que actualment tinguin una rellevància indiscutible al govern multinivell de la Unió Europea, però no han resolt la seva “ambigüitat irreductible”, com apuntava fa anys Sharpe (1980). D'una banda, està plenament assumit que donen una expressió democràtica a les preferències polítiques de les comunitats locals i, per tant, podríem dir que són el govern de les diferències. De l'altra, no és menys evident que, per fer-ho, estan subjectes a regulacions centrals que poden constrènyer o amplificar aquesta capacitat. De la mateixa manera que s'assumeix que hi ha d'haver una esfera local de decisió pública, no és menys cert que aquesta esfera (o nivell de govern) local està formada, en essència, per institucions “subordinades”.

La manera a través de la qual s'ha gestionat aquesta tensió al llarg de la nostra història recent ha donat lloc a dos grans models de govern local. Alguns

---

4. Des d'una perspectiva jurídicopolítica, aquest darrer aspecte és rellevant a l'hora d'analitzar els governs locals, perquè la dimensió unitària-federal de cada estat està relacionada amb diversos esquemes de regulació local. A la majoria de països europeus, que són estats unitaris, el govern local està subjecte a una regulació uniforme per part de les instàncies centrals de l'Estat. En canvi, als estats regionals hi ha un règim bifront, on intervenen tant les instàncies centrals com les regionals, a més de règims singulars a determinades parts del territori (com succeeix, a Espanya, amb els règims forals i insulars, o amb les ciutats autònomes). Finalment, als estats federals els governs locals són “criatures” dels *Länder*, que regulen no només la seva planta sinó també el seu marc electoral, competencial i financer donant lloc a una elevada diversitat en la configuració institucional dels governs locals. Des d'aquesta perspectiva, a la Unió Europea podríem parlar d'una cinquantena de règims locals si tenim en compte l'existència de 25 estats federats a Alemanya i Àustria, tres regions belgues, l'existència de règims especials a Espanya i Itàlia o el cas britànic.

5. Fins a l'aprovació d'aquesta llei només podien fer allò que els estava permès o expressament habilitat per la llei. Tal i com hem apuntat, aquest principi s'ha vist fortament erosionat per la *Localism Act* 2011 aprovada pel govern conservador, que ha atorgat una clàusula de competència general als governs locals, però com veurem més endavant ha marcat fortament la natura de les “autoritats locals” britàniques i la seva subordinació respecte les institucions centrals de l'Estat.

autors parlen del model modernitzador o nord-europeu en contraposició a un model comunitari que trobem al sud d'Europa. Page (1991), per al·ludir a una distinció similar distingeix el localisme legal nord-europeu del localisme polític meridional. En aquest article sobre els governs locals europeus utilitzaré indistintament qualsevol d'aquests termes i, a més, intentaré aprofundir en les seves variants en funció del sistema electoral i de govern, del marc competencial i financer i de la planta municipal dels països analitzats. Posteriorment, explicaré la interrelació que hi ha entre la configuració institucional dels governs locals i la seva estructura o planta territorial, per l'existència de diverses cultures polítiques i concepcions del localisme.

## II. Models i variants locals a la Unió Europea occidental

Abans d'explicar els models i les variants locals que trobem a l'Europa Occidental és important precisar que la nostra aproximació comparada no només inclou estats amb sistemes de govern local enormement diversos des d'una perspectiva institucional i territorial (per posar només un parell d'exemples, hi ha municipis finesos i suecs que tenen la meitat de l'extensió de Bèlgica; o que hi ha autoritats locals britàniques –fins i tot si exclouem Londres i les àrees metropolitanes– de major dimensió poblacional que Luxemburg), sinó que també poden presentar una elevada heterogeneïtat interna.

Per sort, l'anàlisi institucional fa que la comparació proposada sigui possible si mantenim un cert grau d'abstracció quan estudiem com s'ha dissenyat el govern local de cada país. És a dir, si estudiem, com apuntàvem abans, quin és el seu sistema electoral i de govern, quines competències desenvolupa el govern local, quin és el seu marc financer o com s'estructura la seva planta municipal. A partir de variables relacionades amb cadascun d'aquests eixos veurem que podem definir patrons nacionals que faciliten la comparació entre països i que, a més, ens permeten definir grans tradicions locals basades en la seva agrupació. Des d'aquesta perspectiva, explicaré les variants institucionals i les cultures locals a la Unió Europea dels Quinze, a partir de dos grans models de govern local nord i sud europeu, cadascun d'ells amb dues variants que presento a la taula 2.

