

# La interiorització del règim local a Bèlgica i Alemanya

Ismael Martín Escalante

LOCALISME, PROVÍNCIA PAPERS ESTAT COOPERACIÓ  
ERS REGIO PAPERS PROSPECTIVA GOVERN LOCAL  
OMIA INNOVACIÓ LOCAL ESTAT PROVÍNCIA AUTONO  
NOU LOCALISME GOVERN LOCAL **PAPERS DEL CIL**



Diputació  
Barcelona

# **La interiorització del règim local a Bèlgica i Alemanya**



**Diputació  
Barcelona**

Autor de l'estudi  
**Ismael Martín Escalante**

Centre per a la Innovació Local  
Direcció d'Estudis i Prospectiva  
**Diputació de Barcelona**

© Diputació de Barcelona  
Gener, 2013

Producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona  
Composició: Centre per a la Innovació Local  
Dipòsit legal: B. 1683-2013

# Índex

Introducció .....	5
1. Marc normatiu i autonomia local .....	7
<b>2. El mapa local .....</b>	<b>13</b>
3. Els governs locals: sistema electoral i forma de govern .....	17
4. Les competències locals .....	23
5. Model de gestió i d'administració pública .....	27
6. El finançament local .....	29
Conclusions .....	33
<b>Bibliografia .....</b>	<b>35</b>
<b>Índex de taules</b>	
Taula 1. La interiorització del règim local .....	7
Taula 2. Estructura territorial .....	13
Taula 3. Sistema electoral i forma de govern .....	17
Taula 4. Competències locals .....	23
Taula 5. Ingressos dels governs municipals belgues .....	30
Taula 6. Ingressos de les províncies belgues .....	31



# Introducció

Aquest informe ofereix una aproximació als models de règim local de Bèlgica i Alemanya, amb l'objectiu de plantejar algunes reflexions sobre les característiques principals del sistema local en les federacions.

El model d'estat federal es caracteritza perquè atorga a la federació un poder residual en matèria de règim local, que passa a ser competència de les regions o *Länder* de manera gairebé exclusiva, en tots els àmbits que afecten el món local. Per contra, en els models unitaris, com és el cas francès, l'Estat conserva les competències en aquest àmbit.

En el cas dels models mixtos, quasi federals o autonomistes, com ara Itàlia o Espanya, el règim local es caracteritza pel seu caràcter bifront, amb la intervenció tant del govern central com de les comunitats autònomes o regions.

En qualsevol cas, els esquemes de governança entre les diferents esferes de govern han estat sotmesos a reformes importants durant els últims anys, amb implicacions significatives per als governs locals. Al llarg d'aquesta dècada, tant Bèlgica<sup>1</sup> (2001) com Alemanya<sup>2</sup> (2006) han experimentat reformes en el seu model d'estat que han comportat la redistribució de competències entre la federació i les entitats federades (regions i comunitats a Bèlgica, estats o *Länder* a Alemanya) que els componen, els seus mecanismes de relació i altres aspectes que també han repercutit sobre el món local. En el cas belga, les reformes han suposat la transformació del seu model d'estat, de caràcter unitari, cap a un sistema íntegrament federal, a diferència del sistema alemany, que ha avançat en la federalització del seu Estat.

En ambdós casos, les reformes reforcen la interiorització de les competències de règim local. Aquesta interiorització ha suposat una reducció del poder de regulació i d'intervenció del govern federal sobre els governs locals i ha facilitat la diversitat regional de models en àmbits com ara els sistemes d'elecció, les estructures de govern i les competències de les entitats locals.

En aquest nou marc, ens interessa conèixer bàsicament, d'una banda, quin és el marc normatiu i el sistema competencial que s'han establert entre les autoritats federals i les regionals sobre el règim local, i de l'altra, què ha suposat això per al món local en

---

1. A través de Llei especial de transferències de diverses competències a les regions i comunitats, de 13 de juliol (Loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés).

2. A través de la Reforma constitucional, de 7 de juliol de 2006 (Föderalismusreform).

termes de garantia de l'autonomia local, estructures de govern i sistemes d'elecció, competències, mecanismes de relació entre els diferents nivells de govern i finançament local.

# 1. Marc normatiu i autonomia local

Les constitucions federals de Bèlgica i d'Alemanya reconeixen de manera expressa l'autonomia local i, per tant, atorguen a aquesta matèria una elevada protecció jurídica. A partir d'aquest reconeixement i dels elements bàsics sobre els governs locals que preveuen les seves constitucions, les regions han incorporat i ampliat el respecte a l'autonomia local en la seva legislació, des de les seves pròpies constitucions o estatuts, fins al desplegament de tota la legislació local.

La Constitució alemanya recull d'una manera més detallada que la belga el principi d'autonomia local municipal i supramunicipal i l'amplia a l'autonomia financera dels municipis per tal de garantir els seus recursos propis. Els *Länder* han exercit la competència sobre el règim local històricament en virtut de la clàusula residual de competències, mentre que les regions belgues han interioritzat aquestes competències més recentment, per llei de transferència de la federació l'any 2001.

**Taula 1. La interiorització del règim local**

<i>País</i>	
<b>Bèlgica</b>	Les regions han assumit competències en règim local de manera progressiva en el marc de les reformes legislatives que han avançat en el model federal de l'Estat
<b>Alemanya</b>	Els <i>Länder</i> gaudeixen de competència plena en règim local en virtut de la clàusula residual de la constitució

Font: Elaboració pròpia.

## Bèlgica

### Una constitució garantista de l'autonomia local

La Constitució belga reconeix expressament l'autonomia local dels municipis i les províncies. En l'article 41<sup>3</sup>, expressa que «els interessos exclusivament municipals o provincials seran gestionats pels consells municipals o provincials, d'acord amb els principis establerts per la Constitució». El mateix article també regula el sistema d'elecció dels membres de les corporacions locals: «els seus membres són elegits directament».

3. La llei defineix les competències, les regles de funcionament i el mètode d'elecció dels òrgans territorials intermunicipals que puguin regular les matèries d'interès comú. Aquests òrgans territorials intramunicipals es creen als municipis de més de 100.000 habitants a iniciativa del seu consell municipal.



Aquests principis també es concreten en l'article 162, que exigeix que les institucions municipals i provincials es regulin mitjançant una llei que respecti «l'elecció directa dels membres dels consells provincials i municipals», «l'atribució als consells municipals i provincials de tot allò que sigui d'interès provincial i municipal» i «la descentralització d'atribucions cap a les institucions provincials i municipals».

Així mateix, s'amplia l'aplicació d'aquests principis a les federacions i les aglomeracions de municipis, que han de disposar d'un consell i d'un òrgan executiu, tal com estableix l'article 165: «la llei establirà les àrees metropolitanes i federacions de municipis. Determinarà la seva organització i competència garantint l'aplicació dels principis enunciats en l'article 162. Existirà un consell i un òrgan col·legiat executiu per a cada àrea metropolitana i per a cada federació. El president de l'òrgan executiu serà elegit pel consell entre els seus membres».

Pel que fa a l'organització territorial, l'article 5 de la Constitució recull i nomena les províncies que corresponen a cadascuna de les regions belgues. Per tant, eleva la garantia de la seva existència, ja que qualsevol modificació o eliminació d'alguna institució provincial requeriria una reforma constitucional.

La importància que atorga la Constitució belga als governs locals es posa de manifest en la seva pròpia estructura, ja que l'esmentat article 41 forma part del Títol III que regula els poders de la nació (legislatiu, executiu i judicial), fet que ha portat molts autors a dir que les institucions locals es converteixen en el quart poder belga.

Sembla, doncs, que la carta magna garanteix de manera suficientment àmplia l'autonomia local, l'exclusivitat en la gestió dels seus interessos, l'existència de les províncies i el sistema d'elecció directa dels seus electes.

