

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA



# ELS MUNICIPIS DEL BENESTAR

MODEL NÒRDIC I NOU PAÍS

ROGER BARRES



FUNDACIÓ  JOSEP IRLA



# ELS MUNICIPIS DEL BENESTAR

MODEL NÒRDIC I NOU PAÍS

ABRIL 2017

Dipòsit legal B 9633-2017  
ISBN 978-84-697-2395-1

# ELS MUNICIPIS DEL BENESTAR

MODEL NÒRDIC I NOU PAÍS

---

**ROGER BARRES**

Consultor i investigador en polítiques i institucions



# **SUMARI**

<b>PRESENTACIÓ</b>	<b>9</b>
<b>L'ESTAT DEL BENESTAR I EL GOVERN LOCAL</b>	<b>13</b>
EQUITAT, EFICIÈNCIA I DESCENTRALITZACIÓ	15
<b>EL MUNICIPALISME DEL BENESTAR NÒRDIC</b>	<b>21</b>
EL MODEL UNITARI DESCENTRALITZAT	24
PARTICULARITATS DELS PAÏSOS NÒRDICS	30
· DINAMARCA I SUÈCIA	31
· NORUEGA I FINLÀNDIA	34
COMPETÈNCIES I FUNCIONS	37
AUTONOMIA FINANCERA	39
CONCLUSIONS	41
<b>EL GOVERN LOCAL A CATALUNYA</b>	<b>45</b>
COMPETÈNCIES I CAPACITAT	
FINANCERA MUNICIPAL	52
INSTRUMENTS DE COOPERACIÓ	
I INSTITUCIONS DE SEGON NIVELL	56

CONCLUSIONS	58
<b>EL MUNICIPALISME DEL BENESTAR EN EL NOU PAÍS</b>	<b>61</b>
L'ETERN DEBAT SOBRE LA FUSIÓ MUNICIPAL	62
ELS PILARS DEL MODEL DE GOVERN LOCAL	63
MODEL SUD-EUROPEU	64
MODEL NÒRDIC	66
· ESCENARI SUEC/DANÈS	71
· ESCENARI FINLANDÈS/NORUEC	73
<b>REFLEXIONS FINALS PER A UN MODEL D'ESTAT DEL BENESTAR LOCAL A CATALUNYA</b>	<b>77</b>
<b>REFERÈNCIES</b>	<b>85</b>







1

# PRESENTACIÓ

---

L'objectiu d'aquest estudi és oferir una reflexió al voltant del model institucional de la Catalunya<sup>1</sup> independent. En particular, aquest estudi té la voluntat d'aportar elements d'anàlisi per al debat sobre quin ha de ser el model de govern local pel que fa a la prestació de serveis de l'estat de benestar, i presentar alternatives basades en l'observació del nostre entorn. Aquest no és un debat senzill, si més no, no dels més senzills que es poden tenir a casa nostra. Però tampoc és un debat que aparegui de nou. De fet, a Catalunya, la discussió sobre el model municipal és molt recurrent i, a vegades, massa basades en creences i sentiments.

El que és cert és que Catalunya és un país eminentment municipalista; el sentiment de pertinença a la ciutat, la vila, el poble o fins i tot el barri és un element característic de la identitat. El mapa municipal català així ho demostra. Amb tot, les crítiques al model i els intents i projectes per modificar-lo apareixen periòdicament. El més recent, el conegut com a «Informe Roca» que es va realitzar el 2000, no es va dur a la pràctica, en part, per les crítiques i l'oposició del mateix món local, però ha condicionat i determinat el debat territorial d'avui en dia. Tampoc hem d'oblidar que en l'actualitat el model català està condicionat al marc legislatiu espanyol, que de fet també ha patit modificacions o intents de reforma

---

<sup>1</sup> En aquest cas centrem l'estudi en Catalunya i no en la resta de territoris que conformen els Països Catalans, ja que és l'única que ha iniciat un procés d'autodeterminació a més curt termini. Tot i això, la reflexió general serveix per a qualsevol dels territoris que els conformen.

regularment, el darrer intent dels quals ha sigut la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL).<sup>2</sup>

En aquest context, un debat sobre un nou model de govern local mai és fàcil i genera moltes suspicàcies. Tot i això, en els moments que vivim és necessari reflexionar en profunditat sobre les institucions de les quals ens dotem per assolir els nostres objectius com a societat i comunitat política sobirana. Les ciències socials anomenen *path-dependency* a la influència dels esdeveniments i institucions històriques en la definició i organització presents, i bé és cert que no podem rebutjar ni fugir dels models històrics, la cultura política o d'altres característiques pròpies del país. Amb tot no és suficient, ni probablement encertat, deixar-nos endur únicament per les tradicions i inèrcies de les institucions existents.

És per aquesta raó que aquest tipus d'estudis ens són útils; ens aporten una visió renovada a partir de l'anàlisi i l'observació d'altres models i sistemes que ens poden servir com referència o inspiració per a la pròpia millora. Amb aquest objectiu, convidem el lector a llegir aquest estudi sense apriorismes, deixant espai per a la reflexió i per a la comprensió d'un model tan diferent al nostre com és el model nòrdic de govern local. Una de les lliçons més rellevants que ha pogut obtenir dels països nòrdics l'autor és la pràctica de dur a terme les reformes de manera progressiva<sup>3</sup> i la millora basada en l'evidència. D'aquesta manera, d'altres models en podem aprendre i exportar aquells elements que més i millor servei ens facin. No hem de desapropitar l'oportunitat de debatre, pensar i dissenyar institucions del segle XXI amb el coneixement, tècniques, eines i metodologies del segle XXI.

---

2 La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, (LRSAL), és la darrera reforma de l'administració local a l'Estat espanyol. Els principals objectius d'aquesta reforma són l'estabilitat i la sostenibilitat financera de les institucions locals a través de diversos mecanismes com l'eliminació de duplicitats i la clarificació i supressió de competències municipals, el foment de les fusions municipals i restriccions a la nova creació o al manteniment dels municipis petits, i un fort control financer i pressupostari. Es tracta d'una reforma centralitzadora que afecta directament les competències i recursos municipals i suposa més control sobre les administracions locals. Tot i que la reforma portava temps en l'agenda política, davant el gir centralitzador i invasiu de la nova normativa, s'han interposat fins a onze recursos que han derivat en la declaració d'inconstitucionalitat de diversos articles, i se'n reclama la derogació definitiva per part d'actors polítics i socials.

3 En ciència política s'utilitza el concepte «incrementalisme» per fer referència al procés de presa de decisions i d'elaboració de polítiques públiques basat en les petits reformes evolutives o millores progressives, més que no pas en grans canvis o innovacions radicals. Charles E. Lindblom defineix per primer cop el concepte el 1959 en l'article «The Science of Muddling Through» com a descripció del procés d'elaboració de les polítiques públiques, basant-se en la idea que aquest està més influenciat per l'adaptació i les interaccions dels decisors públics que no pas per una anàlisi racional, ja que no disposem ni de les capacitats intel·lectuals ni de tota la informació necessària per assolir una anàlisi exhaustiu de totes les polítiques alternatives possibles. En aquest sentit, Lindblom desenvolupa el terme com a una aproximació descriptiva, més que no pas com a un concepte prescriptiu. No obstant, altres teòrics han pres la lògica de les millores incrementals com a una recepta d'èxit per a l'elaboració de les polítiques públiques, i de fet, sovint és cita com un dels elements d'èxit de les polítiques públiques dels països nòrdics, LAPUENTE, *El retorno de los chamanes*.

Aquest estudi fa una anàlisi del model de govern local nòrdic, les característiques i particularitats més importants, i les principals fortaleses i febleses. Els països nòrdics són sovint citats com a exemples de societats modernes i igualitàries amb sistemes institucionals i de govern moderns, eficients i equitatius. De fet, aquests països sempre presenten les puntuacions més altes en els rànquings internacionals com ara d'èxit i qualitat dels serveis públics, desenvolupament, qualitat de vida o felicitat. En el moment que viu Catalunya, els països nòrdics, concretament el sistema politicoinstitucional i econòmic en la base del seu model d'estat del benestar, és considerat una referència per una part important dels actors polítics i pensadors del país a l'hora de formular i dissenyar el nou país del futur. A més cal tenir en compte que tant els països nòrdics que s'analitzen en aquest estudi com Catalunya comparteixen característiques similars per exemple en el nombre d'habitants. D'aquesta manera no és difícil poder fer paral·lelismes sobre la construcció d'un sistema de govern local que reforci l'estat del benestar des de la gestió local, des de la base.

Tot i això, els models i sistemes socials no són replicables completament ja que hi ha molts elements que en condicionen la seva implementació i desenvolupament. En aquest sentit, aquest treball té la voluntat de centrar-se en la reflexió, i obrir el debat tot aportant una visió general del model nòrdic de govern local, així com també detectar aquells elements o principis que poden guiar el replantejament o disseny d'una nova governança als municipis del nostre país. Amb aquest objectiu, l'estudi comença amb la presentació d'un debat propi de les ciències polítiques i altres ciències socials com és el de l'estat del benestar, els seus diversos models, i la influència del sistema institucional sobre aquests. En segon lloc, presentem les principals característiques que defineixen el model de govern local nòrdic, sense oblidar les particularitats d'alguns dels països que en formen part: Suècia, Dinamarca, Noruega i Finlàndia. En el tercer capítol, fem un repàs general del model de govern local a Catalunya. Tenint en compte que no és un tema desconegut per als lectors d'aquest estudi, posem l'accent en aquelles característiques que contrasten més amb les del model nòrdic, per així ressaltar els elements amb més marge de canvi respecte al model actual. Al quart capítol posem sobre la taula tots aquells aspectes de contrast entre els dos sistemes i presentem possibles escenaris cap als quals pot tendir Catalunya, sense oblidar aquells elements que poden generar més debat i controvèrsia, com ara la possibilitat de fusions municipals. Per acabar i a mode de conclusió, fem una reflexió sobre la conveniència i idoneïtat dels diversos models de govern local tenint en compte d'on venim i cap a on volem anar.



2

# L'ESTAT DEL BENESTAR I EL GOVERN LOCAL

---

«Estat del benestar» és un concepte molt conegut i utilitzat regularment. Tot i que per a les ciències polítiques i socials és un terme paraigua, útil per encabir tot un seguit de mecanismes, intervencions, sistemes i models, el seu ús ha sobrepassat aquesta utilitat i ara és anomenat i defensat de manera grandiloqüent en multitud de tribunes polítiques i mediàtiques, però també en arenes més mundanes i modestes. Tot i això, l'estat del benestar no és un concepte buit; defineix un marc o model general sobre el qual es construeixen i organitzen les comunitats humanes en un context estatal, i a l'hora és determinat per principis i mecanismes per assolir objectius d'igualtat i benestar de la ciutadania. En aquest primer capítol, fem una aproximació a aquest concepte i a la diversitat de models teòrics, i establim la relació d'aquest amb el paper que pot jugar el sistema institucional local en el seu desenvolupament.

Així doncs, el concepte genèric d'estat del benestar fa referència a un model general en el qual l'Estat proveeix serveis a la ciutadania com a garantia d'uns determinats drets socials. Específicament, l'estat del benestar es vehicula a partir d'un conjunt d'intervencions de caire socioeconòmic que duu a terme l'estat amb l'objectiu de millorar el benestar social, econòmic i material de la població. Sota aquest concepte s'inclouen tot un conjunt de serveis públics, els més rellevants dels quals són l'educació, la sanitat o els serveis socials, i mesures

d'estímul econòmic i transferències de renda amb l'objectiu de generar igualtat d'oportunitats i reduir les desigualtats socioeconòmiques.

Si bé el concepte és prou genèric per abastar tot un conjunt molt divers de models, en la realitat trobem diferències molt significatives que ens permeten observar diverses tipologies d'estat del benestar. Des de les ciències socials han sorgit diverses categoritzacions que defineixen els diversos models a partir d'elements en comú. A mode de resum, a partir de les classificacions d'autors com Gosta Esping-Andersen,<sup>4</sup> Francis Castles<sup>5</sup> i Evelyne Huber i John Stephens<sup>6</sup> podem identificar quatre models tipus:

- Model conservador o continental: característic d'Alemanya, Àustria, Bèlgica o l'Estat francès. Aquest model d'estat del benestar està basat en principis assistencials i de seguretat laboral. L'estat actua quan altres mecanismes de solidaritat social, com les xarxes socials, comunitàries o familiars, no són suficients. En aquest sentit, no és un model centrat en les polítiques actives de reinserció o redistributives, i gran part de la despesa està orientada a les pensions.
- Model liberal o anglosaxó: el trobem al Regne Unit, Irlanda, els EUA o al Canadà. Aquest model es focalitza en l'estímul del mercat i en un nivell baix de serveis i protecció social universal. Principalment actua mitjançant l'assistència d'últim recurs i provisional per a les persones amb ingressos més baixos amb l'objectiu de minimitzar les situacions fora del mercat laboral.
- Model socialdemòcrata o nòrdic:<sup>7</sup> és el propi dels països nòrdics i els Països Baixos, i el que assoleix un nivell més alt de protecció social. La seva principal característica és que l'estat s'encarrega de la provisió universal d'un gran nombre de serveis públics amb l'objectiu de reduir les desigualtats, i no actua com a últim recurs davant del mercat o altres mecanismes socials. A diferència d'altres models, l'accés a aquests serveis està basat en el principi de ciutadania, i no tan condicionat a les prestacions socials. La provisió de caràcter universal d'un elevat nombre de transferències i serveis d'alta qualitat es finança a través d'impostos alts i redistributius. En contra del que sovint es creu, el model impositiu nòrdic no és dels més progressius, sinó que l'objectiu és garantir uns serveis públics de qualitat i d'accés universal en els quals s'identifiquen i defensen una gran majoria dels ciutadans.<sup>8</sup>

---

4 ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

5 CASTLES, «Welfare State Development in Southern Europe».

6 HUBERT i STEPHENS, *Development and Crisis of the Welfare State*.

7 Tot i que alguns autors també l'anomenen model d'estat del benestar nòrdic, per facilitar la comprensió utilitzarem el concepte «model nòrdic» per referir-nos al model de govern local, i «socialdemòcrata» per referir-nos al model d'estat del benestar.

8 ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press; i LAPUENTE, *El retorno de los chamanes*.



- En quant al mercat laboral, són models enfocats a la reinserció ràpida mitjançant polítiques actives de reinserció i certa flexibilitat laboral –flexiseguretat.<sup>9</sup>
- Model sud-europeu o mediterrani: propi d'estats com ara l'espanyol, el grec o el portuguès. Es va desenvolupar més tard que els altres models, i es troba en un punt intermedi entre el conservador i el liberal. Com en el model continental, es caracteritza per focalitzar en la seguretat laboral i les pensions. Els països dins aquest model tendeixen a utilitzar la jubilació anticipada com a mecanisme de millora del mercat laboral. Presenten el nivell més baix de despesa en serveis socials, les quals estan molt condicionades a les prestacions.

## **Equitat, eficiència i descentralització**

A l'hora d'avaluar els models d'estat del benestar, hi ha autors que se centren en el grau d'eficiència i equitat, per a així identificar l'equilibri entre els nivells de redistribució, igualtat d'oportunitats i pobresa de cada model. Es tracta d'un debat molt rellevant ja que l'eficiència determina la capacitat financera de l'estat, i per tant, l'habilitat de generar i mantenir les polítiques socials i el grau d'equitat que es pot assolir a través d'aquestes. En aquest cas, el model socialdemòcrata és el que assoleix un grau més alt en ambdós indicadors –eficiència i equitat–, mentre el mediterrani puntua més baix en tots dos.

En aquesta mateixa direcció, els països nòrdics són els que presenten els millors resultats en el rendiment de les polítiques socials.<sup>10</sup> L'índex SGI<sup>11</sup> de rendiment de les polítiques públiques mostra com els quatre països nòrdics encapçalen la llista de rendiment en polítiques socials, econòmiques i mediambientals dels països de l'OCDE.

En el debat sobre la forma d'estat del benestar, a Catalunya es pren els països nòrdics de referència, sobretot des del centre esquerra. En particular, en la discussió sobre les institucions polítiques de la Catalunya independent, s'agafa el model d'estat del benestar socialdemòcrata i les institucions nòrdiques que el fan possible com a referent cap al qual tendir: un model d'accés universal que tingui com a objectiu la

---

9 La flexiseguretat és un concepte originari del marc laboral danès basat en els principis de «flexibilitat» i «seguretat», d'on li prové el nom. Es configura en un mercat laboral flexible però alhora que garanteixi la seguretat laboral mitjançant polítiques proactives de l'estat el benestar i la protecció del treballador.

10 Per un debat actualitzat sobre el rendiment i resultat de les polítiques socials consulteu CUADRAS MORATÓ, GUINJOAN I PUIG, 2015.

11 El projecte Sustainable Governance Indicators (SGI) de la Bertelsmann Stiftung elabora uns índexs a de rendiment de les polítiques públiques –social, econòmiques i mediambientals–, qualitat democràtica i governança dels països de l'OCDE partir de dades quantitatives i qualitatives. En el cas de les polítiques socials valora el rendiment en educació, inclusió social, salut, família, pensions, integració, seguretat i desigualtats globals. Per veure la metodologia en detall i els índexs podeu consultar: <[www.sgi-network.org](http://www.sgi-network.org)>

reducció de les desigualtats i la pobresa.<sup>12</sup> Com veurem en el següent capítol, el sistema de govern local és un element clau per al desenvolupament de l'estat del benestar socialdemòcrata, però més enllà de les particularitats d'aquest model cal fer una reflexió general sobre la relació entre l'estat del benestar i el govern local. En aquest sentit, hem de recórrer a la teoria sobre institucions i sobre la democràcia.

**Taula 1. Grau d'equitat i eficiència dels diferents models d'estat del benestar**

alta	<b>continentals</b> (conservadors)	<b>nòrdics</b> (socialdemòcrates)
<b>EQUITAT</b>		
baixa	<b>mediterranis</b>	<b>anglosaxons</b> (liberals)
	baixa	alta
	<b>EFICIÈNCIA</b>	

Font: Sapir, 2006.

Les institucions són estructures –formals o informals, estables o temporals– que ordenen comportaments i valors d'un sistema polític o social i que per tant el determinen. Molt sovint el govern local no ha tingut prou reconeixement com a institució determinant del model políticoinstitucional d'una comunitat política. Generalment, aquest paper s'ha delegat a altres institucions, com poden ser l'estructura governamental, territorial, constitucional o el sistema electoral –presidencialisme vs. parlamentarisme, federal vs. unitari, sistemes majoritaris vs. proporcionals. Tot i aquesta manca de reconeixement, el govern local és una institució clau i imprescindible en l'ordenació d'un estat, i a més representa una institució bàsica de descentralització.

12 REQUEJO, PÉREZ I SANJAUME. *Les institucions polítiques de la Catalunya independent*.

És precisament en el debat sobre la descentralització on és més oportú analitzar la relació de l'estat del benestar amb el govern local. Pels teòrics de la democràcia, la descentralització política sovint és considerada un element positiu per al desenvolupament democràtic. Autors com Arend Lijphart<sup>13</sup> identifiquen la «democràcia consensual» –caracteritzada, entre altres elements, per la descentralització i la presa de decisions basades en el consens– com una forma més amable de democràcia; una idea que també es troba en la base de la subsidiarietat com un dels principis rectors de la Unió Europea.

El principal argument rere aquest supòsit és que la descentralització apropa el centre de decisió i de la formulació de les polítiques als ciutadans i usuaris finals, i que per tant tendirà a representar millor les preferències d'aquests. Tal com ho planteja Pippa Norris:<sup>14</sup> «*on els ciutadans tenen veu per determinar els seus afers propis i capacitat per demanar la rendició de comptes als seus representants [...] les polítiques públiques reflectiran les seves necessitats*».

En aquest mateix sentit, els proponents de la descentralització defensen que aquelles institucions que tendeixen a representar millor les necessitats específiques i les preferències de la ciutadania tenen un impacte positiu sobre aquestes necessitats i prioritats; així, un model institucional descentralitzat pot proveir serveis més eficientment i augmenta la qualitat de la governança mitjançant l'harmonització dels serveis i béns públics amb les preferències i necessitats particulars de la població i les comunitats.

Si bé, generalment, la descentralització s'associa més aviat amb models de tall federalista, com podria ser el cas d'Alemanya o els EUA, al lector no se li escaparà que els municipis són el nivell de govern més proper al ciutadà, i que per tant un model que atorgui moltes capacitats i funcions als municipis respondrà a aquesta mateixa lògica.<sup>15</sup> És en aquest sentit que hem d'entendre la importància de les institucions i administracions locals a l'hora de prestar i desenvolupar tot tipus d'acció pública: els governs locals poden proveir serveis més eficientment perquè coneixen millor les necessitats i preferències dels ciutadans.

En tot cas, sí que podem trobar autors que situen el govern local com a un actor central en el sistema de seguretat i provisió pública que representa l'estat del benestar. Autors com Alberta Andreotti i Enzo Mingione<sup>16</sup> utilitzen conceptes com «estat del benestar local», i situen en el nivell municipal, no tan sols un paper cada cop

---

13 LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*.

14 NORRIS, *Making Democratic Governance Work. How Regimes Shape Prosperity, and Peace*. Traducció de l'autor.

15 Sobre aquest debat, i com veurem més endavant, els països nòrdics tot i tenir governs locals amb moltes competències i funcions, i que a la pràctica els converteix en Estats altament descentralitzats, tendeixen a puntuar baix en mesures del grau de federalisme com les que s'apunten, entre d'altres autors, a LIJPHART, *Patterns of democracy. Government forms and performance*.

16 ANDREOTTI I MINGIONE, «The City as Local Welfare System».

més important en la definició i implementació de les polítiques pròpies de l'estat del benestar, sinó també com a espai on es troba una densa xarxa d'actors –formal i informal, públics i privats– que participen en la definició d'aquestes polítiques, i fins i tot en la seva implementació; és a dir, el nivell local com un espai de governança.

