



# El futur de les províncies a la Bèlgica federal

Col·lecció **Estudis**

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.

Les províncies belgues, després de romandre gairebé cent cinquanta anys inalterades des de la seva creació a principis del segle XIX seguint el model napoleònic francès, han viscut tres dècades de canvis constants. La regionalització de la Llei provincial de l'any 2001 va ser el moment clau per ratificar una regulació diferenciada dels governs locals a Flandes i Valònia, que avui defineix les perspectives de futur d'aquests governs locals intermedis.



**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](http://www.diba.cat/innovacio)

Consulteu altres publicacions al web  
de la Llibreria de la Diputació de Barcelona:

[www.diba.cat/llybreria](http://www.diba.cat/llybreria)

# El futur de les províncies a la Bèlgica federal

Françoise Massart-Piérard

---

Col·lecció **Estudis**

Sèrie\_Govern Local, 17



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 de l'autora, que no ha de ser necessàriament compartida per la Diputació de Barcelona.

© de l'edició: Diputació de Barcelona

Febrer del 2011

Producció: Direcció de Comunicació  
de la Diputació de Barcelona

Composició: gama, sl

ISBN: 978-84-9803-413-4

Dipòsit legal: B. 42035-2010

# Índex

Introducció .....	8
<b>Les províncies belgues. Pes de la història i característiques actuals</b> .....	10
<b>El pes de la història</b> .....	12
Unes arrels històriques profundes .....	12
La primera Constitució belga .....	13
Un paral·lelisme entre l'organització provincial i l'organització municipal .....	14
L'acostament entre les institucions senatorials i les provincials .....	15
<b>Els efectes de la federalització sobre les províncies</b> .....	16
1970-1980: la institució provincial amenaçada? .....	16
El pacte municipal anomenat pacte d'Egmont: cap a la supressió de les províncies? .....	19
La dècada de 1980: la rehabilitació de la institució provincial .....	20
1988: el gran gir amb la «Llei Pacificació» .....	23
1992-1993: la constitucionalització de l'Estat federal .....	23
La Llei de 25 de juny de 1997 o l'acostament a la Llei municipal .....	26
<b>Característiques actuals</b> .....	26
2001-2003: la cinquena reforma de l'Estat .....	27
La transferència de la legislació orgànica provincial cap a les regions del país .....	27
Cap a la asimetria entre el nord i el sud del país en matèria d'organització provincial .....	29

<b>Competències i recursos financers i humans de les províncies</b> .....	32
<b>Competències i atribucions</b> .....	33
La nova Llei provincial: presentació general .....	33
L'acumulació d'interessos generals i de l'interès provincial .....	34
Les atribucions de les institucions provincials .....	35
<b>L'autonomia financera de les províncies</b> .....	40
Antecedents .....	40
Autonomia financera i disparitats regionals .....	41
Els contractes de cooperació entre la Regió Valona i les províncies .....	46
El pla plurianual a Flandes .....	50
<b>Els recursos humans de les províncies</b> .....	51
Les despeses de personal .....	52
<b>L'opinió pública sobre les províncies</b> .....	54
Un dèficit de legitimitat democràtica .....	54
La identitat de les províncies: la diversitat, força o feblesa? .....	57
<b>El sistema electoral</b> .....	61
Eleccions de segon ordre: resultats electorals i sistemes de partits .....	63
Resultats electorals i sistema de partits .....	66
«Les eleccions provincials. Una il·lusió de la democràcia?» .....	70
Democràcia participativa .....	71
<b>Relacions intergovernamentals</b> .....	74
<b>Relacions amb l'Estat i el nivell regional</b> .....	74
Les relacions entre l'Estat i les províncies .....	74
Les relacions amb la comunitat i amb la regió .....	78
<b>Relacions amb el nivell local</b> .....	79
<b>El futur de les províncies belgues: una història sense fi</b> .....	81
<b>Bibliografia</b> .....	91

<b>Annex</b> .....	94
Glossari .....	94
Sigles i abreviatures .....	96
Lleis .....	98

## Introducció

Les províncies belgues es troben en una situació paradoxal en molts aspectes. Tenen un passat molt llunyà, i han experimentat una gran continuïtat territorial. Tanmateix, la població no s'hi mostra interessada. Per als seus partidaris, la seva justificació i fins i tot la seva legitimitat es troba en la proximitat que se suposa que tenen amb el ciutadà. No obstant això, la ciutadania les coneix poc. No existeix una «cultura parroquial» (en el sentit en què l'entenen G. Almond i S. Verba), és a dir, una cultura política vinculada a l'horitzó provincial (Almond i Verba 1980). Aquest tipus de cultura cada vegada es troba més estesa a nivell municipal.

Malgrat la seva antiguitat, la província –en la seva dimensió institucional– és el poder més jove de la Bèlgica federal, en el sentit que, fins al 1984, els consells provincials no disposaven d'una emancipació plena.

Les profundes reformes de l'Estat belga produïdes a partir del 1970 van instal·lar progressivament dos nous nivells de poder: les regions i les comunitats. Des de llavors, la qüestió del futur de les províncies en el si de l'Estat federal sorgeix de manera regular. Però, malgrat les turbulències institucionals que han de suportar constantment, les províncies encara es mantenen al seu lloc.

En moltes ocasions, diferents personalitats polítiques, fins i tot una part dels càrrecs electes municipals, han proposat la seva supressió. Malgrat la regionalització de la Llei provincial el 2001 (que imprimeix la marca del federalisme per dissociació a la institució provincial), el seu manteniment en la Bèlgica francòfona es troba, avui, de nou, qüestionada per diverses formacions polítiques. Resten, però, zones d'incertesa. La seva posició respecte als poders intermedis «supramunicipals» encara no s'ha aclarit.

S'ha de destacar el caràcter evolutiu i processal de les reformes de l'Estat immers en la via del federalisme de «dissociació». V. de Coorebyter (De Coorebyter 2007)



parla d'un procés lent, difícil i prudent, perquè les reformes es fan de mica en mica i amb llargs períodes d'espera.

Aquesta reflexió s'aplica també als efectes de les reformes de l'Estat sobre els poders intermedis que són les províncies. Ha calgut esperar nou anys per aplicar el principi de regionalització a la Llei provincial, tot i que ja s'havia previst en els acords polítics coneguts amb el nom d'acords de Saint Michel. El procés gradual de federalització a Bèlgica mostra que la presentació del «sistema provincial» belga, per tal de comprendre'l, requereix un *feedback* constant sobre la dinàmica institucional del país.

A més, les reformes de l'Estat tenen un caràcter dinàmic que tendeix en cada etapa cap al confederalisme. D'altra banda, les reformes proposades, en curs de realització o tot just dutes a terme, que s'apliquen a la institució provincial mai no acaben de tenir uns efectes consolidats d'una vegada: els moviments d'anada i tornada en tot el que hi fa referència són habituals. D'aquesta manera, la província no evoluciona o progressa sobre una via precisa, com és el cas de l'Estat, sinó que es mou sobre veritables incerteses al voltant de reformes parcials poc definitives i que no s'inscriuen en una estratègia global. La problemàtica provincial es mou en terrenys inestables.

Sense donar un cop d'ull a la història més o menys llunyana o immediata, costa copsar la vigència de les reformes, que es pot considerar incompleta i sobredimensionada a la vegada. A Bèlgica, molt sovint el dret va a remolc dels fets. Per altra banda, sovint transcorre molt de temps entre l'aprovació d'una legislació i la seva aplicació.

Aquest document s'ha redactat com a resultat d'un projecte impulsat conjuntament per l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) i el Centre per a la Innovació Local (CIL) sobre el segon nivell de govern local en diversos estats membres de la Unió Europea. I, més especialment, com a continuació de l'estudi de M. Tomàs, *Els efectes del procés de federalització sobre el govern local*.<sup>1</sup>

---

1. Accessible a: [http://www.diba.cat/innovacio/fitxers/ml7\\_belgica.pdf](http://www.diba.cat/innovacio/fitxers/ml7_belgica.pdf)

## Les províncies belgues. Pes de la història i característiques actuals

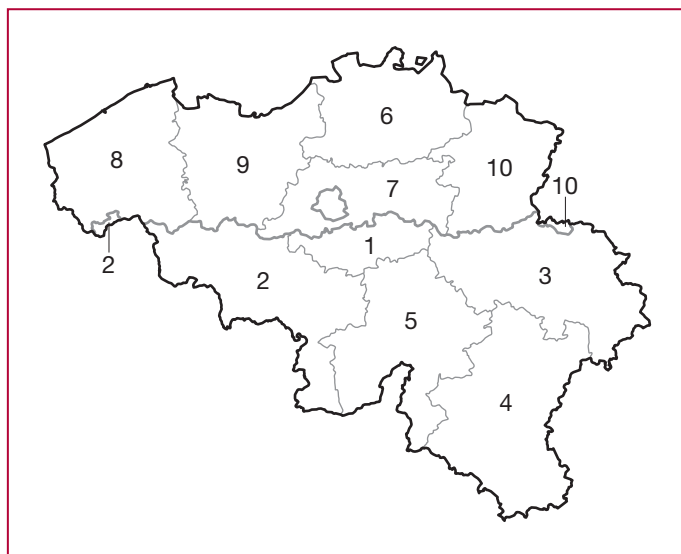
D'entrada, hi ha tres elements que cal tenir en compte: en primer lloc, la naturalesa particular del federalisme belga i la seva evolució; en segon lloc, la construcció d'una estructura federal sobre una tradició local forta; en tercer lloc, la difícil posició de les províncies, que es troben atrapades entre les autoritats centrals del país i una cultura parroquial que, en l'àmbit municipal, continua estant molt ancorada. En aquest sentit, l'estudi del Comitè de les Regions sobre Bèlgica resumeix correctament els trets característics del federalisme belga. Posa de manifest l'orientació del tot particular del procés federatiu, que ha vist com un Estat centralitzat passava per una fase d'intensa regionalització per acabar en un sistema federal caracteritzat per una complexitat i una asimetria singulars «amb entitats federades a les competències en expansió i, per definició, contínues» (Unió Europea, Comitè de les Regions 2004, pàg. 182).

La Regió Valona té 3.395.942 habitants (el 32,4% de la població de Bèlgica) i el 55% de la superfície de Bèlgica. La Regió Flamenca té 6.117.440 habitants (el 57,6% de la població belga) i el 44% de la superfície del país.

Cal destacar que quatre de les cinc províncies flamenques tenen una població de més d'un milió d'habitants. La província d'Anvers és, de molt, la més poblada. Limburg és la província amb menys població, però tot i això té més de 800.000 habitants. La situació és ben diferent a la Regió Valona, on la província menys poblada, Luxemburg, tot just supera els 250.000 habitants. Només dues províncies (Hainaut i Lieja) superen el llindar del milió d'habitants. El nombre d'habitants determina el nombre de consellers cridats a reunir-se en el Consell Provincial (cf. *infra*).

L'escissió de la província de Brabant en una província del Brabant Flamenc i una província del Brabant Való és efectiva des de l'1 de gener de 1995. El territori de Brussel·les-Capital no s'inclou en la divisió en províncies.

### Les deu províncies actuals



#### Províncies valones

- 1 Brabant Való
- 2 Hainaut
- 3 Lieja
- 4 Luxemburg
- 5 Namur

#### Províncies flamenques

- 6 Anvers
- 7 Brabant Flamenc
- 8 Flandes occidental
- 9 Flandes oriental
- 10 Limburg

Font: Collinge, M., CRISP, pàg. 25.<sup>2</sup>

Províncies valones	Habitants	Províncies flamenques	Habitants
Brabant Való	363.776	Anvers	1.694.475
Hainaut	1.286.275	Brabant Flamenc	1.047.626
Namur	455.863	Flandes occidental	1.164.972
Luxemburg	256.004	Flandes oriental	1.393.160
Lieja	1.304.024	Limburg	817.207
<b>Total Regió Valona</b>	<b>3.395.942</b>	<b>Total Regió Flamenca</b>	<b>6.117.440</b>

Font: elaboració pròpia.

Font: elaboració pròpia.

2. Xifres oficials de població per província (a les regions valones) obtingudes l'1 de gener de 2005 amb motiu de les eleccions provincials de 2006 (Ordre del Govern való que estableix per província i per municipi les xifres de població a 01/01/2005, *Moniteur Belge* de 28/10/2005, p. 47.085).

## **El pes de la història**

### **Unes arrels històriques profundes**

#### **Les províncies, entre els particularismes locals i el centralisme estatal**

A les persones que estan interessades en la història de les províncies de Bèlgica els agrada recordar que la seva existència és més que mil·lenària. Els «principats» són, efectivament, els avantpassats de les províncies. André Molitor recorda que aquestes entitats, dependents dels emperadors austríacs, disposaven cadascuna d'una autonomia relativa, cosa que no els impedia tenir institucions força comparables, costums comuns i un esperit gelós de la seva llibertat (A. Molitor 1988, pàg. 268-269).

Amb els Països Baixos austríacs, es va dur a terme un inici de centralització administrativa. Va ser, però, després de «l'annexió pura i simple per part de França», quan aquestes entitats van conèixer el centralisme jacobí i l'unitarisme napoleònic. Després de la seva integració als Països Baixos del Nord, del 1814 al 1830, dels quals se separaren posteriorment, les províncies de Bèlgica formaren el Reialme de Bèlgica.