**Taula 2.** Models i variants locals a la Unió Europea occidental

|                           |                                     |
|---------------------------|-------------------------------------|
| <b>Model sud-europeu</b>  | Variant mediterrània                |
|                           | Variant continental (centreeuropea) |
| <b>Model nord-europeu</b> | Variant anglosaxona (liberal)       |
|                           | Variant nòrdica (socialdemòcrata)   |

Font: elaboració pròpia

Aquest tipus de classificacions són habituals als estudis comparats sobre govern local. Altres autors n'utilitzen de similars. Per l'impacte que ha tingut la seva utilització podem esmentar Hesse i Sharpe (1991) o Sellers i Lidström (2007). A més, Heinelt i Bertrana (2011) realitzen una classificació similar agafant com a objecte d'estudi exclusivament el segon nivell de govern local. La tipologia que oferim en aquest article és semblant a aquestes o d'altres que sintetitzen Sellers i Lidström (2007) al seu article, encara que probablement resulti més interessant il·lustrar les característiques de cada model com faré a continuació, que aprofundir en divergències classificatòries de menor importància per l'aproximació general que realitzo. De forma similar, durant l'explicació faré referència a països concrets, però l'objectiu no és examinar a fons una casuística que dificultaria fer comprensible qualsevol generalització, sinó utilitzar-la només per il·lustrar l'anàlisi comparat.

### **Models democràtics: els sistemes electorals i de govern a nivell local**

En aquest apartat, voldria oferir unes breus pinzellades sobre com es configura la representació política local mitjançant els sistemes electorals i de govern que trobem als països analitzats. Tal i com succeeix a la resta d'eixos trobem diferències marcades. En els països del sud d'Europa que podem classificar dins el model mediterrani (com Espanya, França, Grècia o Itàlia) hi trobem el model "d'alcalde fort". Es tracta de països on la figura de l'alcalde (o el seu correlat al segon nivell de govern local, quan hi ha una legitimitat directa) personifica clarament el lideratge polític de la localitat, enfortit per sistemes electorals de propensió majoritària.<sup>6</sup> A més, disposa d'enormes poders o atribucions executives perquè desenvolupa funcions que a altres països, a mesura que ens movem cap al nord d'Europa, desenvolupen professionals de la gerència pública.<sup>7</sup> I, per si aquesta capacitat de lideratge i direcció política i administrativa interna a l'ajuntament no fos suficient per aglutinar poder polític, presenta una propensió més clara cap a l'acumulació vertical de càrrecs a nivell comarcal/provincial, regional quan s'escau o estatal i, per tant, és capaç de projectar-lo a nivell supramunicipal. No sorprèn, doncs, que sigui una figura que presenta un elevat grau de professionalització política (es dedica exclusivament al càrrec) a la qual sovint s'ha caracteritzat com un autèntic *broker* o aconseguidor de recursos (equipaments, serveis, recursos econòmics) per a municipis generalment febles quant a les competències i serveis que presten a nivell comparat.

6. Ja siguin sistemes majoritaris (és a dir, aquells en els quals, amb independència de la distribució de vots, s'acostumen a formar majories polítiques artificials) o mixtos com França, Itàlia o Grècia, o sistemes proporcionals que podríem anomenar de "propensió majoritària" ja sigui per la fórmula emprada (per exemple, d'Hondt en el cas espanyol), l'existència de barreres mínimes legals o magnituds de circumscripció baixes per la pròpia fragmentació del mapa municipal.

7. Per posar només alguns exemples, en el cas espanyol, segons la legislació de règim local vigent a l'actualitat, l'alcalde "dirigeix l'administració municipal", "dirigeix obres i serveis" o és "cap superior de tot el personal".

A mesura que ens movem cap al centre d'Europa l'existència de països que han tendit cap a aquest model, com Alemanya o Àustria, es comença a veure acompanyada de països on impera un model de "lideratge col·lectiu". Ens referim a Bèlgica i els Països Baixos en concret. El caràcter distintiu d'aquests últims és que el nucli del poder polític i executiu municipal ja no és l'alcalde, sinó un executiu col·legiat amb membres nomenats pel ple o consell, on hi participen les forces que representen la coalició governamental (a diferència del que succeeix en el model d'alcalde fort, on hi pot haver un executiu col·legiat però generalment les seves funcions ho són per delegació de l'alcalde, i els seus membres ho són perquè els nomena i cessa lliurement l'alcalde). En correspondència amb aquest lideratge col·lectiu, l'alcalde acostuma a ser una figura mediatra d'esquemes de decisió de natura predominantment consensual més capacitats per expressar un pluralisme social a la política local, que el sistema electoral local no limita per la seva propensió a la proporcionalitat.

Finalment, aquesta major dispersió del poder polític i executiu es veu accentuada encara més als països nòrdics com Dinamarca, Finlàndia i Suècia, i al Regne Unit, que segueixen les variants anglosaxona i socialdemòcrata de govern local nord-europeu. En la mateixa també intervé el sistema electoral amb el matís anglès i gal·lès, però sobretot l'existència de sistemes de govern en els quals la presa de decisions ha pivotat tradicionalment a l'entorn de comitès sectorials o transversals emanats del Ple amb representació de diverses forces polítiques. En correspondència, des d'una perspectiva institucional, no hi ha un equivalent polític a l'alcalde o l'executiu col·legiat al que al·ludíem anteriorment, el grau de professionalització dels polítics locals tendeix a ser menor i, en contrapartida, els governs locals d'aquests països presenten un major grau de professionalització gerencial. Com hem apuntat abans, moltes de les funcions que en el nostre entorn s'atribueixen als alcaldes, al nord d'Europa les assumeixen gerents professionals que, a més, són nomenats pel Ple.