De fet, el debat sobre el govern local i el seu rol és més actual que mai. No només per a Catalunya, a les portes d'un procés constituent i amb la necessitat de debats sobre el disseny institucional, sinó que és un debat present a escala global. En l'actualitat, les ciutats, i per tant els grans municipis i les àrees metropolitanes, concentren la meitat de la població mundial, i prop d'un 80% en els països desenvolupats. De fet, un dels grans teòrics de la democràcia, Robert A. Dahl, fa quasi mig segle ja parlava del municipi com la unitat política òptima per a la democràcia en el segle XXI. Així mateix, hi ha diverses veus que des de fa temps plantegen la importància de les ciutats a l'hora de fer front als grans reptes globals del segle, i de la necessitat d'una gestió i planificació política i pràctica pròpia dels governs locals.<sup>17</sup>

Si posem el focus en l'estat del benestar socialdemòcrata, podem observar com molts autors nòrdics ja apunten cap a la importància dels interessos o preferències locals i a la participació des dels municipis en el desenvolupament de l'estat del benestar, de noves formes d'administració i gestió públiques i d'un nou model de governança.<sup>18</sup> Seguint la lògica de la descentralització, l'estat del benestar socialdemòcrata confia moltes funcions i capacitats en el govern local per assolir la provisió universal dels serveis públics. D'una banda, la provisió d'aquests serveis per part dels municipis pot fer-la més efectiva i sensible a les necessitats i preferències locals, generar oportunitats per contrarestar les desigualtats i combatre la segregació territorial. De l'altra, al ser un model que necessita molts recursos, i per tant és més exigent amb els contribuents, és molt important aconseguir el suport ciutadà cap a les eines i objectius de l'estat del benestar. Aquest suport és assolible a través de la identificació i proximitat de la població amb el gestor i el servei.

D'aquesta manera, el model d'estat del benestar socialdemòcrata troba en els governs locals un actor clau per assolir els seus objectius, mitjançant un sistema de provisió de serveis públics descentralitzat en el nivell de govern més proper al ciutadà. Precisament, els països d'on és propi el model d'estat del benestar socialdemòcrata, són els que tenen governs locals més forts, amb més autogovern, funcions i capacitats de l'entorn europeu. En el capítol següent podem observar les principals característiques del model de govern local nòrdic, i com aquest condiciona el desenvolupament de les funcions i objectius de l'estat del benestar socialdemòcrata.

---

17 BARBER, *Si els alcaldes governessin el món*; LAPUNETE, *El retorno de los chamanes*.

18 SELLERS I LIDSTRÖM, «Decentralization, Local Government, and the Welfare State».





**3**

# EL MUNICIPALISME DEL BENESTAR NÒRDIC

---

En aquest capítol explorem el model de govern local nòrdic<sup>19</sup> des d'una visió general, però també analitzant les particularitats dels diferents casos. L'objectiu és presentar una foto fixa de les principals característiques d'aquest model en els respectius països tot destacant aquells elements que els fan particulars i que poden ser d'interès per al lector. Així, la voluntat d'aquest capítol no és tant analitzar amb detall tots els elements al voltant dels govern locals en aquests països sinó presentar un model general amb aquelles característiques que ens poden ser útils per a comprendre i visualitzar un model institucional alternatiu.

En primer lloc, farem un breu repàs a aquells elements en comú que presenten els països escandinaus i que porten a classificar-los conjuntament en un model diferenciat: el model nòrdic de govern local. Seguidament, ens endinsarem en aquells punts que diferencien els països nòrdics entre sí, centrant-nos en aquells elements més característics dels quals el lector català pot extreure'n comparacions amb la nostra realitat. Finalment, ens fixarem en dos dels conceptes més rellevants del model nòrdic, tot respectant les diferències entre països, i que representen els pilars sobre els quals es sustenta el model institucional local: les funcions i competències municipals i les seves capacitats.

---

19 Parlem de model «nòrdic» i no «escandinau» perquè incloem Finlàndia, i tot i que no fem referència a Islàndia, ni a les particularitats de les illes Fèroe, Àland i Groenlàndia.

El model de govern local nòrdic es caracteritza per uns municipis que gaudeixen d'una forta autonomia i d'un rol central a l'hora d'aplicar i implementar les polítiques de l'estat del benestar. En aquest sentit, els municipis desenvolupen i presten una gran quantitat de competències i funcions, com són la prestació de l'educació, la salut o els serveis socials, i generalment, gaudeixen d'unes estructures i capacitats financeres en concordança. Per la preeminència del nivell local, alguns autors a l'hora d'anomenar el model socialdemòcrata d'estat del benestar parlen d'«estat del benestar local» o «municipalisme del benestar», i fins i tot altres han arribat a dir que el model nòrdic és la «terra promesa» del govern local.<sup>20</sup>

Rere aquest model hi ha una voluntat explícita, sorgida després de la Segona Guerra Mundial, de que els municipis es convertissin en els principals agents d'implementació dels serveis públics en un moment d'expansió de les polítiques de benestar social. Des d'aquesta perspectiva, la doctrina socialdemòcrata entenia el govern local com a un instrument d'implementació de les polítiques elaborades en el nivell estatal. De fet, el desenvolupament primerenc de l'estat del benestar es va forjar gràcies a l'aliança i la col·laboració entre tecnòcrates i actors socials i polítics –principalment els partits socialdemòcrates– amb una visió compartida en els diferents nivells de govern. L'aposta per expandir l'estat del benestar a més, responia a la voluntat de consolidar les democràcies europees i superar la greu crisi econòmica dels anys 1920, agreujada pel crac de 1929.

A l'hora de classificar els models institucionals, existeixen una gran diversitat de tipologies segons el focus on situem l'anàlisi. Com hem vist en el primer capítol, els països nòrdics es classifiquen dins del model d'estat del benestar socialdemòcrata;<sup>21</sup> en canvi, si posem el focus en el model de govern local, es classifiquen en el grup anomenat nord-europeu o escandinau, depenent de la font.<sup>22</sup> Tot i que hi ha diverses classificacions, el model nord-europeu de govern local el podem contraposar, d'una banda, al model del sud d'Europa o napoleònic, propi d'estats com el francès, l'italià o l'espanyol, i que es basa en una forta centralització administrava però certa descentralització política, i de l'altra, al model anglosaxó o liberal propi del Regne Unit, Irlanda o els EUA, on els governs locals tenen una capacitat politicoadministrativa dèbil. Autors com Anders Lidström<sup>23</sup> també identifiquen un model centre-europeu, entre el nord-europeu i el napoleònic, caracteritzat per la descentralització administrativa, però sense assolir el nivell funcional i les capacitats del model nord-europeu o nòrdic –veure taula 2.

---

20 ROSE i STAHLBERG, «The Nordic countries: still the 'promised land'?».

21 ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

22 BENNETT, *European Local Government Systems*; HESSE, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*; i SELLERS i LIDSTRÖM, *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*.

23 SELLERS i LIDSTRÖM, *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*.



Si bé existeixen diverses tipologies i cada una classifica els països amb criteris diferents, per facilitar la comprensió, i ja que l'objectiu d'aquest treball no és analitzar-les totes en profunditat, aquí parlarem de model nòrdic de govern local, on incloem els quatre països analitzats –Suècia, Dinamarca, Noruega i Finlàndia–, i fem referència tant al model d'estat del benestar socialdemòcrata com al sistema de govern local propi dels països nòrdics.

**Taula 2. Models d'estat del benestar i govern local per països**

ESTAT DEL BENESTAR	GOVERN LOCAL			
	Anglosaxó	Centre-europeu	Napoleònic	Nòrdic
Mediterrani			Estat espanyol, Grècia i Portugal	
Continental o conservador		Alemanya, Àustria i Suïssa	Bèlgica, Estat francès i Itàlia	
Anglosaxó o liberal	Irlanda i Regne Unit			
Nòrdic o socialdemòcrata			Països Baixos*	Dinamarca, Finlàndia, Noruega i Suècia

\*Alguns autors situen els Països Baixos en el model continental d'estat del benestar.

HUBER i STEPHENS, *Development and crisis of the welfare State*.

Font: Elaboració pròpia a partir de SELLERS i LIDSTRÖM, «Decentralization, local government and the welfare state».

Així doncs, el model d'estat del benestar socialdemòcrata és basa en la provisió d'una gran quantitat serveis de caràcter públic, universals i igualitaris que implica abast i estàndards de qualitat nacionals, sense discriminació, i que assegurin la mateixa provisió dels serveis independentment del lloc de residència. Degut als principis d'universalisme i igualtat, normalment s'associa aquest model al centralisme polític i administratiu. Fins i tot, es podria argumentar que per assolir una provisió universal i igualitària dels serveis és necessari un estat centralitzat. Nogensmenys, com ja s'ha argumentat en el capítol anterior, la descentralització i, concretament un autogovern local fort, són elements essencials per al model d'estat del benestar socialdemòcrata.

Prèviament a la construcció i consolidació de l'estat del benestar socialdemòcrata, els països nòrdics ja comptaven amb un sistema institucional local fort i prou desenvolupat. De fet, com argumenten alguns

autors, possiblement l'estat del benestar és va poder desenvolupar gràcies, en part, a uns governs locals amb una fortalesa política, administrativa i financera notable. També és cert que els països nòrdics també comptaven amb altres característiques essencials bàsiques per el desenvolupament d'un model «d'estat del benestar local». D'una banda, l'homogeneïtat cultural i religiosa va permetre que hi hagués menys divisions sobre les preferències en polítiques públiques. De l'altra, els actors polítics estatals, principalment partits polítics, sempre han estat ben representats en els diversos nivells de govern i han gaudit de posicions molt sòlides. D'aquesta manera es va generar una unitat institucional i política a l'hora de dissenyar el model institucional de país. Aquest darrer element és rellevant per a explicar la creació i evolució d'aquest model perquè la presència dels mateixos actors polítics en els diversos nivells de govern ha permès generar consensos i relacions de confiança entre els actors polítics estatals i locals. D'aquesta manera, a l'hora de dissenyar el sistema institucional, la capacitat d'entesa s'ha sobreposat als interessos particulars. En aquest cas, aquesta característica no només ens permet entendre la construcció i consolidació del model nòrdic, sinó que també ens permet entendre el funcionament actual del model.

## **El model unitari descentralitzat**

En l'actualitat els ajuntaments nòrdics tenen un paper central a l'hora d'implementar les polítiques de l'estat del benestar, i el model de govern local es caracteritza per municipis amb molt de múscul, és a dir, amb una gran quantitat de competències i funcions assignades, i una capacitat financera en concordança, però amb una autonomia política i espai de maniobra limitat. En quant a les limitacions polítiques, tot i el que s'ha comentat en el primer capítol, hem de tenir present que el model d'estat dels països nòrdics és generalment situat en el grup de països unitaris o fortament centralitzats. Tot i això, és molt més convenient parlar de sistemes unitaris descentralitzats. Aquesta definició pot generar certa confusió ja que normalment associem els conceptes «unitari» i «descentralització» a sistemes molt diferents: els sistemes unitaris al centralisme estatal, i la descentralització als sistemes federals o quasi-federals.

En aquest sentit, els països nòrdics són sistemes unitaris, amb gran capacitat de control per part de les institucions centrals, amb tres nivells de govern: l'estat, els comptats o regions i els municipis. Tot i la subordinació i el control per part del nivell central, degut al paper clau en la prestació de serveis, el govern local nòrdic ocupa una posició de força en les relacions intergovernamentals. Així, tot i ser estats unitaris són uns dels models territorials més descentralitzats ja que compten amb un nivell local amb moltes competències i recursos per executar-les.

El govern local nòrdic també té una gran capacitat d'incidència i negociadora, mitjançant, sobretot, unes poderoses i influents associacions de municipis que tant representen a les mateixes institucions com als treballadors públics municipals. Precisament, la capacitat d'incidir en la presa de decisions per part dels representats del món local –i el fet que aquesta presa de decisions sigui consensual– és una de les característiques del sistema unitari descentralitzat nòrdic. El que alguns autors, com hem vist més enrere, anomenen model consensual de democràcia, es caracteritza per fer participis de decisions a tots els actors afectats, i compartir, dispersar i contenir el poder en comptes de concentrar-lo en unes poques mans.

El sistema unitari descentralitzat és caracteritzat, doncs, per un equilibri entre un control central fort, una autonomia local considerable, i la presa de decisions consensual. D'aquesta manera el govern local és responsable dels serveis públics de benestar en nom de l'estat, però al mateix temps les decisions sobre les polítiques públiques són preses des del nivell estatal i compleixen uns estàndards estatals.

Des d'una perspectiva similar, també es pot classificar el model nòrdic, com el model de govern local nacionalitzat. Aquest concepte, més enllà de l'estructura institucional del terme unitari descentralitzat, fa referència al rol i capacitats dels diferents nivells de govern. Així, en un model de govern local nacionalitzat els municipis disposen d'una important capacitat administrativa i fiscal per implementar i prestar serveis públics, a la vegada que l'estat es preserva la capacitat de control mitjançant legislació, supervisió administrativa i incentius fiscals amb l'objectiu de mantenir estàndards en els serveis i preservar els principis d'universalitat i igualtat.

En un exhaustiu treball, Jefferey M. Sellers i Anders Lidström examinen detalladament els elements que caracteritzen el model de govern local nacionalitzat, distingint entre capacitats locals i elements de supervisió supralocal. En aquest sentit, recordem que el model nòrdic es caracteritza per un nivell elevat d'autogovern local –capacitats– amb control per part de l'estat –supervisió.

D'entre les característiques dels governs locals del model nòrdic volem destacar quatre elements: 1) la protecció constitucional de l'autogovern local; 2) la representació corporativa; 3) el pes polític i administratiu; i 4) la capacitat financera:

La protecció constitucional (1) correspon a la cobertura formal de l'autogovern local. No és una característica única dels països nòrdics, ja que molts altres països inclouen articles d'aquest tipus en els seus textos constitucionals, i de fet, Noruega no inclou aquesta provisió en la seva Constitució tot i garantir l'estatus del govern local mitjançant altres textos i pràctiques. En tot cas, si bé és un element present en moltes constitucions modernes, no apareix en textos constitucionals de països de tradició liberal com el Regne Unit, Irlanda o els EUA. Més important encara, és un element molt rellevant ja que representa una garantia dels drets, estatus i autogovern municipal en cada país.

D'altra banda, la representació corporativa (2) fa referència a la posició i el rol que tenen els representants dels govern locals –mitjançant les associacions de municipis o altres instruments– a l'hora d'influir en la política estatal. Suècia, Dinamarca i Finlàndia tenen associacions fortes que defensen els interessos tant dels governs municipals com dels seus treballadors, que són consultades regularment per part del govern central i amb una gran capacitat d'influència reconeguda i institucionalitzada legalment o constitucional. De nou, Noruega no encaixa del tot en aquesta definició, i tot i que la Kommunenes Sentralforbund, l'Associació Noruega d'autoritats locals i regionals, té un rol similar a la de les altres associacions no gaudeix del mateix grau de reconeixement i d'institucionalització. Recordem que la importància i rol de les associacions de municipis en els països nòrdics s'emmarquen en el model de democràcia consensual. Si comparem aquest element amb la situació en altres països podem observar com és una característica rellevant per al desenvolupament del model nòrdic, no gaire comú en altres països de l'entorn europeu.

De fet, si ens fixem en el cas català podem observar les importants diferències entre els dos models. En aquest sentit, i més important, a Catalunya no existeix una única organització que representi els interessos dels municipis. En tot cas, i en part possiblement degut a aquest fet, les associacions de municipis existents a Catalunya tampoc tenen el rol institucional ni la capacitat d'influència de les seves homologues dels països nòrdics.

Un altre element bàsic de l'autogovern local nòrdic és el pes i la fortalesa administrativa dels governs locals (3). Els municipis nòrdics són el nivell de govern que desenvolupa la major part dels serveis propis de l'estat del benestar, i en aquest àmbit tenen molt més pes que els altres països de l'entorn europeu. Podem comprovar-ho fixant-nos en la quantitat –i qualitat– de competències i funcions que desenvolupen, entre elles serveis públics tan importants com l'educació, la salut o els serveis socials. Uns bons indicadors per copsar realment la fortalesa administrativa i la capacitat dels govern locals com a proveïdors de serveis són dades d'empleats públics –veure taula 3.

**Taula 3. Empleats públics dels governs locals dels països nòrdics, 2007 (%)**

	DINAMARCA	FINLÀNDIA	NORUEGA	SUÈCIA
Empleats públics locals	72%	69%	74%	73%

Font: SELLERS i LIDSTRÖM, «Decentralization, local government and the welfare state».

Les dades d'empleats públics del països nòrdics ens mostren com una part molt rellevant del total de treballadors de l'administració són destinats als municipis –al voltant d'un 70% en tots els casos. Aquesta dada és un bon barem per mostrar-nos la preeminència dels municipis nòrdics en el sistema institucional públic. Encara més, si comparem aquestes dades amb altres casos europeus les diferències arriben a ser del voltant dels cinquanta punts percentuals –veure taula 4.

Un darrer element destacable per entendre el pes dels municipis en el model nòrdic és fixar-nos en la seva capacitat financera (4). Tots quatre casos mostren nivells de despesa superiors al 30% respecte al total de despesa pública. En el cas danès sempre destaquen uns percentatges més elevats ja que els municipis són responsables de transferències com les pensions, el que fa augmentar significativament la despesa pública municipal. Si bé aquests percentatges no són tan elevats com els d'empleats públics, de nou, si els comparem amb altres països europeus podem observar diferències significatives, de l'ordre de vint punts.

El mateix es podria dir de la capacitat recaptatòria dels municipis nòrdics. Per tal de garantir la provisió dels serveis, i que compleixen els estàndards estatals, els ajuntament nòrdics recapten una part molt rellevant dels ingressos públics totals mitjançant, sobretot, impostos propis. A Suècia i Dinamarca els municipis recapten més del 30% dels ingressos públics totals, a Finlàndia el 22% i a Noruega el 20%. En canvi, la resta de països europeus de mitjana no superen el 10% dels ingressos públics –veure taula 8.

Dit això, tot i que el govern local nòrdic disposa d'unes capacitats i autogovern molt extenses, hem de recordar que aquest model es caracteritza també per importants mecanismes de supervisió i control per part de l'estat. D'aquests caldria destacar-ne: 1) la forma de govern; 2) el control politicoadministratiu dels serveis; i 3) el control fiscal.

En primer lloc, com en la majoria de països europeus, els municipis nòrdics tot i gaudir de grans àrees d'autogovern no poden determinar la seva pròpia forma de govern (1), més enllà dels projectes com els «municipis lliures» iniciats en la dècada del 1980 en que a alguns municipis se'ls deixava experimentar amb noves formes d'organització politicoadministrativa.

El model institucional local o la forma en que s'estructuren els governs municipals dels països nòrdics no és, probablement, un element crític per al desenvolupament del model d'estat del benestar, tot i això difereix notablement d'altres models com podrien ser el català i creiem convenient comentar-ne les principals característiques.

En el cas nòrdic, la forma de govern municipal es basa en una marcada divisió entre la gestió política i l'administrativa. El govern s'estructura en comitès, els quals fan les funcions executives i d'administració, i un consell municipal que correspon al ple i té funcions deliberatives i legislatives. El consell crea els comitès i

en designa els membres. Tot i això els comitès hi són representats tots els partits polítics proporcionalment, a partir dels resultats de les eleccions. Entre els comitès, n'hi ha un, el comitè executiu, *primus inter pares*, que s'encarrega de dirigir i coordinar l'administració de l'ajuntament.

D'altra banda, la figura de l'alcalde no existeix tal com nosaltres la coneixem. El líder polític és el president del comitè executiu o del consell, depenent del model. Normalment no té autoritat formal per dirigir l'administració de l'ajuntament ni té el rol polític d'altres alcaldes europeus, com els catalans. En canvi, existeix la figura d'un cap executiu que és l'encarregat de dirigir l'administració local.

De fet, un element diferenciador entre els models nòrdics, i els del sud d'Europa o napoleònics és el rol polític i representatiu dels municipis i els seus alcaldes i regidors. Si bé en el model nòrdic els municipis són competencialment molt forts, el seu rol polític és limitat. En canvi, en el model del sud d'Europa, els alcaldes i regidors tenen un important rol polític i Institucional, però representen unes institucions dèbils. Tot i això, en el cas nòrdic es compensa el rol polític i representatiu dels electes locals a través de les associacions de municipis i a través de partits polítics estatals coordinats en els diversos nivells de govern –estatal i local.

En segon lloc, com ja s'ha comentat, els ajuntaments nòrdics funcionen mitjançant comitès, i hi ha una marcada divisió entre la gestió política i l'administrativa (2). En canvi en el model napoleònic el lideratge politicoadministratiu dels alcaldes és molt més marcat, i aquests tenen capacitat de control tant sobre el ple com sobre les funcions executives. Així, una de les diferències més notables entre el model nòrdic i el model del sud d'Europa, on incloem el català, és el rol polític i representatiu del govern local.

**Taula 4. Capacitats dels governs locals comparades (%)**

	ESTAT ESPANYOL	ALEMANYA	DINAMARCA	ESTAT FRANCÈS	FINLÀNDIA	ITÀLIA	NORUEGA	SUÈCIA	REGNE UNIT
<b>Capacitat politicoinstitucional</b>									
Protecció constitucional de l'autonomia local <sup>1</sup>	A	A	A	B	A	C	C	A	C
Representació i influència corporativa <sup>2</sup>	C	B	A	C	A	C	B	A	B
Empleats públics locals (del total d'empleats públics)	17%	29%	72%	24%	69%	22%	74%	73%	45%
<b>Capacitat financera</b>									
Protecció constitucional de l'autonomia local <sup>1</sup>	12%	17%	44%	15%	34%	10%	32%	31%	22%
Protecció constitucional de l'autonomia local <sup>1</sup>	7%	7%	31%	7%	22%	4%	20%	33%	4%

<sup>1</sup> A: garantia constitucional explícita de l'autoritat local; B: protecció implícita a partir de provisions institucionals respecte als interessos locals; C: cap protecció constitucional

<sup>2</sup> A: rol representatiu institucionalitzat previst constitucionalment o legalment; B: influència forta però no institucionalitzada; C: influència limitada

Font: Adaptació a partir de SELLERS i LIDSTRÖM, «Decentralization, local government and the welfare state».