## **El procés de regionalització del règim local**

La distribució de competències en matèria de règim local entre la Federació i els governs regionals belgues ha seguit un procés gradual de descentralització en el marc de les reformes constitucionals dels últims vint anys.

Fins als anys vuitanta, el sistema de règim local tenia caràcter bifront: l'Estat i les regions compartien les competències sobre els governs locals; però les successives reformes de la Constitució han anat atorgant, progressivament, més poder a les regions, fins al punt d'interioritzar, gairebé de manera plena, la regulació dels governs locals.

Els primers canvis arriben amb la Llei especial de reformes institucionals de 1980<sup>4</sup> que transfereix a les regions i a les comunitats una part de la tutela sobre els municipis, les províncies, les mancomunitats i les associacions de municipis. Més endavant, la Llei municipal de 1988<sup>5</sup> avança en aquest sentit i augmenta la capacitat de tutela de les regions vers els governs locals, ja que també exerciran el control que anteriorment exercien les comunitats sobre els municipis amb estatut lingüístic especial.

4. Llei especial de reformes institucionals, de 8 d'agost de 1980 (Loi spéciale de réformes institutionnelles).

5. Nova Llei municipal, per Decret reial de 24 de juny de 1988 (Nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988).

L'any 1993, s'aprova la Llei especial<sup>6</sup> de reformes institucionals que aprofundeix en l'estructura federal de l'Estat: les regions amplien les seves competències, entre d'altres, sobre l'organització de les associacions de províncies i municipis.

A partir d'aquest marc constitucional, la reforma institucional del 2001, impulsada per la Llei de transferència de competències a les regions i les comunitats, atorga als governs regionals competències àmplies sobre els governs locals (excepte per als municipis amb estatut lingüístic especial) i en concret sobre:

- La composició, l'organització, la competència i el funcionament de les institucions provincials i municipals. Els nomenaments i les revocacions dels governadors provincials i del governador i vicegovernador del districte administratiu de la regió de Brussel·les i l'adjunt del governador de la província del Brabant flamenc.
- El canvi i la rectificació dels límits provincials i municipals.
- La composició, l'organització, la competència i el funcionament de les institucions de les àrees metropolitanes i les associacions de municipis.
- El sistema d'elecció dels òrgans provincials, municipals i inframunicipals i dels òrgans de les àrees metropolitanes i associacions de municipis.
- El règim disciplinari dels alcaldes.
- El finançament general dels municipis, les àrees metropolitanes i les associacions de municipis i províncies.

Per tant, les tres regions han interioritzat plenament el règim local en condicions d'igualtat, ja que deriva d'una llei federal que estableix els àmbits d'aquesta matèria, amb competències sobre la planta local, els òrgans de govern, les competències i el finançament de les entitats locals municipals, provincials i de cooperació local.

Respecte a aquest procés, alguns autors, com ara Tony Valcke (2009, p. 254), argumenten que, si bé és cert que la regionalització ha suposat un augment de les competències dels governs locals, també comporta un increment de les matèries compartides amb el govern regional i, per tant, una reducció de la seva autonomia.

L'autor defensa que la interiorització ha suposat més un «nou regionalisme» que no pas un «nou localisme». Per exemple, les competències de transport públic i gestió de l'aigua han estat centralitzades per les regions, i la reorganització dels cossos policials (Llei de 1988) ha suposat una estructura comuna més uniforme que ha restat autonomia a les policies locals.

---

6. Llei especial relativa a completar l'estructura federal de l'Estat, de 16 de juliol de 1993 (Loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat).

## La garantia de l'autonomia local a les regions

El respecte a l'autonomia local està present en la legislació de totes les regions que defineixen i emfatitzen el paper crucial del govern local com a institució bàsica per a la ciutadania. Per tant, les regions han fet públic el seu compromís amb aquest principi constitucional, i els seus propis estatuts estableixen limitacions al legislador regional per tal de respectar l'autonomia local. Cadascuna de les regions ha desenvolupat el seu codi legislatiu municipal:

- La regió valona, el denominat Codi de la democràcia i la descentralització territorial.
- La regió flamenca, el *Gemeentedecreet*.
- La regió de Brussel·les capital, la nova Llei municipal.

## Alemanya

### Reconeixement constitucional ampli de l'autonomia local

La Constitució alemanya atorga un lloc destacat a la garantia de l'autonomia local: «Tiene, al menos, un valor gráfico que en Alemania la autonomía local se reconozca en el apartado segundo del mismo artículo cuyo apartado primero establece la forma de Estado republicana y los principios del Estado democrático y social de Derecho como decisiones constitucionales de la Federación que también se imponen a los sistemas constitucionales de sus Estados miembros» (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 528).

En concret, l'article 28.2 reconeix l'autonomia municipal i supramunicipal, i la financera:

Es garanteix el dret dels municipis a ordenar i gestionar tots els afers de la comunitat local sota la seva pròpia responsabilitat en el marc de les lleis. Les agrupacions de municipis també gaudeixen del dret a l'autonomia en el marc del seu àmbit legal de competències de conformitat amb les lleis. La garantia de l'autonomia local comprèn igualment les bases de l'autonomia financera. Una d'aquestes bases ha de consistir en la previsió que els municipis puguin establir els tipus sobre alguna de les fonts d'ingressos de naturalesa impositiva connectats amb la potència econòmica existent en el respecte al municipi.

La Constitució federal alemanya, més enllà del reconeixement explícit a l'autonomia local, regula de manera més extensa alguns elements fonamentals del sistema local com són l'estructura mínima dels governs locals i alguns principis de l'autonomia financera i tributària.

Els destinataris primaris de la garantia constitucional de l'autonomia local són els municipis; l'autonomia supramunicipal es fonamenta en la municipal i, per tant, està subordinada a la del municipi, que gaudeix d'una autonomia més extensa. La garantia de l'autonomia local de l'article 28.2 dels municipis i *Kreise* (govern supramunicipal

alemany) és una garantia institucional que serveix de límit a la legislació federal o del *Land*, però no és un criteri de distribució de competències entre els diferents nivells de govern.

### **Competència plena dels *Länder* en règim local**

El repartiment de competències entre l'Estat federal i els *Länder* s'estableix constitucionalment i seguint els principis de la clàusula residual, segons la qual aquelles competències no atribuïdes directament a cap esfera de govern corresponen als *Länder*, tal com recull l'article 70.1: «Els *Länder* tenen el dret de legislar sempre que la present Llei fonamental no ho confereixi a la Federació».

A partir d'aquest precepte, i tenint en compte que la competència sobre règim local no s'inclou en els articles 73 i 74 que detallen les competències exclusives i concurrents de la Federació, aquesta matèria es considera competència exclusiva dels estats federats. Per aquest motiu, no es requereix que els estatuts o les constitucions territorials alemanys regulin les competències sobre règim local directament, perquè es pot configurar amb el desenvolupament de lleis específiques sectorials.

Aquest sistema de distribució de competències comporta un punt de partida uniforme que facilitarà models diversos en funció dels desenvolupaments de cada estat, ja que tots els *Länder* tenen el mateix poder per intervenir sobre aquesta matèria sense les limitacions de cap llei federal que n'especifiqui els continguts i límits. De fet, tots els estats federals han desenvolupat legislació pròpia sobre règim municipal, supra-municipal, de cooperació local i de finançament local, excepte Berlín, Hamburg i Bremen perquè, per la seva condició de ciutats estat, regulen el règim local directament a la seva constitució regional.

Així mateix, cal tenir en compte que Alemanya no s'estructura territorialment en tres nivells, sinó en dos: el federal i l'estatal. L'àmbit local es considera administració indirecta del *Land*. Aquesta interiorització institucional s'ha reforçat amb la reforma federal del 2006 que prohibeix a la federació delegar competències directament als governs locals mitjançant llei, el *Land* és l'únic autoritzat a fer-ho, tal com estableix l'article 83: «Els *Länder* executaran les lleis federals com a assumpte propi, excepte que la present Llei fonamental en determini o n'admeti una altra».