A l'extrem d'aquest model, hi trobaríem l'únic cas de conducció tecnocràtica pura, que és el model de consell-gerent irlandès, que contrastaria per l'altre extrem amb el cas espanyol o el cas francès, però allò que resulta més interessant és que la fortalesa política i executiva dels electes locals i, en particular, de l'alcalde o els membres de l'executiu que trobem al sud-europeu, tendeix a models que dispersen i fragmenten el poder polític local cap al nord i que, lògicament, aquesta propensió ben arrelada als sistemes electorals i de govern també té un correlat clar a l'estructura burocràtica i la gerència pública. És el moment, doncs, de preguntar-nos si aquests models tenen, al seu torn, relació amb el model funcional que ha seguit el govern local. És a dir, amb les competències i el marc financer que s'ha atribuït al govern local als diferents països europeus.

### **El rol del govern local i l'estat del benestar: marc competencial i financer**

Respondre a aquesta pregunta que ens formulàvem a l'anterior apartat presenta una elevada complexitat. D'una banda perquè nombroses publicacions comparades sobre govern local i descentralització, sense massa rigor acadèmic,

quan s'ocupen de les esferes d'activitat local acaben donant a entendre que els governs locals "fan de tot". És a dir, que intervenen a l'educació, la salut i els serveis socials o en equipaments i infraestructures o en qualsevol altre àmbit d'intervenció pública que puguem imaginar amb poques excepcions. Per aquesta raó, no ens permeten distingir realment quin és el rol del govern local a cada país o com es modula a partir de les variants que hem presentat. D'altra banda, tampoc no ens permet fer-ho l'esfera d'activitat *pròpia* que acostuma a correspondre als governs locals: allò que algú ha anomenat "serveis metabòlics" com el clavegueram i la recollida de residus, l'abastament d'aigua, la salubritat, l'enllumenat o el manteniment via pública, a més d'altres serveis i activitats que sovint també desenvolupen en major o menor mesura en la planificació urbanística, la construcció o manteniment d'equipaments socials o l'atenció a les situacions d'urgència social. Com a mínim comú denominador, la prestació de serveis metabòlics no ens permet distingir.

En aquest apartat proposo una aproximació alternativa basada en un criteri addicional com és el grau d'imbricació del govern local a l'estat del benestar, que podem definir a partir del paper que desenvolupen els governs locals en els serveis i les polítiques arrelades al concepte de ciutadania social. Des d'aquesta perspectiva, la variant mediterrània de govern local, en el context d'un règim del benestar familiarista (vegeu, per als règims del benestar europeus, Esping-Andersen 2000), desenvolupa allò que podríem considerar competències i serveis residuals del benestar. En aquest cas, el terme residual no vol resultar pejoratiu, sinó descriptiu. Simplement vol posar de manifest que els governs locals no són responsables de la prestació de serveis públics universals i gratuïts a nivell educatiu, social i sanitari que són, per tant, responsabilitat de l'Estat o, en el cas espanyol o italià, de les comunitats autònomes o les regions. Per expressar-ho clarament: hi ha una gran diferència entre desenvolupar un programa contra el tabaquisme des d'una àrea de salut pública municipal i gestionar el sistema d'atenció primària de la salut d'un municipi.

Els governs locals de la variant continental, en el context d'estats del benestar més desenvolupats on inclouríem països centre-europeus i, en aquest cas, França, acostumen a responsabilitzar-se del que podem anomenar competències complementàries de l'estat del benestar, com la gestió de prestacions econòmiques diverses o la gestió de serveis personals de propensió universal (per exemple, en el terreny de l'atenció a persones dependents). Aquesta diferenciació competencial fa que tendencialment tinguin un major grau de responsabilitat i capacitat fiscal.

En tercer lloc, trobem la variant anglosaxona que probablement és la que presenta una major discontinuïtat històrica pel que fa als governs locals, fruit de l'evolució que ha experimentat el *welfare* britànic. El paper rellevant que havien tingut els governs locals a la postguerra europea com a prestadors de serveis del benestar s'ha anat debilitant des dels anys vuitanta. El govern local ha viscut un fort desapoderament, ja sigui mitjançant processos de privatitza-



ció o externalització, o mitjançant la creació o apoderament d'autoritats singulars per gestionar serveis. Per exemple, en el terreny de l'educació: els governs locals britànics tradicionalment havien decidit com es prestava el servei d'educació primària, secundària i d'adults localment, però a partir dels governs conservadors dels vuitanta se'ls desapodera per donar una major autonomia als centres en la gestió educativa, qüestió que comporta també la transferència de recursos econòmics directes. En definitiva, una clara pèrdua de poder local en la gestió educativa que també s'ha produït en altres àmbits. Els governs locals mantenen un rol important en la gestió de competències complementàries del benestar (serveis socials, incloent-hi protecció de menors i col·lectius amb dificultats com les persones amb malalties mentals) però ho fan en el context d'un estat del benestar més mercantilitzat i amb un baixíssim grau de responsabilitat fiscal com a element característic. En definitiva, als països anglosaxons hi trobem un govern local sotmès al govern central per tradició, cultura política i manca de reconeixement constitucional, en coherència amb el "principi ultra vires".