Malgrat tot, existeixen molts altres condicionants a la prestació dels serveis; un dels més clars són les condicions econòmiques de l'administració prestadora. En aquest sentit, davant d'un mateix tipus de prestació els municipis més rics i més pobres difícilment assoliran els mateixos resultats ni els mateixos nivells de desenvolupament, trencant un dels principis rectors del model d'estat del benestar socialdemòcrata: l'universalisme i la igualtat d'accés als béns i serveis públics. Per això, tot i que als països nòrdics hi ha una forta descentralització fiscal, l'estat es reserva importants poders de control financer.

Així doncs, la supervisió financera (3) és un mecanisme bàsic de control supralocal. Els municipis nòrdics, tot i disposar d'una capacitat financera superior als seus homònims europeus no s'escapen del control estatal de les seves finances, mitjançant, bàsicament, dos mecanismes: les transferències i el control sobre els límits del finançament. Les transferències i subvencions per part de l'estat als governs locals són tant un mecanisme per reduir diferències intermunicipals com per establir cert control sobre les finances locals.

En tots els països nòrdics, les transferències i subvencions estatals continuen sent una part rellevant dels ingressos municipals, entre el 20% i el 40%. A més, en tots els casos, mitjançant diverses fórmules, l'estat conserva la capacitat d'establir límits impositius i de deute.

En suma, el model nòrdic de govern local es caracteritza per situar-se en un punt intermedi entre una elevada descentralització, una gran concentració de competències i recursos en el nivell local, però amb un fort control per part de les institucions centrals per tal d'assegurar, a partir unes polítiques redistributives potents, un estat del benestar universal i igualitari.

## **Particularitats dels països nòrdics**

Fins ara hem parlat del model nòrdic en conjunt, però és obvi que existeixen certes diferències rellevants que defineixen les particularitats de cada país. En primer lloc, com podem observar a la taula 5, trobem diferències notables en el nombre de municipis i la mida d'aquests.

A Suècia i Dinamarca, dos països que han promogut activament l'amalgamació municipal a través de diverses reformes, trobem un mapa caracteritzat per un nombre reduït de municipis de mida gran o mitjana-gran –de mitjana 34.000 habitants en el cas de Suècia i 56.000 en el cas de Dinamarca. El 90% dels municipis danesos tenen més de 20.000 habitants i el 73% dels suecs tenen més de 10.000, i només el 3% i 5% tenen 5.000 o menys habitants, respectivament.

D'altra banda, tot i que Finlàndia i Noruega no han implementat reformes tan profundes, també han reduït el nombre de municipis. En aquests dos casos hi ha més municipis i aquests tendeixen a ser més petits que en el cas de Suècia i Noruega. De mitjana el municipi finlandès té 17.500 habitants i 12.000 el noruec. Però si observem les medianes ens donen una idea de que la mida de la majoria dels municipis és molt més petita. De fet, el 57% dels municipis finlandesos tenen menys de 5.000 habitants, i el 53% en el cas de Noruega. En tots els casos, el nombre actual de municipis i regions és resultat d'anys de reformes amb l'objectiu de crear entitats capaces de garantir la prestació d'una gran quantitat de serveis públics iguals a tot el país.

Si bé tots els països nòrdics han implementat reformes del model de govern local, la profunditat i implicacions d'aquestes reformes varia de país en país, i és molt rellevant fer-hi una aproximació individual a cada cas per veure les causes i conseqüències d'aquestes, i analitzar-ne el resultat actual.



**Taula 5. Nombre i mida dels municipis dels països nòrdics**

	DINAMARCA	FINLÀNDIA	NORUEGA	SUÈCIA
Població total	5.707.251	5.487.308	5.213.985	9.851.017
Municipis	<i>kommuner</i>	<i>kunnat; kommuner</i>	<i>kommuner</i>	<i>kommuner</i>
Número de municipis	98	313	428	290
Mitjana d'habitants	58.237	17.531	12.182	33.969
Mediana d'habitants	42.865	6.068	4.705	15.465
Regions	<i>regioner</i>	<i>maakunnat; län</i>	<i>fylker</i>	<i>län</i>
Número de regions	5	19	19	21

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de les associacions de municipis i els instituts d'estadística de cada país. Suècia, Dinamarca i Finlàndia, 2015; Noruega, 2016.

### Dinamarca i Suècia

En les diverses onades de reformes Dinamarca<sup>24</sup> ha reduït el nombre de municipis de més d'un miler fins als 98 d'avui en dia, el que implica una reducció del voltant del 90% dels municipis. En les reformes de la dècada de 1970 es va reforçar l'autogovern local amb noves competències i es va consolidar una base financera per garantir la capacitat dels municipis de prestar els nous serveis i funcions adquirides; així es va establir una transferència genèrica de l'estat cap als municipis i un sistema d'equalització intermunicipal que es va reforçar en una altra reforma al 2007. Tot i això, la reforma més rellevant per als municipis danesos –igual que per als altres països nòrdics– ha sigut la delegació de la capacitat d'establir i recaptar l'impost sobre la renda. D'aquesta manera, els ajuntaments no només es converteixen en un gran prestador de serveis sinó que tenen capacitat de recaptar una part molt important del pressupost públic, tant a nivell local com estatal.<sup>25</sup>

Les reformes també han limitat el rol del nivell regional, que en l'actualitat és manté quasi bé com un agent amb una funció única: la gestió dels serveis sanitaris regionals, que inclouen els hospitals. Les institucions de segon nivell que representaven les regions han passat a ser formalment regions sanitàries.

24 Per aprofundir en el model de govern local danès podeu consultar l'informe del Ministeri d'Economia i Interior del Govern danès *Municipalities and Regions—Tasks and Financing*. Disponible en línia: < [www.english.sim.dk](http://www.english.sim.dk) >

25 Ibidem.

Com en els altres casos, aquestes reformes venien provocades per una política activa d'aprofundiment de l'estat del benestar que implicava la necessitat de crear agències d'implementació capacitades i professionalitzades. D'aquesta manera, si bé el nivell local manté una forta autonomia, es manté la capacitat reguladora central per assegurar que els serveis públics mantenen uns estàndards mínims estatals.

En el cas de les reformes dutes a terme a Dinamarca trobem una particularitat que pot tenir certa importància per a altres processos de canvi com podrien ser el català. L'evolució del model de govern local a Dinamarca, i particularment l'amalgamació, va ser una política defensada explícitament pels representants dels mateixos municipis. El seu objectiu en la reforma era limitar la interferència que exercia el govern central en els assumptes locals mitjançant legislació i control financer; es considerava que el gran nombre de municipis petits era un dels principals obstacles per a l'autonomia local, i un sistema amb els municipis més grans tindria millor capacitat financera i professional, i menys interferències per part del govern central. Si bé, en el cas danès no es va acabar demostrant aquesta lògica, ja que no ha minvat la voluntat de l'Estat d'interferir en els assumptes locals, els arguments esgrimits per l'associació de municipis són rellevants per al debat de les fusions municipals –veurem aquest debat amb més profunditat en el punt «L'etern debat sobre la fusió municipal»<sup>26</sup>.

Precisament, el paper de l'associació de municipis de Dinamarca, Kommunernes Danmark, és una de les altres particularitats més rellevants del model danès. Es tracta d'una organització molt influent; de fet, ja queda palesa la seva influència en les reformes dels anys 1970.<sup>27</sup> L'element més representatiu de la rellevància d'aquesta organització, però, és el sistema de negociacions econòmiques anuals entre el govern central i l'associació de municipis en que s'acorden les transferències i els límits de despesa i recaptació compatibles amb el control macroeconòmic. La lògica rere aquestes negociacions s'emmarca dins del que hem anomenat democràcia consensual, on els actors afectats per certes polítiques tenen capacitat de participar, influir i negociar sobre aquestes decisions.

Així doncs, Dinamarca, com a cas del model nòrdic de govern local, es caracteritza per un equilibri entre l'autogovern local i el control del govern central: d'una banda municipis amb moltes competències, i fortes capacitats recaptatòries i negociadores, però unes regions funcionals i amb molt poc pes polític; de l'altra una forta tradició d'interferència, control i regulació estatal amb l'objectiu d'assegurar els ajuntaments com un gran provisor de serveis amb estàndards nacionals.

---

26 Veure capítol a la pàgina 62

27 L'associació de municipis de Dinamarca va ser un dels propulsors de la fusió municipal durant la reforma de l'administració local dels anys 1970.

Per altra banda, Suècia possiblement és el país més representatiu del model nòrdic, o si més no, el cas més observat. De fet, en molts àmbits marca la tendència entre els seus veïns tot i que a efectes pràctics no presenta diferències molt notables amb Dinamarca. Com els altres casos és un model d'estat unitari descentralitzat amb un poder central fort, un nivell elevat d'autonomia local, i presa de decisions consensual.<sup>28</sup> D'aquesta manera s'estableix un equilibri entre l'autogovern local, mitjançant la prestació dels serveis i la capacitat impositiva, i els serveis estandaritzats a nivell estatal i el control de les institucions estatals, que és on recau la capacitat reguladora.

A partir de les diverses reformes iniciades als anys 1970 passa a tenir del voltant de 2.500 municipis als 290 actuals, el que significa una reducció del nombre de municipis de més del 88%. Igualment, la població mitjana d'aquests municipis passa dels 1.500 habitants als quasi 34.000 d'avui. Estem parlant de que partia d'una situació amb municipis molt petits, o més ben dit, una proporció molt important de municipis petits, comparable al cas de Catalunya.

Com en els altres casos, el govern local suec és converteix en una agència de prestació dels serveis de l'estat del benestar, econòmicament forta, però sota control de l'estat; i com en el cas danès, el nivell regional suec té un rol polític i prestacional molt limitat. Principalment, les tasques de les regions sueques es concentren en la gestió de la salut, el transport col·lectiu i la cultura, tot i que hi ha agències estatals que s'organitzen a nivell regional en àmbits com la policia o les polítiques d'ocupació. En tot cas, el segon nivell a Suècia també és el menys rellevant, i de fet, han aparegut veus que qüestionen la seva continuïtat o en reclamen la modificació.<sup>29</sup>

Si bé en el cas danès l'amalgamació va ser una demanda per part dels representants dels governs locals, a Suècia les fusions van generar certs dubtes sobre els problemes de representativitat democràtica del model. Amb la voluntat de reduir els possibles efectes negatius de la mida dels municipis es van introduir altres tipus de reformes com la descentralització interna de les principals ciutats –Estocolm, Göteborg, Malmö.

Més enllà de certes diferències lògiques, per exemple, en les competències i funcions municipals i regionals o les mides i la quantitat dels municipis, Suècia i Dinamarca comparteixen molts més elements dels

---

28 La presa de decisions consensual es un procés de decisió grupal en que es busca la participació i l'acord del màxim nombre d'agents amb l'objectiu d'assolir una resolució acceptable per la majoria. En el cas dels models de democràcia, Lijphart (veure referència al final de la nota) utilitza el concepte per fer referència als models institucionals que utilitzen procediments de presa de decisions que afavoreixen la participació i representació diversa, i l'assoliment d'acords inclusius. LIJPHART, *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*.

29 BÄCK, JOHANSSON, LARSEN, *El gobierno de las grandes ciudades nórdicas*.

que els diferencien. Ambdós països han dut a terme reformes del model local molt similars, amb fusions que han limitat molt el nombre de municipis originals. Comparteixen un extens ventall de funcions i competències que desenvolupen els municipis, i una corresponent fortalesa organitzativa i financera. En canvi, en tots dos casos el segon nivell de govern –regions– ha perdut molt pes en favor dels mateixos municipis o del govern central.

### **Noruega i Finlàndia**

Tot i que Noruega també inicia un període de reformes en les dècades del 1960 i 1970, és, dels quatre països que estem analitzant el que té un model de govern local menys «nòrdic». El model de govern local noruec es troba en un punt intermedi entre els seus veïns escandinaus i països com Alemanya o Àustria, situats en el model d'estat del benestar continental, i fins i tot comparteix importats elements amb països del model napoleònic.<sup>30</sup>

Amb tot, mitjançant aquestes reformes Noruega redueix el nombre de municipis dels 744 als 443, i s'inicia una contínua descentralització i transferència de competències des del govern central cap als ajuntaments. Tot i això, a partir de la dècada dels 1990 i vistos els escassos resultats i reticències vers les reformes, s'abandona la via de l'amalgamació forçosa i s'adopta una política de fusions voluntàries, al mateix temps que moltes competències retornen el nivell central. Al mateix temps, els municipis veuen incrementada la seva llibertat per determinar la seva estructura administrativa i decidir sobre les formes de gestió dels serveis. En aquest context els municipis prefereixen l'externalització de serveis i la cooperació intermunicipal com a alternativa a la fusió. A partir d'aquí, el model noruec tendeix cap a la cooperació i la gestió indirecta, en comptes de la fusió.

En tot cas, el model noruec de govern local es diferencia dels altres països nòrdics per incorporar elements més característics del model centreeuropeu. En aquest sentit, hi ha més control i supervisió per part de l'Estat central i menys competències i autonomia política que els seus veïns nòrdics. Al contrari que els altres països analitzats, a Noruega no existeix una legislació específica que reguli el govern local ni les seves competències, ni protecció constitucional de l'autogovern local. De fet, hi ha poques competències i funcions exclusives del nivell local i la majoria són responsabilitat compartida entre els municipis i l'Estat, que manté un control més fort sobre els serveis i la capacitat financera local.

En canvi, el model finlandès és particular pel pes de la cooperació municipal a l'hora de gestionar i organitzar el serveis, però com Suècia i Dinamarca compta amb un grau molt elevat d'autogovern local, amb municipis amb moltes funcions i capacitats. A Finlàndia, els canvis van arribar més tard, i arrel de l'aprenentatge

---

30 SELLERS I LIDSTRÖM, *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*.

adquirit<sup>31</sup> en les reformes dels països veïns, entre altres motius, es va decidir no implementar una modificació tan profunda i no es va dur a terme una amalgamació exhaustiva. En canvi, és van voler implementar mesures incrementalistes i més progressives. D'aquesta manera, fins al 2008 Finlàndia tenia 415 municipis, no gaire lluny dels 313 actuals, el que implica una reducció de només el 25%.

Des de la dècada del 1970 i 1980 les reformes d'ajust a Finlàndia han anat destinades a apaivagar els problemes estructurals del sistema municipal, caracteritzat per la mida petita dels municipis i a la manca d'organismes multifuncionals al nivell regional. En una primera onada, es van produir poques fusions i les que es produïen eren voluntàries. A partir del 2005, i degut als escassos èxits aconseguits fins llavors, la preocupació principal va passar a ser la d'assegurar la qualitat dels serveis municipals. S'inicia una reforma de reestructuració municipal a través de la propiciació de les fusions voluntàries i la intensificació de la cooperació intermunicipal.

Aquesta reforma es va planificar a través de la reorganització obligatòria dels serveis públics; els municipis havien de reorganitzar els serveis sanitaris, educatius i socials per tal de garantir-ne la provisió a una quantitat mínima de ciutadans –20.000 en el cas dels serveis socials i de salut i 5.000 per als serveis educatius. Aquestes noves demandes, però, no es van condicionar únicament a la fusió municipal, que continuava sent voluntària, i s'inicia una política activa d'afavoriment de la cooperació intermunicipal, mitjançant institucions de segon nivell i xarxes de cooperació.<sup>32</sup>

Tot i això, encara avui les principals limitacions del model finlandès es troben en l'elevat nombre de municipis petits. Precisament per això, la cooperació intermunicipal i els organismes administratius regionals són tan rellevants. Finlàndia compta amb un complex sistema institucional de segon nivell. Fins el 2010, comptava amb unes institucions de segon nivell, les províncies –*läänit*–, que eren dependents del govern central i s'encarregaven de l'administració d'àmbits com la sanitat, la seguretat i protecció civil, i l'educació, entre d'altres. Aquestes van ser substituïdes per set agències administratives regionals de l'Estat –*Aluehallintovirasto*–, que si bé no formen unitats de divisió territorial, conserven part de les funcions de les anteriors.<sup>33</sup>

---

31 Un factor molt destacable dels països nòrdics és l'experimentació en polítiques públiques. En aquest sentit, els països nòrdics es caracteritzen per recórrer a les polítiques públiques incrementalistes, basades en l'ús d'experiments a baixa escala i costos reduïts que realitzen ajustos incrementals basant-se en l'evidència i validació empírica. LAPUENTE, *El retorno de los chamanes* fa una defensa d'aquest model. De fet, en el nivell local tots el països nòrdics han propiciat activament l'exploració i l'experimentació en les polítiques públiques a partir de projectes com el dels «municipis lliures». També han aparegut laboratoris d'innovació en polítiques públiques en que col·laboren institucions de l'Estat i municipis, com en el cas de Mindlab <[www.mind-lab.dk](http://www.mind-lab.dk)>, la unitat d'innovació danesa participada pels ministeris d'Empresa i creixement, Educació i Ocupació, i el municipi d'Odense.

32 Per saber més sobre les reformes a Finlàndia podeu consultar un resum actualitzat a PEKKA, *The Finnish Municipal Reform*.

33 Les agències administratives regionals estan distribuïdes territorialment i disposen de catorze oficines repartides per diverses ciutats: Finlàndia sud amb tres oficines, Finlàndia sud-oest amb dues oficines, Finlàndia oest i interior amb tres oficines, Finlàndia est amb tres oficines, Finlàndia nord amb una oficina, Lapònia amb una oficina, i El Departament Estatal de les Åland amb una oficina. Tot i

També hi ha quinze «Centres per al desenvolupament econòmic, el transport i el medi ambient» –Elinkeino-Liikenne-ja Yapäristökeskus, ELY, per les sigles en finès– que són responsables de la supervisió i desenvolupament a nivell regional de polítiques estatals d'ocupació, promoció econòmica, indústria, transport i infraestructures, medi ambient, i agricultura i pesca, entre altres.<sup>34</sup> Tant les agències administratives regionals com els centres ELY, són organismes estatals sobre el territori que s'encarreguen d'administrar, implementar i supervisar les polítiques de l'Estat. A més, Finlàndia està dividida en dinou regions –*maakunnat*– que són entitats que s'encarreguen de vehicular la cooperació intermunicipal en àmbits com la planificació regional, el desenvolupament econòmic i l'educació. Igualment, els serveis sanitaris també s'organitzen basant-se en aquestes regions.

Com podem observar, les entitats administratives de segon nivell o regionals, així com els mecanismes i organismes de cooperació intermunicipal són molt més rellevants que en els casos de Suècia i Dinamarca, i el fet que el mapa municipal sigui més fragmentat i amb un nombre més elevat de municipis petits reforça la importància i la necessitat d'aquests instruments. Tanmateix, les reformes de la darrera dècada han propiciat un gran increment d'ens i xarxes de cooperació intermunicipal que, com en el cas de Catalunya, han aixecat crítiques respecte a la poca transparència i qualitat democràtica d'aquests tipus d'institucions, i a la dificultat organitzativa d'un model poc planificat.

Si bé el model noruec és el menys descentralitzat de tots els nòrdics, Finlàndia manté un nivell molt elevat de descentralització, similar a Dinamarca i Suècia. Tot i això, tots dos casos han coincidit a l'hora de no dur a terme reformes tan dràstiques com les que van tenir lloc a Suècia i Dinamarca. En el cas noruec això va ser degut a les reticències i la oposició directa a les polítiques d'amalgamació per part dels actors polítics locals, però a Finlàndia es va tractar d'una decisió política explícita per part dels reformadors. En conseqüència, en tots dos països el mapa municipal continua sent dispers i amb una quantitat considerable de municipis petits. Davant aquesta situació, a l'hora de gestionar i proveir la gran quantitat de serveis que tenen delegats els municipis, Finlàndia i Noruega han preferit propiciar les fusions voluntàries i donar llibertat als municipis per a decidir la forma de gestió dels serveis públics. En tots dos casos els municipis han tendit majoritàriament a buscar solucions en la forma de gestió dels serveis, ja que la fusió genera oposició. Així, la gestió indirecta, particularment en el cas de Noruega, i la cooperació intermunicipal i les entitats de segon nivell en el cas finlandès s'han convertit en els dos mecanismes principals per sobreposar-se als problemes derivats de la fragmentació i la mida del mapa municipal.

---

que prenen el nom d'un àrea geogràfica, no representen unitats de divisió territorial. Són les agències de les que disposa el govern central en el territori responsables de la supervisió i seguiment, així com la gestió de tràmits en àmbits com l'educació, la cultura, el medi ambient, la seguretat, la salut, i la protecció legal i la promoció dels drets fonamentals. Per saber-ne més: <[www.avi.fi/](http://www.avi.fi/)>

34 Per saber-ne més: <[www.ely-keskus.fi/](http://www.ely-keskus.fi/)>

## Competències i funcions

Com ja s'ha comentat, als països nòrdics els governs locals són l'actor governamental que intervé de forma més intensa en la implementació i prestació dels serveis i les polítiques públiques pròpies de l'estat del benestar. Els municipis, a efectes pràctics, són agències prestadores dels serveis públics de l'Estat. En aquest sentit, malgrat les diferències, els municipis nòrdics presten qualitativament i quantitativament molts més serveis que els altres governs locals de l'entorn europeu.

Si bé ja hem comentat per sobre les principals característiques i particularitats de cada cas, en aquest punt volem centrar-nos en les funcions i responsabilitats específiques que tenen els governs locals en cada país –veure taula 6.

A Suècia, els governs locals tenen assignades un seguit de competències obligatòries, però també es preveu el desenvolupament de competències opcionals. Entre les obligatòries n'hi ha de tan rellevants com l'educació –primària i secundària– i els serveis socials, polítiques de gent gran i persones amb discapacitats, i altres com el planejament urbanístic o la protecció mediambiental. Per altra banda, hi ha una delegació genèrica que permet als municipis desenvolupar de manera voluntària totes aquelles funcions i serveis que no són exclusives de l'Estat. Entre aquestes competències opcionals podem trobar la promoció de la cultura, o les polítiques d'habitatge i de desenvolupament econòmic. En el nivell regional, els comptats suecs, s'encarreguen principalment de l'atenció primària, incloent serveis d'odontologia.