Van assimilar, així, una doble herència: la de l'Estat unitari, rebuda de l'experiència francesa, d'una banda, i la de la descentralització, seguint un paral·lel amb l'autonomia municipal, de l'altra.

#### **Una gran continuïtat territorial**

La Revolució Francesa va deixar la seva empremta en l'organització provincial a Bèlgica amb la creació dels departaments. Tanmateix, la tasca de racionalització de les fronteres heretades de l'edat mitjana, derivada de la departamentalització del territori francès el 1795 (en ocasió de l'annexió dels Països Baixos austríacs i del Principat de Lieja a França), no modificà profundament els límits tradicionals de les províncies belgues. Els departaments constituïts pel Conveni ocupen gairebé, en els límits que tenien des del començament de l'edat mitjana, un conjunt de comtats (Gesché-Strauven 1981-1982, pàg. 167).

Els departaments constituïran la base territorial de les nou províncies belgues que el règim holandès ratificarà.

Després de la independència de Bèlgica (obtinguda el 1830), la primera Constitució mantindrà aquesta divisió i recollirà tres disposicions que afectaran l'organització provincial:

- L'article primer disposa que Bèlgica està dividida en províncies. Aquest article no va ser modificat fins a l'abril del 1993 amb els acords de Saint Michel.
- L'article 31 confia els interessos provincials als consells provincials, que són l'òrgan polític de la província.
- L'article 108, segons el qual «les institucions provincials són regides per la Llei».

Sembla que, en virtut d'aquestes disposicions, la Constitució consagra l'existència de la província en tant que autoritat territorial.

## La primera Constitució belga

Durant el procés d'independència va sorgir la qüestió sobre el model d'Estat pel qual optaria Bèlgica. El futur de les províncies dependria de l'opció presa: serien els components del nou Estat o les seves subdivisions territorials?

En el moment de la independència, un esperit unitarista regnava al país. Això va inspirar fortament les institucions de la Bèlgica independent, que esdevingué un Estat unitari malgrat l'oposició dels partidaris de l'autonomia provincial. L'objectiu principal era, en efecte, garantir la viabilitat del jove Estat. Cal recordar que, quaranta anys abans, un intent d'independència basada en una confederació de les províncies, designada amb el nom de Confederació dels Estats de Bèlgica, havia fracassat. A la vegada, però, tal com acabem de recordar, s'imposava preservar l'autonomia tradicional dels components de l'Estat. És per això que el Congrés Nacional concedí a les províncies el poder de regular els seus propis interessos en el respecte d'una autonomia paral·lela dels municipis. La Constitució disposa, doncs, que les províncies tenen el dret de regular els interessos exclusivament provincials en el si d'una assemblea directament electa, però sota la tutela de les autoritats centrals i dins d'un sistema de jerarquia de les normes.

La idea primera del Govern provisional era, però, constituir l'Estat independent a partir de les províncies de Bèlgica segons un procediment *bottom up* de construcció política de l'Estat, perquè aquestes províncies se sentien desvinculades d'Holanda. Tal com recorda Cl. Gesché-Strauven (1982), el Govern provisional va de-

cidir que un Congrés Nacional, on estarien representats tots els interessos de les províncies, examinaria el projecte de Constitució belga amb el dret de modificar-la, abans de convertir-la en definitiva i d'aplicació a tot Bèlgica. Els treballs preparatoris de la Constitució ja preveien que «les províncies formen el territori de Bèlgica».

El canvi de perspectiva és evident en la redacció de l'article primer de la Constitució, en què es declara que «Bèlgica es divideix en províncies». Cosa que deixa entendre que les províncies, en lloc de compondre Bèlgica i ser-ne les entitats constitutives, esdevenen les seves subdivisions territorials. Aquests primers passos indiquen ja que dues tendències s'oposen des de la creació de Bèlgica. «L'evolució de la Llei provincial és en gran mesura la continuació lògica d'aquestes posicions contradictòries que no s'han esborrat en el curs dels anys» (Hugé 1989, pàg. 19).

### **Un paral·lelisme entre l'organització provincial i l'organització municipal**

Es va haver d'esperar fins al 30 d'abril de 1836 perquè la Llei orgànica de les províncies veiés la llum. Aquesta Llei estableix un sistema provincial inspirat en el model administratiu francès existent durant la Revolució i l'Imperi, i va ser àmpliament reprès, posteriorment, sota el regnat de Guillem I: el governador és el comissari del Govern, el Consell Provincial és l'assemblea electa per a un mandat de cinc anys i la Diputació Permanent és l'executiu provincial. Frédéric Doms, seguint altres autors, subratlla que aquestes tres institucions, convocades a col·laborar, s'inspiren en gran mesura en el trinomi Prefecte - Consell General - Consell de Prefectura, pel que fa a l'època francesa, i, pel que fa a l'època holandesa, en el trinomi governador - estats provincials - estats delegats (Doms 2002, pàg. 7).

Philippe Hugé, per la seva banda, assenyala que la discussió de la Llei provincial a la Cambra mostra clarament que el Consell Provincial i el Consell Municipal van ser considerats com a òrgans polítics locals. També conclou que els partidaris d'un poder central fort van saber imposar els seus punts de vista a través de diverses prescripcions de la Llei provincial: les decisions sotmeses a l'autorització reial, la restricció en matèria de competències... (Hugé 1989, pàg. 19). La Llei del 1836 no es limitava a restringir el dret de reunió dels consells provincials, sinó que

va autoritzar la Diputació Permanent a reunir-se a porta tancada en absència de l'oposició. La voluntat d'aïllament de la Diputació i el silenci que envoltava els seus treballs explicarien el desconeixement de la institució provincial per part del gran públic, encara avui. En el marc d'aquesta mateixa Llei del 1836, el governador va rebre l'estatus jurídic de comissari del Govern en el Consell Provincial. Era l'encarregat de controlar l'aplicació de la Llei per a aquest Consell Provincial i per a la Diputació Permanent. El legislador va vetllar, a més, per limitar, d'una manera particularment desafiant, els mitjans financers de les províncies. A més, els prohibí tot contacte polític. Les propostes del ministre de l'Interior en aquella època no podien ser més clares. Es tracta «d'impedir... una coalició entre els consells, l'objectiu de la qual seria reduir el Govern i les cambres a zero. Aquest és, ho he de declarar obertament, l'abast que donem a l'article [91]» (Gesché-Strauven 1981-1982, pàg. 19).

## **L'acostament entre les institucions senatorials i les provincials**

La primera revisió constitucional es produí el 1893. Suposà per als consells provincials la possibilitat d'escollir «senadors provincials». Aquesta reforma va permetre a les províncies tenir una influència a nivell nacional i no estar limitades només al nivell local. Es va produir una major convergència entre les institucions senatorials i provincials quan els òrgans electorals per a la província i per al Senat passaren a ser idèntics i els mandats a la província i al Senat passaren a tenir la mateixa duració. Això va tenir lloc el 1921, any en què la durada del mandat de conseller provincial va passar a quatre anys, per fer coincidir la renovació dels consells amb la del Senat. El rei es guardà la possibilitat de dissoldre els consells provincials en cas de dissolució del Senat. Calgué, però, esperar al 1949 a fi que el mandat de diputat fos, també, reduït a quatre anys. Amb motiu de la revisió constitucional del 1993, la possibilitat que el rei dissolgués els consells provincials es va suprimir.

Cal destacar, per acabar amb aquest repàs històric, que en conjunt les províncies s'han beneficiat en el passat d'un llarg període d'estabilitat, malgrat les recurrents crítiques rebudes: limitació de les sessions del Consell, absència de control sobre l'acció dels diputats permanents, indeterminació de la noció d'interès provincial, concurrència de l'interès provincial amb les missions d'interès general, opacitat de la fiscalitat provincial...

## Els efectes de la federalització sobre les províncies

La província creix en notorietat al començament dels anys seixanta amb la proposta d'instituir el federalisme provincial, desitjat per la família política socialcristiana perquè aquesta fórmula era susceptible de limitar en l'àmbit institucional la radicalització de l'oposició comunitària entre el nord i el sud del país. No obstant això, noves vicissituds provincials se succeiran a partir de la tercera revisió de la Constitució (1970) i en especial a partir dels anys vuitanta, quan es produirà el reforç de la regionalització del país. L'1 de gener de 1995 es produeix un gir important, és a dir, dos-cents anys després que l'antic ducat de Brabant es reduís al departament francès de Dyle. En aquella data, la província bilingüe i unitària de Brabant va ser suprimida i es va reemplaçar per dues províncies: el Brabant Flamenc i una província del Brabant Való. Això provocà que el nombre de províncies passés de 9 a 10.

Un cop s'establí constitucionalment la Bèlgica federal, per respondre als problemes lingüístics i comunitaris, es considerava, en efecte, «que una província a cavall entre diversos conjunts decisionals ja no tenia cap raó de ser» (Hordies 1994, pàg. 11).

L'auge de les reivindicacions comunitàries i lingüístiques, responsables del doble moviment de regionalització i de comunitarització de Bèlgica, va permetre reprendre una pregunta molt antiga pel que fa al procés de formació de l'Estat, unitari en primer lloc, federal després: les províncies, en tant que col·lectivitats locals, estan cridades a fundar les regions que s'han de crear, a desaparèixer o a servir als interessos de les regions que s'haurien de constituir en entitats federades?

### 1970-1980: la institució provincial amenaçada?

Des del final de la dècada dels seixanta, la província es troba atrapada entre dos processos contraris: un moviment *bottom up* favorable al nivell supramunicipal i a la descentralització, i un moviment *top down* de regionalització i de comunitarització de Bèlgica.

El 1970, la primera reforma de l'Estat veu la llum: es funden tres comunitats culturals (la francesa, la flamenca i la germanòfona). Com a conseqüència del conflicte lingüístic que va suposar la divisió (*splitsing*) entre els francòfons i els flamencs de



la Universitat de Lovaina, Gaston Eyskens decideix, en efecte, posar fi a «la Bèlgica del pare», és a dir, a la Bèlgica unitària. Amb les revisions constitucionals posteriors, el sistema institucional belga es troba substancialment modificat. Les províncies no escaparan ni de les sacsejades sistèmiques que van fer estralls al país ni de la pressió de les disputes lingüístiques i socioeconòmiques, que no va parar de patir.

A partir del 1965, les declaracions sobre la revisió de la Constitució se succeiran, ja que seran concebudes com un instrument d'ajust del contenciós comunitari. La revisió de 1969-1971 consagra l'existència de les comunitats culturals, així com la de les regions. Per posar-les en marxa caldrà esperar les lleis d'aplicació, un tema sobre el qual les coalicions governamentals successives trobaran dificultats a l'hora de posar-se d'acord.

La qüestió del futur de les províncies es planteja seriosament a partir del 1975 (Hugé 1989). La proposta de revisió de 14 de novembre de 1978 donà lloc a una important revisió de la Constitució el 1981 gràcies a una coalició dels partits tradicionals, que disposaven de la majoria de dos terços necessària. Això es tradueix en una ampliació de les competències de les comunitats culturals i en la creació de les seves institucions: els consells (parlaments) i els executius (governos).

Quin serà el futur de la institució provincial en aquest context recurrent de revisió de la Llei fonamental del país?

El 1968, l'acord del Govern (Eyskens-Cools, 1968-1970) fou extremadament favorable a la província. El Govern decidí aprofundir en la descentralització i la desconcentració, cosa que havia de beneficiar-la. Aquest acord establiria una llarga llista de competències que havien de recaure en la província, a la qual es refereix per «regular allò que és d'interès provincial, especialment en els àmbits següents»: l'ensenyament, la cultura, la salubritat pública, l'acollida i la integració dels estrangers, l'agricultura, la implementació de programes i serveis per als municipis, l'ordenació del territori, la política territorial, els àmbits on la legislació bàsica la fixa l'autoritat central i l'aplicació i l'execució es deixen a la província (protecció civil, artesanía, salut laboral, etc.), la xarxa viària, les normatives sobre construcció, l'habitatge social, els hospitals, les llars d'acollida, els centres sanitaris, els centres esportius, les piscines públiques i l'assistència social. Aquest mateix acord governamental preveia també incrementar l'autonomia provincial tot confiant la presidència de la Diputació Permanent ja no al governador, sinó a un diputat permanent designat pel Consell Provincial. El governador s'havia d'accontentar assistint a les reunions.

El Grup de Treball Eyskens («Grup dels 28») rebutjà des del 1969 la idea de la descentralització cap a les províncies a favor de la creació de tres regions amb capacitat normativa i compostes d'electes polítics. Aquest projecte, però, no impedia que els consells regionals estiguessin formats per consellers provincials. Després d'aquest fracàs per a les províncies, el viceprimer ministre, Léo Tindemans, va haver de canviar el posicionament del Govern, aquesta vegada a favor de la regió. El comunicat governamental del 18 de febrer de 1970 ofereix als òrgans regionals els drets de disposar d'una fiscalitat pròpia. Tanmateix, alguns mesos més tard, el 20 de juliol de 1970, es va modificar l'article 108 de la Constitució. Aquest article estipula que correspon a la Llei regular les institucions provincials i municipals, tot respectant una sèrie de principis que en reforcen els caràcters democràtics i transparents: elecció directa dels membres dels consells provincials i municipals; atribució als consells provincials i municipals del que sigui d'interès provincial i municipal; descentralització d'atribucions cap a les institucions provincials i municipals; publicitat de les sessions dels consells provincials i municipals en el marc establert per la Llei; publicitat dels pressupostos i dels comptes; i intervenció de l'autoritat de tutela o del poder legislatiu per impedir que la Llei es violi o l'interès general resulti danyat. Les províncies o els municipis poden cooperar o associar-se, en les condicions i sota la forma que determini la Llei, per regular i gestionar de manera comuna els objectius d'interès provincial o d'interès municipal. Tanmateix, queda prohibit a la deliberació conjunta de diferents consells municipals o provincials.