### **Les garanties addicionals dels *Länder***

L'autonomia local es veu doblement reforçada amb les garanties addicionals contingudes en les constitucions o els estatuts dels *Länder* que regulen aquests aspectes de manera més extensa i específica que l'article 28.2. Aquestes regulacions regionals compleixen una triple funció «a) En primer lugar, dotan a la institución (junto con las leyes de régimen local del *Land* correspondiente) de la configuración concreta de la que aquélla está necesitada; b) en segundo término, contienen garantías adicionales que van más allá de lo dispuesto en el artículo 28.2 (especialmente en los ámbitos de

la autonomía financiera y de la regulación de las alteraciones territoriales y de las diferentes agrupaciones de municipios); c) y por último, regulan las relaciones entre la Administración local y la Administración estatal» (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 538).

La Constitució alemanya també preveu la defensa de l'autonomia local per la via processal mitjançant el recurs d'empara (article 93.1.4) davant del Tribunal Constitucional Federal o dels tribunals dels *Länder* quan existeixi aquesta via.

## 2. El mapa local

Un dels elements clau dels sistemes locals és l'estructura dels seus governs locals, la diversitat d'institucions que els formen i com es distribueix el poder entre els governs municipals i supramunicipals. Tant Bèlgica com Alemanya han portat a terme reformes importants en les estructures de govern, tot i que s'han centrat més en els governs regionals i les seves relacions amb la federació que no pas en els governs locals, que no han experimentat canvis profunds respecte a la situació anterior.

Cal tenir en compte que, en aquest cas, hi ha algunes limitacions per part del legislador central, bàsicament de les respectives constitucions, sobretot en el cas de Bèlgica, que limiten l'autonomia de les regions a l'hora fer canvis substancials en les seves plantes locals.

Les principals transformacions en el mapa local han vingut de les reduccions del nombre de municipis, mitjançant la fusió. A Bèlgica, principalment, en dues etapes durant els anys seixanta i setanta, es va passar de 2.669 municipis a 589. En el cas alemany, la reducció més significativa es va fer a la dècada dels anys setanta, en què es va passar de 24.000 municipis a 8.500. Aquesta xifra va tornar a augmentar a més de 15.000 durant la reunificació i s'ha anat reduint des d'aleshores fins als, aproximadament, 11.500 actuals.

A Bèlgica, actualment, el Govern flamenc està impulsant un procés d'agrupació de municipis de caràcter voluntari, que finalitzarà el gener de 2013, mitjançant un programa de suport financer i assistència tècnica que acompanya els municipis fins a la seva fusió. Així mateix, a Alemanya, els *Länder* continuen impulsant reformes en aquesta línia.

Pel que fa a la creació de noves institucions locals, Alemanya ha apostat per la creació d'estructures diferenciades i unitàries, com ara les ciutats estat, o fórmules diversificades dels governs supramunicipals; en canvi, Bèlgica té un mapa més estable de governs municipals i provincials.

**Taula 2. Estructura territorial**

<i>País</i>	<i>Estats-Regions</i>	<i>Municipis</i>	<i>Governos supramunicipals</i>
Bèlgica	3 regions	589	10 províncies (5 cada regió, excepte Brussel·les)
Alemanya	16 <i>Länder</i> 3 ciutats estat règim especial	11.500	323 <i>Kreise</i> 112 ciutats comtat ( <i>kreisfreien Städte</i> )

Font: Elaboració pròpia a partir de Dexia, 2008.

## Bèlgica

Bèlgica s'estructura en tres nivells de govern: estatal, regional i local. Compta amb tres regions (la valona, la flamenca i Brussel·les capital), i la seva constitució garanteix un sistema local amb governs municipals i institucions de segon nivell que, en aquest cas, són les deu províncies (cinc de valones i cinc de flamenques).

Els governs locals també poden organitzar-se mitjançant instruments de cooperació intermunicipal, com ara les àrees metropolitanes, les mancomunitats i les federacions de municipis, que han de disposar d'una estructura mínima tal com estableix l'article 165 de la carta magna.

Els municipis belgues, fruit dels processos de fusió previs, tenen una dimensió poblacional considerable, ja que la seva mitjana d'habitants és de 18.320.

Les regions poden modificar els límits provincials, però en cap moment no poden suprimir o fusionar províncies, ni canviar la seva denominació, ja que estan reconegudes i detallades en la Constitució. Per tant, les províncies gaudeixen d'una major protecció jurídica que els municipis, que poden veure's afectats per lleis regionals que prevegin la seva eliminació o fusió.

## Alemanya, la interiorització dels governs locals

Un dels elements fonamentals de l'estructura territorial de la República Federal d'Alemanya és que no s'articula en tres nivells, sinó en dos, federal i estatal, ja que l'àmbit local es considera una qüestió d'organització interna del mateix *Land*. Els *Kreise*, igual que els municipis, tenen una doble naturalesa: d'una banda com a govern supramunicipal o municipal, però alhora també formen part de l'estructura organitzativa interna dels *Länder* i desenvolupen funcions delegades pel *Land*.

Alemanya disposa d'una planta local molt més àmplia que Bèlgica: els seus 16 *Länder* disposen de 435 governs supramunicipals amb diverses denominacions, tot i que predomina la de *Kreis*, i compten aproximadament amb 11.500 municipis. Fruit d'aquesta gran fragmentació municipal, la seva grandària poblacional és força inferior a la belga, ja que de mitjana arriba als 6.765 habitants.

Els *Länder* tenen competència exclusiva sobre el disseny de la planta local, malgrat que cal garantir el reconeixement institucional dels municipis i *Kreise* previst en l'article 28.2 de la Constitució federal: «Aunque este límite constitucional no incluye la garantía de existencia de cada concreto municipio o *Kreis* sino de cada uno de estos tipos abstractos de gobierno local» (Velasco, 2010, p. 519).

Per tant, la constitució alemanya, a diferència de la belga, tot i que garanteix l'existència dels governs supramunicipals, no estableix limitacions per a la seva creació o denominació. Per aquest motiu, els *Länder* disposen d'autonomia per establir el seu model de govern local i les seves limitacions territorials.

De fet, la legislació federal ha generat una planta local diversificada: alguns *Länder* permeten estructures particulars, com ara les ciutats estat de Berlín, Hamburg i Bremen, que no tenen institucions de govern local de segon nivell i que combinen les particularitats del govern d'una ciutat que, alhora, constitueix un *Land*. El seu estatut jurídic fonamental s'equipara al dels *Länder*. Alhora, hi ha 112 ciutats comtat (*kreisfreien Städte*) que, a la vegada, exerceixen funcions d'un municipi i d'un *Kreis*.

Així mateix, el disseny territorial i funcional dels *Kreise* és diferenciat: en alguns *Länder*, la mida del municipi determina si s'integren o no a algun *Kreis*, i altres *Länder* han creat altres entitats locals més enllà dels municipis i els *Kreise*, com poden ser els districtes. Tots els municipis tenen reconegut bàsicament el mateix estatus, tot i que els grans municipis es beneficien d'un règim especial.

Hi ha diverses modalitats d'entitats d'agrupació i cooperació supramunicipals amb característiques diferenciades a cada *Land*, tot i que els *Kreise* són la modalitat més destacada en el conjunt d'estats federats. No obstant això, la doctrina alemanya ha puntualitzat que: «Técnicamente los *Kreise* no son asociaciones de municipios sino corporaciones territoriales cuyos miembros son los ciudadanos del correspondiente territorio, los vecinos y no los municipios» (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 106).

Més enllà del model de govern supramunicipal tradicional del *Kreis*, hi ha altres tipus d'organitzacions supramunicipals que es podrien agrupar en associacions de municipis (*Gesamtgemeinden*), associacions de municipis de nivell supramunicipal regional (*höhere Gemeindeverbände*), mancomunitats (*Zweckverbände*) i àrees metropolitanes (*Umland-Verbände*). Les àrees metropolitanes de vegades es confonen amb les mancomunitats, ja que no hi ha un model clar. Normalment tenen competències en matèria de planificació territorial i de prestació de serveis concrets (Velasco, 2010, p. 583).