Finalment, hem de fer referència a la variant nòrdica sovint anomenada "variant socialdemòcrata", on els governs locals són estat del benestar. És a dir, presten competències vinculades a la ciutadania social durant tot el cicle vital de les persones "*from cradle to grave*" (en un context on la ciutadania social inclou drets jurídicament exigibles no només en el terreny de l'educació i la salut, sinó també els serveis socials i l'atenció a la infància i les persones dependents) i, per finançar-les, recapten bona part de la imposició sobre la renda.

Més enllà dels detalls que poden singularitzar cada país, la idea bàsica que voldria transmetre és que els seus sistemes de govern local es poden agrupar a partir d'una gradació dibuixada en funció del paper que juguen a l'estat del benestar, que també dibuixa un cert clivatge sud-nord amb quatre grans variants. El grau de debilitat o fortalesa funcional dels governs locals ve motivada per diversos factors institucionals i territorials però són justament aquestes característiques les que acaben definint, amb un cert sentit, models locals coherents.

## La despesa pública local

Si analitzem la despesa pública total en percentatge del producte interior brut i la despesa pública local a partir de dades de l'any 2013 (taula 3), veiem que les agrupacions presentades es mostren amb una certa consistència encara que s'hagin construït amb una dimensió qualitativa que no podem obviar. En primer lloc, podem diferenciar clarament els països nòrdics, on la despesa pública local sobresurt clarament en el context de sectors públics robustos a nivell comparat. En segon lloc, també es distingeixen els països anglosaxons amb nivells mitjans de despesa local –malgrat les diferències que hi ha entre el Regne Unit i Irlanda– en el context d'estats febles en termes de despesa públi-

ca. En tercer lloc, els països mediterranis i Luxemburg, amb una clara propensió a una despesa local feble amb un sector públic (comparativament) poc desenvolupat.<sup>8</sup> I, finalment, un grup de països centreeuropeus (Alemanya, Bèlgica, França, Àustria i els Països Baixos) que ocupa una posició central a la taula, en els quals la despesa local ve modulada clarament en funció del grau de descentralització regional: és a dir, quan hi ha “regions fortes” (com succeeix als estats federats d’Alemanya, Àustria i Bèlgica), el segon nivell de govern local es veu clarament debilitat i, amb aquest, el conjunt de la despesa local, cosa que no succeeix a França perquè les regions franceses tenen l’estatus de govern local.

**Taula 3.** Despesa pública total, central, regional i local

|               | <b>Total</b> | <b>Central</b> | <b>Regional</b> | <b>Local</b> |
|---------------|--------------|----------------|-----------------|--------------|
| Dinamarca     | 57,20        | 41,30          |                 | 37,50        |
| Suècia        | 52,90        | 29,30          |                 | 26,00        |
| Finlàndia     | 58,50        | 28,70          |                 | 23,90        |
| Països Baixos | 49,80        | 27,40          |                 | 15,40        |
| Itàlia        | 50,60        | 28,60          | ND              | 15,00        |
| França        | 57,10        | 22,10          |                 | 12,20        |
| Regne Unit    | 46,90        | 43,30          | ND              | 12,00        |
| Àustria       | 51,20        | 26,10          | 9,20            | 8,00         |
| Alemanya      | 44,70        | 13,30          | 12,70           | 7,80         |
| Bèlgica       | 54,70        | 31,10          | 15,50           | 7,30         |
| Irlanda       | 42,90        | 36,20          |                 | 7,00         |
| Portugal      | 48,70        | 36,00          |                 | 6,40         |
| Espanya       | 44,80        | 18,30          | 15,50           | 5,90         |
| Luxemburg     | 43,50        | 31,40          |                 | 5,20         |
| Grècia        | 58,50        | 49,20          |                 | 3,40         |

Font: Eurostat 2013

Des d’aquesta darrera perspectiva, és important precisar que Eurostat no distingeix la despesa local per nivells de govern, però altres estudis han posat de relleu que un percentatge elevat –generalment, de l’ordre del 70 o el 80%– acostuma a correspondre als municipis. Ja sigui en termes de legitimitat democràtica per la rellevància que li atorguen els propis ciutadans o per raons de natura funcional relacionades amb les competències i el finançament, es pot afirmar que a tots els països europeus el sistema de govern local pivota a l’entorn del municipi o, en altres paraules, que l’articulació dels segons o (eventual-

8. Presentem el cas italià per mantenir la sistemàtica presentada, però les dades d’Eurostat són poc fiables per aquest país perquè no recullen de manera diferenciada la despesa regional.

ment) tercers nivells de govern local quan existeixen es defineixen en relació al municipi (Heinelt i Bertrana, 2011).

