



Els consells de comtat a Anglaterra

Col·lecció_ **Estudis**

Els consells de comtat a Anglaterra

Els consells de comtat a Anglaterra

Steve Martin
Cardiff University

Col·lecció **Estudis**

Sèrie_Govern Local, 15



Diputació
Barcelona

El Centre per a la Innovació Local de la Direcció d'Estudis i Prospectiva de l'Àrea de Presidència de la Diputació de Barcelona dirigeix aquesta publicació. La coordinació dels continguts s'ha realitzat juntament amb l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).

Centre per a la Innovació Local
Tel. 934 020 709
cil@diba.cat

Institut de Ciències Polítiques i Socials
Tel. 934 871 076
con.icps@diba.cat

Els continguts que apareixen en aquesta publicació expressen l'opinió del seu autor, que no ha de ser necessàriament compartida per la Diputació de Barcelona.

© de l'edició: Diputació de Barcelona
Gener, 2010

Producció: Direcció de Comunicació
de la Diputació de Barcelona
Composició: Anglofort, SA
Impressió: Elkar
ISBN: 978-84-9803-528-5
Dipòsit legal: BI-279-2010

Índex

Introducció	9
1. Evolució del govern local del Regne Unit	11
1.1. Fonaments	12
1.2. Reorganitzacions i autoritats unitàries	13
2. Funcions i finances	19
2.1. Competències	19
2.2. Finançament	21
2.3. Gestió política	22
2.4. Recursos humans	24
3. Sistema electoral	27
3.1. Sistemes de vot	27
3.2. Participació en les eleccions	29
4. Relacions intergovernamentals	33
4.1. Comtats i govern central	33
4.2. Comtats i regions	34
4.3. Comtats i municipis	35
5. Reptes de futur	39
5.1. Reforçar la tendència a millorar	39
5.2. Compromís amb la ciutadania	40
5.3. Cohesió social	40
5.4. Lideratge polític	41

8 | Els consells de comtat a Anglaterra

5.5. Recursos humans	41
5.6. Finançament	41
Bibliografia	45
Glossari	47
Annex	49

Introducció

Al Regne Unit, l'expressió «govern local» es fa servir com a terme genèric per fer referència als governs electes que operen per sota del nivell regional, però per sobre del nivell submunicipal (comunitari o de barri). Tal com s'explicarà més endavant, a tot Escòcia, a Gal·les i a la major part d'àrees urbanes d'Anglaterra hi ha un únic nivell local, anomenat *consell*, que opera i presta serveis tant a escala municipal com supramunicipal. Aquests consells són coneguts com a *autoritats unitàries*. Tanmateix, a la majoria de zones rurals d'Anglaterra, tot i que no a totes, hi ha dos nivells de govern local: trenta-quatre consells de comtat, que operen supramunicipalment, i els consells de districte dels comtats rurals, que operen municipalment (per a més informació, vegeu el glossari).

Durant l'última dècada, el govern local del Regne Unit (incloent-hi els consells de comtat) ha enregistrat canvis i moviments constants. Després d'un període de recels mutus i, a vegades, fins i tot de conflictes oberts entre el govern central i els consells locals durant els anys vuitanta i principi dels noranta, l'actual administració laborista va introduir tot un seguit de reformes dissenyades per millorar el rendiment de les autoritats locals. Aquestes reformes van ajudar a restablir la confiança entre tots dos nivells, però també han suposat uns canvis de més llarg abast en la forma i les funcions del govern local i les seves relacions amb el departament del govern central i altres agències locals.

A la vegada, es van produir canvis regionals importants. Es van crear unes noves administracions transferides democràticament escollides a Londres, Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, i hi va haver un intent de reforçar l'administració regional a Anglaterra. El resultat ha estat el sorgiment d'un mosaic de diferents estratègies per a la governança local a diferents parts del Regne Unit.

Aquest informe proporciona una visió general del paper canviant dels consells de comtat; de la seva forma, funció, finançament, administració política i estructura dels recursos humans; del sistema electoral i altres mecanismes per a la participació; de les relacions entre govern local, altres agències i altres nivells de govern, i d'alguns dels reptes de futur als quals s'enfronten.

1. Evolució del govern local del Regne Unit

El Regne Unit és un estat unitari format per quatre països: Anglaterra, Irlanda del Nord, Escòcia i Gal·les. El Parlament del Regne Unit és sobirà sobre la resta de nivells de govern, incloent-hi les autoritats locals i les administracions «transferides» a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord que es crearen el 1999.

Com que no hi ha una constitució escrita, no hi ha garanties sobre les competències dels governs que es troben per sota del govern central i ni tan sols sobre la seva continuïtat en el futur. El Parlament pot crear, reestructurar o abolir totes les autoritats subnacionals i també en pot determinar les competències i responsabilitats. És a dir, que el Regne Unit és fonamentalment diferent dels estats federals, en els quals les comunitats autònomes (o semiautònomes) amb autogovern estan emparades per acords constitucionals formals, i a més, se'ls ha reconegut un mandat democràtic igual i independent en relació amb els governs nacionals.

Com a conseqüència, la presa de decisions polítiques al Regne Unit està molt centralitzada. Els ministeris del govern central sovint tracten els consells de comtat com si simplement fossin els agents que posen en pràctica la política nacional, en lloc d'entitats democràticament escollides amb els seus propis objectius i prioritats. En els últims anys el govern nacional ha imposat, moltes vegades, polítiques *top down* (és a dir, del nivell superior cap a l'inferior) i el govern central ha intervingut directament en els afers locals, fins a un punt que seria impensable a molts altres països europeus. Els ministres tenen poders amplis per controlar l'àmbit global de la despesa dels consells de comtat individuals i en molts casos elaboren pressupostos per a serveis locals concrets (com ara l'educació).

Malgrat això (o potser precisament per això), a mesura que el poder s'ha anat concentrant cada vegada més a Westminster i Whitehall,¹ s'ha produït un debat encès, a les comuni-

1. Westminster és la zona de Londres on hi ha les oficines centrals del Govern britànic. Whitehall és el carrer on es concentren gran part de les seues ministerials.

tats acadèmica, política i professional, sobre la forma, les funcions, el finançament i el futur de totes les formes de govern local al Regne Unit, incloent-hi els consells de comtat. Aquest apartat estableix el context per a la resta de l'informe i descriu les principals fases en el desenvolupament del govern local al Regne Unit amb especial referència als consells de comtat. Es basa en diverses fonts, però concretament en l'excel·lent i molt exhaustiva anàlisi realitzada per Wilson i Game (2006).

1.1. Fonaments

Al principi del segle XIX hi havia prop de quinze mil districtes parroquials al Regne Unit que operaven en el nivell municipal, i les seves principals responsabilitats eren el manteniment de la llei i l'ordre i donar empara als pobres. L'altre nivell d'administració eren els comtats. Les seves fronteres es remuntaven a l'edat mitjana i operaven de manera supramunicipal. Eren supervisats pels jutjats de pau nomenats per la Corona. A més, hi havia uns dos-cents *boroughs* o burgs (coneguts a Escòcia com a *burghs*) que tenien els seus propis furs reials que els donaven independència dels consells de comtat. Per tant, tenien capacitat per determinar la seva pròpia forma d'administració i decidir com volien recaptar els impostos corresponents a la Corona en les seves àrees.

Els orígens del govern local actual al Regne Unit s'acostumen a situar en la *Municipal Corporations Act* (Llei de corporacions municipals) de 1835, que reformava els comtats i burgs. Aquesta llei creà setanta-vuit autoritats locals elegides amb múltiples finalitats junt amb una complexa xarxa d'òrgans *ad hoc* creats per lleis específiques del Parlament al llarg dels anys per dur a terme funcions concretes (Wilson i Game, 2006).

La *Local Government Act* (Llei del govern local) de 1888 aclaria els més aviat confusos acords que s'havien establert el 1835. Es van crear seixanta-dos consells de comtat i seixanta-un consells de burg que cobrien totes les funcions, tant a Anglaterra com a Gal·les. Totes aquestes noves autoritats eren elegides directament, encara que només una proporció relativament petita de la població tenia dret a vot. Els comtats cobrien totes les zones rurals, mentre que els burgs del comtat (*county boroughs*) administraven els pobles més grans (uns desenvolupaments paral·lels a Escòcia van establir trenta-tres consells de comtat i quatre *burghs*).

La *Local Government Act* de 1894 va afegir un nou nivell inferior de govern local que s'anomenà *consell de districte* i que operava municipalment a la major part d'Anglaterra i Gal·les. Cinc anys després, es van establir unes autoritats similars (vint-i-vuit consells de burg metropolitans) a la capital.

Com a conseqüència, al tombant del segle xx es va crear un sistema dual de govern local a la major part d'Anglaterra i Gal·les. Els municipis més grans (tret de Londres) eren regits per autoritats úniques que cobrien totes les funcions. A la resta del país, però, les responsabilitats les compartien els comtats i els districtes.