El 1971, la idea de la descentralització cap a les províncies es continua debatent, però no es fa realitat. S'havia de crear una llista de les competències per transferir, però no es va fer mai. Ja no figurava al programa governamental, tal com hi havia constatat el 1968. Hem d'assenyalar que, de manera paral·lela a l'opció de progressar sobre la via de la descentralització i la desconcentració, el programa de govern de la segona legislatura d'Eyskens-Cools preveia que els consells regionals estiguessin formats per membres de la Cambra de Representants.<sup>3</sup> La línia de separació entre el nivell local (municipal-provincial) i el nivell central (nacional-regional) quedà, així, reforçada.

El 1972, un acord polític entre dos partits tradicionals, els socialistes i els social-cristians (PSB i PSC), va preveure «la reorganització de la província» al voltant de dos elements bàsics: l'alleujament de la tutela exercida sobre la província i l'exer-

---

3. La cambra baixa legislativa de Bèlgica.

cici de la presidència de la Diputació Permanent per un diputat designat pel Consell Provincial; així, el governador passava a ser un assistent a les reunions. La descentralització desitjada a nivell provincial es duria a terme en paral·lel a la descentralització cap a les regions. L'any 1972, el primer ministre encara aspirava que les assemblees regionals que s'havien de crear estiguessin compostes per consellers provincials. Tanmateix, de manera simultània, es duqué a terme una altra reforma, aquesta vegada en matèria de descentralització, amb la creació de les federacions de municipis i de les aglomeracions. D'aquesta manera, es va constituir l'aglomeració de Brussel·les, així com cinc federacions perifèriques.

Començava llavors una era de turbulències institucionals marcada de nou per nombrosos dubtes pel que fa a l'organització territorial. L'acord del Govern Leburton (1973) mostrava un nou interès per la província i anunciava que la Llei provincial seria revisada tal com s'havia previst per alleujar la tutela sobre les províncies. Preveia, a més, que el Govern organitzés la descentralització d'un cert nombre de matèries en aquest nivell de govern.

No obstant això, amb la Llei de l'1 d'agost de 1974, que creava les institucions regionals, va sorgir una nova incertesa. Aquesta Llei posava fi a l'esperança de veure els consellers provincials assistir a les assemblees regionals. Només hi podia haver, es pensava, un sol esglaó de poder entre els municipis i les regions. Amb la creació de les federacions de municipis es presentaven dos esglaons de poder. A partir del 1975, però, es va optar per les fusions de municipis en lloc de les federacions de municipis. Ara bé, aquestes últimes representaven un perill per al futur de les províncies en instituir un poder supramunicipal, un esglaó que actualment encara té amb partidaris. Durant els anys que van seguir, es va fer referència sovint a la reforma del Consell Provincial (en tant que òrgan polític de la província), i també a la del Senat. Hem de recordar la següent particularitat de la composició del Senat: els senadors provincials eren designats per la via d'elecció indirecta.

### **El pacte municipal anomenat pacte d'Egmont: cap a la supressió de les províncies?**

L'any 1977 es produïren diverses controvèrsies amb motiu de la celebració del pacte comunitari conegut com el pacte d'Egmont. Celebrat el 24 de maig de 1977, preveia la supressió de les províncies com a entitats polítiques per fer-les subsistir únicament com a entitats administratives. Només podien subsistir quatre nivells

de poder: Estat, regions, comunitats i municipis. Així, doncs, el Consell Provincial i la Diputació Permanent, que són els òrgans polítics de la província, havien de desaparèixer. L'article 53 de la Constitució, que estableix les normes de composició del Senat, es va haver de refer seguint les propostes de revisió de la Constitució de 14 de novembre de 1978 i del 5 d'octubre de 1981. El mateix va ocórrer amb l'article 31, relatiu a la normativa dels «interessos purament provincials».

Es preveia, doncs, transferir totes les competències de la província cap als municipis, principalment. A més, la declaració governamental del 7 de juny de 1977 del primer ministre Tindemans confirmà que es mantenien les províncies amb el títol de «subdivisions administratives» sense responsabilitat política. Malgrat això, s'havien de crear 25 «subregions» per exercir les competències executives que els serien delegades pels municipis, d'una banda, i per la regió, la comunitat o l'Estat, de l'altra. Els seus límits territorials, la seva creació i el seu funcionament s'havien de determinar a través de la Llei de regionalització definitiva. Aquestes subregions es constituïrien de manera democràtica, en el sentit que es formarien a partir del segon nivell amb mandataris municipals designats pels seus consells (CRISP 1978). La creació de les subregions s'havia d'operar en connexió amb la racionalització i la coordinació dels intermunicipis. L'acord d'Stuyvenberg, que seguí al pacte d'Egmont (per completar-lo), establí la llista de subregions (11 flamenques, 13 valones i 1 de Brussel·les).

Contràriament al que pretenia el pacte d'Egmont, però, aquestes subregions representarien un nivell políticament responsable, situant-se entre els municipis i les regions, i podrien així disposar de recursos propis (Hugé 1989, pàg. 31). Finalment, les «subregions» no van veure la llum com a conseqüència de la caiguda del Govern Tindemans (octubre del 1978). Les províncies es mantingueren, doncs, però perderen el seu poder fiscal a favor de les entitats regionals. La Llei que havia de regular la provisió dels recursos compensatoris no es va elaborar (cf. *infra*). Com a conseqüència, es va autoritzar les províncies a establir i percebre impostos fins que per llei no creessin els recursos de substitució previstos. Malgrat tot, no va ser possible esvaïr totes les incerteses.

## **La dècada de 1980: la rehabilitació de la institució provincial**

Una segona reforma de l'Estat es produí el 1980: les comunitats culturals perden el qualificatiu de «culturals», ja que reben noves competències anomenades «per-

sonals»: sanitat, ajuda social, joventut. Es converteixen en les «comunitats», dotades d'un parlament i d'un govern propi. A més, es creen les regions. Les regions Flamenca i Valona disposen, també, d'un parlament i d'un govern. Una primera asimetria apareix ja entre Valònia i Flandes. Aquesta última obté la fusió del seu parlament regional i del seu parlament comunitari, així com la dels seus governs regional i comunitari.

### **Un retorn amb força de la institució provincial**

Fins a aquest moment, els nou consells provincials només tenien una sessió ordinària de deu dies per votar els pressupostos. Si era necessària una sessió extraordinària, calia obtenir l'autorització del governador de la província, que ho consultava amb el ministre de l'Interior. Els consells provincials, doncs, encara no estaven veritablement emancipats.

Amb l'arribada al Ministeri de l'Interior i a la funció pública de Charles-Ferdinand Nothomb, es posà en marxa el procés de rehabilitació de la institució provincial. La Llei del 6 de gener de 1984 alliberà els consells provincials de la limitació que representava la convocatòria per part del governador o del rei. A més, el Consell Provincial quedà autoritzat a reunir-se, a convocatòria del seu president, tantes vegades com ho exigissin els assumptes. Un altre pas endavant va ser la Llei del 12 de juny de 1984 (*Moniteur Belge* del 3 de juliol de 1984), que reduí el límit d'edat dels consellers provincials dels 25 als 21 anys. A tot això cal afegir el relaxament de la tutela sobre els actes de les autoritats provincials, que esdevé un corollari del creixement de l'autonomia dels poders descentralitzats territorials. Una autonomia com aquesta suposa que els actes es poden executar sense cap altra condició, com a pràctica habitual (Llei del 4 de desembre de 1984).

El reforç de l'autonomia provincial el 1984 va permetre a les províncies multiplicar les iniciatives en alguns sectors (ensenyament, cultura, lleure...), però van aparèixer nous problemes que afectaven la vida quotidiana de la població i que calia afrontar. Per al sector medicosocial, a tall d'exemple, citarem la sida, el maltractament infantil o l'atenció domiciliària a les persones de la tercera edat.

La reforma del 1984 encara va tenir una altra conseqüència: mentre les províncies actuessin en el marc de les matèries d'interès provincial, el control de la Diputació Permanent quedava garantit pel Consell Provincial, ja que va passar a tenir el dret

de reunir-se en qualsevol moment. En el cas de la Regió Valona, aquest control es va veure afavorit per un decret de la regió que permetria l'accés del Consell a la informació continguda en la documentació administrativa de les actuacions que es debatien.

### **Modificació de l'equilibri institucional i decisonal al si de les províncies**

Altres evolucions positives per a les províncies es van promoure amb la Llei de 6 de juny de 1987, que modificà l'equilibri decisonal entre òrgans provincials. La Diputació Permanent veu com s'amplien les seves competències. A partir d'ara li correspondrà executar les decisions del Consell Provincial. A més, se li encarrega la instrucció de les polítiques d'interès provincial. La distinció entre els òrgans de la província i els que representen el Govern nacional es fa més evident. Es precisen, així, les competències respectives del governador i de la Diputació Permanent.

El governador continua sent el representant de l'autoritat central a la província, mentre que les funcions de la Diputació Permanent s'exerceixen sobre les matèries referents a qüestions específiques de la política provincial. El governador de província segueix sent el president amb veu de la Diputació Permanent, i serà qui garantirà en lloc del governador l'execució el resultat de les deliberacions del Consell Provincial, a més de les seves pròpies.

És per això que la Diputació Permanent reparteix entre els seus membres les responsabilitats sobre les matèries que depenen de la seva competència. El secretari (*greffier*) substitueix el governador en qualitat de cap de l'Administració. El governador, però, és responsable de l'aplicació de les lleis i les ordres del poder federal, i dels decrets i les normatives regionals i comunitàries. Rep, a més, la presidència d'una Comissió Interministerial encarregada de garantir la coordinació entre les administracions, els establiments i els organismes públics situats a la província. La qüestió de saber si aquestes diferents mesures augmentaren la legitimitat de la institució provincial roman oberta.

Cal recalcar que les iniciatives governamentals de la dècada dels anys vuitanta es distancien de les orientacions del pacte d'Egmont, que tenien per objectiu reduir la província a una entitat administrativa. Ben al contrari, ara, s'orienten a reforçar el funcionament dels òrgans polítics provincials, es limiten les prerrogatives del go-

vernador i s'amplien les de la Diputació Permanent. A. François sosté que «el que va salvar sobretot la institució provincial durant els anys vuitanta fou la impossibilitat política de defensar de manera vàlida un altre sistema entre la regió i el municipi (François 1997, pàg. 10). Philippe de Bruycker constata, però, que «la legitimitat de la província és molt inferior a la dels municipis» (De Bruycker 1997).

### **1988: el gran gir amb la «Llei Pacificació»**

Durant deu anys, l'estatut de les províncies es mantindrà inalterat. El 1988, però, una tercera reforma de l'Estat veuria la llum. Aquesta reforma se centrà en la Regió Brussel·les-Capital, que instaurà també un consell (parlament) i un govern. A més, les comunitats passaren a tenir competències en ensenyament, i les regions en reberen de noves com circulació, transport i obres públiques. El 9 d'agost de 1988, la Llei anomenada Llei Pacificació suposà la modificació de diverses lleis que regien la institució provincial: la Llei provincial, el Codi electoral, la Llei orgànica de les eleccions provincials i la Llei que estableix la simultaneïtat de les eleccions a les cambres legislatives i als consells provincials. Dos decrets del Consell regional való que també atenyien les províncies es van votar a partir del 1989. Feien referència a la reorganització de la tutela sobre els municipis, les intermunicipalitats i les províncies. El Decret való de 20 de juliol de 1989 confia a la Diputació Permanent missions de control de la bona utilització de les subvencions als municipis.

### **1992-1993: la constitucionalització de l'Estat federal**

La revisió de la Constitució (1992-1993) es va inscriure dins del vast moviment de reforma de les institucions que s'inicià el 1970 i es va desenvolupar més endavant, el 1980 i el 1988. Igual que les precedents, aquesta quarta reforma va comportar la modificació d'un cert nombre d'articles de la «Llei fonamental» que van afectar les institucions provincials. Aquesta reforma suposa el punt i final dels acords coneguts amb el nom d'acords de Saint Michel (de 28 de setembre de 1992), «que tenien per objectiu completar l'estructura de l'Estat». Es tracta d'un acord polític entre els partits de la majoria governamental i certs partits de l'oposició, ja que calia una majoria qualificada per adoptar els projectes de reforma institucional.

Els canvis introduïts els anys 1992 i 1993 van donar una empenta a l'organització territorial de l'Estat belga, que va passar a ser un Estat federal. Es dugué a terme un nou repartiment de les competències entre els diferents components de l'Estat. Les competències de les regions i de les comunitats també es van ampliar.

L'Estat belga representa un model de federalisme molt avançat, sovint qualificat pel món polític flamenc de confederalisme. Disposa d'un esquema institucional molt complex i molt particular, amb tres comunitats (francesa, flamenca, germanòfona) i tres regions (Valona, Flamenca i de Brussel·les), segons els articles 2 i 3 de la Constitució, deu províncies (cinc a la Regió Valona i cinc a la Regió Flamenca) i 589 municipis (després de la fusió de municipis).