Aquesta idea és evident en els països que segueixen la variant mediterrània, on trobem un segon nivell de govern local “municipalitzat”, és a dir, orientat *principalment* a l'assistència i la cooperació amb els municipis, amb un rol competencial clarament instrumental a l'exercici de les polítiques i serveis municipals, amb una clara propensió a un baix o nul grau de responsabilitat fiscal i, com hem vist, sistemes d'elecció indirecta en algun cas, però també als països que hem classificat sota la variant continental. En aquests, el segon nivell de govern local assumeix més clarament competències transmunicipals (és a dir, aquelles competències locals que, per raó d'escala, els ajuntaments, en determinades parts del territori, no poden assumir).<sup>9</sup> Finalment, als països nòrdics impera un principi d'especialització competencial i, per tant, de complementarietat entre allò que es fa a nivell municipal i allò que assumeixen els comtats (per exemple, en el terreny de la salut, a Dinamarca els municipis assumeixen la gestió primària, mentre que els comtats o les regions assumeixen la gestió hospitalària).

En tots aquests casos, es posa de manifest aquesta idea que acabo d'apuntar: les competències del segon nivell de govern local a la pràctica totalitat de països europeus es “defineixen en relació” a les competències municipals com a nivell bàsic de l'organització territorial i, aquestes, tenen una correspondència amb el marc fiscal i els sistemes electorals locals que s'acaben utilitzant en cada cas, que permet definir models i variants institucionals a nivell local. Com veurem a continuació, aquesta correspondència també s'expressa generalment a través d'una planta municipal prototípica.

## Del contingut al continent: la planta municipal

A la taula que presento a continuació (taula 4) –que ofereix el número de municipis de cada país, una gradació dels països objecte d'estudi en funció de la població mitjana municipal i el percentatge de municipis de menys de 5.000 habitants o menys per cadascun d'ells–, es pot observar el grau d'interrelació dels models i variants institucionals locals que hem presentat en apartats anteriors amb les plantes municipals.

La pràctica totalitat de països del sud d'Europa han preservat un mapa municipal fragmentat, si exceptuem Grècia i Portugal que són casos singulars. El cas grec és excepcional dins els països meridionals perquè és l'únic que ha desenvolupat processos de fusió municipal (en uns quinze anys ha passat de 5.825 municipis a 325, en el context d'una completa transformació

---

9. Un cas particularment interessant en aquest àmbit és Alemanya, on els comtats o *Landkreise* (que coexisteixen en algunes parts del territori amb ciutats lliures de comtat o *Kreisfreie Städte* en altres com hem vist) fan allò que els municipis per raó d'escala no poden fer encara que es consideri responsabilitat municipal i, per aquesta raó, els financen els propis municipis a través de mecanismes inèdits a nivell comparat.

dels nivells de govern subcentrals).<sup>10</sup> En canvi, el cas portuguès resulta enganyós des d'aquesta perspectiva, pel rellevant paper que hi desenvolupen les *freguesias* que no hem inclòs a l'estudi per ser un nivell de govern inframunicipal.

**Taula 4.** Dades sobre la planta municipal

| <b>País</b>    | <b>Municipis</b> | <b>Població mitjana</b> | <b>% M ≤ 5.000 h.</b> |
|----------------|------------------|-------------------------|-----------------------|
| França         | 36.680           | 1.754                   | 95                    |
| <b>Àustria</b> | 2.357            | 3.545                   | 91                    |
| Luxemburg      | 116              | 4.254                   | 81                    |
| Espanya        | 8.116            | 5.650                   | 85                    |
| Alemanya       | 12.066           | 6.660                   | 77                    |
| Itàlia         | 8.094            | 7.412                   | 71                    |
| Finlàndia      | 336              | 15.960                  | 44                    |
| Bèlgica        | 589              | 18.251                  | 14                    |
| Suècia         | 290              | 31.918                  | 4                     |
| Portugal       | 308              | 34.415                  | 20                    |
| Grècia         | 325              | 34.461                  | 15                    |
| Països Baixos  | 418              | 37.214                  | 2                     |
| Irlanda        | 34               | 39.035                  | 0                     |
| Dinamarca      | 98               | 56.239                  | 3                     |
| Regne Unit     | 432              | 142.000                 | 0                     |

Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'Eurostat i Baldersheim i Rose (2010)

Per contra, els països que podem situar clarament a la variant continental han desenvolupat o desenvolupen processos de fusió municipal,<sup>11</sup> encara que les dades vinguin clarament matisades per l'existència de lògiques nord-sud a Alemanya i Àustria on els governs locals són “criatures de cada *Länder*” i també tinguem dificultats per classificar el cas de França perquè es mou sovint a la frontera entre la variant continental pel que fa a la importància funcional del govern local gràcies al rol dels departaments i les regions, i la variant mediterrània pel que fa a l'estructura política i democràtica i, com es pot observar a la taula, la planta municipal.