A les dècades següents es produïren una sèrie de reformes menors. Alguns dels consells de districte més petits es van fusionar i alguns ens amb finalitats especials es van abolir i les seves facultats es transferiren als districtes o als consells de comtat. Tanmateix, el sistema romangué estable en els següents seixanta anys, durant els quals els consells de comtat van aconseguir cada vegada més competències i responsabilitats. No va ser fins als anys seixanta que les estructures de govern local es van començar a reformar de nou.

1.2. Reorganitzacions i autoritats unitàries

El 1963 es va introduir una nova estructura de dos nivells a Londres. El Consell de comtat de Londres fou substituït per un nou òrgan anomenat *Greater London Council* (Consell de la Gran Londres), i els vint-i-vuit consells de burg metropolitans van ser substituïts per trenta-dos burgs de Londres i la *City of London Corporation* (Corporació de la ciutat de Londres), que operaven en el nivell municipal.

El 1969 una comissió reial² va recomanar que se substituïssin els consells de comtat i de districte per autoritats unitàries que cobrissin totes les funcions. Aquesta proposta, però, fou rebutjada pel govern central conservador, que va arribar al poder el 1970. Els ministres nous van optar per reduir el nombre de consells del nivell inferior (el municipal) a través d'una sèrie de fusions que van crear uns consells de districte més grans el 1974. El resultat va ser que en aquells moments hi havia cinquanta-vuit consells de comtat i tres-cent trenta-tres consells de districte a Anglaterra i Gal·les. Per sota d'aquests dos nivells de les principals autoritats locals, hi havia districtes parroquials més petits i consells municipals, *town councils*, que operaven en la comunitat o veïnat, però que tenien uns pressupostos molt petits i molt poques competències o responsabilitats.

2. Les comissions reials duen a terme investigacions sobre qüestions importants i sovint controvertides relacionades amb la política pública. Són creades pel cap d'estat a instàncies del Govern. Un cop creades, però, són independents del Govern i normalment tenen uns poders molt amplis, quasi judicials. Normalment tarden diversos anys a acabar les seves investigacions. Els comissionats són figures públiques importants i respectades, i sovint es tracta de jutges jubilats.

Mentrestant, a les sis principals àrees metropolitanes — Greater Manchester, Merseyside, West Midlands, Tyne and Wear, South Yorkshire i West Yorkshire — es van crear una nova sèrie de consells de comtat, coneguts com a *consells de comtat metropolitanos*, i servien a una quantitat de població similar a la dels consells de comtat de les zones rurals. Per sota d'aquest nivell inferior, es van establir trenta-sis consells més. A alguns se'ls coneixia com a *metropolitan district councils* (consells dels districtes metropolitanos), a d'altres, com a *borough councils* (consells de burg), i les seves funcions eren equivalents a les dels consells de districte de les zones rurals.

El Govern escocès també fou reorganitzat per reduir el nombre total de consells. Com a Anglaterra i Gal·les, s'hi va mantenir una estructura de dos nivells. El 1975 es van crear nou autoritats regionals noves junt amb cinquanta-tres districtes i tres autoritats de les illes. A la vegada, es van establir més de mil consells de la comunitat. De la mateixa manera que els consells parroquials i municipals, els consells de la comunitat operaven en un nivell a escala submunicipal i tenien poques facultats i pocs fons.

Durant aquest període, a causa del conflicte entre les comunitats catòlica i protestant, els principals serveis locals a Irlanda del Nord — com ara habitatge, serveis socials, educació, urbanisme i sanitat — foren administrats per juntes i agències no electes o gestionats directament per la North Ireland Office (una delegació del govern central). No hi havia consells de comtat. Vint-i-sis consells de districte operaven a escala municipal, però tenien la responsabilitat d'un nombre molt més reduït de funcions que els seus homòlegs d'altres parts del Regne Unit.

El 1986 el govern Thatcher va abolir els sis consells de comtat metropolitanos de les principals regions urbanes que s'havien creat una dècada abans. El consell de Greater London fou abolit. Aquest moviment estava aparentment dissenyat per simplificar el govern local a les principals conurbacions. Tanmateix, fou enormement controvertit i molts consideraren que amagava motivacions polítiques, ja que aquests grans i poderosos consells de comtat estaven controlats pel Partit Laborista i s'havien mostrat hostils a les polítiques clau del govern Thatcher. Les seves responsabilitats, les van assumir els consells de districte i del burg (en el nivell municipal) i una sèrie de juntes i agències *ad hoc* de nova creació (en el nivell a escala supramunicipal). Algunes de les seves funcions també les van assumir alguns departaments del govern central.

L'abolició dels consells de comtat metropolitanos va marcar un moment clau en la història del govern local britànic i va tenir dos efectes a llarg termini. Les relacions central-local, que ja eren tenses, van arribar al seu punt més baix de la història i es van mantenir extre-

madament difícils durant la dècada següent (fins que el govern conservador va ser substituït per un de laborista). D'aquesta manera, la imposició d'un govern local unitari a les set zones més poblades d'Anglaterra va marcar l'inici d'una tendència que ha continuat fins al dia d'avui.

Al principi dels anys noranta es va establir la Comissió per al Govern Local, per estudiar l'opció de substituir els comtats i els districtes per governs locals unitaris a la resta d'Anglaterra. En aquells moments la creença generalitzada era que la ciutadania estava molt confusa per la divisió de responsabilitats entre tots dos nivells, i alguns afirmaven que un govern local unitari també seria un mitjà més eficient des del punt de vista econòmic per prestar serveis clau. No sorprèn que l'informe final provoqués fortes disputes entre els consells de comtat i els consells de districte, ja que tots dos defensaven que s'havien de convertir en les noves autoritats unitàries per a les seves zones. La Comissió va proposar l'abolició d'una sèrie de comtats, però les seves recomanacions van topat amb la ferotge oposició de l'opinió pública, que tenia un fort sentiment d'arrelament envers les fronteres tradicionals del comtat i sentia que les àrees de les noves autoritats unitàries proposades eren creacions administratives artificials, amb les quals els costava identificar-se. Com a conseqüència d'aquesta oposició, els plans de reforma es van retallar i el sistema de dos nivells de comtats i districtes es mantingué a tota l'Anglaterra rural. Tanmateix, es van crear un total de quaranta-sis nous governs unitaris a les zones urbanes entre el 1995 i el 1998. Molts d'aquests nous consells se centraven en pobles o ciutats amb una història pròpia i una identitat molt clara, com per exemple Bristol, Derby, Leicester, Middlesbrough, Nottingham, Portsmouth, Plymouth, Southampton o York. Els consells de comtat en aquestes parts del país continuaven donant servei a zones rurals, però eren molt més petits pel que fa a la població. Només s'hi van abolir un total de quatre consells de comtat i tres d'ells —Avon, Cleveland i Humberside— eren creacions recents, produïdes per les anteriors reorganitzacions del principi dels anys setanta, que mai no havien estat populars entre la ciutadania. Entre els comtats que feia anys que s'havien establert, l'únic que va desaparèixer va ser Berkshire, al sud-est d'Anglaterra.

Per contrast amb aquesta confusa combinació híbrida de governs unitaris en algunes àrees d'Anglaterra i de comtats i districtes a d'altres, com a preparació per a la transferència i creació de les seves autonomies, Escòcia i Gal·les van optar per abolir tots els consells de comtat i els van substituir per autoritats unitàries el 1996. El resultat va ser una reducció del 50% en la quantitat d'autoritats locals. Els dotze consells de comtat d'Escòcia (coneguts com a *consells regionals* o *de les illes*) van ser substituïts per trenta-dues autoritats unitàries. A Gal·les, vint-i-dos nous governs unitaris van assumir les funcions dels vuit consells de comtat. Això significà que el nombre total de consells de

comtat a Anglaterra, Escòcia i Gal·les es va reduir molt i que el Regne Unit es va quedar amb el nombre mitjà més baix de consellers electes *per capita* de l'Europa occidental (Wilson i Game, 2006).

A Londres, la Greater London Authority (GLA) fou creada el maig de 2000 i va assumir la responsabilitat de les funcions estratègiques com ara el transport, la policia, els bombers i altres serveis d'emergència, desenvolupament econòmic i planificació urbanística dels trenta-dos burgs de Londres, els quals conservaven la responsabilitat de serveis clau com ara educació, serveis socials, habitatge, manteniment de carreteres locals i recollida de residus.

A la resta d'Anglaterra, es van crear les noves agències de desenvolupament regional i durant un temps es va assumir que es generarien governs regionals electes. Gràcies al viceprimer ministre, que era un gran defensor de conferir competències a les regions angleses, es va implantar un mecanisme per votar les propostes de creació d'assemblees regionals el 2002. Tanmateix, en el primer referèndum que es va dur a terme, al nord-est d'Anglaterra, on es creia de manera majoritària que el suport a favor del traspàs de competències era més fort que a qualsevol altra part del país, una majoria del 78% va votar en contra de la proposta. Això va tenir l'efecte de posar fi a les propostes a la resta de regions. Com a conseqüència, el govern subnacional a Anglaterra ara és un mosaic amb diferents estructures. Londres és un cas excepcional, ja que és l'única part del país amb una autoritat regional estratègica. Moltes altres zones rurals encara mantenen el sistema de dos nivells, amb consells de comtat i consells de districte. Però cada vegada n'hi ha més que tenen autoritats unitàries com a conseqüència de les onades successives de reforma dels últims vint anys. En l'annex, s'hi inclou una llista completa de les principals autoritats d'Anglaterra (segons dades de 2008).