### 3. Els governs locals: sistema electoral i forma de govern

Tant la Constitució alemanya com la Constitució belga regulen alguns aspectes del règim electoral i del sistema de govern de les entitats locals, fet que limita el poder de les regions per dissenyar els seus models propis.

En conseqüència, no s'observen grans canvis respecte als sistemes anteriors. En el cas alemany, la Constitució estableix una estructura mínima dual en les entitats locals i, per tant, l'autonomia es limita bàsicament a la creació d'un tercer òrgan, similar a una junta de govern local, que han introduït alguns estats com ara Brandenburg.

A Bèlgica, tot i els debats entorn de l'elecció directa de l'alcalde a la regió flamenca, finalment s'ha conservat el sistema d'elecció indirecta, tot i que amb algunes modalitats. En canvi, a Alemanya, la tendència ha estat la contrària: s'ha generalitzat l'elecció directa en tots els estats.

**Taula 3. Sistema electoral i forma de govern**

<i>País</i>	<i>Govern municipal</i>	<i>Govern supramunicipals</i>
<b>Bèlgica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consell Municipal, entre 7 i 55 membres, segons la població</li> <li>• Mandat de 6 anys, consellers elegits per sistema proporcional</li> <li>• A Valònia i Brussel·les capital, el burgmestre, també representant dels governs federals i regionals al municipi, presideix el Consell Municipal. A Flandes, el Consell Municipal elegeix el seu president</li> <li>• L'òrgan executiu és col·legiat, compost pel burgmestre i els aldermen i el seu nombre varia entre 2 i 10</li> <li>• L'elecció del burgmestre depèn segons la regió. A Valònia, és nomenat burgmestre la persona que de la llista majoritària obté més vots preferencials. A Brussel·les capital, és nomenat per la regió l'escollit per la majoria de regidors electes i per la majoria dels membres de la seva llista. A Flandes, és nomenat pel govern regional entre quatre de proposats pels regidors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consell Provincial, entre 47 i 84 consellers, segons la població</li> <li>• Mandat de 6 anys, elegits per sistema proporcional el mateix dia de les eleccions municipals</li> <li>• Òrgan executiu: Diputació Permanent, a Flandes, o Col·legi Provincial, a Valònia, compostos per 6 persones elegides pels consellers entre ells. És presidit pel governador, nomenat pel govern regional</li> <li>• El Consell Provincial està presidit per un president escollit pels consellers entre ells</li> <li>• L'administració està al càrrec d'un professional extern</li> </ul>

<i>País</i>	<i>Govern municipal</i>	<i>Govern supramunicipals</i>
<b>Alemanya</b>	<p>Tres models bàsics:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Model de Consell del Sud d'Alemanya. El Consell (òrgan deliberatiu) amb mandat de 5 anys. L'alcalde (òrgan executiu) elegit separatament un altre dia per elecció directa. Té mandat de 5 o 8 anys, segons el <i>Land</i>. És el model més estès</li> <li>• Model de Consell del Nord d'Alemanya, on l'alcalde s'escull per 5 anys</li> <li>• Model de Magistratura. El Consell Municipal (òrgan deliberatiu) té mandat de 4 anys, i el seu president és escollit entre els seus membres. La Magistratura és l'òrgan col·legiat executiu format per l'alcalde i els tinentes d'alcalde. El magistrat és en ell mateix un òrgan executiu que comparteix poders amb la resta de membres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les eleccions a consells de Kreise es regeixen per un sistema d'elecció proporcional, però amb variacions segons el <i>Land</i> pel que fa la fórmula per distribuir els escons (Hondt, Hare-Niemeyer o Saint-Lägue), si hi ha vots preferencials</li> <li>• Deu estats empen llistes obertes, sigui perquè poden marcar preferències entre diverses llistes o perquè poden donar més d'un vot a algun candidat.</li> <li>• Les eleccions a consells de Kreise es fan el mateix dia que les eleccions municipals. Les eleccions directes a president de Kreis o alcalde, es fan en dies diferents de les dels consells</li> </ul>

Font: Elaboració pròpia a partir de Dexia, 2008.

## Bèlgica

Les regions tenen competència per legislar sobre el sistema electoral i sobre el model de govern i administració local, fet que ha facilitat algunes diferències, especialment en els sistemes d'elecció de l'alcalde, tot i que tots són variants del mètode d'elecció indirecta.

Respecte al sistema electoral, els governs locals de les tres regions comparteixen alguns elements comuns, com ara el mateix sistema de vot (amb llistes amb vot preferencial), el sistema proporcional per a la distribució dels escons i el criteri de paritat de gènere en les llistes, però cadascuna ha introduït algunes particularitats.

En primer lloc, hi ha algunes diferències en el sistema d'incompatibilitats i les causes d'inelegibilitat dels candidats a les eleccions municipals i provincials. Per exemple, la legislació regional valona i la de Brussel·les prohibeixen a les persones condemnades per racisme o xenofòbia presentar-se a les eleccions durant un determinat nombre d'anys posteriors a la seva condemna. La regió flamenca no ha legislat en aquest sentit.

En segon lloc, també s'han dissenyat sistemes diferenciats d'elecció de l'alcalde. A la regió de Valònia i de Brussel·les, s'ha optat per un model d'elecció semidirecta de l'alcalde. A Valònia, en primer lloc, els partits que sumen majoria d'escons arriben a un acord anomenat *pacte de majoria*; en segon lloc, s'identifica el partit d'aquesta majoria que hagi obtingut més vots, i, finalment, la persona amb més vots rebuts d'aquest

partit es converteix automàticament en alcalde. Així mateix, s'ha incorporat la moció de censura que pot anar adreçada tant individualment a un membre de l'executiu com a l'executiu en el seu conjunt, i que no existeix en cap altra de les regions.

En el cas de la regió de Brussel·les capital, primerament s'elegeix un candidat entre els membres electes de la llista per la qual es va presentar i, finalment, aquest candidat ha de ser aprovat per la majoria del conjunt d'electes que formen el Ple.

Finalment, a la regió flamenca, tot i que els debats durant la negociació electoral apostaven clarament per l'elecció directa de l'alcalde, l'alcalde és elegit indirectament entre els regidors electes.

Pel que fa al sistema de govern, les entitats locals s'estructuren en tres òrgans: el Ple, l'òrgan executiu i la presidència. El nombre de membres de cada òrgan és proporcional a la seva població i està establert per llei. Flandes ha establert un sistema específic que permet als ajuntaments, a l'inici del seu mandat, determinar el nombre de membres que compondran el seu òrgan executiu col·legiat, sempre dins d'uns límits mínims i màxims definits per la legislació flamenca.

## Les províncies belgues

Les regions també han introduït algunes modificacions en els sistemes electorals dels governs provincials. La regió valona ha incorporat algunes normes d'ineligibilitat al Consell Provincial més restrictives que a les altres regions, ja que prohibeix que siguin candidats els membres de la Cambra de Representats, del Senat, del Parlament europeu o Parlament regional, així com els ministres i secretaris d'estat federals, membres d'un govern comunitari o regional o comissaris europeus. La moció de confiança constructiva dels membres del Consell Provincial també és exclusiva d'aquesta regió.

Un altre element destacat dels governs supramunicipals belgues respecte als alemanys és la intervenció dels governs regionals en el nomenament i la revocació dels governadors de província, així com de l'adjunt del governador de la província del Brabant Flamenc. De fet, el govern federal també hi intervé, perquè ha de ratificar aquests nomenaments per Consell de Ministres.