A Dinamarca, si bé no trobem àrees competencials voluntàries, tant els municipis com les regions tenen possiblement el llistat més ampli de competències i funcions pròpies, que inclou gran part dels serveis públics més importants de l'estat del benestar. Així, els municipis danesos presten serveis com l'educació primària, els serveis socials i les polítiques d'ocupació o d'habitatge, i les regions s'encarreguen principalment de l'àmbit de la salut, que inclou la gestió hospitalària, i també una part de l'educació secundària. A més, com ja s'ha esmentat, una de les particularitats del model de Dinamarca és que els ajuntaments són responsables de gestionar algunes transferències provinents de l'Estat, la més important de les quals les pensions. Tot i que no és una responsabilitat local pròpia –ja que el govern central les estableix, les regula i en reemborsa el 100%–, les pensions converteixen als municipis danesos, comparativament, en una gran institució en termes de PIB i despesa pública.

El cas finlandès, si bé comparteix amb Suècia i Dinamarca un nivell molt elevat de competències i funcions bàsiques per al desenvolupament de l'estat del benestar transferides als municipis, inclou un rol molt important per a la cooperació intermunicipal a l'hora d'organitzar els serveis. Així doncs, el govern local finlandès s'encarrega d'implementar polítiques d'educació primària i secundària, serveis socials i de salut, entre d'altres, i de manera voluntària les polítiques de desenvolupament econòmic i la gestió cultural i esportiva. Tot i això,

molts dels grans serveis com els hospitals públics, els instituts de secundària o el transport públic depenen de la cooperació intermunicipal a falta de municipis prou grans, i de les administracions de segon nivell.

Finalment, en el cas noruec és més difícil establir un llistat clar de les funcions i competències municipals; molt poques competències poden ser considerades exclusives ja que no existeix legislació pròpia que ho reguli, sinó una diversitat de legislació sectorial que canvia amb freqüència. Tot i això, els municipis disposen d'un gran marge de maniobra per desenvolupar aquelles àrees que no són exclusives d'altres nivells o no tenen prohibides explícitament per llei. A efectes pràctics les competències més importants que presten els governs locals tenen la responsabilitat compartida entre aquests i el govern central.

**Taula 6. Resum de competències municipals i regionals dels països nòrdics**

	<b>DINAMARCA</b>	<b>FINLÀNDIA</b>	<b>NORUEGA*</b>	<b>SUÈCIA</b>
<b>Municipis</b>	Educació primària. Escoles bressol. Serveis socials. Gent gran. Subministrament d'aigua, clavegueram i recollida d'escombraries. Infraestructures i planejament urbanístic. Protecció del medi. Desenvolupament econòmic. Pensions.**	Educació primària i secundària. Escoles bressol. Sanitat (atenció primària i serveis odontològics i especialitats). Serveis socials. Gent gran i persones amb discapacitat. Subministrament d'aigua, clavegueram i recollida d'escombraries. Infraestructures i planejament urbanístic. Cultura i esport. Protecció del medi ambient. Desenvolupament econòmic.	Educació primària. Escoles bressol. Sanitat (atenció primària). Serveis socials. Gent gran i persones amb discapacitat. Subministrament d'aigua, clavegueram i recollida d'escombraries. Infraestructures i planejament urbanístic. Cultura. Protecció del medi.	Educació primària i secundària. Escoles bressol. Serveis socials. Gent gran i persones amb discapacitat. Subministrament d'aigua, clavegueram i recollida d'escombraries. Transport públic. Cultura i esport. Protecció del medi. Protecció civil. Desenvolupament econòmic.
<b>2n nivell</b>	Educació secundària. Sanitat (hospitals). Serveis socials. Persones amb discapacitat.	Educació. Sanitat. Serveis socials (funcions especialitzades). Infraestructures.	Educació secundària. Infraestructures i transport públic regional.	Sanitat (inclou serveis odontològics). Transport públic. Cultura.

\*No hi ha una legislació que estipuli les competències municipals, només legislació específica que canvia amb freqüència.

\*\*Són transferències de l'Estat gestionades a nivell municipal.

**Font:** Elaboració pròpia a partir de bibliografia i dades de les associacions de municipis i regions de cada país.



## Autonomia financera

Els municipis nòrdics, com a proveïdors de gran part dels serveis més importants de l'estat del benestar han de disposar d'una capacitat econòmica en concordança. En aquest sentit, en tots quatre casos entre una tercera part i la meitat de la despesa pública total correspon a l'àmbit local.

Per tal d'assumir aquest nivell de despesa, els municipis han de disposar d'uns ingressos adequats. En els països nòrdics el model ha sigut delegar una part molt rellevant de la funció recaptatòria als municipis, però mantenint un cert control sobre les finances locals. D'aquesta manera, els municipis nòrdics tenen una capacitat recaptatòria que no és comparable a cap altre país de l'entorn—veure taula 4.

**Taula 7. Despeses i ingressos dels governs locals (%)**

	DINAMARCA	FINLÀNDIA	NORUEGA	SUÈCIA
Despesa pública local (del total de despesa pública)	44%	34%	32%	31%
Recaptació local (del total de recaptació)	31%	22%	20%	33%

**Nota:** A l'hora de seleccionar les dades podem trobar diversos càlculs de recaptació i despesa pública local depenent de la font i dels anys analitzats. Davant la dificultat de trobar dades comparables, i per simplificar l'anàlisi i la comparació s'han escollit les dades estandarditzades de Sellers i Lidström.

**Font:** : SELLERS I LIDSTRÖM, *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*.

Així doncs, un dels elements més característics, i potser el més rellevant, de l'autogovern local en els països nòrdics és la capacitat recaptatòria d'aquests; el que alguns autors han definit com la pedra angular de l'autogovern local.<sup>35</sup> Com podem observar a la taula 7 una gran part dels ingressos locals corresponen als impostos propis. Els ajuntaments també tenen capacitat per obtenir ingressos a través de les taxes sobre els serveis, tot i que estan limitades a un percentatge del cost del servei. Malgrat això, la segona font d'ingressos més importants dels ajuntaments són les transferències i les subvencions estatals. Aquests dos mecanismes, com ja s'ha comentat prèviament, tenen dues finalitats. En primer lloc, i més important, tenen

35 BLOM-HANSSSEN i HEEAGER, *Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State*.

l'objectiu de reduir les diferències econòmiques, és tracta doncs d'un mecanisme de redistribució territorial entre municipis. A l'hora són mecanismes de supervisió, ja que asseguren el control sobre una part important de les finances públiques, sobretot mitjançant les subvencions finalistes.

Les dades sobre les fonts d'ingressos municipals, però, per si soles no ens diuen gaire cosa, més enllà de la preeminència dels impostos propis respecte a les altres fonts. De fet, comparativament, l'estructura d'ingressos no és massa diferent a altres casos com podria ser el cas de Catalunya.<sup>36</sup> Ara bé, si tenim en compte el pes de la recaptació pública total queda palès el salt quantitatiu: fins a una quarta part del pressupost públic total dels països nòrdics prové dels impostos municipals. La importància del pes dels municipis en la recaptació no només queda reflectit en la quantitat, sinó també en la rellevància dels impostos que gestionen els ens locals, com per exemple l'impost sobre la renda.

**Taula 8. Fonts d'ingressos municipals (%)**

	DINAMARCA	FINLÀNDIA	NORUEGA	SUÈCIA
Impostos propis	57%	45%	43%	68%
Subvencions i transferències	24%	18%	38%	16%
Taxes	17%	26%	14%	7%
Altres*	2%	11%	5%	9%

\* Inclou préstecs.

**Font:** Elaboració pròpia a partir de les dades de les Associacions de municipis i els instituts d'estadística de cada país. Suècia, Dinamarca i Finlàndia, 2015; Noruega, 2016.

En tots els casos l'impost sobre la renda<sup>37</sup> és la contribució més important dels ingressos locals.

Tot i que és l'impost més destacat, els municipis nòrdics també recaptin altres tipus de contribucions rellevants, com l'impost de patrimoni o el de societats. A Suècia, Dinamarca i Finlàndia els municipis tenen

<sup>36</sup> Veure *Competències i capacitat financera municipal a Catalunya*.

<sup>37</sup> Per saber més sobre el model impositiu als països nòrdics podeu consultar *Taxation trends in the European Union*. Disponible en línia: <[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)>

llibertat per establir els nivells impositius. En tots tres casos la fixació del tipus és una decisió que s'adopta anualment en el sí del consell municipal. Tot i el dret reconegut d'establir els impostos, normalment l'estat estableix mecanismes per a limitar o controlar els nivells impositius.

En alguns casos, com a Suècia, es condiona l'establiment de tipus impositius alts a les subvencions estatals. A Dinamarca en canvi, l'Estat situa uns límits que s'acorden anualment amb els representants dels municipis. A Noruega, l'impost sobre la renda, tot i que es recapta localment, està limitat per l'Estat i és igual per a tots els municipis. En aquest sentit, els límits i controls sobre els impostos locals, juntament amb restriccions a l'endeutament, són altres mecanismes de supervisió supralocal.

## **Conclusions**

El model de govern local nòrdic, malgrat les diferències normals entre països, es caracteritza per la posició central del municipi com a agent prestador de gran part dels serveis públics més importants de l'estat del benestar; un estat del benestar, el socialdemòcrata, dels més, sinó el més desenvolupat, en termes d'eficiència i equitat, del món.

Aquesta posició central, però, ve determinada i condicionada per un important control per part de l'estat, principalment amb l'objectiu d'assegurar els principis d'universalitat i igualtat en la provisió i recepció d'aquests béns i serveis per part de la ciutadania. L'estat conserva la capacitat legislativa i reguladora de tots els serveis que presten els municipis, com també estableix mecanismes de supervisió sobre el desenvolupament de les activitats municipals i control sobre la qualitat dels serveis. Igualment, per assegurar-ne la provisió universal i igualitària, l'estat té capacitat supervisora sobre les finances locals i estableix mecanismes redistributius, mitjançant transferències i subvencions.

Dit això, els municipis nòrdics disposen d'una sòlida i forta estructura administrativa i financera per fer front a la gran quantitat de funcions que han d'exercir. Són els governs locals amb una proporció d'empleats públics més gran d'Europa, i els que generen més ingressos i despeses respecte al total estatal. En aquesta mateixa direcció, els municipis d'aquests països també gaudeixen d'un nivell d'autogovern molt elevat, que es tradueix en una capacitat impositiva i recaptatòria allunyada de la que tenen la resta d'estats europeus.

També és destacable el paper de les associacions de municipis. Tots els països nòrdics disposen d'unes associacions amb un fort poder d'influència, en la majoria dels casos institucionalitzada. Tots els municipis i empleats públics municipals són membres d'aquestes associacions fet que les converteix en la veu legitimada per a representar els interessos municipals. La capacitat negociadora dels municipis és un

element clau per entendre el funcionament institucional, ja que si bé els ens locals són agències prestadores dels serveis regulats a nivell estatal, tenen capacitat d'influir en totes aquelles decisions que els afecti.

El model nòrdic, més enllà dels seus avantatges i inconvenients, és una aposta clara per la gestió pública propera als ciutadans, un equilibri entre els principis de subsidiarietat i els d'universalitat i igualtat entre els ciutadans a l'hora de percebre serveis i béns públics. És un model que requereix d'un sistema institucional amb uns municipis capacitats tant econòmicament com funcional. Per aquest motiu, o bé els municipis són grans o bé tendeixen a cooperar entre ells per a la prestació del serveis. També ha de ser un sistema democràtic basat en la presa de decisions consensual, que ha de comptar amb grans dosis de generositat per part dels actors polítics i institucionals nacionals, i de capacitat d'influència per part dels actors municipals.





4



# EL GOVERN LOCAL A CATALUNYA

---

Catalunya és un país eminentment municipalista;<sup>38</sup> una densa xarxa de 948 municipis vertebrava territorialment el país i els seus càrrecs electes en representen la població i les institucions. A més, existeix un forta identificació amb el territori, el municipi o la comarca, que determina i condiciona el mapa i el sistema institucional. Tot i això, hem de tenir en compte que el model de govern local a Catalunya està fonamentat en municipis amb importants limitacions funcionals i organitzatives, i un sistema d'instruments i institucions de suport i cooperació intermunicipal complex i desordenat. La reforma del model de govern, tot i que sempre sobrevola l'agenda política, mai ha trobat el moment ni les condicions necessàries per tirar endavant. A més a més, hem de tenir en compte que aquest model ve determinat pel joc politicoinstitucional i el marc legislatiu espanyol. Els canvis que s'han volgut fer fins ara, o bé provenen de les institucions estatals –com el darrer intent de reforma, la LRSAL<sup>39</sup>, a principis del 2014–, o bé són limitades a les competències pròpies d'una comunitat autònoma.

---

38 Per a aprofundir en el model de govern local a Catalunya, la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals compta amb diversos projectes de recerca i el fons de dades més complet en aquest àmbit. Projectes: Observatori del Govern Local, Panel de Polítiques Públiques Locals, enquesta sobre Consells Comarcals i el Banc de Bones Pràctiques, entre d'altres. Tota la informació disponible en línia: <[www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)>

39 Veure nota 2, pàgina 10.

La complexitat del model ens ha portat a simplificar la presentació que aquí en fem. Entenent que al lector d'aquest estudi no li és desconeguda la matèria que es tracta aquí i amb la voluntat comparativa que té d'aquest estudi, hem intentat resumir el model en aquelles característiques bàsiques que ens permeten contrastar-lo amb el model dels països nòrdics. També som conscients que hi ha particularitats rellevants, sobretot en el cas de les ciutats més grans, i molt especialment en el cas de Barcelona, que s'escapen de la definició genèrica que aquí fem del model català. Incloure les excepcions i les especificitats no ajudarien a fer comparatiu el model.

Així doncs, el mapa municipal català és caracteritzat per una alta fragmentació, a més d'una distribució molt desigual, tant en termes territorials, demogràfics com socioeconòmics. En primer lloc, Catalunya presenta una fragmentació territorial molt elevada, pròpia dels models del sud d'Europa. Com es pot comprovar a la Taula 9, tot i que els països nòrdics i Catalunya comparteixen uns nivells similars de població –entre 5 i 10 milions d'habitants–, el nombre de municipis és molt diferent, i Catalunya més que dobla Noruega, el país nòrdic amb més municipis, i en té quasi deu vegades més que Dinamarca.

Igualment, podem observar aquesta mateixa fragmentació en el nombre de regions o entitats supralocals; en el cas de Catalunya, en primer lloc, comptem amb més d'un tipus d'institució de segon nivell: les diputacions provincials i els consells comarcals, així com les vegueries en un futur. Si sumem el nombre d'aquestes institucions, més que doblen els països nòrdics amb més regions –Suècia, Finlàndia i Noruega– i són quasi deu vegades més que Dinamarca, tal com es pot comprovar a la taula 9. En qualsevol cas, tot i que la comparació entre els nivells administratius intermedis a Catalunya i als països nòrdics no és acurada ja que responen a lògiques i funcionalitats diferents, ens permet veure com la fragmentació territorial a Catalunya és més complexa i heterogènia que als països nòrdics.

També trobem diferències rellevants en els tipus d'associacions de municipis. Com ja hem comentat, les associacions de municipis als països nòrdics tenen una capacitat d'influència reconeguda i institucionalitzada. En canvi, a Catalunya, no existeix una única associació<sup>40</sup> ni aquestes gaudeixen del paper i posició de les nòrdiques.

A part del nombre absolut de municipis, la mida d'aquesta també presenta diferències considerables. Catalunya és un país de municipis petits, fins i tot podríem parlar de micropobles. Com podem observar a

---

40 A Catalunya hi conviuen l'Associació Catalana de Municipis (ACM) i la Federació de Municipis de Catalunya (FMC). L'ACM compta amb 1.003 entitats associades entre els quals 921 ajuntaments, i tots els consells comarcals i les diputacions. La FMC té 667 entitats adherides, entre les quals 622 ajuntaments, 35 consells comarcals i les 4 diputacions. Totes dues són entitats de representació del ens locals en diversos òrgans de participació intergovernamental i ofereixen serveis als seus associats, principalment formació i assessorament a electes i treballadors públics.



la taula 9, la mitjana d'habitants dels municipis catalans és de 8.000 habitants. A primer cop d'ull ens pot semblar un nombre no massa petit, però si ho comparem amb els països nòrdics, les diferències són molt rellevants. D'aquesta manera, els municipis catalans tenen de mitjana 4.300 habitants menys que els noruecs, 9.600 menys que els finlandesos, 26.000 menys que els suecs, i 50.300 menys que els danesos.

### Taula 9. Municipis i regions comparats dels països nòrdics i Catalunya

	CATALUNYA	DINAMARCA	FINLÀNDIA	NORUEGA	SUÈCIA
Població total	7.508.080	5.707.251	5.487.308	5.213.985	9.851.017
Nombre de municipis	948	98	313	428	290
Mitjana habitants	7.920	58.237	17.531	12.182	33.969
Nombre de regions	4; 42*	5	19	19	21

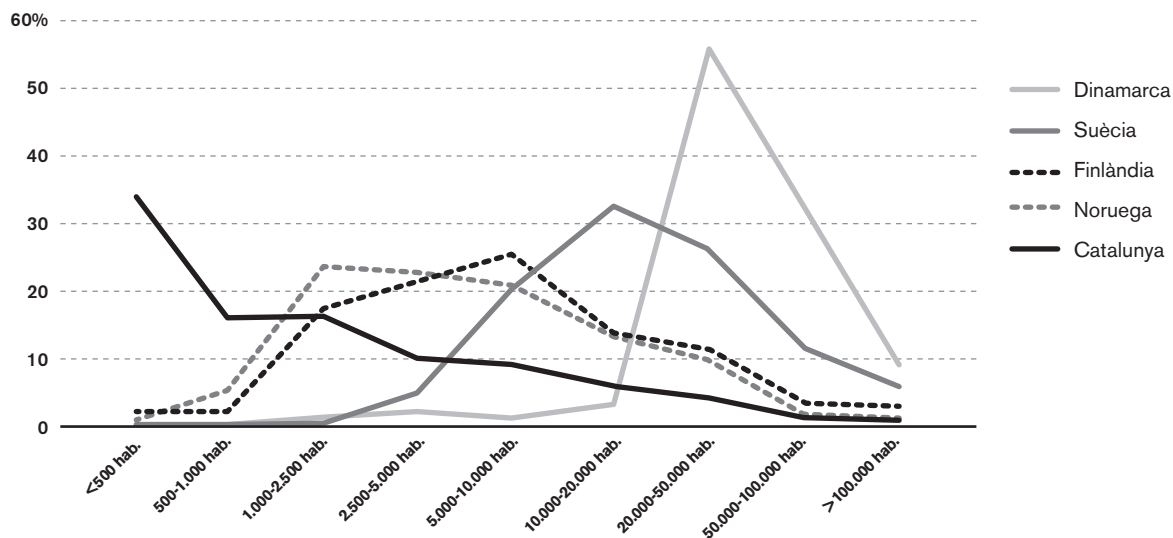
\*4 Províncies i 41 comarques més el Conselh Generau d'Aran.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de les Associacions de municipis i els instituts d'estadística de cada país. Catalunya: INE, 2015; Suècia, Dinamarca i Finlàndia, 2015; Noruega, 2016.

Si bé la fragmentació del mapa municipal és un element característic del municipalisme català i una important diferència amb el model nòrdic, un altre element distintiu és el desequilibri del mapa municipal català. Catalunya és un país amb una distribució territorial molt desigual. Una gran part dels habitants es concentra en uns pocs nuclis de població, principalment a la costa i al voltant de les quatre capitals de província, mentre que una gran majoria de municipis concentren un nivell molt baix d'habitants.

Com podem veure al gràfic 1 la distribució del mapa municipal és molt diferent a Catalunya i als països nòrdics. Suècia i Dinamarca mostren una alta concentració de municipis mitjans i grans, Finlàndia i Noruega presenten una distribució més concentrada en els municipis mitjans, i Catalunya destaca per una concentració en els municipis petits.

**Gràfic 1. Proporció de municipis segons tram de població entre els països nòrdics i Catalunya**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de les associacions de municipis i els instituts d'estadística de cada país.

Catalunya: INE, 2015; Suècia, Dinamarca i Finlàndia, 2015; Noruega, 2016.

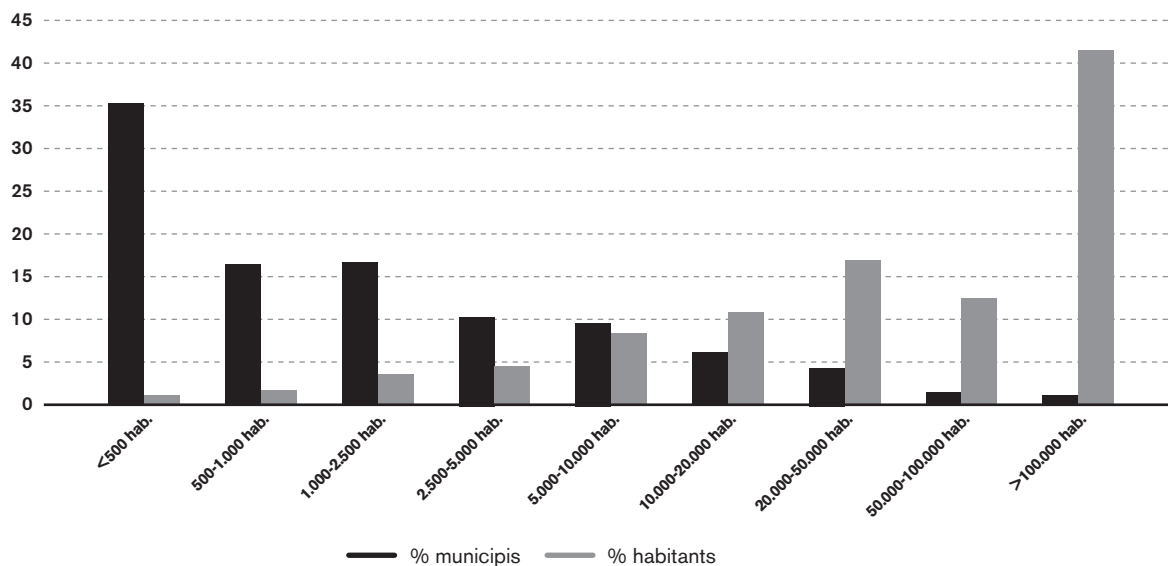
A la taula 10 podem observar amb dades aquestes diferències en la distribució. A Catalunya una majoria dels municipis són de mida petita: el 68% tenen menys de 2.500 habitants, dels quals més de la meitat –el 52%– tenen menys de 500 habitants. De nou, si ho comparem amb el mapa municipal dels països nòrdics ens trobem una distribució molt diferent.