Resum

El Regne Unit és un estat unitari. El Parlament de Westminster és sobirà i pot crear, abolir i reorganitzar els governs subcentrals (incloent-hi els consells de comtat) a voluntat.

L'existència mateixa o les funcions dels consells de comtat no té cap garantia constitucional.

La base de l'actual sistema de govern local es va establir al segle XIX i ha evolucionat a través d'un procés gradual de canvi en els últims cent vuitanta anys.

A la primera meitat del segle XX, els consells de comtat adquirien cada vegada més competències. A la segona meitat, es van enregistrar repetides reorganitzacions estructurals que van desembocar en canvis fonamentals en el mapa del govern local i en estructures diferents segons cada part del país.

Durant les dues últimes dècades, s'ha produït una reforma del govern local en dos nivells (amb els consells de comtat i els consells de districte) a favor de les autoritats unitàries que ara predominen al Regne Unit. Com a conseqüència, la presència mitjana de les autoritats ha augmentat i al Regne Unit hi ha una proporció de polítics locals per ciutadà comparativament baixa. S'han creat noves institucions democràtiques regionals a Escòcia, Irlanda del Nord, Gal·les i Londres. A la resta d'Anglaterra, els consells de comtat i les agències de desenvolupament regional no electes comparteixen les responsabilitats de planificació estratègica i transport de passatgers.

2. Funcions i finances

2.1. Competències

A diferència dels seus equivalents a la majoria dels països europeus, les autoritats locals no han tingut mai responsabilitats directes en la prestació de l'assistència sanitària. Tampoc no tenen un paper destacat en els pagaments de l'assistència social i ja no s'encarreguen dels subministraments com ara l'aigua, l'electricitat i el gas. Aquests subministraments eren responsabilitat de les autoritats locals fins als anys quaranta, però van ser nacionalitzats i finalment venuts al sector privat als anys vuitanta. Els consells, però, sí que tenen la responsabilitat d'un ampli ventall d'altres serveis locals. Segons Wilson i Game (2006), supervisen més de set-centes funcions diferents, les més importants de les quals es mostren en la taula 1.

En el període immediatament posterior a la Segona Guerra Mundial, es va considerar que el govern local havia de desenvolupar un paper clau en l'establiment de l'estat del benestar creat a partir de 1944. El govern local va prendre la iniciativa en la prestació directa d'un seguit de nous drets, particularment l'educació finançada per l'Estat, els serveis socials personals (que els presten els consells de comtat) i l'habitatge (que el presten els consells de districte i del burg). La Llei d'educació de 1944 va establir l'escolarització gratuïta obligatòria des dels cinc fins als quinze anys. El govern central va crear el marc polític general, però dins d'aquests paràmetres amplis, els consells de comtat eren lliures de decidir com s'havia de prestar l'educació localment. Alguns comtats van adoptar sistemes selectius, en què enviaven els alumnes amb més bones qualificacions a escoles designades (*grammar schools*) als onze anys i educaven la resta d'alumnes en escoles de secundària que oferien formació més professionalitzada. Altres comtats van optar per sistemes no selectius on tots els nens d'una determinada àrea local assistien a la mateixa escola secundària general. Alguns d'aquests comtats oferien educació primària fins als onze anys. D'altres, passaven els nens des de la primària a escoles intermèdies als nou

Taula 1. Principals serveis de les autoritats locals

<i>Serveis</i>	<i>Autoritats metropolitanas</i>			<i>Comtats rurals/autoritats unitàries</i>			
	<i>Districtes metropolitanas</i>	<i>Autoritats conjuntes</i>	<i>Burgs de Londres</i>	<i>Greater London Authority</i>	<i>Consells de comtat</i>	<i>Consells de districte</i>	<i>Autoritats unitàries</i>
Protecció al consumidor	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Cobrament d'impostos del consell	✓		✓			✓	✓
Educació	✓		✓		✓		✓
Medi ambient	✓		✓	✓		✓	✓
Incendis i rescats		✓		✓	✓		✓
Carreteres	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Habitatge	✓		✓			✓	✓
Oci i esbarjo	✓		✓			✓	✓
Biblioteques	✓		✓		✓		✓
Planificació local	✓		✓			✓	✓
Museus i galeries d'art	✓		✓		✓	✓	✓
Transport de passatgers	✓		✓	✓	✓		✓
Serveis socials	✓		✓		✓		✓
Planificació estratègica		✓		✓	✓		✓
Recollida de residus	✓		✓			✓	✓
Eliminació de residus	✓		✓	✓	✓		✓

Font: Adaptat de Wilson i Game (2006, p. 120).

anys i després a l'educació secundària als catorze anys. Fins fa ben poc, els consells de comtat també supervisaven l'educació per a majors de setze anys i per a adults. L'altre camp important d'activitat i despesa del consell de comtat són els serveis socials, incloent-hi la protecció de menors, serveis per a adults vulnerables (per exemple exdelinqüents i persones amb problemes de salut mental, discapacitats psíquics i físics) i assistència personal per a gent gran que ja no es pot cuidar sola.

En els últims vint anys, el govern central ha reduït de manera significativa el paper dels consells de comtat en la gestió de l'educació. La Llei de reforma educativa de 1988 va introduir un pla d'estudis nacional estàndard que les escoles de tot el país havien d'impartir, i uns exàmens també estàndards per a tots els alumnes en etapes clau de la seva educació. Es van començar a publicar taules de classificació dels resultats escolars per permetre als pares jutjar el rendiment relatiu de les seves escoles locals. Un programa

d'inspeccions regulars va identificar les escoles que presentaven un nivell de docència i de gestió per sota de l'estàndard. Es va demanar als consells de comtat que transferissin d'una manera directa el 85% del finançament a les escoles, a la vegada que progressivament va anar atorgant més poder als directors i òrgans de govern de les escoles per gestionar els seus propis assumptes independentment de les autoritats locals. Moltes escoles van passar a «mantenir-se de subvencions», ja que rebien tot el seu finançament del govern central i es desprenien del control del consell. Les que no van seguir aquest camí van rebre una proporció cada vegada més gran dels seus fons directament del govern central i es van destinar a iniciatives concretes que comptaven amb el suport dels ministeris.

Més recentment, el govern central ha reduït el ventall de funcions i responsabilitats educatives dels consells de comtat. L'objectiu era concedir més autonomia a les escoles i fomentar la capacitat d'elecció dels pares amb la creença que això podia pressionar a l'hora de millorar el nivell de l'educació. Les escoles amb un baix rendiment de les zones urbanes deprimides s'han tancat o s'han substituït per acadèmies independents finançades amb fons públics i patrocinadors com ara empreses, grups religiosos o organismes benèfics que controlen l'òrgan de govern, el seu pla d'estudis, la plantilla i la gestió. El 2005, el 75% de les escoles de secundària d'Anglaterra van rebre finançament privat i van ser independents del control de l'autoritat local.

De manera similar, la responsabilitat per a l'educació posterior, la formació i la regeneració econòmica ha estat apartada dels consells de comtat i transferida a ens que han estat directament designats i que estan formats per empresaris, organitzacions voluntàries i representants comunitaris no elegits.

2.2. Finançament

Al Regne Unit, més de la quarta part de la despesa pública es destina als consells locals, així com el 10% del seu producte interior brut. L'educació suposa gairebé el 40% de tota la despesa del govern local. Als serveis socials, s'hi destina un 17%, i al cos de policia, un 12%.³ Aquests serveis els presten els consells de comtat (a les zones rurals d'Anglaterra) i les autoritats unitàries (a les zones urbanes d'Anglaterra i a tot Escòcia i Gal·les).

3. Aquest percentatge és més gran per als comtats i les autoritats unitàries que per al govern municipal, però no per gaire diferència.

Els ingressos de les autoritats locals provenen de subvencions del govern central, d'un impost local sobre la propietat conegut com el *Council Tax*,⁴ d'impostos a negocis, de taxes i quotes que poden incloure lloguers, de taxes als usuaris per serveis no obligatoris i de multes per infraccions d'aparcament.

La proporció d'ingressos que s'obtenen localment varia entre els diferents consells. Les autoritats de les zones pròsperes generen molt més que les que es troben en parts del país relativament desavantatjades (tant per l'impost del consell com per les taxes). La balança general del finançament, però, està fortament inclinada cap les subvencions del govern central. De mitjana, el *Council Tax* només suposa el 16% dels ingressos de les autoritats locals, i les taxes als usuaris, un 12%. Més de les tres quartes parts del total de la despesa de les autoritats locals prové de fora de l'àrea local, i gairebé la meitat d'aquesta són subvencions directes del govern central amb un 15% procedent de *non domestic rates*, quotes cobrades a empreses que són recaptades pel govern central i posteriorment redistribuïdes a les autoritats locals. Aquests percentatges no han canviat de manera significativa al llarg de les dues últimes dècades.