## Alemanya

El sistema electoral dels governs locals està fortament condicionat per l'article 28.1 de la Constitució federal que estableix uns mínims al legislador regional: «Als estats, *Kreise* i municipis, el poble ha de tenir un òrgan de representants, que sorgirà de la realització d'eleccions generals, directes, lliures, iguals i secretes».

Per tant, tot i les competències àmplies dels *Länder* en aquesta matèria, la Constitució garanteix una estructura dual mínima a tots els governs locals: el Ple o l'Assemblea deliberativa i un òrgan executiu i directiu de l'Administració. Malgrat aquestes limitacions federals, els estats federats han desenvolupat models de govern municipal di-

ferenciats, tot i que convergeixen cap a tres grans models (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 72):

- **Assemblea dels *Länder* del Sud (*Süddeutsche Ratsverfassung*).** L'organització municipal està constituïda per dos òrgans bàsics: el Ple i l'alcalde. Les eleccions són diferenciades: cada cinc o sis anys se celebren les corresponents a l'assemblea municipal, i l'elecció de l'alcalde es fa de manera directa cada sis o vuit anys.
- **Assemblea de l'Alemanya del Nord (*Norddeutsche Ratsverfassung*).** En aquest cas el Ple concentra les competències i elegeix l'alcalde entre els seus membres. Així mateix, disposa d'un director municipal (*Stadtdirektor*) que representa el municipi i executa les decisions del Ple.
- **Sistema de Magistratura (*Magistratsverfassung*).** S'estructura entorn de tres òrgans diferenciats: l'Assemblea de representació ciutadana que elegeix el seu president; un òrgan executiu col·legiat format per l'alcalde, elegit de manera directa, i uns òrgans adjunts elegits per l'Assemblea, i, finalment, l'alcalde amb competències pròpies.

En referència al sistema electoral, s'ha estès l'elecció directa de l'alcalde propi dels *Länder* del sud cap a la resta d'estats, la legislació regional ha influït sobre altres *Länder* a seguir un model que pot reforçar la democràcia local. En el cas dels estats de Hessen i Renània-Palatinat, aquest sistema d'elecció està recollit directament en la seva constitució, a diferència de la resta d'estats, que l'han desenvolupat mitjançant la seva legislació ordinària.

També hi ha algunes diferències en elements com ara l'edat mínima per votar, que s'ha reduït a setze anys en alguns *Länder*, o en la durada dels mandats municipals, que oscil·la entre els quatre i els sis anys.

## Els governs supramunicipals

Hi ha entitats locals supramunicipals a tots els estats excepte a Bremen, Berlín i Hamburg, que tenen el règim especial de ciutat estat. En alguns estats fins i tot hi ha dos nivells d'administració intermèdia: els *Kreise* i els districtes.

Els *Kreise*, com ja hem vist, també requereixen una estructura mínima dual: òrgan de representació i de direcció. L'Assemblea (*Kreistag*) és elegida democràticament amb mandats que varien entre els quatre i els cinc anys. L'òrgan de direcció (*Landrat*), que normalment presideix l'Assemblea, en la majoria dels casos és elegit directament per la ciutadania, excepte en els estats de Baden-Württemberg i de Brandenburg, amb un sistema parlamentari d'elecció indirecta. La figura del *Landrat* desenvolupa una funció important en el sistema federal perquè «es punto de conexión entre la Administración local, en cuanto órgano del *Kreis*, y la Administración del *Land*, en cuanto órgano delegado o encomendado respecto a ella» (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 112).

Hi ha diversitat també en els processos de destitució del president per part de la ciutadania. A Saxònia es pot sol·licitar mitjançant una iniciativa ciutadana amb el suport d'un terç de l'electorat. A altres *Kreise*, la destitució també es pot fer per referèndum. També existeixen referèndums vinculants sobre temes d'interès local als *Kreise* de vuit dels setze estats.

A tots els *Länder* es fa servir un sistema d'elecció proporcional, tot i que amb llindars mínims força diferenciats, des del 5% fins al 33%. Deu estats fan servir un sistema proporcional amb llistes obertes.



## 4. Les competències locals

El reconeixement i la garantia d'un nucli important de competències és un element clau del sistema local. Tant en el cas de Bèlgica, com en el d'Alemanya, les constitucions respectives reconeixen el poder de les autoritats locals per assumir les competències que considerin oportunes per als interessos de les seves comunitats en virtut del principi de competència universal.

Malgrat això, en el cas alemany, els governs supramunicipals no gaudeixen d'aquesta protecció amb la mateixa garantia que els governs municipals. En el cas belga, tot i que la Constitució no estableix diferències entre els governs provincials i municipals, la regió valona ha establert límits al principi de la competència universal per part de les províncies.

En matèria de competències delegades o d'execució, la diferència principal és que Alemanya ha limitat aquesta possibilitat exclusivament als *Länder* i sempre que es faci amb els mitjans i recursos suficients. En canvi, les províncies belgues poden assumir missions d'execució tant del Govern central com de les regions, fet que pot afectar significativament la seva autonomia local i capacitat financera.

**Taula 4. Competències locals**

<i>País</i>	<i>Competències municipals</i>	<i>Competències governs supramunicipals</i>
<b>Bèlgica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbanisme</li> <li>• Transport</li> <li>• Educació, sobretot primària i escoles bressol</li> <li>• Cultura i esports</li> <li>• Clavegueram, distribució d'aigua potable, residus</li> <li>• Turisme</li> <li>• Sanitat i benestar social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educació secundària</li> <li>• Infraestructures culturals i socials</li> <li>• Prevenció sanitària</li> <li>• Política social</li> <li>• Lluita contra la contaminació</li> <li>• Carreteres</li> <li>• Economia</li> <li>• Transport</li> <li>• Habitatge</li> </ul>
<b>Alemanya</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administració en general</li> <li>• Policia, emergències i protecció civil</li> <li>• Urbanisme</li> <li>• Clavegueram, distribució d'aigua potable, residus</li> <li>• Ensenyament primari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcció i manteniment de xarxes de carreteres</li> <li>• Benestar social, subsidis, joventut, hospitals, ensenyament secundari</li> <li>• Residus</li> <li>• Protecció mediambiental</li> </ul>

Font: Elaboració pròpia a partir de Dexia, 2008 i J. Loughlin, F. Hendriks i A. Lidström, 2011.



## Bèlgica

La Constitució belga, en el seu article 41, reconeix, mitjançant la clàusula de competència general, la capacitat dels governs locals per gestionar els interessos municipals o provincials. Aquest principi es reforça en l'article 162, que garanteix la descentralització de les atribucions a les institucions municipals i provincials. Els governs locals gaudeixen de competències pròpies, atribuïdes i d'execució.

Malgrat aquestes garanties constitucionals, el legislador de la regió valona ha limitat les competències provincials, ja que estableix que els governs supramunicipals tenen competències plenes per a tots els afers d'interès provincial, sempre que sigui de manera complementària i no concurrent amb el govern regional.

La regió valona també va reduir les competències de les províncies l'any 2004<sup>7</sup> sobre matèries com ara la xarxa viària, l'ajuda a la inversió i l'organització de les oficines d'informació als turistes. Així mateix, aquest decret va retirar la capacitat de tutela administrativa sobre els municipis, que o bé s'atribueix als mateixos municipis o a la regió.

Aquesta competència, que conserven les províncies de la regió flamenca, faculta les províncies a exercir un control d'oportunitat sobre les decisions de les entitats municipals sotmeses a la seva tutela.

Tant les regions com el Govern central poden delegar competències als governs municipals, les denominades *competències atribuïdes*, segons els termes legals previstos en el mateix acord de descentralització.

La Constitució belga atorga a les províncies una doble funció: d'una banda, gestionar els interessos propis de la província, i de l'altra, gestionar els interessos generals en nom de l'Estat. En aquest segon cas, actuen com a òrgan de desconcentració del poder federal o regional mitjançant missions d'execució.