A Suècia més de la meitat dels municipis –58%– tenen entre 10.000 i 50.000 habitants. Aquest percentatge augmenta al 79% si incloem els municipis més grans de 5.000 habitants. En canvi, els menors de 5.000 persones només representen el 5%, i només hi ha un municipi amb menys de 2.500 habitants. A Dinamarca el 86% dels municipis tenen entre 20.000 i 100.000 habitants, de fet el tram poblacional de 20.000 a 50.000 ja representa més de la meitat del total de municipis. Només tres municipis tenen menys de 5.000 persones. Si bé Finlàndia i Noruega presenten una menor concentració de municipis grans, la presència de municipis petits o molt petits no és tan rellevant com a Catalunya. Només entre el 5% i el 6% dels municipis tenen menys de 1.000 habitants.

Tot i aquesta preponderància dels municipis petits o molt petits, com ja s'ha comentat anteriorment, el mapa municipal català està distribuït de forma molt desigual. Una gran part de la població catalana, més d'un 40%, es concentra en les 10 ciutats més grans –43% si tenim en compte tots els municipis de l'àrea metropolitana–, el 21% només a la ciutat de Barcelona. En canvi, a les poblacions més petites, que representen el 68% dels municipis, només concentren el 6% de la població.

Al gràfic 2 podem observar una relació inversa entre el nombre de municipis i el pes poblacional que representen, amb una gran concentració d'habitants en un percentatge petit de ciutats mitjanes i grans, i una gran proporció de pobles petits o molt petits.

**Gràfic 2. Diferències entre municipis per tram de població i pes poblacional. Catalunya, 2015 (%)**



Font: INE.

En canvi als països nòrdics la distribució tendeix a ser menys desigual; la menor concentració de municipis petits o molts petits, i la predominança de municipis mitjans i grans fa que la distribució poblacional sigui més homogènia: pocs –o cap– municipis petits que corresponen a un percentatge molt petit de la població,

**Taula 10. Municipis i habitants comparats entre els països nòrdics i Catalunya**

	CATALUNYA				DINAMARCA				FINLÀNDIA			
	Municipis		Habitants		Municipis		Habitants		Municipis		Habitants	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
<500 hab.	332	35,1	82.257	1,1	-	-	-	-	6	1,9	1.975	0,04
500-1.000 hab.	155	16,3	111.692	1,5	-	-	-	-	8	2,6	6.394	0,1
1.000-2.500 hab.	156	16,5	256.052	3,4	1	1,0	1.817	0,03	54	17,3	101.286	1,8
2.500-5.000 hab.	96	10,1	332.115	4,4	2	2,0	7.000	0,1	66	21,1	241.653	4,4
5.000-10.000 hab.	88	9,3	618.143	8,2	1	1,0	6.290	0,1	80	25,6	578.603	10,5
10.000-20.000 hab.	57	6,0	808.282	10,8	3	3,1	42.108	0,7	44	14,1	645.929	11,8
20.000-50.000 hab.	41	4,3	1.258.869	16,8	54	55,1	1.928.980	33,8	35	11,2	1.079.595	19,7
50.000-100.000 hab.	13	1,4	930.480	12,4	30	30,6	2.057.585	36,0	11	3,5	741.479	13,5
>100.000 hab.	10	1,1	1.505.661	41,4	7	7,1	1.663.471	29,1	9	2,9	1.462.186	26,6
<b>Capital</b>	Barcelona		1.604.555	21,4	Copenhagen		591.572	10,4	Hèlsinki		628.208	11,4
<b>Total</b>	948	100	7.508.080	100	98	100	5.707.251	100	313	100	5.487.308	100

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de les associacions de municipis i els instituts d'estadística de cada país.

Catalunya: INE, 2015; Suècia, Dinamarca i Finlàndia, 2015; Noruega, 2016.

i una gran majoria de ciutats mitjanes i grans que concentren homogèniament la majoria de la població, sense grans concentracions en molt poques o una sola ciutat.

Així doncs la fragmentació i desequilibri del mapa municipal són dos elements característics del model de govern local català, i que de fet comparteix amb altres països del sud d'Europa o de tradició napoleònica. I de fet, són diferències claus amb el model nòrdic de govern local.

Aquesta fragmentació municipal té implicacions rellevants més enllà de l'organització territorial. De fet, l'alta dispersió i la gran quantitat de municipis petits sovint són vistos com entrebancs per al desenvolupament i prestació dels serveis públics i en l'origen del mal funcionament de la hisenda pública. I de fet, és a partir d'aquests arguments que s'han basat les reformes d'amalgamació que s'han produït a Europa.

	NORUEGA				SUÈCIA			
	Municipis		Habitants		Municipis		Habitants	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
<500 hab.	4	0,9	1.528	0,03	-	-	-	-
500-1.000 hab.	23	5,4	18.543	0,4	-	-	-	-
1.000-2.500 hab.	101	23,6	171.776	3,3	1	0,3	2.453	0,02
2.500-5.000 hab.	97	22,7	346.884	6,7	14	4,8	51.810	0,5
5.000-10.000 hab.	89	20,8	614.950	11,8	61	21,0	468.591	4,8
10.000-20.000 hab.	58	13,6	822.100	15,8	93	32,1	1.290.316	13,1
20.000-50.000 hab.	41	9,6	1.204.723	23,1	74	25,5	2.330.799	23,7
50.000-100.000 hab.	10	2,3	655.355	12,6	32	11,0	2.298.529	23,3
>100.000 hab.	5	1,2	719.736	13,8	15	5,2	2.485.003	25,2
<b>Capital</b>	Oslo		658.390	12,6	Estocolm		923.516	9,4
<b>Total</b>	428	100	5.213.985	100	290	100	9.851.017	100

Tal com s'ha explicat en el capítol anterior, els països nòrdics van ser pioners a l'hora de reformar el seu mapa municipal, amb menys nuclis més densament poblats, per tant un mapa menys fragmentat i més homogeni. Aquestes reformes que inclouen processos de fusió municipal –tant voluntaris com obligatoris–, de fet, no són úniques dels països nòrdics, sinó que són una tendència a nivell Europeu –Regne Unit, Bèlgica, Grècia o Itàlia. En canvi Catalunya sembla anar més en la direcció de la segregació que no pas de la fusió.

Des de 1983 s'han creat catorze municipis nous a Catalunya, el darrer el 2015 quan Medinyà es va independitzar de Sant Julià de Ramis. De fet, en el moment d'elaboració d'aquest treball existeixen altres processos de segregació en marxa, com la segregació de Bellaterra de Cerdanyola del Vallès o de Comaruga del Vendrell.

Malgrat això, a Catalunya han sorgit diversos projectes de reducció del nombre de municipis, amb límits poblacionals molt diversos. D'aquests, «l'informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya», més conegut com «Informe Roca», és el més recent: proposava una reducció de fins a 758 municipis, mitjançant la fusió dels municipis més petits de 250 habitants i propiciant la col·laboració dels menors de 1.000 en la prestació de certs serveis. Tot i això, cap d'aquests projectes ha vist la llum, sobretot degut a la forta oposició del món local i la manca d'acord polític. En l'actualitat, la legislació preveu límits a la segregació dels municipis, establint mínims poblacionals per a municipis de nova creació. Igualment, la LRSAL preveia mecanismes de foment de les fusions municipals.

Si bé la fragmentació del mapa municipal és una característica rellevant del model de govern local a Catalunya, també podem trobar altres particularitats i diferències importants amb el model nòrdic. Com en el capítol anterior, volem fixar-nos en elements com les competències atribuïdes als municipis i la capacitat financera d'aquests.

## **Competències i capacitat financera municipal a Catalunya**

En primer lloc, com ja s'ha esmentat anteriorment, una important diferència entre els governs locals a Catalunya i els nòrdics és la forma de govern. En el model del sud d'Europa el municipi i els representants municipals tenen un marcat rol polític i representatiu, tot i que són institucions dèbils. Per un costat, la gran quantitat de municipis creen una densa xarxa institucional que vertebrava el territori i el representa, tant socialment com política. D'aquesta manera, l'ajuntament i els seus representats es converteixen en portaveus i mediadors entre realitats socials, administratives i polítiques, així com entre el centre polític i la perifèria. Per l'altre, a diferència del govern nòrdic liderat per comitès, amb una marcada divisió politicoadministrativa i una predominança del lideratge executiu per sobre del polític, als països del sud d'Europa el govern municipal es basa en un lideratge polític fort de l'alcalde.

De fet, el rol polític dels municipis a Catalunya, en contraposició al dels nòrdics, té sentit si tenim en compte les seves diferents capacitats. Els municipis catalans són institucions dèbils, en termes funcionals i operatius, en comparació amb els del nord d'Europa, per tant té més sentit el lideratge executiu i el focus en la gestió en el govern local nòrdic, i en canvi al sud d'Europa el focus se situa en la representativitat i el lideratge polític.

A Catalunya l'autogovern i les competències municipals vénen determinades per la Constitució espanyola, l'Estatut de Catalunya, la legislació específica del règim local –LRBRL i TRLMRLC–, així com per diverses lleis sectorials en àmbits com l'educació, l'urbanisme, el medi ambient, l'habitatge, la cultura o la seguretat. Com

en el cas de Suècia, Dinamarca i Finlàndia, l'autogovern local està previst constitucionalment, i la legislació dota de funcions i competències als municipis. Si bé l'objectiu d'aquest treball no és fer una anàlisi jurídic de la legislació que regula el govern local, sí que ens interessa veure com afecta aquesta al comportament i desenvolupament dels serveis i funcions municipals, per així comparar-ho amb el model competencial nòrdic.

Els governs locals a casa nostra també són un pilar bàsic de la prestació dels serveis propis de l'estat del benestar, però si comparem qualitativament i quantitativament les capacitats i l'autogovern dels municipis catalans amb els nòrdics, trobem diferències molt rellevants.

Els àmbits sobre els quals el municipi pot actuar els estableix la legislació, tot i que aquesta deixa un marge ampli per a decidir la forma de gestió i prestació dels serveis. Així mateix, la legislació preveu que els serveis els puguin prestar els municipis per si mateixos o en col·laboració amb altres ens. De fet, l'alta fragmentació i heterogeneïtat pròpia del mapa municipal de l'Estat espanyol, així com el finançament insuficient que veurem més endavant, han propiciat uns governs locals dependents dels altres nivells de govern i ha propiciat una diversitat de solucions a l'hora de prestar els serveis com són la cooperació intermunicipal o la gestió indirecta.

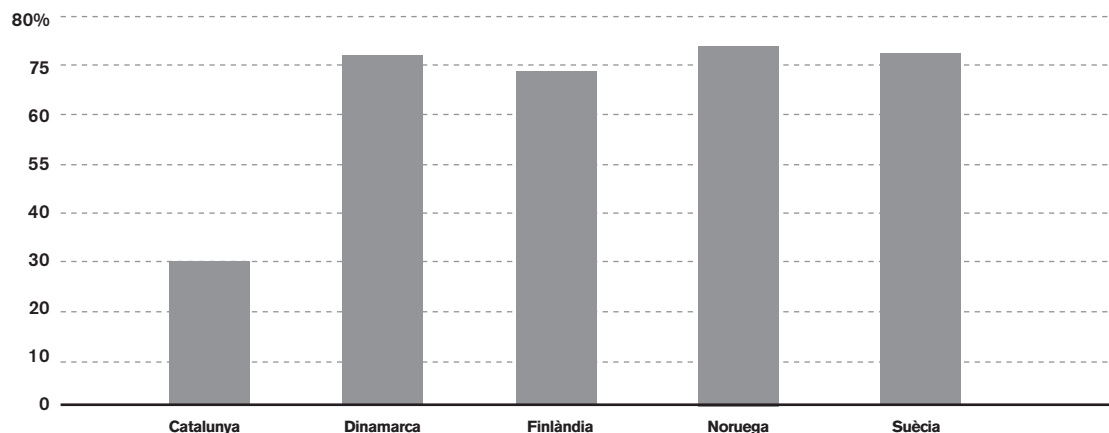
La legislació vigent també determina les àrees sobre les quals els municipis poden exercir les seves competències i estableix aquelles que els hi són pròpies, obligatòries –per tram poblacional– i les que els hi poden ser delegades per altres nivells de govern. D'entre les competències que desenvolupen com a pròpies s'hi troben els subministraments bàsics, l'enllumenat, el tractament i recollida de residus, la protecció civil i ambiental, la promoció de la cultura i l'esport, així com la gestió dels equipaments, la seguretat local, el planejament urbanístic, les polítiques d'habitatge o els serveis socials bàsics. No obstant, sovint els municipis presten altres serveis que no els hi són propis o obligatoris, ja sigui perquè s'ha delegat des d'una altra administració i bé perquè es considera un àmbit d'interès per el municipi; entre aquests, els més rellevants són serveis de l'àmbit de la salut pública, els serveis socials especialitzats o àmbits educatius, entre els quals els més habituals són les escoles bressol o les escoles d'art i de música.

Igualment, tot i els límits poblacionals, hi ha una tendència clara dels municipis de sobrepassar el lílindar prestacional, de forma que acaben prestant serveis que no els corresponen per població. En aquest sentit, a Catalunya ens trobem amb un escenari competencial força complex, on sovint els municipis presten més serveis dels que els corresponen tot i les mancances pressupostàries o organitzatives. Les motivacions per a aquesta sobreprestació poden ser de diversa naturalesa. D'una banda, per la voluntat política derivada de la pressió ciutadana pròpia d'un procés electoral competitiu, que pot acabar generant un dinàmica inflacionària en la provisió de béns i serveis. Aquesta dinàmica inflacionària també es pot generar per una lògica de competència entre municipis. D'altra banda, la sobreprestació també deriva de les obligacions generades per les diverses normes sectorials i per la participació en ens de cooperació.

Comparativament, els municipis catalans són institucions amb poc múscul. Els recursos disponibles de les administracions locals és precisament una de les grans diferències entre els dos models, i on el model català surt clarament perjudicat. En els darrers anys s'ha incrementat la situació precària dels ajuntaments catalans que es troben molt limitats per, entre altres mesures, una fiscalització agressiva de les seves activitats per part de l'Estat, un accés precari al finançament agreujat per un elevat deute, contret durant els anys de bonança econòmica i el boom de la construcció, que ha portat a la pràctica intervenció de les finances municipals per part de l'Estat, i per unes restriccions severes a la contractació de personal.

Al contrari dels municipis nòrdics, els empleats públics municipals només representen un terç del total de treballadors públics. Com es pot observar al gràfic 3 la diferència del pes entre Catalunya i els països nòrdics és del voltant de quaranta punts percentuals. Les dades de la hisenda pública local també ens donen informació en el mateix sentit: els municipis catalans són entitats dèbils en comparació amb els altres nivells de govern o en comparació amb els municipis nòrdics.

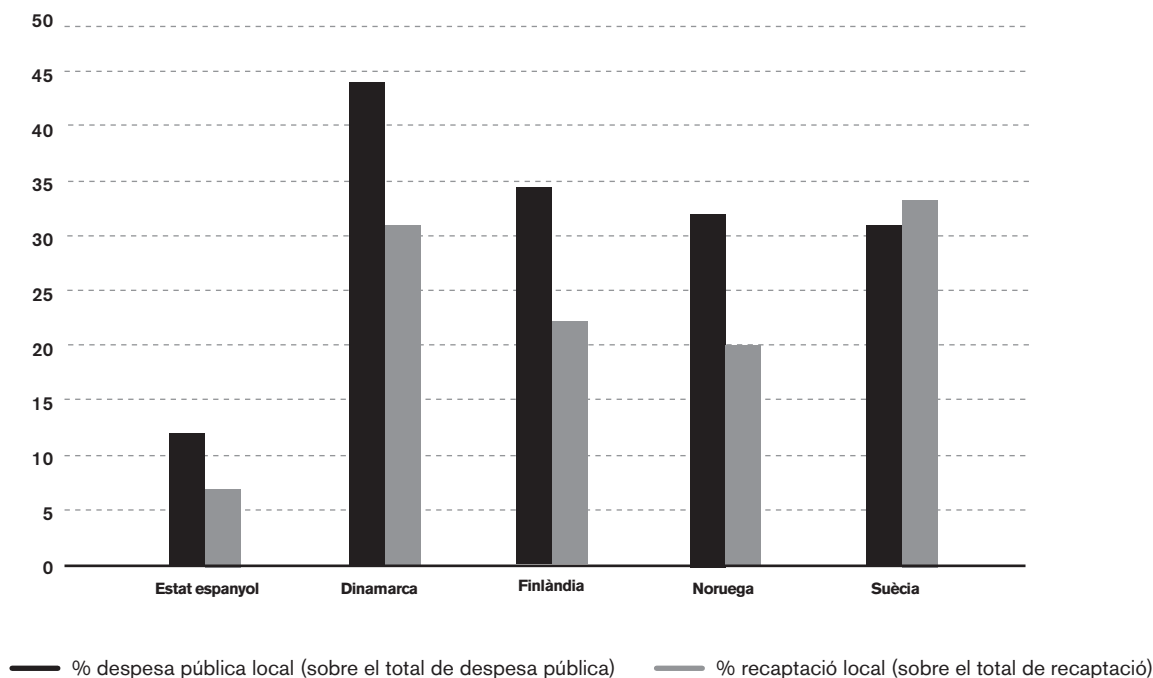
**Gràfic 3. Proporció d'empleats públics municipals respecte al total d'empleats públics entre els països nòrdics i Catalunya (%)**



**Font:** Catalunya: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, 2016; Suècia, Dinamarca, Finlàndia i Noruega: SELLERS i LIDSTRÖM, «Decentralization, local government, and the welfare state».



**Gràfic 4. Comparativa despeses i ingressos dels governs locals entre els països nòrdics i l'Estat espanyol (%)**



Font: SELLERS i LIDSTRÖM, «Decentralization, local government, and the welfare state».

Tot i això, la informació sobre les fonts de finançament del pressupost dels governs locals no revelen diferències tan importants. En el cas de Catalunya, els ingressos municipals s'obtenen principalment per cinc vies: les transferències i subvencions incondicionades; les subvencions finalistes; els impostos propis; les taxes i preus públics; i les contribucions especials. Si bé la comparació és difícil, donades les diferències temporals de les dades disponibles, podem observar en la tendència d'aquests països que en tots els casos els impostos són la font bàsica de finançament, però seguida de les transferències i subvencions de l'Estat. Si bé és cert que el pes d'aquestes darreres és molt més important a Noruega i Catalunya, hem de recordar que també són mecanismes molt importants en els altres casos.

**Taula 11. Fonts d'ingressos municipals dels països nòrdics comparades amb Catalunya (%)**

	CATALUNYA	DINAMARCA	FINLÀNDIA	NORUEGA	SUÈCIA
Impostos	44%	57%	45%	43%	68%
Subvencions i transferències	31%	24%	18%	38%	16%
Taxes	16%	17%	26%	14%	7%
Altres	9%	2%	11%	5%	9%

**Font:** Elaboració pròpia a partir de bibliografia i dades de les associacions de municipis i regions de cada país. Catalunya: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, 2015; Finlàndia, 2012; Dinamarca i Noruega, 2008; i Suècia, 2006.

Aquestes similituds, però, no ens deixen interpretar, de fet, les grans diferències en les capacitats econòmiques de cada cas. Com ja hem vist, els percentatges sobre el total nacional, tant en despesa com en recaptació, són molt més grans en els països nòrdics que a Catalunya. En aquest sentit també és molt aclaridor veure la capacitat recaptatòria d'uns i d'altres, un element clau en l'autogovern de tota entitat política. Com s'ha comentat anteriorment, en el model nòrdic hi ha elements clau per entendre la seva posició central en el sistema institucional, i és la seva capacitat recaptatòria i impositiva; una part important dels tributs més rellevants són establerts i recaptats a nivell municipal. En contrast, a Catalunya els impostos –IBI, IAE, IVTM, IIVTNU i ICIO–,<sup>41</sup> no són tan rellevants, no generen tants ingressos, i en alguns casos, han acabat generant o propiciant polítiques que es troben en l'arrel dels problemes econòmics i de finançament d'aquests darrers anys.

## **Instruments de cooperació i institucions de segon nivell**

Degut a la fragmentació del mapa municipal català, i a les dificultats i limitacions dels governs locals, i com a alternativa a l'amalgamació, han proliferat mecanismes compensatoris amb l'objectiu de garantir els serveis públics municipals, i l'eficiència en la prestació. Aquests mecanismes són, bàsicament, els instruments de cooperació voluntaris, com els consorcis i les mancomunitats, i les institucions de segon nivell, com les

41 IBI, Impost sobre béns immobles; IAE, Impost Activitats Econòmiques; IVTM, Impost de vehicles de tracció mecànica; IIVTNU, Impost sobre l'Increment de Terrenys de Naturalesa Urbana; ICIO, Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres.

diputacions, consells comarcals i vegueries.<sup>42</sup> Tot i això, aquest model sembla haver arribat al seu límit sense que cap d'aquests mecanismes hagin acabat d'assolir els resultats esperats.

En el cas dels instruments de cooperació, els consorcis han sigut una figura molt atractiva per als municipis; són un instrument de pertinença voluntària i permeten la participació d'entitats supramunicipals i d'actors no-públics. Aquesta flexibilitat, doncs, ha propiciat la creació de molts d'aquests instruments, en contraposició al cert estancament en el nombre i els àmbits de creació de les mancomunitats. Malgrat això, l'expansió d'aquestes estructures de cooperació s'ha fet sense planificació, i s'ha seguit un model de creació sense extinció que ha acabat implicant la superposició d'instruments i un mapa arbitrari, amb la presència un nombre important –i difícil de calcular– d'ens que de facto no funcionen.