2.3. Gestió política

Molts consells de comtat tenen càrrecs honorífics, com ara el de president del consell, que es concedeixen en reconeixement a una llarga dedicació al servei públic. Tanmateix, el veritable poder recau sobre els membres executius que formen el gabinet.

Abans de l'any 2000 no hi havia cap divisió formal entre l'executiu i el ple del consell. Les competències es conferien al consell de comtat entès com un conjunt i, fins fa relativament poc temps, s'exercien a través de comitès o subcomitès del ple. Els presidents dels comitès clau, com ara els que s'encarregaven de supervisar l'educació i els serveis socials, eren polítics poderosos. El líder del consell, que era elegit pels membres del consell i, per tant, sovint procedia del grup polític més gran, normalment exercia de president del comitè de polítiques i recursos i a vegades d'un o més comitès clau.

Per llei, des de l'any 1989, els comitès han de reflectir la proporció dels partits polítics del consell, però, abans d'això, els partits amb el nombre més gran de consellers podien monopolitzar-los i fer que tots els membres fossin del seu propi partit. Fins i tot després dels canvis posteriors al 1989, les polítiques generalment les dictava el grup (o grups) que

4. El *Council Tax* fa referència als dos principals nivells locals (comtats/autoritats unitàries; districtes i burgs).

tenien el control i els membres dels quals sovint es reunien amb anterioritat a les reunions formals del comitè per acordar el sentit del seu vot.

El sistema de comitès, mantingut pràcticament inalterat des del segle XIX, va començar a rebre cada vegada més crítiques. Se'l considerava una manera antiquada i massa burocratitzada de prendre decisions. Els seus detractors argumentaven que els comitès sovint se centraven en els detalls, més que no pas en les qüestions estratègiques, i que trigaven massa a prendre decisions. També s'argumentava que a l'opinió pública li costava dirimir qui n'eren realment els responsables. Per fer front a aquestes qüestions, el govern laborista elegit el 1997 va incloure a la Llei del govern local de 2000 un requisit perquè els comitats (i la resta dels consells) fessin el pas de separar les funcions executiva i de control. Es va obligar els consells de comtat a abandonar el sistema de comitès a favor d'un dels tres models executius: un gabinet i un líder del consell elegits pels seus membres; un gabinet i un alcalde directament elegit per la població, o un alcalde o gerent (similar als que hi ha en algunes ciutats dels Estats Units).

Fins a la data d'avui, tots els consells de comtat han optat pel model de líder i gabinet, que és el que s'assembla més a l'antic sistema de comitès. El nou sistema, però, va marcar un canvi important respecte al que ocorria anteriorment en un nombre important d'aspectes. En particular es concentrava el poder en un grup molt més petit. Molts dels que en quedaren fora es queixen que els gabinets són encara menys controlables que els antics comitès que van substituir. En conjunt, però, les decisions ara es prenen de manera més ràpida i molts dels membres del gabinet tenen un perfil públic més alt que els membres dels anteriors comitès.

Els membres del consell cobren uns sous que varien segons les tasques que duen a terme. El paper del líder o membre del gabinet en un consell de comtat ara es considera un càrrec a jornada completa, i així ho reflecteixen cada vegada més els sous. La majoria dels altres càrrecs en un consell de comtat es consideren feines a mitja jornada, i els consellers que no són membres del gabinet, per tant, reben retribucions menors.

En els últims anys, ha crescut la preocupació pel fet que els consellers del comtat en general no coincideixin sociològicament amb les característiques de les comunitats que representen. La gran majoria són blancs, homes i de més de cinquanta anys d'edat. Un estudi recent, elaborat per encàrrec del govern central, ha fet una sèrie de propostes destinades a atreure nous consellers, tot i que sembla que serà una tasca complicada. Els aspirants potencials es veuen dissuadits per la percepció que els consells no són òrgans amb poder suficient per marcar realment la diferència i pel temor que les obligacions

del consell els requeriran tant de temps que no les podran compaginar amb les exigències d'una feina a jornada completa, una família jove o l'atenció a persones amb dependència.

2.4. Recursos humans

Els polítics supervisen les polítiques del consell, però gairebé totes les tasques es deleguen a gerents, professionals i personal «de primera línia» remunerats. La majoria d'autoritats tenen un gerent en cap i un equip de gestió estratègica, el qual inclou un director financer i una sèrie de directius corporatius que tenen la responsabilitat general dels serveis, les qüestions o els grups de clients clau. Els serveis individuals, acostumen a dirigir-los experts amb formació professional especialitzada (com ara treballadors socials, pedagogs, enginyers, urbanistes, etc.).

Els consells de comtat donen feina a moltes persones. El juny de 2007 ocupaven gairebé 780.000 persones i proporcionaven 523.000 llocs de treball a jornada completa. L'educació i els serveis socials suposen més de dos terços d'aquests empleats, i contrastant amb la situació general de l'ocupació (on aproximadament la meitat dels treballadors són homes), el 80% dels empleats dels consells de comtat són dones. La mitjana d'edat del personal dels consells de comtat també és superior a la del conjunt dels treballadors del Regne Unit, i la proporció de persones pertanyents a una minoria ètnica és lleugerament inferior que a la resta de la societat (Audit Comission, 2008).

Els consells s'enfronten a problemes greus a l'hora de contractar personal. En un estudi de 2006, tots els consells de comtat van afirmar que patien dificultats a l'hora de contractar personal de gestió, i gairebé el 80% afirmaven que tenien problemes a l'hora d'atreure treballadors manuals (Local Government Association, 2006). Els problemes són especialment greus amb relació als treballadors socials, concretament en el sector d'atenció a la infància (Local Government Association, 2008). També es preveuen mancances importants en el camp de l'urbanisme, on hi podria haver un dèficit del 46%, l'any 2014. Igual que la resta d'autoritats locals al Regne Unit, els consells de comtat també experimenten uns índexs més elevats de baixes per malaltia que en la majoria de sectors d'ocupació del Regne Unit. El percentatge s'ha reduït en els últims anys, però encara es perd el 8% dels dies laborables per baixa a causa de malaltia.

Resum

Les funcions i les responsabilitats de les autoritats locals del Regne Unit han canviat de manera significativa en els últims cinquanta anys.

Els consells de comtat han perdut moltes de les seves competències davant d'òrgans no elegits, i el govern central cada cop té un control més directe de l'educació.

Els consells de comtat tenen una autonomia financera reduïda. Només una quarta part del seu finançament s'obté localment; la resta l'assigna el govern central i els ministres tenen poder per limitar la quantitat anual de despesa per a cada consell.

La major part del finançament dels consells de comtat es gasta en educació i serveis socials.

A la pràctica, les decisions les prenen els gabinets que, normalment, estan formats per entre sis i deu membres importants dels partits que controlen el consell.

Els consellers reben uns sous que varien segons les responsabilitats assignades.

Malgrat la pèrdua de funcions, els consells de comtat segueixen sent uns grans ocupadors. La majoria del seu personal treballa en l'àrea d'educació i de serveis socials.

La majoria de consells de comtat té dificultats per trobar personal en àrees clau, especialment en la de serveis socials.

3. Sistema electoral

3.1. Sistemes de vot

Cada consell de comtat es divideix en circumscripcions electorals. Els seus membres s'elegeixen per a un període de quatre anys en unes eleccions on tots els consellers es presenten a la vegada. Les últimes eleccions es van celebrar el juny de 2009. Tradicionalment, cada divisió electoral era representada per només un conseller, però ara es permeten les circumscripcions amb múltiples membres.⁵ En aquest cas, cada zona electoral es divideix en *wards* que compten amb un representant, de manera que dos o tres polítics representen una circumscripció.

Els tres principals partits polítics nacionals (laboristes, conservadors i liberaldemòcrates) dominen les eleccions al consell de comtat. En general, els partits que tenen el control dels consells de comtat tendeixen a ser un reflex de la popularitat del govern nacional. Quan el partit que predomina en l'àmbit nacional té un índex de popularitat elevat, localment rep una major proporció del vot, i a la inversa. També hi ha importants variacions regionals. Els consells de comtat del sud i del sud-est d'Anglaterra, les àrees més pròsperes del país, acostumen a estar sota el control dels conservadors. Als consells de comtat del sud-oest, en canvi, els liberaldemòcrates hi tenen una presència particularment forta. I finalment, els comtats del nord d'Anglaterra tendeixen a controlar-los els laboristes. El control polític a les Midlands és més volàtil i els consells canvien de mans més sovint. Un reflex de l'actual impopularitat del govern laborista nacional és que el partit conservador controla la gran majoria dels consells de comtat i la proporció de vot laborista ha caigut de manera molt marcada en els últims tres o quatre anys, i especialment a les últimes eleccions, les del juny de 2009 (vegeu la taula 2).

5. Les subdivisions (*wards*) amb diversos membres voten perquè dos o tres polítics representin les seves àrees. Les subdivisions amb un únic membre estan representades per un únic individu.