Les regions també han assumit competències en la supervisió i el control administratiu i financer dels municipis i les províncies, que han desenvolupat de manera diversa. En el cas flamenc, el control s'exerceix, en primer lloc, pel secretari municipal, juntament amb una comissió regional d'auditoria externa (*gewestelijke externe auditcommissie*) que és responsable d'auditar la legalitat dels actes i processos administratius, de les dades financeres i dels comptes anuals, i avalua els sistemes de control intern establerts per cada administració municipal. En canvi, a la regió valona, el control es fa, en primer lloc, per les províncies, i les regions assumeixen la responsabilitat sobre els recursos administratius sobre els procediments.

## Alemanya

L'atribució de competències als governs locals alemanys es fonamenta en la competència universal (*Allzuständigkeit*) reconeguda per l'article 28.2 de la Constitució fede-

---

7. Decret que organitza les províncies valones, de 12 de febrer de 2004 (Décret organisant les provinces wallonnes).

ral. Aquest precepte garanteix que, si la llei no atribueix competències sobre una matèria a cap administració, els municipis la puguin assumir com a íntegrament municipal. Aquest principi de repartiment de competències a favor dels municipis implica que «sólo puede privar de una competencia al municipio para atribuírsela a otra organización jurídica pública superior por razones de interés general y cuando no fuera posible asegurar de otra manera un adecuado ejercicio de la tarea pública correspondiente» (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 62).

L'autonomia dels *Kreise* no està protegida amb la mateixa intensitat que els municipis, ja que el legislador dels *Länder* té més llibertat per modificar el seu marc institucional i competencial. La garantia de l'autonomia dels *Kreise* no inclou la clàusula de competència universal ni el principi de subsidiarietat que afavoreix l'assumpció de competències pels municipis de tot allò que sigui d'interès per a la comunitat local; només en el cas que una llei regional ho determini, els *Kreise* podran assumir aquesta competència.

Hi ha dos grans tipus de competències municipals: les pròpies de l'autonomia local, exercides plenament per les autoritats locals, i les transferides o delegades, on la intervenció dels *Länder* és més present i els municipis actuen com a administració indirecta del *Land*.

Abans de la reforma constitucional del 2006, també era possible que la federació delegués competències directament als governs locals mitjançant llei federal, però actualment aquesta possibilitat està prohibida per l'article 83 de la Constitució que atribueix al *Land* la delegació d'aquestes competències.

Durant els últims anys, molts *Länder* han iniciat reformes per transferir competències addicionals a les autoritats locals (*Kommunalisierung*). Es tracta d'un procés de municipalització que suposa l'assumpció de funcions d'implementació de la legislació federal i dels *Länder* per part de les autoritats locals. En alguns casos, aquest procés s'ha portat a terme amb referències explícites a la millor eficiència dels governs locals en la prestació d'aquests serveis.

Les competències d'execució de les tasques públiques delegades per la legislació federal i la dels *Länder* estan relacionades, bàsicament, amb el manteniment de l'ordre públic, les inspeccions d'edificis, els permisos de circulació i de conducció, el registre civil, etc. Es calcula que els governs locals posen en pràctica entre el 70% i el 85% de la legislació federal i dels *Länder*.

Altres reformes impulsades pels *Länder* s'han centrat en l'ampliació de les possibilitats de participació de la ciutadania mitjançant consultes i referèndums (*Bürgerbegehren i Bürgerentscheid*).



## 5. Model de gestió i d'administració pública

Els models d'administració pública són força diversos, tant entre els dos estats federals com internament. En el cas de Bèlgica, les formes de col·laboració publicoprivada i de nova gestió pública estan més esteses, sobretot a la regió flamenca. En canvi, Alemanya manté un sistema més tradicional de gestió per part d'entitats públiques, i els *Länder* han limitat especialment la prestació de serveis locals obligatoris a les entitats de dret privat.

A Bèlgica, la regió flamenca ha optat per desenvolupar un model de gestió més diferenciat del tradicional de Valònia, amb més participació privada i models de gestió més estratègics i gerencials. En canvi, la legislació dels *Länder* sembla que reproduïx un model més simètric de gestió amb organitzacions estrictament públiques i restriccions i exclusions a l'externalització de serveis locals.

### Bèlgica

Pel que fa referència al model d'administració pública, la normativa regional desenvolupa models organitzatius força diferenciats. La regió flamenca ha apostat clarament per nous models de gestió pública amb la introducció de la planificació estratègica i operativa, la gerencialització dels directius, els sistemes de control intern i d'auditoria externa o la creació d'agències independents.

El model flamenc s'inspira més en la tradició nòrdica que fa èmfasi en la capacitat funcional dels governs locals i la seva legitimació via resultats. També ha elaborat una normativa específica per promoure i facilitar els partenariats publicoprivats<sup>8</sup> que s'han desenvolupat especialment per temes de renovació de centres urbans (Gant, Anvers). Fins i tot, la regió disposa d'un centre d'excel·lència<sup>9</sup> responsable d'avaluar i aprovar els projectes de partenariats.

En canvi, el model de règim local de la regió valona té una orientació més tradicional, ja que està més centrat en la primacia dels polítics, les relacions jeràrquiques i l'absència de pràctiques relacionades amb la nova gestió pública, i també ha optat més per la creació d'organismes autònoms que no pas agències.

8. Decret relatiu als partenariats publicoprivats, de 9 de juliol de 2003 (Decreet betreffende publiek-private samenwerking).

9. Centre de coneixement sobre els partenariats publicoprivats (Kenniscentrum publiek-private samenwerking) <<http://www2.vlaanderen.be/pps/english/index.html>>.

## Alemanya

A Alemanya no s'observen grans diferències de models de gestió dels serveis públics als diferents *Länder*, ja que predomina la gestió estrictament pública dels serveis locals. Malgrat que els governs locals, en virtut de la garantia de la seva autonomia local, tenen potestat per autoorganitzar-se de la manera que considerin més eficaç, la legislació regional estableix algunes limitacions a les entitats locals.

En primer lloc, la legislació local dels *Länder* fa una classificació de les activitats que desenvolupen les autoritats locals en activitats econòmiques i no econòmiques que condiciona les formes de gestió d'aquest tipus d'activitats, especialment si es vol optar per formes juridicoprivades.

Les activitats no econòmiques són aquelles que s'exerceixen en funció d'una competència obligatòria que ha de prestar l'entitat local. La legislació regional no imposa limitacions per a la gestió pública d'aquests serveis, però sí que estableix restriccions, i en alguns casos exclusions, en el cas que es vulgui optar per fórmules privades: «Las leyes municipales de los *Länder* suelen requerir la concurrencia de ciertas circunstancias, como la presencia de relevantes intereses públicos que justifiquen o hagan necesaria esta forma de organización» (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 99).

En general, existeixen crítiques a la gestió privada de serveis considerats activitats no econòmiques perquè redueixen el control polític del seu exercici i atimitzen les funcions locals. Així mateix, es considera que les organitzacions públiques també poden incorporar processos i sistemes de gestió més flexibles i eficaços seguint els principis de la iniciativa privada.

Les activitats econòmiques són de caràcter mercantil, poden oferir béns i serveis, el seu exercici no correspon necessàriament a les corporacions locals i són susceptibles de ser prestades per la iniciativa privada. En aquest cas, els governs locals poden triar lliurement entre formes de gestió regides pel dret públic o pel privat. En general, els requisits que s'estableixen com a norma general són tres: «En primer lugar que la empresa o actividad esté justificada en un interés público o persiga un fin público, que la actividad resulte proporcional a la capacidad de prestación de la entidad y sirva para una necesidad prevista y, por último, que el objetivo no pudiera resultar ni mejor ni más económicamente satisfecho de otra manera» (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 98).

La gestió per organitzacions privades es pot fer o bé per entitats de dret privat, però amb capital públic, o bé per entitats estrictament privades mitjançant l'externalització. En el primer cas, es troben principalment societats mercantils de responsabilitat limitada de capital íntegrament públic, societats mixtes i consorcis locals. En el segon cas, es tracta de formes de gestió totalment externes a l'organització pública; la seva utilització és freqüent en serveis locals de caràcter ambiental.