10. Concretament, a través del Pla Capodistrias l'any 1997 es va passar de 5.825 municipis a 1.034 (una reducció del 80%) i es van crear 50 prefectures transformant com a ens de segon nivell local allò que anteriorment eren simples ens desconcentrats de l'Estat. L'any 2010, a través del Pla Kallikratis, la reducció de municipis va arribar als 325 i les 50 prefectures es varen “elevant” al nivell de 7 entitats desconcentrades de l'Estat que també existien anteriorment. És a dir, es crea un nivell de govern ‘regional’.

11. A Bèlgica l'any 1976 es passa d'uns 2.300 a 589 municipis. Als Països Baixos la reducció de municipis és constant des de la fi de la II Guerra Mundial, encara que es produeix de forma gradual. D'altra banda, és important apuntar que a l'actualitat també es planteja una important reducció del mapa municipal a Luxemburg per passar l'any 2017 de 116 a 71 unitats municipals.

En contrast, als països nòrdics i anglosaxons que segueixen un patró nord-europeu de govern local trobem plantes municipals que són el resultat d'una reforma continuada a través de processos de reestructuració radicals. Aquest és el cas, per exemple, del Regne Unit on el sistema de doble nivell –districtes i comtats– fruit de reformes dels anys setanta actualment evoluciona cap a la creació d'autoritats unitàries que integren ambdós nivells, com s'ha fet a Escòcia, Irlanda del Nord i Gal·les i gradualment es produeix a Anglaterra. A Suècia es passa d'uns 2.500 municipis l'any 1951 a 274 l'any 1974 i, des de llavors, la planta municipal es manté constant. I, finalment, a Dinamarca –on hi ha el govern local més fort d'Europa en termes financers i competencials– l'any 1970 es passa de 1.389 a 275 municipis amb una reducció del 70% i, recentment, l'any 2007 el mapa municipal s'estructura en 98 unitats.

És veritat que Finlàndia conserva un percentatge elevat de “petits municipis” respecte la resta de països del seu grup perquè ha desenvolupat una política de fusions quirúrgica mitjançant incentius financers (similar, des d'aquesta perspectiva, a la neerlandesa), però cal tenir en compte que, des dels anys 50, ha reduït aproximadament un 40% dels seus municipis i, a més, la cooperació intermunicipal és obligatòria per a la prestació de nombrosos serveis locals. Es tracta, doncs, d'un cas de frontera pel que fa a la seva planta municipal, com ho serien Bèlgica o els Països Baixos que he integrat en la variant continental durant l'explicació, però tenen una estructura municipal amb una propensió nord-europea.

Més enllà d'aquests matisos, resulta evident que des d'una perspectiva sud-europea com la nostra aquests processos reformistes resulten difícils d'entendre perquè el debat sobre la planta local s'origina a partir de premisses molt diferents a les que trobem en el nostre context i s'orienta a partir d'una idea de consolidació que també resulta aliena a la nostra concepció sobre el govern local.

Segons la perspectiva nord-europea de govern local “consolidat”, (1) les fronteres jurisdiccionals i les delimitacions administratives s'han de correspondre sempre que sigui possible amb les realitats sociològiques de la vida de les persones sense que hi hagi massa fronteres superposades entre les unitats políticoadministratives i (2) aquestes darreres han d'aglutinar a les seves mans la presa de decisions democràtica sobre els serveis i les polítiques públiques i el seu finançament, sens perjudici que hi hagi instruments d'anivellament fiscal per garantir la igualtat.

Aquestes idees resultarien pràcticament revolucionàries en el nostre context, en el qual les realitats sociològiques de la vida han deixat de correspondre's amb l'estructura territorial dels governs locals i la seva gestió s'ha abordat mitjançant una mirada d'ens de natura funcional o ens de segon nivell que, sovint, dificulta conèixer quin nivell de govern presta un servei públic i com el finança. Aquesta divergència posa de manifest l'existència de concepcions polítiques i filosòfiques enormement diferents sobre el govern local, arrelades alhora a estructures de poder que defineixen les relacions centre-periferia.

### III. Principis, idees i interessos en el patró nord-sud de govern local

Si recapitem resulta observable l'existència d'un cert patró nord-sud, encara que doni lloc a diverses variants locals. En el fons, podríem definir dos models locals clarament diferenciables. Els països meridionals han vertebrat un model local d'inspiració comunitària propi d'allò que s'ha anomenat "localisme polític", a través del qual els processos de construcció nacional lligats a la creació de l'Estat contemporani s'han realitzat intentant preservar i enfortir les identitats polítiques locals per garantir la legitimitat dels seus sistemes democràtics.