Taula 2. Resultats electorals del juny de 2009

<i>Consells de comtat</i>	<i>Control després de les eleccions</i>	<i>Situació anterior</i>
Bedford	Sense majoria clara	La mateixa
Buckinghamshire	Conservadors	La mateixa
Cambridgeshire	Conservadors	Sense majoria clara
Central Bedfordshire	Conservadors	Sense majoria clara
Cornwall	Sense majoria clara	Liberaldemòcrates
Cumbria	Sense majoria clara	La mateixa
Derbyshire	Conservadors	Laboristes
Devon	Conservadors	Laboristes
Dorset	Conservadors	La mateixa
East Sussex	Conservadors	La mateixa
Essex	Conservadors	La mateixa
Gloucestershire	Conservadors	La mateixa
Hampshire	Conservadors	La mateixa
Hertfordshire	Conservadors	La mateixa
Isle of Wight	Conservadors	La mateixa
Kent	Conservadors	La mateixa
Lancashire	Conservadors	Laboristes
Leicestershire	Conservadors	La mateixa
Lincolnshire	Conservadors	La mateixa
Norfolk	Conservadors	La mateixa
North Yorkshire	Conservadors	La mateixa
Northamptonshire	Conservadors	La mateixa
Nottinghamshire	Sense majoria clara	Laboristes
Oxfordshire	Conservadors	La mateixa
Shropshire	Conservadors	La mateixa
Somerset	Conservadors	Liberaldemòcrates
Staffordshire	Conservadors	Laboristes
Suffolk	Conservadors	Sense majoria clara
Surrey	Conservadors	La mateixa
Warwickshire	Conservadors	Sense majoria clara
West Sussex	Conservadors	La mateixa
Wiltshire	Conservadors	La mateixa
Worcestershire	Conservadors	La mateixa

Font: Recopilació de l'autor.

En algunes zones molt rurals del país, els candidats independents històricament han tingut una gran representació. Tanmateix, en els últims anys, la seva importància s'ha reduït i tots els consells de comtat estan dominats actualment per un o més dels tres principals partits polítics.

Les eleccions als consells de comtat es duen a terme segons un sistema de sufragi directe o *first past the post*, en què els candidats guanyadors són aquells que obtenen més vots a cada circumscripció o *ward* electoral. Hi ha qui considera aquest sistema injust perquè el nombre d'escons que obté cada partit no reflecteix la proporció del vot que rep. Per aquest motiu, algunes de les institucions de govern local més noves (incloent-hi els governs unitaris escocesos i la Greater London Authority) fan servir uns sistemes electorals que inclouen un element de representació proporcional. A Londres hi ha catorze districtes electorals, cadascun dels quals elegeix un membre de l'Assemblea. Uns onze membres més són elegits a partir d'una llista de partits per fer que el nombre total de membres de cada partit sigui proporcional als vots emesos per a aquell partit a tot Londres. Els partits han d'assolir com a mínim el 5% del vot de la llista de partits per obtenir escons.

3.2. Participació en les eleccions

La participació en les eleccions locals al Regne Unit és més baixa que a la majoria de països europeus. En general, només l'exerceixen prop d'un terç de les persones amb dret a vot. La participació va enregistrar el seu punt més baix el 1998, quan només va ser del 28%. Des d'aleshores, s'ha recuperat lleugerament. La participació mitjana en les eleccions al consell de comtat més recents (1997, 2001, 2005 i 2009) ha estat molt superior perquè les eleccions nacionals se celebraren el mateix dia i els britànics acostumen a participar molt més en els comicis nacionals. Les úniques altres autoritats locals que han celebrat eleccions durant aquest període han estat les autoritats unitàries angleses, i la participació en les eleccions als consells de comtat ha estat lleugerament superior (vegeu la taula 3).

En general, els més joves són menys propensos a votar que les generacions més grans, i aquells que tenen unes rendes més baixes són menys propensos a participar que els més pròspers. Alguns analistes sostenen que els baixos índexs de participació demostren que la població en general està satisfeta amb els seus consellers i amb els serveis del govern local. La majoria dels responsables polítics —tant en el nivell local com en el nacional— ho consideren com un signe d'apatia pública més que no pas de satisfacció i creuen que és perjudicial per a la percepció de legitimitat del govern local. Com a conseqüència, s'han dut a terme diversos intents per augmentar la participació, entre els quals hi ha

Taula 3. Percentatge de participació en les eleccions locals

Any	Comtats anglesos	Burgs de Londres	Grans ciutats (excepte Londres)	Districtes anglesos (renovació total) ⁶	Districtes anglesos (renovació d'un terç) ⁷	Autoritats unitàries gal·leses	Autoritats unitàries escoceses	Autoritats unitàries angleses
1990		48,1	46,2		48,6			
1991			40,8	48,2	46,2			
1992			32,5		37,8			
1993	37,2							
1994		46,0	38,9		42,6			
1995			33,8	41,9	39,2			39,7
1996			30,5		37,2			34,6
1997	73,2							69,7
1998		34,6	24,8		30,8			27,8
1999			26,1	35,8	32,5	49,7	59,4	31,5
2000			26,0		32,2			28,5
2001	62,5							57,6
2002		33,6	31,8		35,4			30,2
2003			32,1	35,5	31,9		49,2	34,6
2004			41,3		41,0	43,2		37,2
2005	63,8							61,3

Font: Rallings i Thrasher (2008).

l'educació cívica a les escoles i la utilització de noves formes d'emetre el vot, com ara per correu, per telèfon i en línia, així com ubicar millor els col·legis electorals. S'ha demostrat que la majoria d'aquests mètodes incrementen el percentatge de participació, però també hi ha qui expressa el temor per les possibilitats més altes de frau electoral, especialment en el cas del vot per correu.

Alhora que s'intenta augmentar la participació electoral, s'ha posat cada vegada més èmfasi en la importància de fomentar i permetre que els ciutadans s'impliquin directament en la presa de decisions local. La participació ciutadana no és res de nou, però ara es considera com un ingredient clau per assolir una governança local efectiva al Regne

6 i 7. Les eleccions als consells de districte es fan de dues maneres: en alguns districtes cada quatre anys es renova completament el consell (6); i en d'altres, durant tres anys consecutius es renova un terç dels seus membres, i en el quart any no hi ha eleccions (7).

Unit. El motiu principal per estimular la participació pública als consells de comtat ha estat la creença que implicar els ciutadans en el disseny i la prestació de serveis els farà més sensibles a les necessitats dels usuaris. A banda d'això, cada vegada més es creu que molts dels problemes urgents de la política pública només es poden afrontar de manera eficaç mitjançant el canvi dels comportaments individuals, cosa que requereix que els governs millorin a l'hora d'informar i implicar la població. Els beneficis a llarg termini en salut, per exemple, depenen de fomentar els canvis en l'estil de vida (dieta, hàbits dels fumadors i exercici) i, pel que fa a l'educació, la millora dels índexs d'èxit no només depèn de l'habilitat del personal docent, sinó també de les actituds dels estudiants i els seus pares.

Els consells de comtat tenen el deure legal de consultar els usuaris dels serveis i els contribuents sobre els serveis, i assegurar-se que el seu personal està implicat en qualsevol pla per canviar la manera com es presten els serveis. La majoria proporcionen informació sobre els serveis a través de llocs web, diaris del consell, campanyes mòbils i exposicions, i consulten la població fent servir comissions i jurats de ciutadans, grups d'usuaris i fòrums d'àrees (Lowdnes *et al.*, 2001; Martin, 2003).

Resum

Els consells de comtat es divideixen en circumscripcions electorals. Es fa servir un sistema *first past the post* (qui obté més vots en cada divisió electoral és el candidat guanyador).

Els consellers s'elegeixen per a períodes de quatre anys.

Històricament, el partit conservador ha estat el partit més important a la majoria de consells de comtat i actualment en controla la majoria.

En els darrers anys, l'índex total de participació en les eleccions al consell de comtat ha estat d'entre el 63% i el 73%. Aquesta xifra és molt més elevada que la registrada en les dels altres tipus d'autoritats locals, però principalment perquè les eleccions s'han celebrat el mateix dia que els comicis nacionals.

De mitjana, menys d'un terç de les persones amb dret a vot a les eleccions locals decideixen exercir-lo. Els joves i les persones amb rendes baixes són els menys propensos a votar.

S'han produït diversos intents de modificar els procediments electorals en l'àmbit local per tal d'augmentar la participació i alguns d'ells han resultat efectius.

En els darrers deu anys, s'ha posat més èmfasi a intentar implicar la població local en les decisions, el disseny i la realització de serveis locals.

L'apatia és un problema important, però actualment el govern central està introduint una sèrie de polítiques destinades a incrementar el grau d'interacció entre els ciutadans i els consells de comtat.

4. Relacions intergovernamentals

Els consells de comtat del Regne Unit operen en un complex marc de governança multi-nivell. Tenen una gran quantitat de relacions «verticals»: «cap amunt» amb el nivell regional, nacional i supranacional, i «cap avall» amb els consells de districte, les comunitats locals i les associacions de veïns. En els últims vint anys, els comtats també s'han implicat cada vegada més, i n'ha augmentat la dependència, amb altres agències locals del sector públic, privat i voluntari. Mitjançant vincles horitzontals han tingut unes profundes implicacions per als consells de comtat i suposen importants reptes per al futur.