El sistema d'institucions de segon nivell a Catalunya és força complex; la diversitat d'institucions que responen a models i lògiques diferents, i que territorialment no coincideixen, generen un sistema amb contradiccions i una gran superposició institucional.<sup>43</sup> No és un model degut a les prioritats dels diversos actors institucionals, tant a l'Estat com a Catalunya, que persegueixen sistemes territorials diferents. En aquest sentit, la convivència entre províncies, comarques i vegueries, i l'escàs reconeixement del fenomen metropolità, responen a aquesta mala planificació o fins i tot al poc interès per part dels altres nivells governamentals de l'associacionisme municipal.<sup>44</sup>

En contrast amb els instruments de cooperació, les institucions de segon nivell són de pertinença obligatòria sobre una base territorial. En aquest sentit, aquestes institucions han de respondre a una doble lògica territorial i funcional: d'una banda, són agents d'ordenació del territori, i per tant han de tenir en compte elements identitaris de les comunitats que els integren, i de l'altra són institucions amb funcions administratives i de gestió i coordinació de serveis. La obligatorietat d'aquest tipus d'institucions implica que a l'hora de planificar o racionalitzar el sistema, entren en el debat elements identitaris i sentiments de pertinença, més enllà de la seva funcionalitat.

---

42 En el cas de les vegueries, tot i que ja existeix la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries que estableix la divisió territorial de Catalunya en set vegueries (Alt Pirineu, Barcelona, Camp de Tarragona, Girona, Central, Lleida i Terres de l'Ebre) i preveu la transició de les diputacions provincials als consells de vegueria, actualment està paralitzada la seva aplicació. La moratòria es va produir a l'espera de les modificacions de les lleis estatals necessàries per a la modificació del mapa provincial. La moratòria també va permetre la modificació de la Llei per incloure la Vegueria del Penedès. Altres demandes del territori també han sigut incorporades en altres moments, com la de la Vall d'Aran de quedar fora d'aquesta organització territorial –serà el Conselh Generau d'Aran el que exercirà les funcions del Consell de Vegueria de l'Alt Pirineu.

43 FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, *La represa del debat sobre la fusió municipal: elements per a l'anàlisi*.

44 RODRIGUEZ, *Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes*.

En l'actualitat, el sistema d'institucions i instruments compensatoris sembla haver arribat al seu límit; la manca de planificació i la política de generació sense extinció han generat un mapa molt complex, amb institucions que no funcionen, i amb superposicions i duplicitats. A més, tot i la seva vinculació directa amb els governs locals, són espais de decisió poc transparents i allunyats de la ciutadania.

Per últim, el model no sembla haver assolit els seus objectius de manera satisfactòria. Degut a la competència i superposició institucional, alguns d'aquests ens han limitat les seves funcions, per exemple, a fer tasques de suport als governs locals, tot i mantenir importants estructures i recursos. Per un altre costat, els instruments de cooperació acaben enfortint els ens més grans, i de fet són utilitzats més habitualment pels municipis grans que pels petits, trencant amb la lògica de mecanismes de compensació alternatius a la fusió per garantir la prestació dels serveis públics per part dels municipis amb menys recursos.<sup>45</sup>

## Conclusions

Com ja s'ha dit en diverses ocasions, Catalunya és un país eminentment municipalista i mediterrani. El seu mapa municipal és heterogeni i molt fragmentat, com en els seus veïns del sud d'Europa. Molts municipis i molt petits teixeixen una densa xarxa institucional que té com a principal objectiu representar la població i vertebrar el territori.

El focus en el rol representatiu i un mapa tan fragmentat també condiciona –i està condicionat per– la dimensió organitzativa i funcional dels ajuntaments. Els municipis catalans no tenen tants recursos disponibles, ni tenen delegades tantes –ni tan rellevants– funcions i competències com els municipis dels països nòrdics. De fet, la mida dels municipis és percebuda com l'element més perjudicial per a la prestació eficient dels serveis públics municipals, i sovint apareixen projectes de reforma que promouen la reducció del nombre de municipis, amb el conseqüent augment de la seva mida, i la racionalització de les finances locals. Tot i això, el mapa local es resisteix a canviar, o si més no a la fusió. De fet, a Catalunya, en contra del que passa a molts d'altres països de l'entorn europeu, es creen més municipis per voluntat de les pròpies comunitats.

Per pal·liar els efectes negatius de la mida dels municipis sense haver de fusionar-ne, a Catalunya, s'ha tendit a desenvolupar un complex sistema d'instruments de cooperació i institucions de segon nivell per donar suport als municipis i gestionar serveis. Tanmateix, aquest model sembla haver assolit el seu límit degut, principalment, a la manca de planificació i la superposició institucional.

---

45 Ibidem.

Potser ha arribat el moment de replantejar el model sense cometre errors del passat, i amb les eines i possibilitats que dóna el fet de dissenyar el sistema sense les constriccions del marc legislatiu i competencial espanyol. En aquest sentit, el debat ha de ser més ampli que fins ara; no s'ha de reduir només a la mida dels municipis, sinó que ha de tractar de quins objectius han de perseguir els ajuntaments i quines eines i recursos tenen a la seva disposició per tal d'assolir-los.



5

# EL MUNICIPALISME DEL BENESTAR EN EL NOU PAÍS

---

En aquest últim capítol volem contribuir a posar les bases del debat sobre el municipalisme que ha d'afrontar el nou model institucional a Catalunya. Partint del posicionament i el paper que té el govern local en l'estat del benestar socialdemòcrata, farem un esbós dels pilars sobre els quals, al nostre parer, es pot construir el nou municipalisme català, tot diferenciant possibles models i escenaris. Aquests però, no són propostes tancades i úniques; només pretenem dibuixar escenaris a partir de les realitats observades en altres entorns, i per tant ens serveixen com a guia per a situar els objectius i recursos cap als quals volem tendir.

Si bé és molt probable que el debat derivi cap a temes sensibles com és el mapa i la mida dels municipis, no hem de deixar de banda el debat més importat: quin és el paper que volem que tinguin els ajuntaments en la construcció i desenvolupament del país i de l'estat del benestar. Així doncs, és necessari fer una reflexió sobre quin model de govern local volem, temàtica que inclou el dibuix del mapa municipal, però també el paper que ha de jugar el municipi com a nivell de govern més proper al ciutadà.

## L'etern debat sobre la fusió municipal

Molt sovint el debat sobre les reformes del model municipal s'han centrat en el mida dels municipis, centrant-se en les mesures de fusió municipal. Aquest debat, però, sempre s'ha reduït als arguments econòmics al voltant de la generació d'economies d'escala. En aquest sentit, els proponents de les fusions defensen que els municipis petits, o més ben dit, la mida petita dels municipis genera dificultats a l'hora de gestionar els serveis públics i impliquen problemes en la hisenda pública. Des d'aquesta perspectiva, els municipis han d'assolir una mida mínima per poder proveir els béns i serveis públics d'una manera més eficient mitjançant la reducció dels costos unitaris. Els arguments econòmics estan al darrere de moltes de les reformes que s'han fet a Europa, i també dels diversos projectes de reforma que s'han proposat a casa nostra. Tot i això, en aquells països on s'han produït processos d'amalgamació més profunds com poden ser els casos de Suècia o Dinamarca han sorgit certs dubtes sobre l'assoliment d'aquests objectius específics. De fet no existeix evidència empírica prou clara que corrobore aquestes suposicions.<sup>46</sup>

A més, la fusió municipal molt sovint troba l'oposició del món local i per part de grans sectors de la població. Amb la notòria excepció de Dinamarca, on l'associació de municipis va defensar aquesta opció, generalment aquestes reformes generen reticències, o directament l'oposició frontal dels representants del món local. Sovint aquest rebuig és vist com la defensa d'uns interessos corporatius per part dels electes i partits locals.

Malgrat això, hi ha un cert consens en contra d'aquest tipus de reforma basat en l'empitjorament del funcionament del sistema democràtic i la pèrdua de representativitat. D'una banda, els municipis més grans generen menys oportunitats per a la participació política i alienen la ciutadania del procés polític. En aquest sentit, les comunitats –enteses com a sistemes polítics– més petites donen més oportunitat per a mostrar descontentament i faciliten la rendició de comptes; d'aquesta manera el ciutadà està més connectat i té més capacitat d'incidir i participar en el procés polític. Igualment, els sistemes més grans presenten una major heterogeneïtat en els col·lectius i les preferències, dificultant el consens.<sup>47</sup> Nogensmenys, en el cas de la participació política, també es troben algunes veus que qüestionen l'impacte de la mida en l'augment d'aquesta.<sup>48</sup>

---

46 FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, *La represa del debat sobre la fusió municipal: elements per a l'anàlisi*; BEL, *Local government size and efficiency in capital-intensive services: what evidence is there of economies of scale, density and scope?*; i CHARRON, *Small is different: size, political representation and governance*.

47 CHARRON, *Small is different: size, political representation and governance*.

48 BÄCK, *Suècia: les autoritats del nivel regional abocades a l'abolició o al renaixement*.



A més, a Catalunya, com en els altres països del sud d'Europa, el model de govern local forma una xarxa de representació territorial bàsica, i el municipi és un important element identitari i font de legitimitat política. Afegit al rol polític dels municipis i dels electes locals, l'amalgamació en aquests països pot representar una pèrdua qualitativa i quantitativa de la representativitat democràtica del territori.

Per tant, en el debat sobre la fusió municipal els arguments econòmics, basats únicament en la generació d'economies d'escala, no semblen estar recolzats empíricament, i fins i tot la relació entre mida i la millora en la provisió de béns públics és débil. Malgrat això, a falta d'estudis que ho corroborin, els municipis grans disposen d'una major diversitat de recursos i, més important encara, tenen una major capacitat d'atraure professionals qualificats, generant oportunitats per proveir més béns i serveis públics. D'altra banda, hi ha un cert consens en que la mida del municipi afecta negativament al procés democràtic. El debat sobre la fusió municipal, doncs, va molt més enllà dels arguments econòmics. Com veurem més endavant, és un debat sobre l'eficiència funcional i la capacitat tant qualitativa com quantitativa de proveir béns i serveis públics, i sobre la qualitat democràtica i la representativitat del sistema polític.

## **Els pilars del model de govern local**

A l'hora de pensar el model de govern local no ens hem de limitar a la mida i el nombre de municipis, ja que aquestes, en tot cas, són característiques derivades d'altres elements que configuren el model. En primer lloc, el debat sobre el model de govern local ha d'abordar el paper que han de tenir els municipis en la prestació i regulació dels serveis públics i en la vertebració territorial del país.

Així, hem de considerar quina posició han de tenir els municipis en el sistema de provisió dels serveis propis de l'estat del benestar; volem que el municipi sigui un agent principal que gestioni la major part dels serveis públics més rellevants o preferim uns municipis amb un rol més representatiu però que gestionin serveis bàsics centrats en al funcionament dels propis municipis?

Si perseguim un model on els municipis siguin grans prestadors de serveis, això implica que els ajuntaments gaudiran d'un marc competencial ampli que els capacita per gestionar i prestar els grans serveis públics de l'estat del benestar. Aquest és un model on els ens municipals han de ser institucions fortes, amb capacitats, i recursos humans i financers per fer front a aquestes demandes. Aquest model pot requerir un replantejament sobre les mides dels nuclis, ja que més enllà dels supòsits econòmics, la prestació de grans serveis com ara l'educació o la salut és tornen irrealitzables en municipis petits. Igualment, hem de pensar en quina ha de ser la capacitat política i decisòria dels ajuntaments –*policy-making*–; un model on els municipis tinguin delegats serveis tan rellevants pot entrar en contradicció amb els principis d'universalitat i igualtat.

A continuació es presenten les diferents propostes tipus cap a les quals podria tendir el futur esquema de govern local a Catalunya. Aquests models o escenaris només representen fotos fixes d'altres sistemes existents i per tant són adaptables a la realitat de cada context; no són models estàtics ni tancats, més aviat es volen destacar aquells elements que els fan particulars. Hem de tenir en compte, a més, que aquesta és una aproximació des de l'observació d'altres realitats. L'oportunitat que se'ns obre per pensar, debatre i dissenyar les institucions del país de cap i de nou en ple segle XXI l'hem d'entomar i aprofitar per crear institucions modernes i funcionals. Per això és necessari que tot el procés estigui acompanyat de coneixement expert basat en l'evidència; hem de poder identificar i contrastar cada un dels elements específics que són més indicats per al nostre context i objectiu, intentant fugir d'apriorismes ideològics. Per a això, a l'hora de debatre i dissenyar aquestes i altres institucions que vertebraran la Catalunya del futur hem de donar veu als experts i a les dades que ens proporciona la recerca més capdavantera.

En aquest sentit, l'exercici que fem amb aquest estudi és simplement una reflexió per obrir el debat sobre quin model de govern local volem a partir de l'observació d'altres casos que ens semblen interessants de tenir en compte com a possibles exemples inspiradors, sent conscients que cada proposta o reflexió a d'anar acompanyada d'una recerca en profunditat.

## **Model sud-europeu**

En l'actualitat, com hem vist en el capítol anterior, el model municipal català incorpora les característiques pròpies dels sistemes del sud d'Europa. El nostre entorn històric i geogràfic ha condicionat clarament el nostre model de govern local. Per tradició i cultura política és més fàcil actualitzar o evolucionar patrons existents, ja que generen més consens i menys reticències i oposició que al crear-ne de nous. Per tant, entra dins de la normalitat que el futur model de govern local a Catalunya conservi moltes característiques pròpies de l'estructura institucional actual. En aquest sentit, ens hem de plantejar quins elements volem mantenir actius i quins volem millorar o eliminar. Així, el debat sobre la mida municipal tornarà de ben segur a la taula, però s'ha d'intentar supeditar als altres debats de fons, a la fi molt més determinants.

Mantenir el model sud-europeu, vol dir, en primer lloc, situar el municipi com un actor representatiu i vertebrador del territori. En aquest cas aquest és un dels papers més rellevants que desenvolupen els municipis. Els alcaldes i els altres electes locals conserven un paper representatiu important, i per tant condiciona la forma de govern dels ajuntaments. Igualment, aquest paper ha de determinar el rol que juguen els alcaldes en la política nacional. Aquest element propi del nostre sistema actual pot ser un dels que generi més controvèrsia en el debat sobre un model nou, ja que per un costat va íntimament lligat a la identitat i

pot representar una minva important de la representativitat –i per tant de la qualitat democràtica del país–, i per l'altra posa en risc un gran nombre d'actors polítics locals.

D'altra banda, el manteniment d'un model similar a l'actual implica que els municipis siguin institucions dèbils, amb poques funcions i competències i amb limitacions en la seva capacitat econòmica i administrativa. Estem parlant de mantenir uns municipis que s'encarreguin principalment de funcions que són necessàries per al seu propi desenvolupament, com les infraestructures urbanes o els subministraments, o exercir l'atenció primària en àmbits com els serveis socials o la gent gran. Recordem, però, que en l'actual model els municipis presten molts més serveis dels que els correspon, fet que comporta problemes importants, ja que molts municipis no estan capacitats per a dur a terme totes aquestes funcions. En l'actualització d'aquest sistema, si fos el cas, seria recomanable racionalitzar i aclarir el marc legislatiu per establir clarament les funcions i competències que corresponen a cada nivell de govern i dotar-los dels recursos necessaris.

En aquest model la mida i quantitat dels municipis ve determinada, doncs, per la identitat i representativitat d'una banda, i per la debilitat institucional de l'altre. Si el tipus d'organització està pensada per vertebrar el territori, a l'hora de dividir el mapa municipal hem de tenir compte la identitat, els sentiments de pertinença i la voluntat de ser d'una comunitat. Nogensmenys, com ja s'ha comentat extensament, l'amalgamació municipal pot comportar la pèrdua de representativitat i de la qualitat democràtica del país. Tot i això, un mapa massa fragmentat i heterogeni també condiona a l'hora de dissenyar el model de govern local. En aquest sentit, els municipis com més petits són menys possibilitats tenen de prestar serveis públics complexos i costosos, per manca de recursos econòmics, humans i organitzatius. El model actual, que estableix trams poblacionals per a la prestació de serveis no sembla aportar solucions al problema, ja que molts municipis veuen la necessitat de prestar serveis més enllà del seu tram. D'altra banda, el sistema d'organismes i mecanismes de cooperació municipal creats amb certa arbitrietat i poca sostenibilitat sembla haver arribat al seu límit. Per aquests motius, el model de govern local sud-europeu posa el focus en el paper representatiu i vertebrador dels ajuntaments, que són organitzacions funcionalment més dèbils, ja que no han de prestar serveis tan rellevants per al desenvolupament de l'estat del benestar.

Per a Catalunya l'elecció d'aquest camí no és gratuïta: és històricament el model propi del país i del seu entorn més immediat. Les institucions de tota comunitat política vénen fortament condicionades pel seu pasat i fugir-ne és molt complicat. Tot i així, davant de l'oportunitat que se'ns presenta, és necessari d'explorar i analitzar altres sistemes de govern i altres tipus d'organització politicoinstitucional pel món local.

## Model nòrdic

La implementació d'un sistema de govern local de tipus nòrdic a Catalunya implicaria canvis en la cultura política i institucional del municipalisme arrelat tradicionalment a casa nostra. És a dir, el canvi no és senzill, implica altes dosis de generositat per part de molts col·lectius i una visió àmplia. En tot cas, però, el debat hauria d'anar supeditat als objectius que volem assolir amb el model i quin paper volem que desenvolupin els nostres municipis en el nostre sistema institucional. L'aposta per a una fórmula de tipus nòrdic és l'aposta per uns municipis que es converteixin en actor central en el sistema de l'estat del benestar, el primer proveïdor de béns i serveis públics; per tant, és l'aposta per una gestió d'aquests béns i serveis més propera al ciutadà.

Dit així, no sembla pas un canvi en negatiu, ans al contrari, la proximitat de la gestió és un principi que tots podem compartir. Ara bé, aquest canvi pot anar acompanyat d'altres elements que no generin tant consens. És l'objectiu d'aquest punt fer un repàs de totes aquelles peces que són pròpies, i fins i tot necessàries, per al desenvolupament d'un model de govern local de tipus nòrdic.

En primer lloc, i com ja hem comentat, aquest tipus de model de govern local es caracteritza per situar els municipis en el centre del desenvolupament del sistema de béns i serveis públics que constitueixen l'estat del benestar. En aquest sentit, es prioritza que la gestió i provisió dels serveis públics sigui el més propera possible al receptor o usuari final. En aquest punt arriba el debat crucial de quins són els serveis que volem que siguin gestionats pel nivell de govern més proper al ciutadà. Com hem vist, actualment a Catalunya, els serveis que es presten a nivell municipal són principalment aquells necessaris per al desenvolupament del propi municipi, però queden pràcticament exclosos dos dels grans serveis de l'estat del benestar: l'educació i la salut. En canvi, els països nòrdics, en diferents formats, han tendit a situar la prestació dels grans serveis públics en nivells propers a la població, ja sigui el municipi o el segon nivell de l'administració –regions i comptats.

Un model de tipus nòrdic té diverses implicacions. En primer lloc, com ja s'ha discutit en el primer capítol, la gestió dels serveis propera al ciutadà genera més oportunitats per a la participació de la ciutadania i a la vegada els capacita per a demanar la rendició de comptes als electes. Igualment, les institucions més properes al ciutadà tendeixen a representar i copsar millor les necessitats i preferències d'aquests, harmonitzant els serveis prestats amb aquestes preferències i, a la fi, proveint els serveis de manera més eficient.

Si bé en aquest model la gestió i provisió dels serveis es dona en el nivell municipal, la capacitat reguladora correspon a l'estat; és a dir, la capacitat decisòria es manté en els esglaons supramunicipals. Com ja s'ha comentat extensament, aquest és un element propi del model d'estat del benestar socialdemòcrata, basat en els principis d'universalisme i igualtat. D'aquesta manera, els diversos mecanismes reguladors, de supervisió i redistributius que manté l'estat estan ideats per a facilitar una provisió universal i igualitària dels béns i serveis públics.

És important destacar que en aquest model, la major capacitat d'influència i participació que els ciutadans tenen en el nivell local afecta principalment a la gestió dels serveis. En aquest sentit, els serveis públics són gestionats a des del municipi, però regulats a nivell estatal; per tant, els beneficis de la proximitat al ciutadà es concentren en l'àmbit de la gestió i de l'administració dels serveis, i no pas en les decisions legislatives i polítiques sobre els principis i objectius de les polítiques públiques, que seguiran sent vehiculats a través de les institucions de l'Estat.

És molt interessant comprovar que el debat sobre la proximitat de les institucions a la ciutadania apareix tant a l'hora de definir el model competencial o de la gestió dels serveis, com en el debat sobre la mida dels municipis. De fet, el debat és molt similar, però des de nivells diferents. En el primer, la discussió és sobre si el nivell de govern més pròxim a la població és més indicat per a prestar i proveir els béns i serveis públics més importants, per qualitat democràtica, ja que facilita la rendició de comptes i la participació en la gestió pública, i perquè és més eficient. L'altre debat fa referència a la mida idònia de les entitats polítiques per a aquesta mateixa qualitat democràtica.

El nostre posicionament sobre aquest doble debat, que és molt rellevant, és però el d'anar un pas enrere. Si bé trobem certa unanimitat en què en les entitats polítiques o comunitats petites la representativitat i la participació és més assolible, i per tant la qualitat democràtica és més alta, també es podria argumentar que en entitats polítiques amb un autogovern limitat o restringit a pocs àmbits, la participació ciutadana té una capacitat d'influència en el procés polític, i sobretot en les polítiques públiques, també limitat.

És a dir, en una entitat política de mida petita que permet als ciutadans expressar millor les seves preferències i a les institucions representar millor els interessos d'aquests, si l'autogovern d'aquesta entitat és limitat i les seves àrees competencials són poques i poc rellevants, quina és la capacitat real de la ciutadania d'influir en el procés polític, i sobretot en la gestió dels serveis i béns dels quals ells ens són els receptors? Per a això, més important encara és saber quin és l'objectiu que volem assolir mitjançant els governs locals; si volem apropar realment les polítiques públiques a la població, per a facilitar-ne la participació i la rendició de comptes dels responsables polítics, ens hem de centrar en construir unes entitats locals amb capacitats reals per gestionar i administrar els serveis públics que més afectin als ciutadans.