Aquesta idea de fons és la que expressava fa pocs anys, per exemple, el primer paràgraf de l'Informe *Il est temps de décider* elaborat per l'anomenat "Comitè Balladur" per la reforma de les "col·lectivitats locals" franceses quan establí que "l'administració del territori és, a França, una qüestió eminentment política" i aquesta especificitat distingeix el cas francès d'altres "on l'organització territorial no és més que un problema contingent i d'aquells, més estranys, on la mateixa identitat va lligada a una forma particular d'administració que és el federalisme" a l'interior del qual poden existir diversos patrons.

La raó per la qual als països meridionals l'administració del territori és una qüestió política –a diferència dels països nòrdics o anglosaxons– l'ofereix Page (1991) quan explica que el localisme polític és, en el fons, un mecanisme de compensació del centralisme legal propi dels sistemes de govern dels estats d'arrel napoleònica que garanteix la representació dels interessos locals –a través de les seves pròpies institucions polítiques i a través dels partits– a les instàncies centrals de l'Estat.

És veritat que quan Page publica la seva obra es refereix als estats meridionals de natura unitària, però aquest patró també sembla haver-se mantingut en estats regionals amb una doble centralitat regulatòria pel que fa als ens locals com Espanya o Itàlia. A més, es tracta d'un patró de poder i de relació centre-periferia difícil de canviar a partir de visions modernitzadores basades en una perspectiva funcional dels governs locals. Per aquesta raó, els debats sobre la reforma territorial local al sud d'Europa sovint s'han centrat en trobar mecanismes institucionals que permetin gestionar els processos d'integració urbana que vivim, amb una fragmentació de les institucions representatives locals ben arrelada a les rigideses jurídiques i fins i tot constitucionals que sovint han d'enfrontar les propostes de modificació dels mapes municipals i/o provincials, i a una constel·lació d'interessos polítics que sistemàticament hi juga en contra.

La consideració que tenim del municipi com a font d'identitat de les comunitats locals basades en l'*afinitat* dels que hi viuen, sovint atada des de la pròpia pràctica política,<sup>12</sup> el poder polític i administratiu que s'atorga als

12. Mitjançant la seva orientació cap a la consolidació o la fragmentació, les plantes locals europees expressen

electes locals personificat en la figura de l'alcalde, i la seva capacitat de projectar-lo de forma ascendent cap a altres esferes de govern promovent els interessos específics de la localitat (i guanyant-hi una major legitimitat a través d'aquest fenomen), no deixen de ser diverses expressions de la pervivència d'aquest model a nivell polític i democràtic en el nostre entorn.

Podria semblar paradoxal que condueixi a una important debilitat competencial i financera dels ens locals a nivell comparat, però com demostren alguns estudis històrics, a mesura que la rellevància del govern local (i les bases locals dels partits) per la legitimitat del sistema polític es petrifica a través de l'existència de centres locals de poder que s'integren a una xarxa de relacions (centre-perifèria) a nivell nacional, aquest fenomen acaba provocant un bloqueig reformista que impedeix la descentralització i, per tant, dificulta la integració del govern local en un creixement del sector públic que, durant la postguerra europea, ha estat vinculat al desenvolupament de l'estat del benestar (sobre aquesta qüestió vegeu, per tots: Page, 1991).

Lògicament, no es tracta d'un fenomen que es pugui resoldre posant al centre del debat polític i enfortint els segons nivells de govern local, si no s'aborda la seva reforma en profunditat, per molt que aquesta sigui una aproximació comuna a Espanya o Itàlia, perquè s'integren perfectament a la mateixa lògica de poder a través de la qual el centre polític que sigui distribueix beneficis particulars als municipis seguint canals partidistes i plataformes institucionals diverses a canvi de legitimar-se a si mateix. Mitjançant l'assistència i la cooperació local no deixen de ser un pilar central dels engranatges que permeten la pervivència d'una determinada concepció de l'autonomia local relacionada amb el localisme polític, per la qual la fortalesa política és més rellevant que la fortalesa funcional que caracteritza l'autonomia i el govern local en aquells països on impera el "localisme legal".

A mesura que ens movem cap al nord d'Europa predomina una consideració del govern local marcadament funcional. La consolidació i reforma dels governs locals es va considerar una condició preexistent per al desenvolupament de l'estat del benestar socialdemòcrata als països nòrdics (Sellers i Lidström, 2007) i, a l'actualitat, ho és per a la seva sostenibilitat. La idea de govern (i de comunitat) local que s'ha anat sedimentant durant les darreres dècades als països nòrdics ha estat contingent a la voluntat de desenvolupar processos descentralitzadors i, per tant, a la necessitat de disposar de municipis amb una base demogràfica i escalar notable, forts competencial i fiscalment, i consolidats territorialment, per la convicció que la legitimitat política del govern local (i del conjunt del sistema polític) depèn sobretot de la seva capacitat de facilitar patrons universals i igua-

---

dos grans principis d'organització de les comunitats polítiques (Waldron, 2010). D'una banda, el principi de proximitat, segons el qual les comunitats polítiques haurien d'estar formades per aquells que viuen "costat a costat", tenen recursos i interessos divergents i, justament per aquesta raó, han d'integrar-se políticament per tal que les institucions democràtiques garanteixin la justícia en la gestió del conflicte. I, de l'altra, el principi d'afinitat pel qual les comunitats polítiques haurien d'estar formades per aquells que comparteixen una herència de vida i uns costums en comú, una relació social directa, afinitats i confiança seguint una lògica comunitarista.

litaris d'accés als serveis públics, mitjançant la gestió consensual d'un conflicte social que germina en les seves pròpies institucions electorals i de govern.