4.1. Comtats i govern central

Tal com s'ha indicat anteriorment, l'absència d'una constitució escrita suposa que el govern local del Regne Unit està plenament subordinat al Parlament. Durant els anys vuitanta i noranta, les relacions entre el govern central i el local (incloent-hi la majoria de consells de comtat) van ser difícils. Durant l'última dècada han millorat, però el govern central ha imposat un control cada vegada més intens sobre els consells de comtat i altres autoritats.

El Govern ha imposat uns nous requisits de gestió per rendiment a les autoritats i ha introduït àmplies inspeccions externes. Les avaluacions anuals de cada consell de comtat assignen una puntuació al seu rendiment en àrees de serveis clau i la qualitat del seu lideratge polític i administratiu, el grau d'ambició, el rigor dels seus sistemes interns de gestió del rendiment i la manera com fan servir els recursos, així com l'efectivitat dels seus partenariats amb altres agències locals. Els consells que presenten un rendiment considerat pobre se sotmeten a una intervenció del Govern destinada a garantir que millorin en el futur. El finançament del govern central per als comtats ara està vinculat explícitament a la consecució de determinats objectius per a la millora, els quals han de reflectir les prioritats nacionals a través de contractes coneguts com a «acords de l'àrea local».

D'acord amb les avaluacions, el rendiment dels consells de comtat ha millorat en els últims cinc anys. Actualment, es considera que tres quartes parts dels consells de comtat i de les autoritats unitàries es troben en les dues categories superiors pel que fa al rendiment, i gairebé no hi ha autoritats «que suspenguin». Els indicadors de rendiment reglamentaris mostren que s'han registrat millores en molts àmbits de la prestació de serveis, i les enquestes de satisfacció ciutadana així ho corroboren.

El desembre de 2007, el govern central i la Local Government Association (Associació del Govern local que representa els comtats i altres autoritats locals) van signar un concordat que declarava el seu compromís de treballar com a socis en la millora de prestació de serveis per al reforçament de la democràcia local. Aquest concordat estableix els drets i les responsabilitats de tots dos nivells de govern i s'hi estipula que el govern central té «el dret de fixar les polítiques nacionals, incloent-hi els nivells mínims prestacionals, de treballar amb les àrees locals i de donar-los suport i, en última instància, d'intervenir per evitar un baix rendiment important». També té, però, «la responsabilitat de consultar i col·laborar amb els consells en l'exercici d'aquests drets» i «d'eliminar obstacles que els impedeixin dur a terme les seves funcions: entre d'altres, la simplificació dels procediments d'aprovació prèvia del govern central referents a les funcions dels consells; la reducció del volum de subvencions o transferències condicionades, i del nombre de normes de procediment dictades pel govern central». Els ministres també han promès reduir el grau d'inspecció central dels consells, adduint que, com que les autoritats han demostrat que són capaces de millorar, la necessitat d'escrutini extern és més petita. Tanmateix, el concordat queda molt lluny d'una garantia constitucional del paper i les competències de les autoritats locals i, per tant, caldrà veure si a la pràctica hi ha un canvi decisiu en les futures relacions centrals-locales.

4.2. Comtats i regions

Alguns comtats temien que la creació de les oficines regionals del govern dels anys noranta reduiria la seva influència. Aquests nous braços administratius del govern central treballaven en estreta relació amb els comtats en qüestions com ara la planificació estratègica o el transport. Es considerava que era més fàcil tractar amb ells i que estaven més adaptats a les necessitats i prioritats locals que els departaments del govern central amb base a Londres, i alguns consells de comtat temien que, amb el temps, acabessin assumint altres funcions. De fet, però, es va demostrar que aquests temors eren infundats. El rebuig ciutadà al govern regional electe a Anglaterra suposà que el paper dels

consells de comtat es mantingués intacte, i un estudi recent per al nivell subnacional ha presentat noves propostes que esclariran la divisió de les responsabilitats entre les agències regionals i els consells de comtat o les autoritats unitàries. Tanmateix, molts analistes creuen que, a Londres, és inevitable algun tipus de reorganització per crear uns burgs més grans a llarg termini, tot i que encara no hi ha plans en aquest sentit.

4.3. Comtats i municipis

Tal com s'ha indicat anteriorment, les autoritats locals del Regne Unit donen servei a unes poblacions relativament grans en comparació amb la majoria dels seus equivalents europeus. No ens ha de sorprendre, doncs, que cada cop es posi més èmfasi en la necessitat d'articular mecanismes de governança amb els barris i les comunitats. Per als comtats això ha suposat treballar de manera més estreta amb els consells de districte i amb els consells parroquials i els consells municipals que constitueixen el nivell més baix dels governs electes al Regne Unit. Els grans consells de comtat i les autoritats locals que abasten les grans ciutats han reconegut que operen en un nivell massa alt per afrontar de manera efectiva els problemes i les preocupacions locals, i el Govern ha posat de manifest recentment la necessitat de l'anomenada *dobla devolució* mitjançant la qual els consells de comtat s'han de comprometre i donar més poder a les comunitats locals i als barris. En realitat, molts consells de comtat ja fa anys que ho fan a través dels «fòrums d'àrea local». En alguns casos es tracta d'òrgans merament consultius, però, en d'altres, els barris controlen sumes de diners significatives i poden personalitzar els serveis locals a les seves necessitats particulars.

Les relacions entre els consells de comtat i altres agències locals també s'han vist modificades. En el model tradicional, els consells de comtat eren ens multifuncionals que, a través del seu propi personal, prestaven directament els serveis locals. Tal com s'ha comentat anteriorment, els governs conservadors des dels anys vuitanta i fins a mitjan anys noranta s'hi van oposar, amb la creença que les autoritats locals haurien de recórrer més a l'ús de proveïdors externs. L'actual govern laborista ha anat un pas més enllà, defensant allò que Stoker (2004) anomena *governança de comunitats en xarxa*, que considera el paper dels comtats i altres autoritats locals com el d'un «líder de la xarxa» més que no pas un proveïdor directe de serveis, i implica també un estil diferent facilitador. Suposa, també, centrar-se en la consecució dels resultats més que no pas en la gestió burocràtica d'unes àrees de servei definides de manera rígida. I requereix, a més, que els consells de comtat treballin travessant els límits organitzatius. La tasca del govern local

electe és, segons afirma, «dirigir els processos de coordinació i les accions col·lectives de manera activa travessant els límits del que és públic, privat i voluntari, i fent servir un ampli ventall d'eines» (Stoker, 2003).

Els defensors d'aquest model argumenten que facilita un enfocament més «cohesionat»⁸ a la presa de decisions polítiques i a la prestació dels serveis, que és necessària per tal de fer front als problemes difícils de resoldre en determinats sectors (com ara consells, policia i autoritats sanitàries). Com que són els únics ens que són democràticament responsables davant de l'electorat local, el Govern ha argumentat que els consells haurien de tenir un paper de «lideratge comunitari» i que han de prendre la principal responsabilitat a l'hora d'orquestrar els partenariats o les xarxes locals de proveïdors de serveis.

La col·laboració entre els comtats i els municipis s'ha concretat en dues formes. Un nombre cada vegada més gran ha desenvolupat acords de «serveis compartits» que impliquen que el consell de comtat presti serveis com ara assessorament legal, personal, gestió d'instal·lacions i gestió de residus en nom dels municipis. En alguns altres casos, els consells de comtat i els municipis de la seva zona han contractat empreses del sector privat per prestar serveis en el seu nom. Els avantatges d'aquest tipus d'acords associatius són que (si més no, en teoria) permeten als consells assolir economies d'escala en prestar servei a un nombre més gran de població i en compartir personal, equips i instal·lacions.

Les associacions que impliquen els consells de comtat i els municipis també s'han vist fomentades per la introducció que ha fet el govern central dels acords de l'àrea local. Es tracta de contractes a tres anys, negociats entre els consells de comtat i els departaments de govern, que especifiquen els objectius que caldria assolir en àrees com ara l'educació, la sanitat i el benestar, la seguretat de la comunitat, el desenvolupament econòmic i el medi ambient. Els comtats negocien els resultats que han d'assolir ells mateixos i els municipis a les seves àrees, així com amb altres proveïdors de serveis públics com ara els serveis sanitaris i la policia. Les àrees que compleixin els objectius estipulats als seus acords rebran finançament addicional com a recompensa.

8. La necessitat d'un govern més «cohesionat» ha esdevingut una qüestió important al Regne Unit. Fa referència a la importància de garantir que la policia, els bombers i les autoritats locals i altres agències treballin junts de manera efectiva.

Resum

La governança multinivell ha esdevingut cada vegada més important al Regne Unit, i l'èmfasi que tradicionalment s'havia posat en les relacions central i local s'ha difuminat.

Durant els anys vuitanta i noranta, molts consells de comtat establiren forts vincles amb les institucions de la UE i les xarxes europees de governs subnacionals.

Les relacions entre el govern central i els consells de comtat han millorat en els últims anys i, el 2007, el govern central i el local van acordar un concordat que establia els seus respectius drets i responsabilitats. Els departaments del govern, però, exerceixen un control estricte sobre els comtats mitjançant acords d'àrea local que estableixen objectius específics per a la millora relacionats amb el futur finançament.