Per assolir-ho hem de tenir en compte que la prestació dels grans serveis públics de l'estat del benestar requereixen molts recursos. No es poden delegar competències tan grans i rellevants sense comptar amb unes capacitats de captació de recursos en concordança. De fet, un dels problemes del model actual de govern local és la divergència entre capacitats municipals i serveis prestats. D'aquesta manera, un govern local prestacionalment fort ha d'anar acompanyat sobretot de finançament i personal qualificat.

En els països nòrdics, com ja hem vist, els municipis ocupen al voltant del 70% dels treballadors públics i són capaços d'atraure personal molt altament qualificat. Això ve determinat, lògicament, per una capacitat pressupostària elevada, però també perquè el sector públic local demanda aquests tipus de perfils i en promou la seva contractació. Tot i que no hi entrarem, aquí es planteja un debat més ampli que també caldrà fer en el llarg procés cap a un nou Estat, i és el debat sobre quin model de funció pública volem.

Un altre element a tenir en compte és la forma de govern municipal. Si bé aquí no n'hem aprofundit massa més enllà a la referència feta al segon capítol, és important tenir present l'impacte que pot tenir la forma de govern en els objectius i funcions locals. En un model com el nostre, on el municipi és un actor eminentment representatiu, el govern s'organitza de manera que reforça el rol dels seus electes com a representants d'aquella comunitat; en canvi, el model nòrdic, caracteritzat per un govern per comitès i una clara divisió entre el rol polític i el de gestió, està molt més pensat per a fer funcionar unes institucions especialitzades en la gestió i provisió de serveis. En tot cas, el debat sobre la forma de govern municipal queda supeditat als objectius i principis generals del model de govern local, i la variabilitat i exploració de possibles formes de govern queden fora de la reflexió d'aquest treball.

Amb tot, les capacitats dels governs locals vénen determinades principalment per quina és la seva capacitat econòmica. Com ja hem vist, en contrast encara estem lluny dels nivells dels països nòrdics, tant quantitativament com qualitativa. Si prioritzem uns ajuntaments que prestin els grans serveis de l'estat del benestar hem de donar un gir de 180° al model de pressupostos públics. Si grans serveis públics com l'educació o la salut són competència dels ajuntaments, i corresponen a una tercera part del pressupost públic, els municipis han de passar a ser dotats econòmicament en concordança. Recordem que als països nòrdics la despesa pública local representa entre el 30-45% de la despesa pública total.

Aquest nivell de despesa ha d'anar acompanyat igualment d'una capacitat per generar els ingressos necessaris per a desenvolupar totes aquestes funcions i competències. De nou, el model actual a Catalunya i el dels països nòrdics és molt diferent. Els ingressos dels governs locals nòrdics corresponen entre un 20-30% dels ingressos totals dels estats, el que significa que entre una tercera i una quarta part del pressupost públic és recaptat o bé transferit als municipis. En aquest sentit, els ingressos municipals poden tenir diversos orígens, però principalment poden ser ingressos recaptats directament des dels governs locals, o bé poden provenir de transferències de nivells de govern superiors. El model nòrdic, com hem vist, busca un equilibri entre les dues fonts de finançament; així, si bé la major part dels ingressos municipals són obtinguts mitjançant el propi poder recaptatori, hi ha una part rellevant d'aquests ingressos que provenen de transferències i subvencions de l'estat.

En el cas dels municipis nòrdics el finançament a través de transferències i subvencions estatals perse-

gueix un doble objectiu: per un costat és un mecanisme de control i supervisió estatal, sobretot mitjançant l'establiment de líndars de despesa i d'endeutament, i subvencions finalistes; i de l'altre, és una eina redistributiva. Tot i això, els municipis tenen una de les majors capacitats i llibertats impositives i recaptatòries de tots els governs locals continent europeu. En aquest sentit, si bé l'estat es reserva la capacitat d'establir límits i controls sobre aquesta llibertat impositiva, en alguns casos els municipis conserven una gran capacitat de negociació a l'hora d'establir aquests límits. En tot cas, els municipis tenen el dret de recaptar alguns dels impostos més rellevants, el més important dels quals és l'impost sobre la renda, però també l'impost sobre el patrimoni o el de societats.

Hem de tenir en compte les importants connotacions d'aquest fet per a l'autogovern local, el que alguns autors han classificat de la «pedra angular del govern local»:<sup>49</sup> els municipis s'encarreguen de recaptar i gestionar una part molt rellevant del pressupost públic total –amb un cert control o supervisió per part de l'estat–, fet que els permet gestionar i prestar el gran volum de serveis que tenen delegats.

Aquest paper central dels municipis en el sistema de béns i serveis públics pot generar certes desviacions; no tots els municipis parteixen amb les mateixes condicions demogràfiques i socioeconòmiques. Aquest fet pot generar diferències rellevants que afectin a la recepció dels serveis i béns públics per part dels ciutadans depenent del seu lloc de residència, fet que essencialment trenca amb els principis d'universalitat i igualtat. Per reduir l'impacte de les condicions prèvies de cada municipis, el model nòrdic introdueix diversos mecanismes de supervisió i redistribució.

De nou, una part important del pressupost municipal prové de transferències de l'estat; concretament al voltant d'un 20% a Suècia, Finlàndia i Dinamarca si tenim en compte transferències i subvencions estatals. És tracta d'un mecanisme bàsic de redistribució que permet reduir les diferències existents entre municipis i intenta assegurar una provisió igualitària dels serveis públics en tots ells.

D'altra banda, l'estat també assegura la provisió igualitària i universal dels béns i serveis públics mitjançant els mecanismes de supervisió politicoadministratius propis del que hem anomenat govern local nacionalitzat. Entre aquests, el més important és que les institucions de nivell nacional són les encarregades de dissenyar, regular i legislar sobre els serveis públics que gestionen i presten els municipis. Per tant, el govern local nòrdic és a la pràctica una agència de prestació dels serveis públics de l'Estat. Mitjançant aquest principi, tots els municipis han de prestar els mateixos serveis públics, més enllà del context polític local particular, i si més no tenen marge per a decidir sobre la gestió d'aquests, però no sobre els principis,

---

49 BLOM-HANSSSEN I HEEAGER, *Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State*.

processos i objectius generals de la política pública. En aquest mateix sentit, l'estat té l'autoritat per establir i controlar els estàndards que han de complir els serveis a nivell nacional, a través d'agències de supervisió administrativa territorial.

Tot i això, aquest fet no impedeix que hi hagin diferències entre els serveis que presten els municipis. Lògicament, hi ha molts elements que influeixen en la qualitat i quantitat dels serveis públics prestats: decisions polítiques, decisions tecnicoadministratives, capacitats personals i financeres... I de fet, la competència municipal per atraure residents i personal també és present en aquests països. Igualment, no es tanca la porta a la innovació en la gestió i provisió, facilitada per unes organitzacions amb recursos suficients.

Com s'ha pogut comprovar, el debat sobre el model de govern local va molt més enllà de la mida i la quantitat de municipis, i dels arguments econòmics sobre l'assoliment d'economies d'escala. En primer lloc aquest debat ha de tractar sobre el paper que desenvoluparà el govern local en el sistema institucional del país i quins seran els seus objectius i eines, i d'aquí l'ordenació competencial i la prestació dels serveis públics propis de l'estat del benestar.

Tanmateix, en aquest debat la mida municipal pot tenir implicacions si volem tendir cap a un model de tipus nòrdic. Als països analitzats les reformes dels anys 1970-1980 i les posteriors han vingut determinades per la funció central dels municipis en el sistema de l'estat del benestar socialdemòcrata. Si bé els arguments econòmics i els dubtes sobre la pèrdua de qualitat democràtica van ser presents al debat –i en part això explica les diferències entre països–, l'element que ha condicionat la fusió municipal o les alternatives a aquesta, és la pròpia estructura competencial del model. És a dir: els serveis públics que presten els municipis nòrdics requereixen una fortalesa institucional, organitzativa i de recursos no assumibles pels municipis petits individualment.

Com ja s'ha comentat extensament, no està demostrat empíricament que els municipis grans gestionin millor ni més eficientment els serveis públics; i per altra banda, hi ha més consens en afirmar que la grandària afecta negativament la qualitat democràtica. Això no obstant, hem de plantejar-nos si municipis amb menys de 1.000 habitants –representen més del 50% dels municipis catalans–, estan capacitats per prestar grans serveis públics com poden ser l'educació i la sanitat, sense detriment de la qualitat del servei ni l'asfíxia de la pròpia institució.

Els països nòrdics han trobat diferents mecanismes per a buscar solucions a les dificultats que poden tenir els municipis petits a l'hora de prestar els grans serveis públics, sense haver de renunciar a aquest model competencial. A continuació presentem de manera simplificada dos models, que si bé en la realitat no són completament iguals, sí que comparteixen elements que ens permeten explicar-los conjuntament i



així facilitar-ne la comprensió. Aquestes dues vies les presentem com a «escenaris» per visualitzar possibles alternatives del tipus de reformes o mecanismes que es poden utilitzar a l'hora d'assolir un sistema de govern local de tipus nòrdic. En cap cas defensem que siguin vies úniques i inadaptables per assolir un model de govern local basat en els principis que estem presentant.

### **Escenari suec/danès**

Els dos països que millor reflecteixen el model de govern local nòrdic són Suècia i Dinamarca, o més ben dit, aquells que marquen més clarament els principis d'aquest sistema. Són dos països on els municipis presten gran part dels serveis públics més importants de l'estat del benestar, com l'educació o els serveis socials. Igualment, en tots dos casos, el nivell regional ha perdut molt de pes en favor dels municipis, tot i que mantenen l'organització regional de la salut pública i la gestió hospitalària.

Per a mantenir aquest nivell competencial i funcional, els municipis danesos i suecs són institucions molt grans i amb molts recursos, tant econòmics com materials i humans. Igualment, per a garantir aquests recursos compten amb un nivell d'autogovern financer molt elevat: són recaptadors d'impostos tan importants com l'impost sobre la renda i, tot i que l'estat té capacitat d'establir limitacions sobre els nivells impositius, tenen una gran llibertat i capacitat d'influir sobre els tipus.

El camí que han seguit Suècia i Dinamarca per garantir la prestació d'aquests serveis ha sigut l'amalgamació. En tots dos casos, amb les reformes dels anys 1970 i 1980 i posteriors, es van dur a terme fusions obligatòries que van comportar reduccions molts importants –al voltant del 90%– del nombre de municipis i l'augment de la seva mida.

Com ja s'ha comentat diverses vegades en aquest estudi, la fusió municipal és una mesura que crea moltes reticències i fins i tot troba l'oposició frontal d'amplis sectors institucionals i ciutadans. D'una banda, els principals arguments econòmics centrats en la generació d'economies d'escala no troben recolzament empíric suficient –tot i que un nivell competencial tan elevat, tant quantitativament com qualitativa bé és cert que requereix organitzacions molt capacitades. D'altra banda, hi han moltes veus que alerten de la pèrdua de la qualitat democràtica en les entitats polítiques grans. Aquesta via també ha comportat, en tots dos casos, la reducció funcional i organitzativa del segon nivell de govern.

Una amalgamació semblant a la que es va produir a Suècia i Noruega, a Catalunya implicaria la pèrdua del voltant d'un 70% dels municipis actuals, el que representaria un fort impacte sobre el sistema institucional, que afectaria no només a les pròpies institucions, sinó a una gran quantitat de persones directament lligades a aquestes –representants polítics i empleats públics–, i als mateixos ciutadans d'aquestes poblacions.

L'impacte social, polític i institucional d'aquesta reforma en un país amb un model institucional tan diferent és difícil de preveure sense un estudi detallat.

En tot cas, una reforma tan profunda, amb una reducció tan dràstica del nombre de municipis, i sobretot, un augment tan pronunciat del nombre d'habitants per municipis, ha de venir acompanyada, primer, d'una reforma competencial i institucional igual –és a dir, la mida i nombre de municipis ha de ser conseqüència de les seves funcions i capacitats–, i segon, d'estudis detallats sobre les necessitats, beneficis i inconvenients d'aquest tipus de reforma.

En aquest debat és important tenir en compte que també als països nòrdics les mesures de fusió generalment van trobar –i encara troben avui– certa oposició. Com a excepció, les reformes dels anys 1970 a Dinamarca on els propis governs locals eren favorables a l'amalgamació i a l'augment de la mida dels municipis, perquè consideraven que d'aquesta manera l'Estat interferiria menys en els assumptes locals. Si bé en aquest cas particular les reformes no han implicat una reducció notable de les interferències del govern central, és interessant tenir en compte els arguments darrera d'aquest plantejament. En un país com Catalunya, amb una forta identitat local, es pot generar molta més oposició a unes reformes que incloguin mesures d'aquest tipus. Recordem, de fet, tots els projectes de reforma fallits que hi ha hagut en aquest sentit. En tot cas, un error que comparteixen tots aquests projectes, és que posaven el focus en la mida dels municipis sense tenir en compte l'estructura competencial.

Hem de tenir en compte que alguns elements que afecten al model de govern local són intrínsecs. Un de molt rellevant és la distribució de la població. Com hem pogut comprovar en capítols anteriors, Catalunya té un mapa demogràfic molt heterogeni, amb una concentració molt elevada de la població al litoral i als voltants de les quatre capitals de província, mentre que l'interior i les zones de muntanya presenten una densitat baixa. Així, en un model de municipis grans, un mapa municipal tan heterogeni pot representar una dificultat afegida ja que dificulta la provisió de béns i serveis en nuclis aïllats o de difícil accés, i pot implicar la concentració de serveis i equipaments en pocs centres urbans.

En definitiva, un escenari similar al cas danès o suec implica assolir la fórmula de tipus nòrdica més «pura», i per tant, la transició també pot resultar més costosa per a un país com Catalunya. En canvi, com veurem a continuació, si bé Finlàndia i Noruega comparteixen molts elements bàsics del sistema, les reformes han sigut més progressives i per tant poden respondre millor a les necessitats d'un model com el català.

## Escenari finlandès/noruec

Tot i diferències molt rellevants entre ells, Noruega i Finlàndia són assimilables en les vies que han seguit per assegurar les competències i funcions municipals sense recórrer a les fusions tan profundes que van dur a terme els seus veïns.

En qualsevol cas, Noruega i Finlàndia són dos models clarament diferents. Noruega és el tipus menys «pur» entre els nòrdics quan parlem de govern local. Com ja hem comentat en capítols anteriors, de fet, té molts elements que són més propers als sistemes centre-europeus i fins i tot alguns de sud-europeus. El control dels municipis per part de l'Estat és més gran i l'autogovern d'aquests és més limitat. Igualment, les funcions pròpies dels governs locals no són tantes ni estan tan definides com les dels Estats veïns, i conseqüentment les seves capacitats també són menors. Finlàndia, en canvi, comparteix amb Suècia i Dinamarca un important reconeixement legal i constitucional de l'autogovern local, així com un ampli llistat competencial i de funcions, i unes capacitats d'acord amb aquestes.

Tot i aquestes diferències, Finlàndia i Noruega en les seves diverses onades de reformes no han reduït tan dràsticament el seu mapa municipal. En cap cas ni el nombre de municipis que han quedat després de la reforma, ni la mida d'aquests, ha assolit nivells tan elevats com a Suècia i Dinamarca. En tots dos casos trobem una concentració de municipis mitjans-petits –entre 1.000 i 20.000 habitants–, però sense assolir la preponderància dels municipis petits i molt petits que trobem a Catalunya.

En el cas noruec, l'oposició a l'amalgamació per part d'amplis sectors de la població i els escassos resultats aconseguit per les reformes, van motivar la reconsideració de la política de fusions obligatòries; així, es va optar per la fusió voluntària i per donar màniga ampla en les formes de gestió dels serveis públics. Aquesta política ha motivat que en l'actualitat els municipis noruecs tendeixin a buscar solucions a les limitacions provocades per la mida i les capacitats insuficients; solucions basades en la gestió indirecta dels serveis públics i en la cooperació intermunicipal.

Finlàndia va tenir l'avantatge d'iniciar les reformes del govern local poc després que els seus veïns nòrdics. Aquest fet va permetre als legisladors finlandesos aprendre de les experiències dels altres països. D'aquesta manera, des d'un primer moment es va triar una via de reformes més progressives que incentivaven les fusions voluntàries i la cooperació intermunicipal. Amb aquesta fórmula, Finlàndia intenta compaginar un nivell competencial molt elevat amb un mapa municipal fragmentat.

Els models que posen el focus en la forma de gestió dels serveis i en la cooperació intermunicipal representen vies progressives per a assolir la prestació dels grans béns i serveis públics des del nivell local. Partint d'un mapa municipal com el català, vies d'aquests tipus poden generar menys oposició i representar una transició cap a un nou model menys traumàtic per als sectors contraris a l'amalgamació, i més senzill

tant tècnicament com política. Ara bé, aquests casos, si bé poden representar una via més senzilla i menys traumàtica també comporten dificultats i problemàtiques. En aquest sentit, recordem les limitacions del sistema institucional de segon nivell i d'instruments de cooperació a Catalunya.<sup>50</sup>

Un escenari de tipus finlandès per a Catalunya, en primer lloc, no implica el manteniment del mapa municipal actual. A l'espera d'estudis específics i en profunditat, hem de tenir en compte que Finlàndia també ha patit un procés de reducció del nombre de municipis mitjançant l'afavoriment de les fusions voluntàries, així com el fet que partia d'un nombre inferior de municipis ja abans de les reformes. És molt difícil que un model basat en la fusió voluntària assoleixi una reordenació del mapa prou profunda, i per això és necessari que es reforcin i propiciïn mecanismes compensatoris.

Així doncs, sorgeixen dubtes sobre els límits d'aquest tipus de reformes. En un cas com el català, on el municipi és un agent de representació i vertebrador del territori, basat en sentiments i lligams de pertinença, els ajuntaments difícilment renunciaran a aquest rol. A més, hem de tenir en compte que el sistema institucional municipal afecta a un gran nombre de persones que podrien veure compromesos les seves posicions, rols, recursos i capacitats. En aquest context, el tipus de contraprestació o els beneficis que poden obtenir els municipis per a fusionar-se és clau, i requereix reflexió i un estudi en profunditat.

Un plantejament de reformes progressives com el finlandès, que a part de la voluntarietat de les fusions, propiciï la cooperació intermunicipal, també comporta un sistema institucional planificat i enfocat a compensar les limitacions dels municipis amb menys recursos. En aquest sentit, el conjunt d'instruments de cooperació i d'institucions de segon nivell no pot ser tan complex i desendreçat com el que tenim actualment a Catalunya. Tot i que aquest estudi no té la voluntat ni la capacitat de fer cap proposta específica en aquesta línia, sí que som capaços d'apuntar alguns dels principis que haurien de guiar aquesta proposta.

En primer lloc, aquest model hauria de ser planificat i racional; no es pot comptar, com passa ara, amb una gran diversitat d'institucions i instruments que d'una banda se superposin i dupliquin funcions i de l'altra responguin a lògiques territorials diferents. El model s'ha de basar en la simplificació i racionalització d'estructures i en la clarificació de funcions i responsabilitats. En l'àmbit dels instruments de cooperació s'ha de tenir en compte que els municipis catalans mostren preferència per instruments de pertinença voluntària, dúctils i flexibles, que permetin triar els actors col·laboradors entre agents públics però també no-públics. Tot i això, s'hauria d'evitar el model actual de creació sense extinció i, aprenent dels problemes del cas finlandès, s'hauria de propiciar un model racionalitzat d'instruments multisectorials.

---

50 Veure el capítol «Instruments de cooperació i institucions de segon nivell», p. 56.

En quant a les institucions de segon nivell, el model ha de respondre a dues lògiques: la funcional i la territorial. En aquest sentit, la reordenació del sistema institucional de segon nivell hauria, d'una banda, clarificar i racionalitzar les funcions i responsabilitats que han de desenvolupar aquestes institucions ja sigui a òrgans de cooperació intermunicipals, prestadors i proveïdors de béns i serveis, o com a ens de suport tècnic. De l'altra, ha de configurar el territori intentant respectar els elements identitaris i de pertinença, i equilibrar-lo tant geogràficament com territorial.<sup>51</sup> En aquest punt, és rellevant tenir en compte un debat que anirà sorgint com a resposta a algunes d'aquestes limitacions, i és el del reconeixement del fenomen metropolità, és a dir, la formulació de les àrees metropolitanes, més enllà de la de Barcelona i tenint en compte la de Tarragona, com a subjectes d'institucions territorials multisectorials.

Un model d'aquest tipus també ha de tenir en compte la qualitat democràtica i transparència d'aquests tipus d'institucions. Tant a Catalunya com a Finlàndia aquests tipus d'institucions són criticades per la seva opacitat i per la seva llunyania de la ciutadania fent-ne més difícil el control i la rendició de comptes.

En definitiva, si com en el cas finlandès, el model de govern local per a Catalunya passa per donar un paper central a la cooperació intermunicipal i la gestió per part d'institucions de segon nivell, és necessari una planificació i una reordenació racional, a més d'un profund debat i una anàlisi sobre el tipus d'instruments més adients, l'organització i funcionalitats d'aquests, els processos de presa de decisions, la representativitat i transparència, els recursos, així com el seu paper com a institucions organitzadores del territori.

---

51 FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, *La represa del debat sobre la fusió municipal: elements per a l'anàlisi*.



6

# REFLEXIONS FINALS PER A UN MUNICIPALISME DEL BENESTAR A CATALUNYA

---

Fins ara aquest estudi ha intentat fer una anàlisi objectiu, des de l'observació i la revisió de treballs acadèmics, de la realitat dels sistemes institucionals locals als països nòrdics i a Catalunya. Per finalitzar, però, és convenient obrir la reflexió i el debat tenint en compte els objectius polítics perseguits i una visió particular de la societat on volem desenvolupar-nos.