La comparació dels textos de la Constitució abans i després de la revisió del 1992-1993 és particularment instructiva. El títol primer, titulat «Del territori i de les seves divisions», esdevé «De la Bèlgica federal, els seus components i el seu territori». Aquesta comparació permet mesurar la importància de la reorientació que es va produir: «Bèlgica és un Estat federal que es compon de comunitats i regions» (article 1). Les províncies, doncs, ja no constitueixen les subdivisions de l'Estat, sinó que esdevenen les subdivisions de les regions. L'article primer (paràgraf 2) estableix, en efecte, que la Regió Valona comprèn les províncies següents: el Brabant Való, Hainaut, Lieja, Luxemburg i Namur. La Regió Flamenca comprèn les províncies següents: Anvers, el Brabant Flamenc, Flandes occidental, Flandes oriental i Limburg. La província de Brabant es va escindir en un Brabant Való i un Brabant Flamenc, cosa que féu sorgir el problema de la Regió bilingüe de Brussel·les-Capital. La Constitució preveu que «les competències exercides a les regions Valona i Flamenca per part dels òrgans provincials electes les exerceixin, a la Regió bilingüe de Brussel·les-Capital, les comunitats francesa i flamenca i la Comissió Comunitària comuna, cadascuna pel que fa a les matèries relacionades amb les seves competències, i pel que fa a la resta de matèries, la Regió de Brusselles-Capital».

Les disposicions restants de l'article primer es mantenen inalterades: correspon a la Llei (i per tant al poder federal) dividir, si s'escau, el territori en un nombre més gran de províncies. La nova Constitució preveu que una llei pugui sostreure alguns territoris d'extensió infraprovincial, fer-los dependre directament del poder executiu i sotmetre'ls a un estatut propi. Aquesta disposició de la Constitució (article 5), tanmateix, no es va aplicar. En efecte, el municipi de Fourons, afectat per aquest article de la Constitució, continua depenent de la província de Limburg.



Segons D. Déom, com que la Constitució enumera especialment les províncies i les defineix com a subdivisions de les regions Valona i Flamenca, l'augment del nombre de les províncies pot resultar de la intervenció del legislador, mentre que la seva reducció requereix una modificació constitucional (Déom, pàg. 11).

Les disposicions dedicades al Senat experimentaren profundes modificacions. L'article 53 en modificà la composició. Abans de la Constitució de 1992-1993, l'article 53 estipulava que el Senat estava format en primer lloc per membres elegits, en funció de la població de cada província, així com per membres electes pels consells provincials, en la proporció d'un senador per cada 200.000 habitants, i un senador més per cada fracció restant igual o inferior a 125.000 habitants o menys. No obstant això, cada Consell Provincial nomenava com a mínim tres senadors.

El Senat estava format, a més, per altres membres fins arribar al topall definit pel nombre de senadors elegits pels consells provincials. El 1992-1993, l'article 53 portà el nombre de senadors fins als 71, només 40 dels quals eren elegits directament (21 senadors designats per i entre els consells de Comunitat, 10 senadors consensuats són designats pels senadors elegits directament i els senadors designats pels consells de Comunitat). Ja no existien, doncs, els senadors provincials.

En conseqüència, el vincle parlamentari entre la província i la nació belga desapareix. Amb la constitucionalització de l'Estat federal, la província s'equipara plenament amb el nivell local. La reforma de l'Estat té, en efecte, com a conseqüència provocar el reforç de les relacions entre la regió i les seves províncies. La tutela sobre les províncies depèn d'ara endavant de la competència de les regions.

A més, l'article 162 de la Constitució consagra el principi de la «descentralització» d'atribucions cap a les institucions provincials i municipals. A més, l'Estat o les entitats federades (regions i comunitats) són autoritzades a confiar als poders locals (províncies i municipis) atribucions determinades en les matèries que regulen. Des d'aquell moment, les províncies i els municipis sovint s'han vist obligats, per una llei o un decret, a desenvolupar tasques d'execució administrativa. És el cas, per exemple, de l'organització de les eleccions. El finançament de les despeses relacionades amb aquestes missions fa sorgir un nou problema (cf. *infra*).

## La Llei de 25 de juny de 1997 o l'acostament a la Llei municipal

La Llei de 25 de juny de 1997, que modificava la Llei provincial, s'inspirà en la Nova Llei municipal (NLC, per les sigles franceses) i reforçà el paral·lelisme entre les institucions provincials i les municipals. Els objectius establerts s'apliquen, en particular, a les institucions polítiques de la província:

- La transparència i la democratització del Consell Provincial: el poder de control del Consell Provincial sobre la Diputació Permanent i l'Administració provincial s'amplià, ja que ara es podia reunir un cop al mes, i els consellers tenien la possibilitat de fer preguntes orals o escrites als diputats permanents; la proposta del projecte de pressupost provincial havia d'anar acompanyat d'una nota de política general que especificqués les prioritats polítiques de la Diputació Permanent durant l'any pressupostari.
- La modificació del funcionament de la Diputació Permanent: els seus membres s'elegien en el si del Consell seguint un sistema comparable al de la designació dels regidors al nivell municipal; es creà la incompatibilitat entre el mandat de diputat permanent i el de membre de l'Administració del Consell Provincial. El governador de la província presidia la Diputació sense gaudir, tal com ocorria anteriorment, de dret a vot. Hi havia una excepció a aquesta nova regla: es tracta del cas en què la Diputació exercia competències de tipus jurisdiccional.

## Característiques actuals

Els efectes de la regionalització de la Llei provincial es manifesten en diversos àmbits. Els més rellevants fan referència a qüestions fonamentals i no pas únicament a elements tècnics o puntuals. En serien exemples les noves articulacions entre cada regió i les seves províncies en matèria de desenvolupament, de diferenciació fiscal, i de les seves repercussions sobre les finances i, en conseqüència, sobre l'acció pública provincial; o les especificitats introduïdes pel que fa al Codi electoral.

Al sud del país, el conjunt de les disposicions relatives als poders locals es van integrar en el Codi de la Democràcia Local i de la Descentralització (CWADEL). Fou una Ordre (de 22 d'abril de 2004) la que va codificar les disposicions relacionades amb la competència de la Regió Valona. Aquest Codi fou objecte d'importants modificacions pel Decret de 8 de desembre de 2005. Pel que fa a Flandes, cal fer

esment del *Provinciedecreet* (adoptat el 9 de desembre de 2005 i publicat al *Moniteur Belge*<sup>4</sup> el 29 de desembre de 2005). Garantir el seguiment de la regionalització de la Llei provincial no resulta gens senzill, ja que les matèries relatives a aquesta Llei evolucionen de manera regular. Els decrets provincial i municipal flamencs actualment només es troben parcialment en vigor.

## **2001-2003: la cinquena reforma de l'Estat**

L'acord polític de Lambermont I (també conegut amb el nom de la Sainte Thérèse, de 16 d'octubre de 2000) ratificà el principi de regionalització de les lleis orgàniques provincial i municipal. L'acord polític anomenat Polycarpe o Lambermont bis de 23 de gener de 2001 (al qual es va arribar entre els representants de la majoria governamental i els de les entitats federades) precisa les modalitats de la reforma tot reprenent les disposicions d'aquest acord. Es va decidir que aquestes disposicions es transcriurien en lleis. És per això que l'aplicació de la regionalització de les lleis municipal i provincial va ser regulada per la Llei especial de juliol del 2001 relativa a la transferència de diferents competències a les regions i a les comunitats. Es tracta d'un gir fonamental. En virtut d'aquesta Llei, les entitats federades rebien la competència en matèria d'organització i d'elecció dels poders locals. En conseqüència, es va modificar la Llei especial de les reformes institucionals del 8 d'agost de 1980.

## **La transferència de la legislació orgànica provincial cap a les regions del país**

Reprenguem breument la gènesi de la regionalització de la Llei provincial per posar de relleu alguns elements destacables. Hi ha diversos motius que expliquen que, durant la legislatura 1995-1999, la regionalització de la legislació orgànica de les províncies i dels municipis no veiés la llum: la prioritat es donà llavors al sanejament de les finances públiques per tal de permetre l'entrada de Bèlgica a la zona euro. A més, el Govern no disposava de la majoria de dos terços necessaris per modificar la Constitució.

---

4. El Decret provincial flamenc ja s'ha modificat quatre vegades. Inclou 268 articles i 41 parts d'articles de la Llei provincial. A més, 23 articles encara no són d'aplicació (la planificació financera).

Els dirigents flamencs van decidir, però, inscriure en l'agenda política de negociació amb els francòfons la transferència de la legislació que organitza els poders locals. Els grups polítics del Parlament flamenc –a excepció dels ecologistes– es pronunciaren a favor d'una regionalització ràpida de la legislació orgànica dels poders locals que també havia d'afectar les lleis electorals. Els partits francòfons no estaven gaire d'acord en una reforma com aquesta i s'oposaven a la realització de nous avenços institucionals.

En la declaració del Govern federal de 14 de juliol de 1999, tanmateix, es va anunciar la creació d'una conferència intergovernamental i interparlamentària de la renovació institucional. Aquesta conferència havia de regular el problema de l'organització de les administracions locals, tot regionalitzant les lleis orgàniques municipals i provincials. I això, malgrat que l'article 162 de la Constitució no se sotmetia a revisió. És per aquest motiu que la secció legislativa del Consell d'Estat va emetre un informe desfavorable sobre el Projecte de Llei especial relatiu a la regionalització de les lleis provincial i municipal, perquè no respectava la Llei fonamental. Recordem que l'article 162 (antic article 108) de la Constitució belga estipula que «les institucions provincials i municipals queden regulades per llei». Ara bé, després de la promulgació de la Llei especial anunciada pel Govern, corresponia a un Decret regional (un per a Flandes i l'altre per a Valònia) i no a una Llei federal legislar sobre la institució provincial. Tanmateix, el Govern va anar més enllà malgrat l'informe del Consell d'Estat.

El 13 de juliol de 2001, el Govern federal concretà l'aprofundiment del procés de federalització de Bèlgica en promulgar dues «Lleis especials» amb incidència sobre la província. El legislador va votar la Llei de competències 2001 (*Moniteur Belge*, 3 d'agost de 2001) relativa a la transferència de diverses competències a les regions i a les comunitats, així com una altra de relativa al finançament de les comunitats i l'ampliació de les competències fiscals de les regions. La qüestió de la validesa de la Llei especial del 13 d'agost es va posar sobre la taula. Calia determinar si unes matèries que les disposicions constitucionals havien reservat a la Llei federal es podien confiar a les regions. Es va presentar davant del Tribunal d'Arbitratge un recurs a conseqüència del qual aquest tribunal va admetre la possibilitat de regionalitzar, per la via de lleis amb majoria qualificada, matèries reservades per la Constitució a la Llei. El Tribunal va validar, doncs, la Llei especial del 13 de juliol de 2001 (Déom 2008-2009, pàg. 16).

La voluntat del legislador de superar, com la va declarar el Senat, una etapa significativa en el procés de reforma de l'Estat belga tindrà doncs com a conseqüència

la regionalització de les lleis provincial i municipal i reforçarà així la separació entre el nord i el sud del país en matèria de poders locals.

### **Cap a la asimetria entre el nord i el sud del país en matèria d'organització provincial**

L'anomenada Llei de competències de 13 de juliol de 2001 estipulà que la composició, l'organització, la competència i el funcionament de les institucions provincials correspondrien en endavant a les regions. Preveia algunes excepcions per a les qüestions més sensibles sobre els plans comunitaris i lingüístics, com per exemple les condicions de nomenament i de revocació del governador del districte de Brussel·les-Capital o les disposicions transitòries relatives a l'antiga província de Brabant, o fins i tot per a aquelles que depenien de les competències federals, règims de pensió del personal i dels mandataris, tractaments dels agents de l'Estat del Govern provincial... La Llei especial de 2001 preveu també l'atorgament a les entitats federades de la competència en matèria d'organització i d'eleccions dels poders locals, dels quals formen part les províncies.

L'exposició de motius del Projecte de Llei de competències 2001 precisa especialment que s'ha d'entendre per legislació orgànica la normativa relativa a les institucions municipals i provincials, tant si es tracta d'institucions polítiques com de serveis administratius. El poder atorgat fa referència a la seva composició i a la seva organització, a les seves competències i a les seves responsabilitats, així com al seu funcionament, a la política i a l'organització relativa a les finances, l'estatut del personal provincial... L'exposició de motius assenyala que aquesta llista no és restrictiva. Aquesta Llei especial confirma que els consells provincials regulen tot el que és d'interès provincial i estipula, a més, que deliberen i decideixen sobre qualsevol altra qüestió que els sigui sotmesa per l'autoritat federal o per les comunitats. Els principis inscrits en l'article 162 (antic article 108) de la Constitució han de ser respectats, tanmateix, pel legislador regional. Tot i això, el poder constituent i el legislador federal són els únics competents per determinar el nombre de províncies, així com per sostreure eventualment una part del territori federal a la divisió en províncies o per fer-la dependre del poder executiu federal, o, fins i tot, sotmetre-la a un estatut propi (Doms 2002).

Amb la Llei de competències 2001, la regió obtingué poders substancials que li van permetre regular els aspectes següents:

- el canvi o la rectificació dels límits de les províncies, excepte quan hi havia presents interessos comunitaris (especialment els límits que toquen amb els municipis de la perifèria de Brussel·les);
- l'elecció dels òrgans provincials, incloent-hi el control de les despeses electorals, i
- el finançament general de les províncies.