En l'última dècada s'ha produït la creació d'administracions transferides a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, i d'una autoritat estratègica electa per a Londres. Tanmateix, les propostes per introduir governs regionals electes a altres parts d'Anglaterra no van aconseguir el suport de l'opinió pública.

Les relacions entre els consells de comtat i les comunitats locals han esdevingut més estretes, i el treball conjunt dels municipis amb altres proveïdors de serveis públics locals cada vegada és més important.

El govern central reconeix actualment que els consells de comtat tenen un paper de «lideratge de la comunitat». Com a tals, són responsables d'orquestrar associacions locals estratègiques i de la producció d'estratègies comunitàries que estableixin les prioritats globals per a les seves àrees.

5. Reptes de futur

La posició del govern local del Regne Unit en el seu conjunt ara sembla que està més assegurada que en cap altre moment dels últims trenta anys. No obstant això, es tracta d'un govern local molt diferent del que existia als anys setanta.

Els consells de comtat actualment estan molt menys preocupats per la prestació de serveis individuals i molt més per treballar en associació amb els municipis i altres ens locals per millorar el benestar de les comunitats a les quals presten servei. Actualment estan vinculats per acords formals amb el govern central que especifiquen objectius exigents per a la millora dels resultats del servei públic, i hi ha menys espai per a la diversitat local que en el passat. Els consells de comtat estan lligats a una sèrie de «prioritats nacionals» i marcs d'inspecció que els fan ajustar-se a models similars de «bones pràctiques» de gestió. L'amenaça d'una posterior reorganització estructural segueix estant controlada de prop pel govern central, com també ho està el finançament del govern local.

Els principals reptes als quals els consells de comtat han de respondre ara fan referència, d'una banda, als canvis en el seu paper, i de l'altra, als importants canvis en l'entorn extern als nivells local, nacional i supranacional. Hi ha sis qüestions que destaquen per sobre de la resta.

5.1. Reforçar la tendència a millorar

Els marcs conceptuals i polítics per a la millora imposats pel govern central en els últims anys han ajudat a dirigir millores mesurables i a donar suport a la qualitat dels serveis prestats i a una major satisfacció dels usuaris. Els consells de comtat ara s'enfronten al repte de continuar millorant en el futur.

Molts dels objectius més fàcils ja s'han assolit ràpidament, i tot sembla que indica que, en el futur, els impulsos per al canvi hauran de venir cada vegada més des de l'interior del sis-

tema local —dels mateixos consells individuals i des de la comunitat de governança local més àmplia— que no pas d'incentius i sancions externs imposats pel govern central.

També caldran nous tipus de millora. En les actuals condicions econòmiques, els recursos seran escassos i es buscaran millores en la productivitat. Els comtats necessiten trobar maneres de mantenir els estàndards actuals amb menys recursos. I una combinació d'expectatives ciutadanes cada cop més grans, de l'envelliment de la població i d'avenços tecnològics significarà que caldrà un volum major de recursos en alguns serveis existents, i una demanda per a nous tipus de serveis, que seran més personalitzats i als quals es podrà accedir a través de canals diferents (en particular, en línia).

Tot això apunta a la necessitat de desenvolupar nous models de prestació de serveis i de posar més esforços en la creació de capacitat per a la innovació i de fomentar l'aprenentatge tant intern com interorganitzatiu.

5.2. Compromís amb la ciutadania

En el futur serà important que els comtats es comprometin amb la població, com a usuaris de serveis i com a ciutadans. Els nous desenvolupaments en la informàtica i en les comunicacions estan obrint oportunitats per a diferents tipus d'interaccions i noves formes de prestació de serveis. I, tanmateix, moltes persones locals es mostren reticents a involucrar-se amb els consells de comtat i, quan ho fan, la població poques vegades parla amb una sola veu.

Actualment hi ha una major comprensió de què configura les percepcions de la gent local sobre el rendiment del govern local que no pas fa cinc anys i es para més atenció a la satisfacció de l'opinió pública. És important, però, que les millores de futur tinguin una substància real i que siguin rellevants i percebudes per la gent. Això requereix un esforç més gran per educar la gent sobre com i per què es prenen les decisions, i sobre la seva naturalesa (a vegades molt difícil) i dels equilibris necessaris.

5.3. Cohesió social

En els últims tres o quatre anys, molts municipis han experimentat augments de població significatius com a conseqüència de l'arribada d'immigrants per motius econòmics des de l'Europa Central i de l'Est, i de sol·licitants d'asil d'altres parts del món, la qual cosa ha provocat noves pressions en els serveis públics prestats pels consells de comtat, en particular les escoles i els serveis socials. En aquestes àrees, un dels reptes més importants

i més difícils per a les autoritats locals és mantenir bones relacions amb la comunitat i augmentar-ne la cohesió, mentre es fa front a les necessitats d'unes comunitats locals cada vegada més diverses i a vegades més polaritzades.

5.4. Lideratge polític

L'èmfasi cada vegada més gran del govern en el paper de lideratge dels consells de comtat també suposa nous reptes.

Als consells de comtat cada vegada se'ls exigeix més que es facin responsables no només del seu propi rendiment com a organització, sinó també dels resultats «conjunts» que depenen de les accions i l'efectivitat de la policia, els serveis sanitaris i d'altres. Això requereix un nou tipus d'habilitats de lideratge i la capacitat d'influir, motivar i mobilitzar altres ens.

Els polítics locals hauran de tenir un paper important a l'hora d'articular les necessitats i prioritats locals, i d'estimular debats informats i significatius amb la ciutadania i altres parts implicades sobre les prioritats i decisions locals. També hauran de ser capaços de fer front a una certa difuminació de les línies de responsabilitats com a conseqüència del treball en xarxa.

5.5. Recursos humans

El personal que treballa als consells de comtat és altament heterogeni, ja que cobreix un ampli ventall de professions i serveis, i això planteja nombrosos reptes. La importància del personal de primera línia en la consecució de millores s'ha menystingut en els últims anys i hi ha relativament pocs programes per desenvolupar el personal i l'equip del govern en el tipus d'habilitats que es necessitaran per fer front als reptes del futur. En particular, calen persones més capacitades en el camp de l'aprovisionament i les contractacions, i en àrees com ara la gestió de projectes. Tal com s'ha indicat anteriorment, el perfil d'edat del personal dels consells de comtat és més alt que el de la resta de l'economia britànica. Molts directius de nivell mitjà i alt es jubilaran en la pròxima dècada, així que cal atreure nou personal perquè treballi al govern local.

5.6. Finançament

Aquest sistema presenta un seguit de problemes. Els consells de comtat tenen molt poca autonomia financera. El govern central determina l'índex d'augment anual global de la

despesa en serveis locals i la distribució entre consells. Les assignacions es determinen a partir d'una complexa fórmula concebuda per assolir un grau molt elevat d'«equiparació» mitjançant l'assignació d'una quota molt més gran del finançament disponible a les àrees més pobres, que s'enfronten als reptes socials i econòmics més grans i tenen les bases fiscals locals més baixes. Això vol dir, però, que els consells tenen poca flexibilitat sobre quant poden gastar. De mitjana, només recapten una quarta part de la seva despesa amb els impostos locals, perquè la resta prové dels impostos centrals. El resultat és que per cada lliura addicional que un consell es vol gastar per sobre del que el govern central li ha assignat, ha de recaptar impostos locals per valor de quatre lliures. I el que és pitjor, per tal de controlar la despesa pública total, el govern central té poders per limitar la despesa total de cada autoritat. Si un consell excedeix el límit que ha establert el Govern, els ministres retenen una part de les subvencions del Govern. Qualsevol import addicional que es recapti localment a la pràctica, doncs, se l'enduu el Govern, cosa que significa que les autoritats no tenen cap manera d'incrementar la seva despesa de manera significativa.

El govern central també exerceix control sobre la manera com els consells de comtat distribueixen la majoria dels fons disponibles entre serveis. En el període 2005-2006, el 16% dels ajuts governamentals als consells s'especificava per a finalitats concretes. Un altre gran problema amb l'actual sistema és que els impostos del consell són molt més visibles que els impostos sobre la renda i sobre les adquisicions i, per tant, són poc populars entre la població. Els detractors també es queixen que reflecteixen uns valors de la propietat antiquats. En l'última dècada, s'han produït dues grans revisions de les finances del govern local dels consells de comtat i d'altres tipus d'autoritats locals. Totes dues han explorat les virtuts i els defectes del sistema actual i les seves alternatives, però fins ara els ministres han decidit no emprendre cap reforma fonamental del sistema de finançament.

Resum

El rendiment dels consells de comtat ha millorat en l'última dècada i el seu paper s'ha transformat.

Més que actuar simplement com a proveïdors directes de serveis locals, s'espera que els consells de comtat liderin xarxes d'agències locals prestadores de serveis.

Un dels reptes clau és trobar maneres de continuar millorant el rendiment en unes condicions financeres complicades.

Els comtats han de demostrar la seva rellevància i guanyar-se la confiança de la població i implicar més la gent local en el disseny i la prestació de serveis locals.