Com ja s'ha dit amb anterioritat, en el debat sobre les institucions polítiques de la Catalunya independent diversos actors, institucionals i individuals, polítics i acadèmics, posen els països nòrdics com a models de referència. En particular, el model socialdemòcrata d'estat del benestar constitueix una clara referència per l'espai que genèricament es coneix com a «esquerra nacional», que en línies generals aposta per un estat de benestar *«de caràcter universalista, que tingui com a objectiu la disminució de la pobresa i de les desigualtats [...] i que alhora, tindria un impacte positiu sobre l'economia catalana, la qual podria competir al món en diversos sectors estratègicament definits com a prioritaris»*.<sup>52</sup>

---

52 REQUEJO, PEREZ I SANJAUME, *Les institucions polítiques de la Catalunya independent*.

En el primer capítol d'aquest estudi ja s'ha fet referència que el model socialdemòcrata d'estat del benestar és molt exigent i demandant de recursos, i requereix un sistema institucional que suporti aquestes obligatorietats; els municipis juguen un paper central en aquest sistema. Els ajuntaments, com a nivell de govern més proper a la població i a les seves necessitats i preferències, són capaços de prestar serveis més eficientment i de més qualitat. En aquest sentit, el model de govern local és un element clau per al desenvolupament del model d'estat del benestar socialdemòcrata. Si el nostre objectiu és tendir cap a aquesta direcció, no tan sols hem de posar-nos objectius i principis similars, també hem d'adaptar les institucions, els sistemes, polítiques, legislació... És per això, que des d'aquí fem una aposta per tenir en consideració els principis del model de govern local nòrdic per assolir un estat del benestar modern, universalista i igualitari.

El model de govern local nòrdic es basa en dos pilars: funcions i capacitats. En primer lloc els municipis dels països nòrdics són un actor principal a l'hora de prestar i proveir els serveis i béns públics més rellevants de l'estat del benestar –educació, salut i serveis socials. En aquest sentit, són institucions d'un caràcter marcadament gestor. Per contra, políticament són menys importants ja que el seu focus no és la representació de la comunitat. Tot i això, són actors amb una gran capacitat d'influència sobre les polítiques públiques i el finançament d'aquestes, a través, sobretot, d'unes associacions de municipis fortes, reconegudes i institucionalitzades. En segon lloc, per a assumir totes aquestes funcions i responsabilitats, els ajuntaments disposen d'un nivell de recursos en consonància. Aquests recursos provenen fonamentalment del principal element d'autogovern dels municipis nòrdics: la seva capacitat recaptatòria.

Per tant, tendir cap a un model socialdemòcrata d'estat del benestar implica canvis molt destacats en els objectius i les eines que disposen els ajuntament catalans actualment, el més important dels quals són les funcions i competències, però també l'autogovern fiscal i la capacitat d'aconseguir recursos. No podem negar que la transició cap a un model d'aquest tipus és molt complexa; comptem amb un sistema institucional i de govern molt diferent, la qual cosa implica la creació de noves institucions, la possible eliminació d'altres, l'adaptació de normativa, i la descentralització d'una part dels serveis públics més importants i grans, que ara majoritàriament són competència de nivells de govern supramunicipals. Aquest fet implica la mobilització i mobilitat de molts recursos i persones, i per tant pot generar oposició i reticències per part de molts dels actors afectats.

Un dels elements que pot comportar –i comportarà– més debat i reticència és la mida municipal. Tots els països nòrdics, en menor o major mesura, han implementat reformes que han significat la reducció del nombre de municipis i l'augment de la seva mida. A Catalunya, no només no se n'ha reduït el nombre, sinó que anem en la direcció contrària, i se'n creen de nous a partir de la segregació de municipis existents.



Tanmateix, el debat sobre la mida municipal sempre ha estat condicionat per elements exògens. Una de les principals aportacions d'aquest estudi és precisament entomar aquest debat des d'una nova perspectiva, allunyada d'algunes creences o condicionants pròpies de l'escenari autonomista i d'un debat, sovint, mancat d'arguments basats en l'evidència. En aquest sentit, la tesi d'aquest estudi és que el debat sobre la mida municipal no ha de ser pas el punt de sortida del replantejament del sistema de govern local, sinó una derivada.

El model de govern local nòrdic implica una capacitat organitzativa i funcional municipal molt gran. Més enllà dels arguments econòmics centrats en la generació d'economies d'escala que, com s'ha exposat, no reuneixen prou consens entre el món acadèmic, és cert que els grans serveis públics com l'educació o la salut requereixen recursos difícilment assolibles pels municipis més petits. Tot i això, a casa nostra el debat sobre el model municipal s'ha centrat en la mida, sense una voluntat de modificar les funcions i competències municipals. És a dir, es discuteix la mida dels municipis, però no les seves funcions. Per tant, el debat queda relegat a una reforma amb un doble impacte negatiu sobre els governs locals: amalgamació, i per tant pèrdua de representativitat i de qualitat democràtica, però manteniment del nivell de funcions i competències.

El nostre raonament per evitar aquesta lògica doblement negativa és la de capgirar l'argumentació en aquest debat. En primer lloc, hem de repensar els objectius i funcions dels municipis, i només llavors hem d'adaptar els recursos i el mapa. Com hem dit, fusionar municipis amb importants limitacions funcionals i competencials implica una pèrdua de la qualitat democràtica i de la representativitat, però no és segur que acabin prestant els serveis de forma més eficient; i per tant l'oposició per part dels actors locals és segura, i fins i tot justificada. En canvi, delegar en els municipis la prestació i provisió dels grans serveis públics de l'estat del benestar, implica un aproximament d'aquests serveis i la seva gestió a la ciutadania, alguns dels quals són els que generen més interès i impacte sobre aquesta.

Si bé la gestió d'aquests serveis per part del govern local pot implicar, en certa mesura, una modificació del mapa municipal –mitjançant fusions o la creació d'instruments de cooperació–, creiem que l'impacte negatiu sobre la qualitat democràtica i la representativitat no ho és tant; si bé és cert, que l'augment de la mida dificulta la participació i augmenta l'heterogeneïtat de les preferències, també podem argumentar que la participació i la capacitat d'influència i de control sobre serveis públics –relativament– poc rellevants, també és una participació i una capacitat d'influència i de control menys substancial. En canvi, apropar la gestió de la sanitat, l'educació o els serveis socials a la població, pot comportar una capacitat de control i de participació de gran impacte, tot i que pugui implicar un augment en la mida dels municipis. Probablement, els diversos actors locals estan més disposats a una reformulació en aquesta línia, que tot i que impliqui una certa modificació del mapa institucional, els empoderi realment com als agents principals de l'estat del benestar.

Dit això, un model de tipus nòrdic no s'assoleix per una única via. Com hem vist en capítols anteriors, els diversos països analitzats han seguit camins diferents tot i compartir elements bàsics. Suècia i Dinamarca han experimentat profunds processos d'amalgamació que han reduït de manera dràstica el nombre de municipis, amb el resultat d'una concentració de municipis grans; en canvi, tant a Finlàndia com a Noruega el procés de fusió no va ser tan reeixit i es va tendir cap a la gestió indirecta i a la cooperació intermunicipal.

Per les característiques pròpies del país i el model institucional actual, certs canvis poden resultar més complexos o traumàtics, i generar més reticència o oposició; en aquest sentit, com ja s'ha comentat, el passat és un condicionant de les decisions que es prenen en el present, i per tant un nou model de govern local a Catalunya estarà molt influenciat per les característiques del sistema institucional actual –*path-dependency*.

D'aquesta manera, la via sueca i danesa és la que implicaria un canvi més profund del sistema institucional, i sobretot, del mapa a Catalunya. En aquests dos casos, la via d'accés a uns municipis amb capacitats i recursos per dur a terme les funcions i responsabilitats de l'estat del benestar socialdemòcrata passa per la creació de municipis grans, mitjançant la fusió municipal. En primer lloc, han sorgit diverses veus crítiques amb aquestes mesures d'amalgamació tan profundes, tant dins com fora dels països que les han implementat. A més, en el cas de Catalunya, partint d'un model sud-europeu, amb un mapa tan fragmentat i un rol representatiu dels municipis, una política de fusió d'aquestes característiques implicaria uns canvis massa «traumàtics», i que difícilment trobarien aliances entre el món local. Per tant, si bé Dinamarca i Suècia representen dos models d'estat del benestar de referència, el model de govern local, o més ben dit el procés que van seguir per assolir-lo, pot generar moltes reticències i oposició a curt i mitjà termini, i per tant no sembla recomanable prendre'ls com a referent en un procés de transició.

Per contra, les reformes més progressives que es van duu a terme a Finlàndia i Noruega, representen processos més «naturals» i assumibles des del context català actual. Tanmateix, les diferències entre els dos models també s'han de tenir en compte a l'hora de prendre'ls com a referència. El cas de Noruega, com ja s'ha esmentat en diverses ocasions, és el model menys nòrdic: sota major control per part del govern central, formalment amb menys competències i funcions, menys recursos i, en definitiva, amb un nivell d'autogovern dels ajuntaments més limitat.

El model noruec ha tendit cap a la gestió i prestació dels serveis per part d'altres actors privats o d'instruments publico-privats. Tot això després de diversos intents fallits d'implementar profundes fusions seguint el model suec i danès. En tot cas, la gestió indirecta de serveis, possiblement, és un mecanisme políticament molt controvertit, i la seva propiciació pot generar forta oposició –en molts casos, per bones raons– per part d'importants sectors de la població. Tanmateix, aquest és un debat que no s'ha entomat a casa nostra amb

prou profunditat; ja que moltes vegades, ha aparegut envoltat de prejudicis, i sovint presoner d'apriorismes ideològics: aquest tipus de gestió no és naturalment més eficient que la gestió directa per part d'un ens públic, i per tant no hauria de ser un mecanisme generalitzat per a totes les polítiques i serveis; però tampoc, d'altra banda, és un instrument monolític i negatiu *per se*. Cada servei, política i context és particular i els beneficis i perjudicis s'han d'analitzar en profunditat en cada cas. Així, pot ser molt difícil o contraproduent que alguns serveis siguin prestats per part d'organitzacions privades o mitjançant mecanismes de cooperació publico-privada, mentre d'altres poden resultar més oportuns per a la mateixa administració. En contra, potser tampoc és convenient o possible que les administracions públiques disposin de tots els recursos i capacitats per a prestar o proveir tots els serveis, i aquest tipus de mecanismes de gestió poden ajudar a concentrar les capacitats i recursos públics. En tot cas és un debat obert, i no és l'objectiu d'aquest estudi donar-hi respostes.

Amb tot, les particularitats del model noruec no semblen ser les més pertinents per a Catalunya. En primer lloc, Noruega no és el cas més reeixit de model de govern local nòrdic; malgrat les reformes encara és un sistema molt qüestionat internament i en constant revisió. A més, si l'objectiu polític és assolir un model socialdemòcrata d'estat del benestar i, per tant, un model nòrdic de govern local, el model noruec se situa en un punt intermedi entre aquest i el model centre-europeu caracteritzat pel control i supervisió per part de l'estat central i menys competències i autonomia locals. D'altra banda, com acabem de comentar, una fórmula amb un focus important en la gestió indirecta pot ser un model complicat d'instaurar a casa nostra, si més no a manca de debats i unes anàlisis més extenses.

Finalment, el model finlandès és possiblement el més assumible des de la perspectiva i context català. Principalment perquè les reformes dutes a terme en aquest país són més progressives, en el sentit que no representen un canvi profund sobtat, sinó que són canvis petits i assolibles amb perspectiva temporal. En aquest mateix sentit, les reformes finlandeses, són un procés d'aprenentatge d'alguns dels errors que es van produir en la primera fase d'implementació de dels canvis dels països veïns. No deixem de fer èmfasi, de nou, en la pràctica de les polítiques públiques incrementalistes dels països analitzats, un element que tot i no és intrínsec al model nòrdic de govern local, és un element clau d'alguns dels èxits d'aquest model en general.

En qualsevol cas, tot i que en el desenvolupament del model finlandès trobem casos de fusió municipal, aquests es donen de forma voluntària a canvi de certs beneficis per als que s'acullin a aquest mecanisme. Aquesta política mai va acompanyada de resultats de gaire impacte, però és un punt de partida molt menys agressiu que l'amalgamació forçosa. Amb tot, això no implica que una reformulació del model català no impliqui alguns processos de fusió no-voluntaris; recordem que el punt de partida de Finlàndia abans de les reformes encara és molt inferior als quasi mil municipis amb que compta Catalunya en l'actualitat.

Més important encara és el mecanisme de compensació que ha seguit Finlàndia a l'hora d'equilibrar un mapa més fragmentat i amb municipis més petits que els seus veïns de Suècia i Dinamarca: la cooperació intermunicipal. De fet, mecanismes de compensació com són els instruments de cooperació –consorcis i mancomunitats– i administracions de segon nivell són prou coneguts i usats a Catalunya. Per tant el model finlandès sembla aportar un doble benefici des del context català. En primer lloc, un canvi de paradigma com el que significaria el pas d'un model sud-europeu de govern local a un de caire nòrdic, és menys costós si es fa mitjançant reformes de tipus més progressiu. D'aquesta manera, adaptar al nou sistema el mapa català implicaria menys processos traumàtics per a moltes institucions i persones, i per tant seria més fàcil teixir aliances i consensos amb els diversos actors polítics i socials. En segon lloc, el patrocini de la cooperació intermunicipal no és un element desconegut al nostre país, de fet és un recurs molt utilitzat per part dels ajuntaments, i per tant ja es tenen adquirits molts dels mecanismes i implicacions d'aquest tipus d'instruments i mecanismes.

Ara bé, com ja sabem, cap proposta és ideal. Hem de ser conscients de les limitacions i de les principals problemàtiques del model, algunes d'aquestes són implícites del sistema finlandès i d'altres són compartides amb el model català actual. El model finlandès, per exemple, encara té problemes degut a un mapa massa fragmentat, i les institucions i ens de cooperació són criticats per la seva opacitat i dèficit de qualitat democràtica. A Catalunya, si bé, una aproximació al sistema de tipus finlandès de govern local pot ser menys costosa que altres escenaris, corre el perill de replicar alguns problemes del plantejament actual.

En tot cas, el canvi de paradigma seria molt significatiu; partim d'un model amb uns ajuntaments generalment amb competències i funcions quantitativament i qualitativa poc rellevants, centrades principalment en el funcionament del mateix municipi, però amb un baix impacte en les grans polítiques de l'estat del benestar. Conseqüentment, els municipis tenen pocs recursos i capacitats, un nivell d'autogovern limitat i molt control per part de les institucions de l'Estat. El sistema finlandès implicaria assolir els nivells de funcions, recursos i capacitats propis del model nòrdic. Ara bé, les limitacions de la mida dels municipis i els problemes dels instruments de cooperació poden continuar presents. Precisament, per aquest motiu és important no deixar de banda el debat sobre la reforma de les estructures de compensació.

Com ja s'ha comentat, Catalunya pateix un sistema institucional de segon nivell i d'instruments de cooperació anàrquic i generador de superposicions. El desenvolupament d'un model de tipus finlandès implica la reordenació i reforma d'aquest entramat, que ha d'estar basat en diversos principis: planificació, racionalització institucional, processos democràtics i transparents, representativitat del territori, reconeixement del fenomen metropolità, multiseccionalitat i transversalitat.

En tot cas, el finlandès és un bon model, si no el millor, tenint en compte el punt de partida de Catalunya. No és un model tancat, és progressiu i incrementalista, i obert a l'experimentació a petita escala. Un escenari, per tant, en constant evolució –de fet a Finlàndia les reformes del model no són extraordinàries.<sup>53</sup> Una reforma del model català de govern local en les línies apuntades en aquest estudi s'hauria d'entendre com un procés orientat a situar els govern locals en el centre del sistema de l'estat del benestar, de forma que la gestió i provisió dels serveis públics esdevingui més propera a la ciutadania. Aquest apropament ajudarà a respondre millor a les particularitats de les diverses comunitats que formen el país, disposar de serveis i gestors més eficients i efectius, i apoderar la ciutadania tot generant espais per a la participació i facilitats pel control democràtic.

En conclusió, Catalunya està en un moment que no pot desaprofitar per a innovar en termes institucionals. Conquerir els objectius d'una societat més justa i igualitària passa per exercitar la capacitat de veure i analitzar correctament el que passa al nostre voltant, aprendre i experimentar dels altres i per nosaltres mateixos. Assolir un estat del benestar basat en els principis d'universalitat i igualtat implica canviar certs models i institucions. Aquests canvis són possibles si generem consensos basant-nos en l'evidència i abandonem posicions basades en apriorismes. Aquest estudi només és una peça més, que vol aportar elements per al debat sobre el model de país que volem.

---

53 En aquest sentit l'Associació d'autoritats locals i regionals finlandeses ha desenvolupat un programa estratègic per als propers anys «New Municipality 2017 programme». Per saber-ne més: <[www.localfinland.fi/](http://www.localfinland.fi/)>



# REFERÈNCIES

ANDREOTTI, Andrea i MINGIONE, Enzo. «The City as Local Welfare System». A CARMON, Naomi i FAINSTEIN, Susan. *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*, pàg. 224–241. Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 2013.

BÄCK, Henry. «Party Politics and the Common Good in Swedish Local Government». A *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, núm. 2, pàg. 93–123. Hoboken: Blackwell Publishing Ltd, 2003.

BÄCK, Henry. *Suècia: les autoritats del nivel regional abocades a l'abolició o al renaixement*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

BÄCK, Henry, JOHANSSON, Folke i LARSEN, Helge O. «El gobierno de las grandes ciudades nórdicas». A GABRIEL, Oscar W. i HOFFMANN-MARTINOT, Vincent. *Democracias urbanas. La situación de la democracia en las grandes ciudades de 13 países industrializados*, pàg. 229–268. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

BALDERSHEIM, Harald i ROSE, Lawrence E. «Norway: The Decline of Subnational Democracy?». A LOUGHLIN, John, HENDRICKS, Frank i LIDSTRÖM, Anders (ed.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BARBER, Benjamin R. *Si els alcaldes governessin el món*. Barcelona: Arcàdia, 2015.

BEL, Germà. «Local government size and efficiency in capital-intensive services: what evidence is there of economies of scale, density and scope?». A LAGO-PEÑAS, Santiago i MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge (ed.). *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, pàg. 171–188. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.

BENNET, Robert J. (ed.). *Local Government in the New Europe*. Londres: Bellhaven Press, 1993.

BLOM-HANSEN, Jens i HEEAGER, Anne. «Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State». A LOUGHLIN, John, HENDRICKS, Frank i LIDSTRÖM, Anders (ed.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, pàg. 221–240. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BURGUENYO, Jesús i LASSO DE LA VEGA, Ferran. *Història del mapa municipal de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2002.

CASTLES, Francis G. «Welfare State Development in Southern Europe». A *Western European Politics*, vol. 18 (2), pàg. 291–313. Oxford: Routledge Taylor & Francis Group, 1995.

CHARRON, Nicholas, FERNANDEZ ALBERTOS, José i LAPUENTE, Víctor. «Small is different: size, political representation and governance». A LAGO-PEÑAS, Santiago i MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge (ed.). *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, pàg. 55–82. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.

COLINO, César i DEL PINO, Eloísa. «Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization». A LOUGHLIN, John, HENDRICKS, Frank i LIDSTRÖM, Anders. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, pàg. 356–383. Oxford: Oxford University Press, 2011.

CUADRAS MORATÓ, Xavier, GUINJOAN, Modest i PUIG, Miquel: *Dimensió, eficiència i igualtat. Casos d'èxit a l'economia global*. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2015.



- DAHL, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- ESPING-ANDRESEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER. «La represa del debat sobre la fusió municipal: elements per a l'anàlisi». *A Anuari polític de Catalunya 2011*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2011.
- HEINELT, Hubert i HLEPAS, Nikolaos K. «Typologies of Local Government Systems». A BÄCK, Henry, HEINELT, Hubert i MAGNIER, Annick (ed.). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, pàg. 21–42. Berlín: Springer, 2006.
- HESSE, Jens-Joachim (ed.). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos, 1991.
- HUBERT, Evelyne i STEPHENS, John. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- LAPUENTE, Victor. *El retorno de los chamanes*. Barcelona: Península, 2015.
- LIDSTRÖM, Anders. «Sweden: Party-dominated Subnational Democracy Under Challenge?». A LOUGHLIN, John, HENDRICKS, Frank i LIDSTRÖM, Anders (ed.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, pàg. 261–281. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LINDBLOM, Charles E. «The Science of muddling through». *A Public Administration Review*, vol. 19, núm. 2, pàg. 69–88. Hoboken: Wiley Periodicals Inc, 1959.
- MOURITZEN, Poul Erik. *Reformar el govern local a Dinamarca: com i per què*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007

NORRIS, Pippa. *Making Democratic Governance Work. How Regimes Shape Prosperity, and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

REQUEJO, Ferran, PÉREZ, Lluís i SANJAUME, Marc. *Les institucions polítiques de la Catalunya independent*. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2013.

SANDBERG, Siv. *Finlàndia. El govern local a Finlàndia*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2005.

SAPIR, André. «Globalization and the reform of European social models». A *Journal of Common Market Studies*, núm. 44 (2), pàg. 369–390. Hoboken: Wiley Periodicals Inc, 2006.

SELLERS, Jeffery M. i LIDSTRÖM, Anders. «Decentralization, Local Government, and the Welfare State». A *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, núm. 4, pàg. 609–632. Hoboken: Wiley Periodicals Inc, 2007.

SJÖBLOM, Stefan. «Finland: the Limits of the Unitary Decentralized Model». A LOUGHLIN, John, HENDRICKS, Frank i LIDSTRÖM, Anders (ed.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, pàg. 241–260. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RODRIGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. «Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes». A *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, pàg. 67–91. Madrid: Ediciones la Complutense, 2010.

ROSE, Lawrence E. *Noruega: El govern local en la cruïlla*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.

ROSE, Lawrence E. i Ståhlberg, Krister. «The Nordic countries: still the 'promised land'?». A DENTERS, Bas i ROSE, Lawrence E. (ed.). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, pàg. 83–99. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.

SUOMEN, Kuntaliitto. «The new municipality 2017 programme» [en línia]. A *Local Finland*, de 20 d'abril de 2011. Disponible a: <[www.localfinland.fi](http://www.localfinland.fi)>.





**FUNDACIÓ**



**JOSEP IRLA**