Totes aquestes disposicions provoquen entre les regions Flamenca i Valona una *asimetria* de l'organització provincial de les matèries transferides (cf. *infra*).

Per acabar aquest ampli repàs històric, ens veiem temptats de recórrer als comentaris de J. Brassinne de la Buisnière per posar l'accent sobre la cultura política belga, que fins ara s'ha caracteritzat per la recerca de compromís: «Totes les reformes dutes a terme des del 1970 són les conseqüències d'acords entre els partits polítics que pertanyen molt sovint a la coalició governamental al poder, excepte el 1993, quan va haver-hi una ampliació a altres partits. Aquestes reformes es dugueren a terme sense grans traumes, en fases successives, i en cada cas van ser el resultat de compromisos doctrinals/ideològics en què les tesis defensades per i en el si dels partits francòfons i neerlandòfons a vegades eren diametralment oposades» (Brassine de la Buisnière 1995, pàg. 8).

### Síntesi

La província apareix a Bèlgica com una vella dama els orígens de la qual són especialment llunyans. Des de la independència de Bèlgica, el legislador s'ha malfiat de la seva antiguitat s'ha arriscat a perjudicar la construcció de l'Estat belga que havia de ser unitari i centralitzat.

La Constitució del 1831 estableix nou províncies els límits de les quals recorren els dels departaments francesos. Caldrà esperar a la reforma de l'Estat del 1992-1993 per veure aparèixer una modificació de l'organització territorial de l'Estat: es crea una desena província amb motiu de l'escissió de la província de Brabant en una província del Brabant Való i una província del Brabant Flamenc. A més, les províncies passen de la tutela de l'Estat a la de les regions.

A partir del 1836, la Llei limita l'autonomia provincial. A més, la província es troba des de la independència de l'Estat belga en una situació ambigua. Ara

li correspon executar missions d'interès general i missions d'interès provincial, tot i no disposar dels mitjans suficients per a aquesta doble font de responsabilitats. Aquesta situació no ha canviat fins avui.

La federalització de Bèlgica provoca el qüestionament de l'existència de la institució provincial, el seu paper i el seu encaix. El 1969 es preveu la creació de les regions. La província rep pressions contradictòries. La seva fi s'anuncia amb el pacte d'Egmont (1977). La seva rehabilitació, però, es du a terme uns quants anys després (1984, 1987 i 1990). Aquestes reformes de la institució provincial es van introduir en diferents etapes. Això no ha permès la seva modernització en el moment que es planteja la nova arquitectura institucional de l'Estat belga.

Un veritable gir es va produir el 2001 després de la promulgació de la Llei especial en virtut de la qual la Llei provincial es va regionalitzar. La Regió Valònia i la Regió Flamenca esdevingueren competents per regular «per Decret» la composició, l'organització, la competència i el funcionament de les institucions provincials sobre el seu territori, tot respectant, però, les garanties constitucionals d'autonomia local. Ara bé, a Bèlgica, el Decret (regional) és equivalent a la Llei federal (principi de l'equipol·lència). Des de llavors, les legislacions sobre les províncies emprengueren vies diferenciades a Flandes i a Valònia. A més, per aplicar-les, cada regió va incloure la qüestió en la seva agenda de manera separada.

## Competències i recursos financers i humans de les províncies

A partir de la reforma de l'Estat de 1993-1994, que va suposar la desaparició de la província unificada de Brabant, els partits polítics francòfons van estudiar les modificacions que calia aportar a la legislació provincial. Dues opcions eren possibles: el manteniment de la Llei a nivell federal o la seva transferència a nivell regional. A partir de l'inici de la legislatura 1995-2001, es va produir una reflexió en el si del Parlament flamenc sobre l'aprofundiment de la federalització de Bèlgica per tal d'obtenir més autonomia a favor de Flandes. Els flamencs consideraven que la transferència de la legislació orgànica sobre els poders locals s'havia de negociar sense demora amb els francòfons. Aquests últims, en el seu conjunt, no estaven interessats en noves reformes. Seguien fidels al sistema federal del 1993. Alguns líders regionalistes valons defensaven, però, la idea d'una transferència a les regions de les capacitats sobre organització provincial i local, així com de la legislació electoral relativa a aquests dos nivells de poder. En el moment del tancament de l'acord, anomenat de Sainte Thérèse (o Lambermont I), el principi de la regionalització de la Llei orgànica fou acceptat pel conjunt dels partits polítics que formaven la majoria federal (el 16 d'octubre de 2000). L'acord Polycarpe (o Lambermont II) del 23 de gener de 2001 especificà les modalitats necessàries per a l'aplicació de la reforma, però el Projecte de Llei especial que va seguir l'acord no es va poder adoptar perquè dos partits francòfons es van abstenir: el Partit Socialcristià (PSC) i el Front Democràtic dels Francòfons (FDF), però també ho va fer la Volksunie, un partit proper als nacionalistes flamencs.

El 1999, el Parlament flamenc va prendre la iniciativa d'adoptar cinc resolucions a favor de les noves reformes desitjades. Flandes reivindicava l'ampliació de la competència en matèria de política municipal i provincial a favor d'entitats federades, cosa que implicava reclamar uns paquets de competències cohe-



rents, el manteniment de la solidaritat entre regions, i tota la competència en matèria de taxes regionals i dels impostos de les persones físiques. Amb això, també defensava els fonaments de la territorialitat i del principi de no-ingerència en els afers regionals. Aquestes resolucions tard o d'hora tindrien repercussions en les relacions entre les regions i les províncies, i anunciaven una nova onada de diferenciació entre les col·lectivitats locals situades al nord i al sud del país.

## Competències i atribucions

### La nova Llei provincial: presentació general

El Títol I d'aquesta Llei especial del 2001 presenta les autoritats provincials: el Consell Provincial, la Diputació Permanent i el governador, i assenyalava que el conjunt d'aquestes institucions té base regional. El governador depèn, doncs, actualment de l'autoritat de la regió que defineix el seu nou paper i les seves missions, però també exerceix funcions de comissari del Govern federal, pel que fa a les competències vinculades amb els serveis de bombers i de policia, i a més li corresponen atribucions dels aspectes relatius al manteniment de l'ordre, així com per a la lluita contra les plagues i altres catàstrofes, especialment en allò referent als plans de socors.

Les regions són competents per al nomenament i la revocació dels governadors de província. El seu nomenament i revocació per part de l'autoritat regional se sotmet a l'aprovació del Consell de Ministres federal. Aquestes autoritats disposen en aquest sentit d'un ampli poder discrecional (Déom 2008-2009, pàg. 59).

El Títol VI de la Llei se centra en el Consell Provincial. La competència atribuïda al Consell d'elaborar ordenances de policia també es regionalitza, excepte quan fan referència a qüestions ja regulades per lleis o reglaments de l'Administració general (Llei provincial, art. 85).

Les disposicions relatives a la Diputació Permanent figuren en el Títol VII. Aquestes també es van regionalitzar, incloent-hi tot el que té relació amb la missió jurisdiccional de la Diputació Permanent (articles 104 i 104 *bis* de la Llei). La Diputació, en aquest cas, és competent en casos contenciosos referits a les eleccions municipals, i a les eleccions dels membres del Consell Públic d'Ajuda Social (CPAS), i

a contenciosos referits als comptes del recaptador municipal i del tresorer de les *Fabriques d'église*.<sup>5</sup>

El recaptador provincial, les empreses públiques de serveis, els reglaments i les ordenances del Consell o de la Diputació Permanent o el secretari provincial són objecte del títol VII *bis* i *ter*. Es tracta de matèries íntegrament regionalitzades.

El títol IX se centra en el paper i les missions del governador de província (cf. *infra*), que estan determinats per les regions, que han de tenir en compte, però, el fet que el governador de província continua exercint funcions que depenen de l'autoritat federal. Les regions també han de tenir en compte la seva pertinença al *Collège des Gouverneurs*<sup>6</sup> o Col·legi dels Governadors (Llei provincial, article 131 bis).

## L'acumulació d'interessos generals i de l'interès provincial

La Llei especial de 13 d'agost de 2001 confirmà que els consells provincials regulen tot el que és d'interès provincial, i afegí que els consells deliberen i decideixen sobre qualsevol altra qüestió que els sigui sotmesa per l'autoritat federal o per les comunitats. El legislador regional té l'obligació de respectar els principis inscrits en la Constitució i especialment el que estableix que els consells provincials s'encarreguen de tot el que està relacionat amb l'interès provincial. Tanmateix, ni la Constitució ni la legislació defineixen què és d'interès provincial (cf. l'apartat «**La identitat de les províncies: la diversitat, força o feblesa?**»).

En virtut de la Constitució belga, les autoritats provincials han d'exercir dues funcions. La primera consisteix a gestionar els interessos de la província; i la segona consisteix a gestionar els interessos generals en nom de l'Estat. Tal com remarca Jacques Brassinne de la Buissière, en aquest cas ja no intervenen en qualitat de poder autònom i descentralitzat, sinó en tant que òrgan del poder federal, comunitari o regional (Brassinne de la Buissière 1995). Les missions anomenades d'interès general s'inscriuen en una lògica de desconcentració. Es tracta en efecte de missions d'execució, que són confiades a les províncies per les autoritats jeràrqui-

5. A Bèlgica, les *Fabriques d'église* són òrgans públics que s'encarreguen d'administrar els béns destinats al servei públic que no són ni municipals ni provincials. Algunes de les seves atribucions són el manteniment dels edificis religiosos i cobrir les despeses relacionades amb la pràctica del culte. (N. del T.)

6. No s'ha de confondre amb la *Conférence des Gouverneurs* (cf. *infra*).

cament superiors, i que són cada vegada més nombroses i, a vegades, tenen importants implicacions financeres. Això explicaria que «el manteniment de la seva missió administrativa en el sentit estricte no hagi topat amb gaire oposició en la problemàtica de la reforma de l'Estat» (Gesché-Strauven 1982, pàg. 168).

La Llei provincial, en el seu article 124, paràgraf primer, encarrega al governador de la província vetllar pel respecte de la Llei. En aquest sentit, les autoritats provincials es troben en una situació del tot original. Des del 1980, la funció legislativa és exercida per tres poders les normes dels quals són «equipol·lents». En altres paraules, no existeix cap jerarquia entre les normes dictades per l'Estat federal, les regions i les comunitats. A més, el governador és responsable de vetllar pel respecte tant de les normes derivades del poder federal (les lleis) com de les de les entitats federades (decrets o ordenances). «L'absència de jerarquia de les normes obliga les autoritats provincials i municipals a fer front a totes les seves obligacions sense atorgar cap prioritat a l'Estat o a una de les entitats federades, tant si es tracta d'una regió com d'una comunitat» (Brassinne de la Buissière 2002, pàg. 26).

Per tal de garantir l'execució de les lleis federals, els decrets i les ordenances regionals, les províncies actuen en una esfera d'atribució més àmplia que la definida per l'interès provincial. Jacques Brassinne de la Buissière (2002, pàg. 26) subratlla que és a la Diputació Permanent a qui correspon executar lleis federals la matèria de les quals no pot ser regionalitzada. El fet d'aquesta intervenció més enllà de l'interès provincial explica les nombroses excepcions a la regionalització de la Llei provincial.

Per comprendre la situació provincial a Bèlgica, convé recordar que, des de la cinquena reforma de l'Estat, la legislació federal continua existint mentre les regions no adoptin decrets propis en la matèria. Tanmateix, les regions han esdevingut immediatament competents per a les mesures d'execució.

## **Les atribucions de les institucions provincials**

### **El Consell Provincial**

El Consell Provincial regula tot allò que resulta d'interès provincial, excepte en els temes que la normativa així ho limiti. Nomina, suspèn i revoca els agents de l'Administració provincial. El Consell, a més, pot regular la seva administració interna. Tanmateix, aquesta reglamentació no pot fer referència a qüestions ja regides per

lleis, decrets o reglaments d'administració general. En aquests casos, serien abrogats de ple dret.

El Consell Provincial és responsable dels pressupostos, dels comptes i de la gestió dels interessos provincials. Intervé en certs procediments de nomenament de càrrecs de l'Estat, especialment de la Magistratura (article 64 de la Llei provincial).

Tant a Flandes com a la Regió Valona, s'elegeix directament cada sis anys. La Regió Valona, però, té alguns elements específics. Les atribucions del Consell Provincial s'enuncien en els articles Llei 2212-32 i següents del Codi Való de la Democràcia Local i de la Descentralització, en virtut dels quals es beneficia de la plenitud de competències per a tots els afers d'interès provincial però «de manera complementària i no concurrent» amb la Regió Valona, cosa que constitueix un atac a la idea d'interès provincial. A Valònia, correspon a cada consell aprovar la declaració de política general que el Col·legi Provincial (antiga Diputació Permanent) li ha de sotmetre (en el període de tres mesos posteriors a la seva elecció). El Consell exerceix igualment en aquesta regió un paper de control polític sobre el Col·legi, *mitjançant el mecanisme de la moció de confiança constructiva* (Llei 2212-44).

La discussió i la votació del pressupost constitueixen un dels moments clau del control exercit pel Consell Provincial sobre la Diputació Permanent. En efecte, amb aquesta votació el Consell atorga a la Diputació Permanent mitjans financers per a la implementació de les seves polítiques.