## 6. El finançament local

El finançament dels governs locals és un element bàsic per a l'exercici de les seves competències i per garantir la seva autonomia local, tal com recullen les constitucions belga i alemanya. En el cas d'Alemanya, les reformes han incorporat i ampliat els preceptes constitucionals que garanteixen l'autonomia financera municipal.

En aquest àmbit, però, existeix una major intervenció de la Federació en ambdós països, perquè una part dels impostos són compartits amb la Federació i el *Land* o la regió belga. Es tracta d'un espai típicament multinivell on, sovint, les altres esferes de govern restringeixen de manera significativa l'autonomia financera local.

D'altra banda, tant la Constitució belga com la Constitució alemanya diferencien entre l'autonomia financera municipal i la supramunicipal, i atorguen, en ambdós casos, una major protecció als municipis. Per exemple, en el cas de Bèlgica, una llei federal pot suprimir, en part o totalment, l'autonomia financera provincial.

### Bèlgica

En matèria de finançament local, la tendència ha estat anar atorgant més poders a les entitats federades a mesura que el procés de federalització ha avançat.

El primer pas és la reforma de 1980, que preveu que les regions s'ocupin parcialment de la distribució del Fons de Municipis i Províncies; però el canvi més significatiu s'introdueix amb la llei de 1988, que atorga a les regions la competència exclusiva en matèria de finançament general dels ens locals.

Això representa un canvi de perspectiva molt important, perquè ja no és l'Estat el que reparteix el Fons de Municipis i Províncies entre les regions i aquestes el distribueixen entre els ens locals, sinó que cada regió decideix la quantitat assignada. Aquest fet pot donar lloc a diferències significatives entre municipis a les diferents regions.

Posteriorment, la llei de 1993 amplia les competències en finançament: les regions passen a finançar també les missions i els programes concrets dels governs locals.

Tots aquests canvis permeten a les regions diversificar els seus sistemes de finançament local. Per exemple, la regió valona presentava una major diversitat d'impostos locals que la flamenca, però l'aprovació del conegut com a «Pla Marshall del govern de Valònia» l'any 2005 va suposar la supressió o reducció de diverses taxes locals a partir de l'any 2006, tant municipals com provincials, especialment aquelles que afecten les empreses, amb l'objectiu d'afavorir la creació d'ocupació. La supressió d'aquestes taxes ha suposat compensacions financeres per part de la regió mitjançant fons i subsidis.

En l'àmbit específicament provincial, a partir de l'aprovació del Decret való de 2002, el fons de les províncies va deixar d'estar destinat exclusivament al finançament general de les províncies; des d'aleshores, el 20% d'aquest fons s'ha de reservar al finançament dels partenariats província-regió i, per tant, se n'ha reduït l'autonomia financera.<sup>10</sup>

El govern flamenc, al principi de la legislatura 2000-2006, va decidir modificar les seves dotacions al fons destinat als municipis i les províncies, que va suposar una reducció de 23 milions d'euros a les províncies i que no va ser compensat. El fons destinat als municipis va ser reformat l'any 2003 per tal de fusionar la diversitat de fons i vincular l'evolució d'aquest fons municipal a un índex basat en la inflació i en les previsions de creixement del PIB.

En qualsevol cas, s'observen disparitats importants en la distribució mitjana dels recursos entre els governs locals de cada regió, especialment en els ingressos disponibles per capita dels governs provincials, així com en la font principal de finançament d'aquests ingressos que redueixen l'autonomia financera provincial.

**Taula 5. Ingressos dels governs municipals belgues**

	<i>Ingressos per càpita</i>	<i>Estructura dels ingressos</i>
<b>Municipis de la regió valona</b>	1.301€	49,8% Transferències i subvencions 40,2% Taxes 10% Inversions financeres
<b>Municipis de la regió flamenca</b>	1.245€	47% Taxes 43% Transferències i subvencions 10% Inversions financeres

Font: Elaboració pròpia a partir de Dexia, 2008.

10. Decret sobre finançament i l'organització del partenariat entre les regions i les províncies valones, de 21 de març de 2002 (Décret organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes).

**Taula 6. Ingressos de les províncies belgues**

	<i>Ingressos per càpita</i>	<i>Estructura dels ingressos</i>
<b>Municipis de la regió valona</b>	347€	37% Transferències i subvencions 39% Taxes 10% Inversions financeres
<b>Municipis de la regió flamenca</b>	130€	64% Taxes 18,6% Transferències i subvencions 10% Inversions financeres

Font: Elaboració pròpia a partir de Dexia, 2008.

## Alemanya

L'autonomia financera municipal està reconeguda expressament per la Constitució alemanya en l'article 28.2, arran de dues reformes de l'any 1994 i 1997, respectivament, que van incorporar l'autonomia financera com a part de l'autonomia local garantida. Aquesta autonomia inclou la capacitat per establir un tipus de gravamen sobre alguna de les fonts impositives relacionades amb la potència econòmica del municipi. Cal destacar que aquesta autonomia financera no es reconeix a la resta d'entitats locals, com ara els *Kreise*. Per tant, es tracta d'una autonomia financera estrictament municipal, i en la resta de casos s'ha de remetre a la legislació de cada *Land*.

El sistema de finançament local es construeix sobre tres elements principals: els impostos propis (bàsicament IBI i IAE), la participació en els impostos compartits amb la Federació i el *Land* de l'impost de la renda i de l'IVA, i, finalment, el sistema de compensació financera local (*kommunaler Finanzausgleich*), que representa entre el 30% i el 50% dels ingressos locals.

Correspon a cada *Land* desenvolupar aquest sistema de compensació financera local que té finalitats redistributives per tal de garantir un mínim d'igualtat en la prestació de serveis públics locals i reduir les diferències intermunicipals. Aquesta compensació s'adreça tant als governs municipals com supramunicipals mitjançant una subvenció general, incondicionada, i d'altres d'específiques, més condicionades.

Aquest fons es constitueix d'una massa d'ingressos tributaris compartits (*Steuerverbundmasse*) «que està integrada por la cuota estatal en los impuestos compartidos (renta, sociedades e IVA) o por la recaudación de otros impuestos propios del *Land*. La Ley de compensación financiera aprobada por cada *Land* regula los detalles para la determinación de la masa tributaria compartida y establece, especialmente, el porcentaje de la recaudación de los impuestos que los Estados deben aportar a dicha masa y que va a ser disfrutado por los entes locales» (Rodríguez de Santiago, 2010, p. 190).





## Conclusions

Durant els últims anys, les regions belgues i els *Länders* alemanys han assumit noves-competències sobre els governs locals, fet que ha comportat una reducció progressiva de la intervenció de l'estat federal en aquesta matèria, especialment en el cas alemany. Aquesta interiorització del règim local, tot i que no ha suposat canvis radicals en els sistemes locals, sí que ha introduït alguns canvis significatius en alguns dels seus elements.

A Alemanya, la distribució de competències entre regió i Estat està reservada a la constitució federal, i els *Länder* exerceixen la competència sobre règim local de manera plena, tant legislativa com administrativa, en virtut de la clàusula de competència residual. A Bèlgica, el procés d'interiorització regional del règim local s'ha fet per una llei de transferència de la federació i, per tant, el marc no és tan estable com en el cas alemany.

En canvi, en el cas espanyol, tot i que es tracta d'un model d'estat descentralitzat, les instàncies centrals mantenen una posició preeminent sobre el conjunt del sistema local a través de la legislació bàsica i orgànica, i conserva competències legislatives importants en matèria d'organització, sistema electoral, competències i finançament dels governs locals.

Al sistema espanyol, la Constitució deixa el marc més obert a la regulació estatutària, perquè els estatuts d'autonomia regulen més específicament aquesta distribució de competències, però en cap cas les competències sobre el règim local no són exclusives de les comunitats autònomes.