La immigració presenta nous reptes pel que fa al manteniment de la cohesió de la comunitat.

A causa de l'edat del personal del govern local, que és més alta que la del conjunt dels qui treballen per l'economia britànica, els consells de comtat i la resta d'autoritats locals hauran de buscar nous treballadors per substituir els que es jubilaran entre els propers cinc i deu anys.

L'actual sistema de finançament del govern local posa limitacions als comtats, però el Govern s'ha mostrat reticent a iniciar reformes profundes.

Bibliografia

AUDIT COMMISSION. *Tomorrow's people: building a local government workforce for the future*. Londres, 2008.

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Strong and prosperous communities: the local government white paper*. Londres: DCLG, 2006.

LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION. *Local government pay and workforce survey*. Londres: LGA, 2006.

— *Local Government Workforce Survey*. Londres: LGA, 2008.

LOWDNES, V.; STOKER, G.; PRATCHETT, L.; WILSON, D.; LEACH, S.; WINGFIELD, M. *Enhancing public participation in local government*. Londres: Department of Environment, Transport and Regions (DETR), 1998.

MARTIN, S. J. «Implementing “Best Value”: local public services in transition». *Public Administration*, vol. 78, núm, 1 (2000), p. 209-227.

— «Engaging with citizens and other stakeholders». A: BOVAIRD, T.; LÖFLER, E. [ed.]. *Management and Governance*. Londres: Routledge, 2003.

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. *Citizen engagement and public services: why neighbourhoods matter*. Londres: Communities and Local Government i Home Office, 2005.

RALLINGS, C.; THRASHER, M. *Local Elections Handbook*. Plymouth: University of Plymouth. Local Government Chronicle Elections Centre (LGC), 2008.

STOKER, G. *Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour*. Londres: Palgrave Macmillan, 2004.

WALSH, K.; DAVIS, H. *Competition and service: the impact of the Local Government Act 1988*. Londres: HMSO, 1993.

WILSON, D.; GAME, C. *Local government in the United Kingdom*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

Glossari

Administracions transferides. Es tracta del Parlament escocès, l'Assemblea Nacional de Gal·les i l'Assemblea d'Irlanda del Nord. Van ser creades el 1999 amb la responsabilitat de supervisar l'educació, la sanitat, els serveis socials i un ventall d'altres funcions fora d'Anglaterra.

Autoritats locals. Expressió genèrica que cobreix els governs subnacionals electes al Regne Unit, incloent-hi els que operen en els nivells supramunicipal i municipal.

Autoritats unitàries. Les autoritats locals que cobreixen la totalitat d'Escòcia i Gal·les, i parts d'Anglaterra que presten serveis tant en el nivell municipal com en el supramunicipal.

Burgs de Londres (*boroughs*). Nivell municipal del govern local de Londres.

Consells de comtat. Nivell supramunicipal del govern local que opera a les àrees rurals d'Anglaterra i és responsable d'educació, serveis socials i altres serveis.

Consells de districte. Nivell municipal del govern local que opera a les àrees rurals d'Anglaterra i que és responsable de la prestació dels serveis d'habitatge, recollida de residus i altres serveis.

Districtes parroquials (*parishes*). Formen el nivell més baix de govern local a Anglaterra. Els seus equivalents a Gal·les i Escòcia es coneixen com a *consells de comunitat*. Normalment presten servei a grups de població d'uns centenars de persones, tenen uns pressupostos molt petits i són responsables d'un reduït nombre de serveis molt locals.

Oficines regionals del govern. Administracions no electes que representen els ministres del govern central a les regions d'Anglaterra.

Annex

Consells de dos nivells a Anglaterra

<i>Comtats no metropolitans</i>	<i>Districtes no metropolitans</i>
Bedfordshire	Bedford - Mid Bedfordshire - South Bedfordshire
Buckinghamshire	South Bucks - Chiltern - Wycombe - Aylesbury Vale
Cambridgeshire	Cambridge - South Cambridgeshire - Huntingdonshire - Fenland - East Cambridgeshire
Cheshire	Ellesmere Port and Neston - Chester - Crewe and Nantwich - Congleton - Macclesfield - Vale Royal
Cornwall	Penwith - Kerrier - Carrick - Restormel - Caradon - North Cornwall
Cumbria	Barrow-in-Furness - South Lakeland - Copeland - Allerdale - Eden - Carlisle
Derbyshire	High Peak - Derbyshire Dales - South Derbyshire - Erewash - Amber Valley - North East Derbyshire - Chesterfield - Bolsover
Devon	Exeter - East Devon - Mid Devon - North Devon - Torridge - West Devon - South Hams - Teignbridge
Dorset	Weymouth and Portland - West Dorset - North Dorset - Purbeck - East Dorset - Christchurch
Durham	City of Durham - Easington - Sedgfield - Teesdale - Wear Valley - Derwentside - Chester-le-Street
East Sussex	Hastings - Rother - Wealden - Eastbourne - Lewes
Essex	Harlow - Epping Forest - Brentwood - Basildon - Castle Point - Rochford - Maldon - Chelmsford - Uttlesford - Braintree - Colchester - Tendring

(Continuació)

<i>Comtats no metropolitans</i>	<i>Districtes no metropolitans</i>
Gloucestershire	Gloucester - Tewkesbury - Cheltenham - Cotswold - Stroud - Forest of Dean
Hampshire	Gosport - Fareham - Winchester - Havant - East Hampshire - Hart - Rushmoor - Basingstoke and Deane - Test Valley - Eastleigh - New Forest
Hertfordshire	Three Rivers - Watford - Hertsmere - Welwyn Hatfield - Broxbourne - East Hertfordshire - Stevenage - North Hertfordshire - St Albans - Dacorum
Kent	Dartford - Gravesham - Sevenoaks - Tonbridge and Malling - Tunbridge Wells - Maidstone - Swale - Ashford - Shepway - Canterbury - Dover - Thanet
Lancashire	West Lancashire - Chorley - South Ribble - Fylde - Preston - Wyre - Lancaster - Ribble Valley - Pendle - Burnley - Rossendale - Hyndburn
Leicestershire	Charnwood - Melton - Harborough - Oadby and Wigston - Blaby - Hinckley and Bosworth - North West Leicestershire
Lincolnshire	Lincoln - North Kesteven - South Kesteven - South Holland - Boston - East Lindsey - West Lindsey
Norfolk	Norwich - South Norfolk - Great Yarmouth - Broadland - North Norfolk - King's Lynn and West Norfolk - Breckland
Northamptonshire	South Northamptonshire - Northampton - Daventry - Wellingborough - Kettering - Corby - East Northamptonshire
Northumberland	Blyth Valley - Wansbeck - Castle Morpeth - Tynedale - Alnwick - Berwick-upon-Tweed
North Yorkshire	Selby - Harrogate - Craven - Richmondshire - Hambleton - Ryedale - Scarborough
Nottinghamshire	Rushcliffe - Broxtowe - Ashfield - Gedling - Newark and Sherwood - Mansfield - Bassetlaw
Oxfordshire	Oxford - Cherwell - South Oxfordshire - Vale of White Horse - West Oxfordshire

(Continuació)

<i>Comtats no metropolitans</i>	<i>Districtes no metropolitans</i>
Shropshire	North Shropshire - Oswestry - Shrewsbury and Atcham - South Shropshire - Bridgnorth
Somerset	South Somerset - Taunton Deane - West Somerset - Sedgemoor - Mendip
Staffordshire	Tamworth - Lichfield - Cannock Chase - South Staffordshire - Stafford - Newcastle-under-Lyme - Staffordshire Moorlands - East Staffordshire
Suffolk	Ipswich - Suffolk Coastal - Waveney - Mid Suffolk - Babergh - St Edmundsbury - Forest Heath
Surrey	Spelthorne - Runnymede - Surrey Heath - Woking - Elmbridge - Guildford - Waverley - Mole Valley - Epsom and Ewell - Reigate and Banstead - Tandridge
Warwickshire	North Warwickshire - Nuneaton and Bedworth - Rugby - Stratford-on-Avon - Warwick
West Sussex	Worthing - Arun - Chichester - Horsham - Crawley - Mid Sussex - Adur
Wiltshire	Salisbury - West Wiltshire - Kennet - North Wiltshire
Worcestershire	Worcester - Malvern Hills - Wyre Forest - Bromsgrove - Redditch - Wychavon

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Estudis** posa a l'abast del món local coneixement teòric i empíric per promoure la reflexió i l'anàlisi en temes, d'interès per als governs locals.

Aquest informe proporciona una visió general del paper dels consells de comptat en el marc del sistema de govern local anglès, i de les transformacions que han experimentat durant els darrers anys per millorar el seu rendiment, desenvolupar mecanismes de governança relacional i rendir comptes davant el govern central pels resultats de les seves polítiques i serveis públics.

Tal com explica l'informe, el seu objectiu ara és abordar amb èxit el repte de la immigració, augmentar la cohesió social i aconseguir que les millores en la seva gestió siguin percebudes més clarament per la ciutadania en un context financer marcat per la manca d'autonomia i responsabilitat fiscal.



**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
cil@diba.cat · www.diba.cat/innovacio