## **El Col·legi Provincial<sup>7</sup> i la Diputació Permanent**

A Flandes s'ha mantingut el terme de «Diputació». A la Regió Valona, la «Diputació Provincial» fou rebatejada pel Codi Való com a «Col·legi Provincial». Aquesta instància està formada tant a Flandes com a la Regió Valona pel governador de província i per sis membres (anomenats d'ara endavant a la Regió Valona «diputats provincials»). Aquests últims són elegits tant a Flandes com a la Regió Valona pel Consell Provincial.

A la Regió Valona, el governador de província és membre del Col·legi en qualitat de comissari del Govern. El sistema d'elecció dels diputats provincials és idèntic al que s'aplica, al nivell municipal, als regidors. El Col·legi no és presidit pel gover-

---

7. Abans, Diputació Permanent.

nador, sinó per un president electe en el seu si (L 2212-46). El Col·legi és políticament responsable davant del Consell. A Flandes, el governador és el cap de la província, és a dir, el president de la Diputació Provincial.

Les atribucions del Col·legi Provincial són diverses. D'una banda, instrueix els expedients sobre polítiques i executa les deliberacions del Consell. Garanteix la gestió diària de l'Administració provincial, cosa que fa igualment a Flandes la Diputació, que també és responsable de l'administració del dia a dia. Recordem que, a la Regió Valona, s'institueix la responsabilitat política del Col·legi davant del Consell i s'organitza un sistema de qüestió de confiança constructiva (L2212-44).

El Col·legi Provincial exerceix atribucions que van més enllà de la gestió provincial, que li són conferides per altres legislacions sectorials. Aquestes atribucions es poden agrupar en tres categories (Déom 2008-2009, pàg. 57-58):

- L'exercici de la tutela administrativa sobre els municipis.
- L'exercici de prerrogatives d'administració contenciosa.
- L'exercici de missions jurisdiccionals.

Pel que fa a la tutela administrativa, el Col·legi és competent per censurar, en nom de la legalitat o de l'interès general, les decisions de l'autoritat municipal sotmeses a la seva tutela (tutela d'aprovació). Pel que fa a la jurisdicció administrativa, el Col·legi exerceix en qualitat de tribunal i es pronuncia sobre els litigis que li són sotmesos. Entre les missions jurisdiccionals, el contenciós electoral municipal ocupa un lloc important. Quant a les prerrogatives d'administració contenciosa –és a dir, les decisions administratives adoptades en àmbits en què l'Administració i els administrats estan en conflicte–, les qüestions d'oportunitat es prenen en consideració. Els exemples més importants d'aquestes atribucions són l'expedició del permís d'explotació o els recursos contra les negatives de permisos d'urbanisme.

Cal assenyalar, però, tal com fa Diane Déom, que les províncies valones ja no són competents en aquestes matèries. Actualment s'atribueixen bé als municipis, bé a les instàncies regionals. Cal destacar, també en aquest camp, que és a la Regió Valona on es constata la disminució més sorprenent de les atribucions provincials (D. Déom 2008-2009, pàg. 57).

A més, la tutela sobre els actes municipals és una qüestió difícil per a la província, ja que es veu induïda a cooperar funcionalment amb els municipis (cf. *infra*). En aquests casos, la província es posiciona al costat del municipi com un poder local

solidari mentre es troba implicada en un procés de tutela completament controlat per la Regió Valona. Les missions jurisdiccionals també suposen un problema, ja que el seu exercici sovint és criticat pel caràcter electiu dels col·legis provincials, que són qui tenen aquestes facultats.

### **El doble paper dels governadors provincials**

El governador representa l'Estat i la regió a la província. És el punt de trobada entre el conjunt de les institucions del país: actua tant a favor de la seva província com a favor dels poders federal, comunitari i regional. Du a terme una funció de correcció, ja que es troba en una situació de multiposicionalitat gràcies a la seva participació en la vida de diverses institucions que, a més, pertanyen a nivells de poder diferents.

En virtut de la Llei de competències de 2001, els governadors provincials –com els altres funcionaris que són els comissaris de districte i els recaptadors regionals– es transfereixen a les regions. A partir de llavors, les regions són competents, per al nomenament i la revocació dels governadors de província i de l'adjunt del governador de la província del Brabant Flamenc. Ara bé, aquests nomenaments o revocacions de l'autoritat regional els ha d'aprovar el Consell de Ministres federal.

Tal com hem assenyalat abans, cal distingir els dos papers del governador de província:

- El del governador com a representant de la regió: les seves funcions en el marc regional depenen de la competència de les regions;
- El del governador com a representant del poder federal. En aquest cas, les seves missions les defineix el poder federal en el marc de la Llei de pacificació del 9 d'agost de 1988 i inclouen la participació en el Col·legi dels governadors provincials, el funcionament i les despeses dels quals estan garantides per l'Autoritat federal, així com les intervencions en matèria electoral. En aquest aspecte, el governador de província s'encarrega de distribuir els electors en districtes electorals i d'informar el Ministeri de l'Interior sobre el nombre d'electors, de col·legis electorals i d'oficines d'escrutini. També correspon al governador redactar una ordre sobre les normes relatives a la propaganda electoral. El governador gestiona els fons per cobrir les despeses de les eleccions i determina la contribució de cada municipi.

Els governadors depenen del poder federal quan hi ha un contenciós derivat de les seves actuacions en matèries que són de competència federal. Per exemple, en el cas de competències policials (articles 128 i 129 de la Llei provincial) o en les despeses necessàries per fer front al funcionament dels serveis de bombers.

Els governadors conserven també altres missions que afecten competències federals:

- Vetllar pel manteniment de l'ordre públic i requerir, quan sigui necessari amb aquesta finalitat, els serveis de policia i de les forces armades. Aquesta competència és subsidiària a la dels burgmestres<sup>8</sup> (articles 128 i 129 de la Llei provincial);
- Garantir l'execució de les lleis i les ordres d'administració general, excepte si la Llei designa per a aquest fi una altra autoritat (articles 128 i 129 de la Llei provincial). En conseqüència, als governadors se'ls assignen missions d'execució i d'aplicació de la normativa federal, especialment en els àmbits següents: la seguretat civil i els plans d'emergència, la seguretat policial i l'ordre públic, la tutela administrativa específica sobre el funcionament de la policia local, la legislació sobre les armes, els serveis de bombers i el tractament dels dossiers en matèria de catàstrofes.

Les atribucions del governador, en matèries regionals, es defineixen a la Regió Valona en el Codi de la Democràcia Local i de la Descentralització (articles L 2212-51 i següents) i constitueixen la prolongació del seu paper de comissari del Govern. Cal distingir:

- Les que consisteixen a garantir l'execució a la província dels decrets i les ordres, quan el Govern regional ho encarrega al governador.
- Les que consisteixen a exercir la seva potestat de tutela davant del Govern regional quan hi hagi un acte d'una autoritat provincial que el governador estimi contrari a la Llei o a l'interès general. El governador assisteix a les deliberacions del Consell Provincial i escolta la seva petició. Cal tenir en compte que la província del Brabant Flamenc està dotada d'un governador adjunt. Aquest últim està especialment encarregat de supervisar l'aplicació de les lleis lingüístiques als municipis amb un estatut lingüístic especial (articles 132 i 139 bis de la Llei provincial).

---

8. El burgmestre és la figura equivalent al nostre alcalde.

La gran novetat és que el governador provincial és actualment vist com un representant del «poder central», és a dir de la regió però també de l'Estat federal i de la comunitat pel que fa a les matèries que depenen de les seves competències respectives.

## L'autonomia financera de les províncies

L'article 170 de la Constitució estableix el principi de l'autonomia local en matèria fiscal. Tanmateix, la Constitució aporta, pel que fa a les províncies i no als municipis, una restricció significativa a aquesta autonomia: la Llei federal pot suprimir, en part o en la seva totalitat, imposicions provincials. Al contrari del poder fiscal dels municipis, el de les províncies depèn doncs de la intervenció legislativa.

### Antecedents

El pacte d'Egmont (maig de 1977) preveia, ja ho hem dit, la desaparició de la província. Aquest acord polític no es va aplicar, però la província fou privada de la seva competència fiscal en el marc de la reforma de l'Estat del 1980. En compensació, les províncies havien de rebre anualment una dotació adaptada a l'evolució de l'índex mitjà dels preus al consum de l'any anterior. La decisió de suprimir la fiscalitat provincial era la conseqüència de la instauració de les capacitats fiscals de les comunitats i de les regions (Coenen 1984, pàg. 211).

No obstant això, però, la fiscalitat provincial fou integralment reinstaurada a l'espera d'una llei que preveïés la seva substitució per altres fonts d'ingressos.<sup>9</sup> La Llei de 9 de juliol de 1982 substitueix l'article 16 de la Llei ordinària de 9 d'agost de 1980 de reformes institucionals i reinstaura la fiscalitat provincial en la mesura en què cap llei no hagi aportat recursos de substitució.

El 16 de gener de 1989, es va aprovar la Llei especial relativa al finançament de les comunitats i de les regions (*Moniteur Belge*, 17 de gener de 1989). El finançament general de les províncies i els municipis depenia de la regió des d'abans de les reformes del 2001. La Llei especial de 13 de juny de 2001 fa referència al refinança-

---

9. D'un import igual al produït pels impostos provincials per al 1981, adaptat anualment a l'evolució de l'índex mitjà dels preus al consum de l'any anterior.



ment de les comunitats i a l'extensió de les competències fiscals de les regions i preveu el finançament per part de les províncies de les missions que hauran de dur a terme en les matèries que depenguin de la competència de les regions, excepte quan aquestes missions estiguin relacionades amb matèries de competència de l'autoritat federal o de les comunitats.

Les regions financen substancialment els poders locals. No poden, però, legislar per limitar l'autonomia provincial i municipal en matèria de fiscalitat (art.170 paràgrafs 3 i 4 de la Constitució).

En tant que poders locals subordinats, les províncies compleixen tasques obligatòries. Són les mateixes per a cada província. Tanmateix, en tant que col·lectivitats polítiques autònomes, les províncies duen a terme voluntàriament altres tasques que poden ser diferents segons la província.

En aquest context institucional complex, i per evitar la dispersió de recursos, els contractes valons de cooperació han de fer referència a matèries que depenguin de la competència de la Regió Valona. L'objectiu és evitar que el contracte només serveixi per donar suport a les diverses tasques que les províncies ja duen a terme. A Flandes, són els programes estratègics plurianuals els que circumscriuen l'activitat de les províncies (cf. *infra*).

## **Autonomia financera i disparitats regionals**

### **Autonomia fiscal de les províncies**

En virtut de la Constitució, correspon als consells provincials i municipals prendre la iniciativa en matèria de fiscalitat i determinar la base imposable i els tipus impositius que apliquen a la seva població: «Cap càrrega ni cap impost no pot ser establert per la província si no és mitjançant una decisió del seu Consell». L'autonomia fiscal de la província es regula en els articles, 162, 2n i 170, paràgrafs 3 i 4 de la Constitució. La Constitució belga permet a la Llei federal suprimir part o la totalitat del poder fiscal de les províncies. A més, l'article 170, paràgraf 2, punt 2, de la Constitució estableix la primacia de la Llei (federal) fiscal sobre el decret (regional o comunitari) fiscal.

Quant al finançament d'algunes de les seves missions, les col·lectivitats locals depenen de les comunitats i de les regions. Aquestes últimes són, dins dels límits de

les seves respectives competències, responsables de finançar els serveis que els corresponen (per exemple, l'ensenyament per a les comunitats o les obres públiques per a les regions). A Flandes, les competències regionals són exercides pel Consell de la Comunitat flamenca i el Govern flamenc. I, a Valònia, els poders de la regió els exerceix el Consell regional való i el Govern regional való. La política del Govern való és privilegiar una pressió fiscal reduïda, mentre que el Govern flamenc prefereix afavorir l'autofinançament de les col·lectivitats.

Les províncies gaudeixen actualment d'una certa autonomia fiscal, però les regles en matèria de fiscalitat provincial estan condicionades per l'aplicació de l'article 77 de la Constitució. El Consell Provincial pot decidir, per iniciativa pròpia, recaptar un nou impost. En determina l'objecte, la base imposable, el tipus i, eventualment, la duració. Segons la Constitució: «Cap càrrega ni cap impost no pot ser establert si no és mitjançant una decisió del seu Consell». Aquests impostos tenen un límit territorial, i afecten obligatòriament les famílies, les empreses, els comerços, les professions o les activitats localitzades al territori de la província.

Els ingressos de les províncies es poden desglossar en cinc grans categories, a saber: els ingressos de prestacions, el Fons de les Províncies, els ingressos fiscals, els subsidis i els ingressos per deute (Dexia, juliol de 2007). El total dels ingressos per al conjunt de les províncies flamenques i valones s'eleva per a l'exercici 2007 a 19.740,6 milions d'euros, és a dir, 208 euros per habitant. A nivell regional, aquests ingressos ordinaris de les províncies flamenques (782,8 milions o 130 € per habitant) se situen en un nivell inferior al de les províncies valones (11.840,8 milions d'euros o 347 € per habitant).