El cas britànic cada vegada és més diferenciable del nòrdic per les premisses liberals que guien l'evolució del seu sistema del benestar i, per tant, per l'estímul de la mercantilització, la competència i l'eficiència que caracteritzen les reformes locals als països anglosaxons, però comparteixen la consideració del govern local com un nivell de govern que ha de ser contingent al context econòmic, social i polític que transcendeix l'esfera de les comunitats locals.

Podem concloure, doncs, que no hi ha solucions úniques a l'hora d'organitzar el govern local. En síntesi, hem vist que hi ha països que consideren el govern local (i, en particular, el municipi) com l'expressió política de comunitats locals amb una identitat pròpia basada en l'*afinitat* d'aquells que hi viuen, que mereix disposar d'una expressió democràtica singular. En canvi, altres consideren que ha de facilitar una gestió de *proximitat* de les polítiques públiques definides a nivell central per garantir la sostenibilitat de l'estat del benestar, sens perjudici que la seva dimensió prestacional evolucioni de formes diverses.

Qualsevol de les dues opcions té aspectes positius i negatius, tant a nivell democràtic com funcional (Dahl i Tufte, 1976). A priori, la consolidació permet processos descentralitzadors que donin contingut a una autonomia local més genuïna, però també pot provocar un creixent distanciament de la ciutadania respecte la representació i la política local. El cas britànic, per exemple, és paradigmàtic en aquest sentit, si tenim en compte –per posar només un exemple– que hi ha eleccions locals amb una participació de l'ordre del 25 o el 30%. D'altra banda, la fragmentació ofereix flexibilitat en la prestació de serveis, una major capacitat d'adaptació a realitats locals diferents i una major participació ciutadana en els assumptes locals, però corre el risc que aquests acabin essent cada cop menys rellevants si la fragmentació es considera excessiva i, per superar-la, es genera una paraadministració instrumental o s'enforteixen ens de segon nivell sense legitimitat democràtica que poden acabar provocant el mateix allunyament al qual acabem de fer referència.

Les ciències socials ofereixen solucions a aquest tipus de problemes o, com a mínim, poden ajudar a ponderar-les. Per exemple, podem saber com es modula la participació política en funció de la dimensió municipal o l'impacte que hi té la creixent mobilitat de la ciutadania. O es poden estudiar els guanys d'escala que poden ser necessaris per prestar amb eficiència determinats serveis en contextos territorials diversos, sense hipotecar la seva eficàcia. Però el problema a l'hora d'abordar reformes locals no és de natura acadèmica sinó de natura política, perquè afecten el cor de les estructures de poder de cada país i, per prosperar, han de debilitar les dependències de rumb que aquestes generen. És a dir, la seva capacitat de generar nous incentius i recursos polítics i institucionals que poden provocar una enorme distància entre aquelles reformes que serien desitjables i aquelles que finalment són possibles, com demostra l'experiència comparada.



## Bibliografia

- BALDERSHEIM, Harald; Lawrence E. ROSE (2010). "Territorial Choice: Rescaling Governance in European States", dins: Harald BALDERSHEIM; Lawrence E. ROSE [ed.]. *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Houndsmills: Palgrave, p. 1-21.
- DAHL, Robert Alan; Edward RofT TUFTE (1974). *Size and democracy*. Stanford/London: Stanford University Press/Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*. Barcelona: Ariel.
- HEINELT, Hubert; Xavier BERTRANA [ed.] (2011). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. Abingdon & New York: Routledge.
- HESSE, Joachim J.; Lawrence J. SHARPE (1991). "Conclusions", dins: Joachim J. HESSE [ed.]. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos, p. 603-621.
- PAGE, Edward (1991). *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*. Oxford: Oxford University Press.
- SELLERS Jeffrey M.; Anders LIDSTRÖM (2007). "Decentralization, Local Government and the Welfare State". *Governance*, vol 20, núm. 4, p. 609-632.
- SHARPE, Lawrence J. (1980). "Is there a Fiscal Crisis in European Local Government?" *International Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, p. 203-226.
- TOMÀS, Mariona (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona (Col·lecció Estudis. Sèrie Govern Local, núm. 13).
- WALDRON, Jeremy (2009). *Proximity as the Basis of Political Community*, esborrany no publicat presentat a unes jornades sobre "Theories of Territory" a Londres.