L'autonomia local està doblement garantida a Bèlgica i Alemanya, en primer lloc, per la seva constitució i, en segon lloc, pels seus estatuts regionals. Els destinataris primaris de l'autonomia local són els municipis, malgrat que els governs supramunicipals també tenen reconeguda la seva autonomia, però no d'una manera tan intensa.

Pel que fa a la planta local, la Constitució belga detalla el nombre i els noms de cadascuna de les províncies. D'aquesta manera, en blindava l'existència i elimina la capacitat de les regions per establir altres models de govern supramunicipal o d'organització territorial sense el suport del legislador central. En canvi, Alemanya, tot i que garanteix constitucionalment l'existència dels governs supramunicipals, atorga als estats el poder de dissenyar el seu model propi, fet que ha donat lloc a diversos models. De fet, els governs supramunicipals alemanys estan més orientats a la prestació directa de serveis, mentre que les províncies belgues estan més concentrades en l'assistència i la cooperació als municipis.

La interiorització regional del règim local, malgrat tot, no atorga a les regions el poder absolut per configurar el seu propi sistema local. La constitució, més enllà de les garanties de l'autonomia local, inclou limitacions a les regions, per exemple, per dissenyar sistemes electorals o formes de govern totalment diferenciats. Per aquest motiu, els canvis introduïts són poc significatius. En el cas de Bèlgica, s'ha endurit i ampliat el règim d'incompatibilitats dels candidats, i a Alemanya, s'ha diversificat més en aspectes com ara el sistema d'elecció.

Amb referència a les competències locals, Alemanya les protegeix millor, ja que, d'una banda, exigeix que qualsevol transferència als governs locals vingui acompanyada dels recursos necessaris per al seu exercici, i de l'altra, prohibeix a l'Estat delegar competències directament a les entitats locals: els *Länder* són els interlocutors únics. En canvi, a Bèlgica, l'Estat continua delegant competències a les entitats locals, sobretot a les províncies, sovint sense els recursos suficients. Així mateix, la regió valona ha impulsat lleis que han reduït les competències de les províncies del seu territori i ha limitat el principi de la competència general per a l'assumpció de competències.

D'altra banda, podem trobar models de gestió i administració pública força diferenciats, sobretot a Bèlgica, on la regió flamenca ha promogut sistemes de gestió més professionalitzats i estratègics. En canvi, els *Länder* alemanys han restringit especialment les capacitats dels governs locals per optar per models de gestió publicoprivada.

Finalment, el finançament local continua sent una assignatura pendent per als governs locals, ja que la regionalització del règim local, en general, no els ha aportat més recursos ni autonomia financera. Més aviat, en alguns casos, com ara a la regió valona, s'han impulsat canvis legislatius que han afectat significativament l'autonomia financera local.

En definitiva, els processos d'interiorització del règim local a Bèlgica i Alemanya no han suposat canvis profunds per als governs locals. Ni han suposat un perill per a la seva autonomia, com alguns alertaven, ni han representant una oportunitat per ampliar significativament les seves competències o els seus recursos, però sí que han permès adaptar —sobretot a Alemanya, perquè a Bèlgica el procés de federalització és recent— les institucions locals a l'evolució del territori, la societat i l'economia.

## Bibliografia

ARGULLOL, Enric [dir.]; VELASCO, Clara Isabel (2011). *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Barcelona: Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autonòmics.

BOSCH, Núria; ESPASA, Marta (2006). *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

— (2008). *La hisenda dels governs supramunicipals a la Unió Europea (UE-15)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

BOSCH, Núria; ESPASA, Marta; COSTAS, Elena (2009). *Les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals*. Barcelona: Diputació Barcelona.

CACIAGLI, Mario; DI VIRGILIO, Aldo (2009). *Eleggere il sindaco, la nuova democrazia locale in Italia e in Europa*. Torí: UTET Libreria.

DELCAMP, Alain; LOUGHLIN, John [coord.] (2002). *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*. Paris: La Documentation Française.

DEXIA, 2008. *Sub-national governments in the European Union*. La Défense: Dexia.

HEINELT, Hubert; EGNER, Egner (2009). *Els comtats alemanys*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

HEINELT, Hubert; BERTRANA, Xavier [ed.] (2011). *The second tier of local government in Europe*. Nova York: Routledge.

LOUGHLIN, J. HENDRIKS, F. LIDSTRÖM, A. [ed.] (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

MORENO, Ángel Manuel [ed.] (2012). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

LOUGHLIN, John (2001). *Subnational Democracy in the European Union*. Nova York: Oxford University Press.

REYNAERT, Herwig; STEYVERS, Kristof; DELWIT, Pascal; PILET, Jean-Benoit [ed.] (2009). *Local Political Leadership in Europe*. Bruges: Vanden Broele Publishers.

SHAH, Anwar [ed.] (2008). *Macro federalism and local finance*. Washington: The World Bank.

STEYTLER, Nico; KINCAID, John [ed.] (2009). *Local government and metropolitan regions in federal systems*. Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, cop.

TOMÀS, Mariona (2003). *Bèlgica: els efectes del procés de federalització sobre el Govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

VELASCO, FRANCISCO [dir.]; DíEZ, Silvia; GALÁN, Alfredo; [et al.] [coord.] (2010). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autònòmics.

*White Paper: Internal reform of the federated state, Government of Flanders, abril 2011*. <<http://www.flanders.be/en/publications/detail/white-paper-internal-reform-of-the-federated-state>> [Consulta: juliol 2012]

WOLLMANN, Helmut (2002). *Alemanya, Länder i diversitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

## **Normativa**

### **Bèlgica**

#### **Constitució belga**

Llei especial de reformes institucionals, de 8 d'agost de 1980 (Loi spéciale de réformes institutionnelles).

Nova Llei municipal, per Decret reial, de 24 de juny de 1988 (Nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988, ratifié par la loi du 26 mai 1989).

Llei especial relativa a completar l'estructura federal de l'Estat, de 16 de juliol de 1993 (Loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat).

Llei especial de transferències de diverses competències a les regions i comunitats, de 13 de juliol de 2001 (Loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés).

### **Valònia**

Decret sobre el finançament i l'organització del partenariat entre les regions i les províncies valones, de 21 de març de 2002 (Décret organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes).

Decret que organitza les províncies valones, de 12 de febrer de 2004 (Décret organisant les provinces wallonnes).

Codi de la democràcia local i la descentralització, de 27 maig de 2004 (Code de la démocratie locale et de la décentralisation).

## **Flandes**

Decret relatiu als partenariats publicoprivats, de 9 de juliol de 2003 (Decreet betreffende publiek-private samenwerking).

Decret sobre l'organització del govern local i la gestió financera, de 15 de juliol de 2005 (Gemeentedecreet).

Decret sobre el funcionament del govern provincial a Flandes, de 9 de desembre de 2005 (Provinciedecreet).

Decret sobre les eleccions locals i provincials, de 10 de febrer de 2006 (Bijzonder decreet tot aanvulling van het decreethoudende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen).

## **Alemanya**

### **Constitució alemanya**

Reforma constitucional de 7 de juliol de 2006 (Föderalismusreform)

LOCALISME, PROVÍNCIA PAPERS ESTAT COOPERACIÓ  
ERS REGIO PAPERS PROSPECTIVA GOVERN LOCAL  
OMIA INNOVACIÓ LOCAL ESTAT PROVÍNCIA AUTONOC  
NOU LOCALISME GOVERN LOCAL PAPERS DEL CILA



**Diputació  
Barcelona**

Àrea de Presidència

Direcció d'Estudis i Prospectiva  
**Centre per a la Innovació Local**  
Rambla de Catalunya, 126, 7a planta  
08008 Barcelona  
Tel. 934 020 709 · Fax 934 049 146  
[www.diba.cat/web/innovació](http://www.diba.cat/web/innovació)