Els ingressos fiscals constitueixen una font indispensable de recursos per a la província. Representen, en efecte, prop de la meitat dels ingressos (és a dir, 965,6 milions d'euros). A nivell regional, els ingressos fiscals s'eleven al 63,9% a les províncies flamenques, contra només el 38,9% a les províncies valones. Cal assenyalar importants disparitats entre les províncies d'una mateixa regió. Efectivament, la part dels ingressos fiscals a les províncies flamenques varia entre el 49,5% i el 79,9%, mentre que a les províncies valones oscil·la entre el 36,3% i el 43,4%. El volum de recursos aportat per les retencions immobiliàries (*précompte*) constitueix el principal ingrés fiscal de les províncies, amb un 86,8%. Representa el 78,4% dels ingressos totals a Flandes i el 94% del total dels ingressos fiscals a Valònia, és a dir, 65 € per habitant a Flandes i 127 € per habitant a Valònia.

L'evolució dels principals ingressos fiscals, per als anys 2001-2007, es reflecteix en la taula següent, que mostra, alhora, les diferències existents entre les províncies de Flandes i les de Valònia.

**Taula 1. Evolució dels principals ingressos fiscals (pressupostos 2001-2007)**

	Flandes			Valònia		
	Nivell (EUR/ hab.)	Índex de creixement	Mitjana 2001- 2007	Nivell (EUR/ hab.)	Índex de creixement	Mitjana 2001- 2007
	2007	2007	2007	2007	2007	2007
Cèntims addicionals a la retenció ( <i>précompte</i> ) immobiliària	65	3,4%	3,5%	127	3,9%	4,3%
Impost provincial general	18	1,3%	4,5%	0	0,0%	0,0%
Impost industrial compensatori	0	0,0%	0,0%	2	-35,0%	-10,3%
Impost sobre la força motriu	0	0,0%	0,0%	1	-38,2%	-13,5%
Impost sobre la superfície	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	-100,0%
Impost sobre els bars-tabacs	0	0,0%	0,0%	1	0,9%	1,0%
Impost sobre el medi ambient	0	0,0%	0,0%	1	0,0%	1,0%
Impost sobre l'ocupació del domini públic	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,1%
Impostos diversos	0	-13,8%	-23,6%	3	-12,2%	-14,5%
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,2%</b>	<b>135</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,7%</b>

Font: Dexia, 2007.

### **Asimetria de la fiscalitat i, per tant, de l'estructura de les fonts de finançament**

La fiscalitat provincial és diferent entre Flandes i Valònia, cosa que fa emergir la qüestió de l'atractiu fiscal d'una regió en relació amb l'altra. El volum de recursos

aportats pels cèntims addicionals provincials són més del doble a Valònia que a Flandes, però a nivell municipal són lleugerament inferiors a Valònia que no pas a Flandes. Jean de Lame conclou: «Hi ha un diferencial mitjà d'imposició favorable a Flandes pel que fa als ingressos vinculats a edificis industrials, comerços i oficines. En canvi, pel que fa als vinculats a inversions industrials i artesanals realitzades a Valònia a partir de l'1 de gener de 2006, l'avantatge es reverteix, ja no seran gravades, mentre que en alguns casos, a Flandes, són susceptibles de ser sotmeses a la retenció (*précompte*) immobiliària del material i utilitatge i a la taxa sobre la força motriu» (Dexia juliol del 2007, pàg. 4).

Els ingressos fiscals presenten igualment importants diferències entre les mateixes províncies. El volum dels cèntims addicionals a la retenció (*précompte*) immobiliària en el total dels ingressos fiscals varia substancialment d'una província a una altra. A Flandes, aquesta proporció varia entre el 69,5% i el 96,9%, mentre que a Valònia és superior al 90,0% en totes les províncies, amb un màxim d'un 95,8%. Les altres categories d'ingressos fiscals presenten diferències estructurals importants, i això ocorre tant en cadascuna de les províncies com en les dues regions. La «taxa provincial general» només es recapta a Flandes i representa una part significativa dels ingressos fiscals totals (18 € per habitant).

En el passat, Valònia tenia una diversitat d'impostos més gran que Flandes. Després de l'aplicació del Pla Marshall, però, es van suprimir diverses taxes locals o es van disminuir sistemàticament des de l'exercici 2006. Recordem que el Pla Marshall fou aprovat pel Govern való el 2005 per afavorir la creació de llocs de treball gràcies a l'alleujament dels impostos sobre les empreses. És per això que es va preveure, a partir del 2006, la supressió de diverses taxes locals, tant a escala municipal com provincial. El Consell Provincial és qui fixa la normativa i el tipus cada any, a partir de les recomanacions realitzades anualment pel ministre (regional) de tutela a través de la seva circular pressupostària provincial publicada a *Moniteur Belge*.

## **El Fons de les províncies i les subvencions**

Els fons i els subsidis constitueixen la segona font de finançament per a les províncies i representen, junts, el 28,6% dels ingressos a Flandes i el 50,6% a Valònia. En els pressupostos del 2007, els ingressos dels fons s'elevaven, per al conjunt de les províncies, a 231,3 milions d'euros. El creixement d'aquests ingressos és més important a Valònia (3,7%) que a Flandes (2,3%). La diferència entre les

dues regions prové principalment de les compensacions atorgades a la Regió Valona per a la reducció del producte dels addicionals de la retenció immobiliària en el marc del Pla Marshall. Els ingressos del Fons de les províncies s'elevan a 13 € per habitant a Flandes i a 45 € per habitant a Valònia.

Al principi de la legislatura del 2000-2006, el Govern flamenc va decidir modificar les seves dotacions al Fons dels municipis i al Fons de les províncies, tot disminuint el Fons de les províncies en més de 23 milions d'euros. La reducció d'un quart del Fons de les províncies no es va compensar, però la dotació s'incrementà de manera regular des del 2001 a raó de 2% de mitjana per any. També cal tenir en compte els subsidis, que representen 594,9 milions d'euros, és a dir, el 30,1% dels ingressos totals de les províncies. El pes de les subvencions és més important a Valònia, amb un 37,8%, cosa que suposa un import de 131 € per habitant. A Flandes, els subsidis s'elevan a 24 € per habitant, cosa que només representa el 18,6% del conjunt de les fonts de finançament.

## **Asimetria de l'estructura de les despeses**

### *Despeses de funcionament (2007)*

Les despeses relacionades amb el funcionament general de les províncies inclouen les despeses de personal, d'una banda, i les despeses de funcionament, de l'altra. Les despeses de personal representen un 62,1% (pressupost del 2007), mentre que les despeses de funcionament s'elevan al 14,7% per al mateix any pressupostari. Entre les regions Flamenca i Valona hi ha diferències en les despeses que reflecteixen les orientacions polítiques que es poden veure en les diferències en les transferències o subvencions a les cooperacions culturals, socials o econòmiques. El seu import ascendeix a 222 milions d'euros, és a dir, un 11,1% de les despeses. Les despeses tenen més pes a Flandes que no pas a la Regió Valona (19,3% contra 5,5%). Flandes subvenciona més sovint organismes externs (Dexia 2007).

### *Desglossament funcional de les despeses corrents (pressupost del 2007)*

El desglossament funcional de les despeses corrents és un paràmetre interessant que permet copsar la manera com es concreta «l'interès provincial» sobre el terreny (Dexia 2007, pàg. 9). Les províncies només tenen responsabilitats superficials

en matèries com ara el medi ambient, la sanitat, l'ajuda social, l'economia, les comunicacions o la seguretat. De manera general, aquestes partides només ocupen un petit lloc en l'estructura de les despeses provincials.

Hi ha un punt en comú entre totes dues regions: l'ensenyament i l'Administració general constitueixen, si les sumem, més de la meitat de les despeses de les províncies a una i altra banda de la frontera lingüística (61,0%).

El desglossament d'aquestes despeses varia fortament entre les dues regions, en particular pel que fa a les despeses d'ensenyament. Aquesta partida és molt elevada a Valònia (un 47,5% el 2007). A Flandes, aquesta partida representa 23 € per habitant, amb un total de 138,7 milions d'euros, mentre que les províncies valones hi dediquen 562,2 milions d'euros, és a dir, 165 € per habitant. Segons l'estudi Dexia (2007), hi ha una explicació per a aquesta diferència: un cert nombre d'escoles provincials flamenques adopten la forma d'empreses provincials autònomes i això té com a conseqüència que les remuneracions del personal docent les paga la comunitat flamenca a través d'aquests organismes. Per tant, no figuren en els pressupostos provincials. La comparació dels càrrecs nets també és reveladora. A Flandes, el volum net per a l'ensenyament s'eleva a 26 milions d'euros (el 3,2% de les despeses) mentre que a Valònia és de 168,9 milions d'euros (el 14,3% de les despeses).

Per contra, la partida «Administració general» representa la categoria de despeses més important a Flandes, amb 292,9 milions d'euros (35,9%). Valònia hi dedica 224,9 milions d'euros, és a dir, el 19% de les despeses.

La partida «Cultura-Cultes» és important a Flandes, on representa 120,5 milions d'euros, és a dir, el 14,8% de les despeses.

La partida «Sanitat» té més pes, per contra, en el cas de les províncies valones, amb 108,7 milions d'euros, és a dir, el 2,2% de les despeses. A Valònia s'hi dedica un import de 15 € per habitant contra només 1 euro per habitant a Flandes. La diferència es pot explicar pel fet que les províncies valones (Namur i Luxemburg, en particular) participen en el finançament dels hospitals públics (Dexia 2007).

## **Els contractes de cooperació entre la Regió Valona i les províncies**

La regionalització de la Llei provincial té com a conseqüència que, d'ara endavant, el que regula una regió, com ara la modalitat de gestió, no troba necessàriament

equivalent a l'altra regió. Així s'expressa l'autonomia regional en matèria provincial. Els contractes de cooperació entre la Regió Valona i les seves províncies, com els que va formalitzar aquesta última, en són un exemple. Flandes, per la seva banda, no ha dut a terme aquest tipus de contractes. De manera general, es podria dir que la Regió Valona opta per fórmules amb un fort component institucional públic, mentre que Flandes opta per fórmules que s'inspiren en la nova gestió pública.

Abans d'octubre del 2000, la Regió Valona havia mostrat poc interès per establir acords amb les institucions provincials, però a partir del Contracte d'inserció s'inicia la cooperació regió-província. La part d'aquest Contracte que es dedica als poders locals indica que s'avaluarà el paper de les províncies. Per motius d'eficàcia a favor del ciutadà, les seves missions es concretaran mitjançant cooperacions que tindran en compte les vocacions i les especificitats respectives de cadascuna de les províncies i de la regió. Aquesta cooperació tindrà per objectiu especialment eliminar la dualitat de tasques, tal com exigeix el Contracte d'inserció de la Regió Valona.

Un cop establert el principi de la regionalització de les lleis municipal i provincial l'octubre del 2000, el Govern való decidí procedir a dues reformes fonamentals: d'una banda, preparant el Codi Való de la Democràcia Local i de la Descentralització; i, de l'altra, mitjançant la constitució de la Comissió dels 27, una comissió mixta formada per parlamentaris valons, representants del Govern való i mandataris provincials i municipals, encarregada d'analitzar de manera consensuada les modificacions a aportar al sistema institucional való. La Comissió fou creada el 10 d'octubre de 2001, però el 17 de desembre de 2001 els càrrecs electes socialcristians la van abandonar.

Aquesta comissió es va centrar en les regles de repartició del finançament dels nivells descentralitzats (municipal, provincial, intermunicipal i comunitat de municipis). El 22 d'octubre de 2001, el ministre való d'Afers Interiors va remetre als participants un document orientatiu, entre les línies directrius del qual figuraven quatre principis susceptibles d'influir en el futur de les províncies de Valònia:

- l'articulació del funcionament institucional de Valònia al voltant de la regió i del municipi, principalment;
- el reforç de l'autonomia política i financera dels municipis;
- la generalització d'una «cooperació» entre les diferents autoritats públiques;
- la primacia de l'interès regional sobre els interessos particulars.

F. Doms assenyala que el document té per objectiu «inscriure i delimitar» l'existència de les institucions intermèdies –les províncies– però també precisar-ne el funcionament, les competències i el finançament. «L'acció dels nivells de poder supramunicipals» –províncies, intermunicipis, comunitats urbanes, etc.– havia de ser «subsidiària» i estar reglamentada a la vegada en relació amb les municipalitats i amb la regió (F. Doms, pàg. 29 citant el diari *La Libre Belgique*, 23 d'octubre de 2001).

En aquesta proposta, la voluntat del ministre de l'Interior való és limitar, clarament, l'autonomia funcional i financera de la província a favor de la Regió Valona en tant que autoritat local. Ara bé, la subsidiarietat no significa, però, que un nivell de poder donat només intervingui quan no hi hagi intervenció d'un altre nivell. No suposa, doncs, donar suport a unes aportacions poc compatibles amb la idea d'un interès que sigui pròpiament provincial?

La Declaració de política regional actualitzada del Govern való adoptada l'11 d'octubre de 2001 anunciava la voluntat «d'estimular les complementarietats amb la regió i prohibir la duplicitat de tasques i funcions en el marc de l'articulació de pactes de cooperació». No va sorprendre a ningú que el 21 de març de 2002 es promulgés el Decret que organitzava la cooperació i el finançament de les províncies valones.

Fins al 2001, el Parlament való incloïa cada any en el pressupost un import destinat al «finançament general» de les cinc províncies valones. L'expressió «finançament general» significa que les províncies estan autoritzades a utilitzar aquest import tal com desitgin i sense haver de retre comptes sobre la seva destinació. Després de la promulgació del Decret való de 21 de març de 2002, el Fons de les províncies ja no es destina exclusivament al finançament general de les províncies. El 20% de la quota relativa de cada província en aquest Fons es dedica al finançament d'una cooperació amb la Regió Valona (Art L 2233-4). Una província pot refusar un contracte de cooperació amb la Regió Valona, però en aquest cas no es beneficiarà d'una part estreta sobre el 80% del Fons de les províncies, cosa que constitueix una altra amputació de l'autonomia financera de les províncies. El contracte precisa els objectius assignats a les parts, incloent-hi els objectius relacionats amb les avaluacions.

L'Associació de Províncies Valones (APW, per les sigles franceses), a través del seu president, des de la formació del Govern való el juliol del 1999, insisteix a sol·licitar un «aclariment del paper de les diferents col·lectivitats polítiques i una rede-



finició de les competències de la institució provincial en tant que poder local «plenament reconegut». Aquesta associació reconeixia «la necessitat de suprimir la duplicitat de tasques i evitar la competitivitat estèril entre les diferents col·lectivitats locals per tal d'ajudar el Govern való a complir els objectius del Contracte d'integració: l'augment del PIB i dels índex d'ocupació» (Doms, pàg. 23). Sobretot pel que fa a la subsidiarietat i l'autonomia dels òrgans locals, i també a la responsabilitat directa dels executius davant les assemblees electes.

L'informe definitiu de la Comissió dels 27 s'entregà al Govern való el 10 de setembre de 2002. Aquest document preconitzava la generalització d'una cooperació entre les diferents autoritats públiques. El 21 de març de 2002 es promulgaren el Decret que organitzava el finançament general de les províncies valones i el Decret que organitzava la cooperació entre la regió i les províncies valones en les matèries regulades en virtut de l'article 138 de la Constitució. L'11 de juny de 2002 es produí un nou acord per crear un marc general a la cooperació organitzada a través dels decrets del 21 de març de 2002. A partir de la promulgació dels dos decrets del 21 de març de 2002, la Regió Valona promogué, doncs, l'organització d'una cooperació amb cada província, cosa que es va interpretar com un atemptat a l'autonomia financera de les províncies. El Govern fixà, en efecte, la part del Fons de les províncies dedicat a les cooperacions amb la Regió Valona. La cooperació és triennal i és objecte d'una avaluació cada any.

Els acords de cooperació negociats entre cada província i la Regió Valona reforcen l'especificitat funcional de cada província sense que hi hagi, però, competitivitat entre elles. La competència seria més entre les regions Valona i Flamenca amb motiu de les polítiques fiscals diferenciades, especialment.

El 30 de maig 2007, el ministre d'Afers Interiors de la Regió Valona va signar els nous contractes de cooperació entre la Regió Valona i les seves cinc províncies. Aquest tipus d'acord permet en principi a cadascuna escollir, en funció de les seves especificitats i prioritats polítiques, els sectors en els quals desitja destinar els mitjans relacionats amb la celebració d'un pacte de cooperació. L'objectiu buscat pel Govern való és també aquesta vegada evitar accions concurrents entre províncies. D'altra banda, es va demanar a algunes províncies, en les reunions inicials, que retreïssin o afegissin algunes sol·licituds per millorar la coherència entre les accions dutes a terme sobre el conjunt del territori való. L'estratègia consisteix igualment a afavorir accions comunes a les cinc províncies valones tot tenint en compte les seves especificitats pròpies. Les matèries sot-

meses a consideració són l'habitatge, el turisme, la formació i l'ajuda als poders locals.

Quina conclusió se'n pot extreure? Des del punt de vista de l'autonomia provincial, el sistema de cooperació té l'inconvenient de permetre les autoritats centrals, en aquest cas, de la Regió Valona, apropiar-se de noves funcions si ho desitgen i, d'aquesta manera, restringir l'esfera dels interessos propis a les províncies. A més, aquestes mateixes autoritats poden imposar a les províncies l'exercici de certes missions per tal de formar part dels interessos provincials.

A la vista de les tendències negatives que es produeixen des del punt de vista de l'autonomia provincial, l'Associació de les Províncies Valones (APW) vol que l'accent es posi en la identificació de sinergies i col·laboracions a organitzar amb la Regió Valona o amb la comunitat francesa. Amb aquesta perspectiva, l'APW considera que certes competències que es confien a la província s'haurien de poder retornar a la regió, atès que el paper de les províncies es limita, a vegades, a finançar iniciatives sobre les quals no tenen ni el domini ni el control, com és el cas de l'habitatge. A més, el finançament del cultes religiosos i de la laïcitat es va imposar a les províncies, però les càrregues financeres depenen fonamentalment de les competències de l'Estat federal. Les províncies no van rebre mitjans addicionals en la matèria.

## **El pla plurianual a Flandes**

Flandes no va instituir, per la seva banda, el procediment de la contractualització entre la Regió Flamenca i les seves cinc províncies a imatge del que hi ha a la Regió Valona. Va revisar la seva organització administrativa el 2006. Abans d'aquesta data, l'estructura de l'Administració es recolzava en un ministeri que incloïa set departaments. A partir de mitjan 2006, l'estructura del sector públic a Flandes es va construir sobre tretze àmbits polítics homogenis, entre els quals hi havia el relatiu als afers administratius.<sup>10</sup> L'adopció d'aquesta nova estructura, així com l'esperit que empeny les seves accions, ha tingut certes conseqüències en l'organització dels poders locals en aquesta regió i en les obligacions a les quals estan sotmesos. La seva importància administrativa fou posada en evidència per la Unió

---

10. Deixant de banda l'àmbit dedicat a la política general del Govern, que s'encarrega de les finances i el pressupost i el domini anomenat Flandes internacional, la resta d'àmbits són àmbits sectorials.

de Ciutats i Municipis Flamencs. En efecte, cada àmbit polític es compon d'un departament i de diverses agències. Ara bé, els poders locals depenen de diversos àmbits, atesa la varietat de les seves activitats. El departament és responsable de la preparació política, del seguiment polític i de l'avaluació política. Les agències són responsables de l'execució de la política.

El Govern flamenc va anunciar, el 2004, en un acord governamental, la seva voluntat d'afavorir una gestió pública moderna a nivell local. És en aquest context que s'inscriuen els plans estratègics plurianuals que les províncies van haver d'elaborar.

L'existència, a Flandes, de l'obligació de les províncies de preparar aquests plans és un indicador significatiu de la diferenciació de les modalitats de gestió imposades progressivament per l'autoritat regional. Les disposicions adoptades a Flandes i a Valònia no tenen, en aquest sentit, en matèria pressupostària i comptable, punts en comú. El Decret flamenc aporta, en efecte, innovacions: imposa l'obligació d'establir un pla plurianual, relatiu a tota la legislatura. L'elaboració del pressupost anual es fa sobre la base d'aquests plans. El pressupost inclou dos apartats: la nota de política, que inclou els objectius, i una nota financera que dóna una estimació dels tres components pressupostaris: l'explotació, la inversió i les liquidacions. Ja no és, doncs, el pressupost el que constitueix el document clau, sinó el pla plurianual establert per al conjunt del mandat. El pla ha d'estar format per una «nota estratègica» i per una «nota financera» que incloguin les conseqüències financeres de les decisions polítiques.

## Els recursos humans de les províncies

Els treballadors del Govern provincial es regeixen per l'estatut dels empleats de l'Estat, mentre que els de la província ho fan per l'estatut que determina el Consell Provincial. Els funcionaris superiors de la província són el secretari (*greffier*) i el recaptador (*receveur*) provincials, que són nomenats pel Consell Provincial. El secretari s'encarrega de portar les actes de les deliberacions del Consell i del Col·legi Provincial i també dirigeix el conjunt del personal provincial, incloent-hi el personal del Govern provincial. Aquí també trobem la interdependència entre les institucions i els òrgans que actuen a nivell provincial.

Per millorar la gestió comptable es va crear un càrrec de recaptador provincial per dur-la a terme. El recaptador va substituir el comptable provincial instituït per la

Llei de l'11 de juliol de 1952 i s'encarregà de portar la compatibilitat de la província, així com del control de la caixa provincial, del cobrament dels ingressos i del pagament de les despeses provincials. Des de 1997, les despeses provincials ja no se sotmeten, com ocorre amb les de l'Estat, les comunitats i les regions, al vistiplau previ del Tribunal de Comptes. El règim aplicable s'ha acostat al que preval a nivell municipal. A més, aquesta Llei de 25 de juny de 1997 autoritza la creació d'empreses de serveis públics provincials.

## Les despeses de personal

Les despeses de personal són un indicador de la importància ben relativa dels recursos humans provincials. En efecte, aquestes despeses no inclouen les que són a càrrec dels altres poders que confien missions a les províncies.

Les xifres que figuren en l'estudi de Dexia sobre les finances provincials el 2007 permeten comparar les situacions a la Regió Valona i a la Regió Flamenca. La taula que es mostra a continuació mostra l'evolució de les despeses de personal i de funcionament. A títol indicatiu, les províncies van pressupostar per a l'any 2007, 1.250,89 milions d'euros en despeses de personal, és a dir, 132 € per habitant. Les diferències són importants entre Flandes i Valònia. A Flandes, les despeses de personal representen en les despeses totals, el 46,9%, és a dir, 63 € per habitant. A les províncies valones, aquestes despeses constitueixen el 72,6% del pressupost, és a dir, 252 € per habitant. Cal esmentar que el 48,6% del total de les despeses personals són en realitat despeses ocasionades pel personal docent subvencionat. Aquest personal inclou, d'una banda, aquell pel qual les províncies reben subvencions salarials de la comunitat i, de l'altra, el personal de suport actiu a les escoles provincials (que està al càrrec de la província). A Flandes, les despeses salarials subvencionades representen el 30,7% del total de les despeses, contra el 56,8% a Valònia.

Si es considera la totalitat de les províncies, el 2007, l'ensenyament i l'Administració general constitueixen, en sumar-les, més de la meitat (61,0%) de les despeses de les províncies d'ambdues regions. Aquests percentatges s'han mantingut inalterats des de l'any 2000. La taula (encara no s'ha publicat) que ens va proporcionar l'Associació de Províncies Valones mostra, aquesta vegada per a l'any 2009, les xifres que indiquen el nombre de persones que pertanyen al personal provincial, per cada província.

**Taula 2. Evolució de les despeses de personal i de funcionament (pressupostos 2001-2007)**

	Flandes				Valònia			
	Nivell (EUR/hab.)	Part en les desp. totals	Índex de creixement	Mitjana 2001-2007	Nivell (EUR/hab.)	Part en les desp. totals	Índex de creixement	Mitjana 2001-2007
	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
Desp. de personal	63	46,9%	1,7%	3,7%	252	72,6%	2,7%	3,8%
<i>Desp. per al pers. provincial</i>	43	32,2%	3,3%	n. d.	109	31,4%	1,2%	n. d.
<i>Desp. per al pers. docent subvenc.</i>	20	14,7%	- 0,6%	n. d.	143	41,2%	4,6%	n. d.
Despeses de funcionament	24	17,5%	- 1,5%	0,6%	44	12,8%	2,4%	2,8%

Font: Dexia, 2007, pàg. 8.

**Taula 3. Disparitats entre províncies d'una mateixa regió: exemple de la Regió Valona. Personal provincial 2009**

Província	Personal docent	Personal no docent	Total
Brabant Való	901	990	1.891
Hainaut	5.150	4.834	9.984
Lieja	2.800	3.348	6.148
Luxemburg	2	983	985
Namur	745	1.279	2.024
Total	9.598	11.434	21.032

Font: xifres comunicades per l'Associació de Províncies Valones.

Aquestes taules permeten veure el desglossament entre el personal docent i el personal no docent amb desequilibris significatius entre les dues partides en certes

províncies. També mostren igualment els desequilibris entre les províncies: així, per exemple, Hainaut disposa de prop de 10.000 efectius, mentre que Luxemburg, una zona poc poblada, compta amb prop de 1.000 persones. El Brabant Való només contracta a títol de personal provincial, 1.891 persones, mentre que la província de Namur la supera per poc amb un total de 2.024 persones. La província de Lieja se situa en la mitjana superior, amb una xifra total de 6.148 persones. A la Regió Valona, un total de 21.032 persones pertanyien el 2009 al personal provincial.

## L'opinió pública sobre les províncies<sup>11</sup>

### Un dèficit de legitimitat democràtica

El vincle entre la població belga i les institucions locals és més o menys estret segons es tracti del municipi o de la província. La Constitució reconeix a les col·lectivitats locals la condició de col·lectivitats polítiques tot incloent-les entre els «poders públics» (article 41 i articles 142 a 146). La seva legitimitat es deu al seu caràcter electiu. La província té el paper d'una institució intermèdia de coordinació entre les institucions municipals i les autoritats federals i regionals.

Li manquen, però, els contactes amb la població. La província no té suport, ni tan sols dels municipis... Els mandataris municipals consideren la seva utilitat del tot relativa. En efecte, abans de procedir a la redacció del Codi Való de la Democràcia Local i de la Descentralització, vam ser sotmesos els càrrecs electes locals –mandataris municipals, provincials i centres públics d'ajuda social de Valònia– a un qüestionari, a iniciativa del ministre való d'Afers Interners, per conèixer el seu punt de vista respecte a qüestions tan sensibles com les competències de les províncies, l'acumulació dels mandats...

Les respostes s'havien de comunicar abans del 10 d'octubre de 2001. L'índex de participació no superà el 39,6%. Els resultats de l'enquesta es comunicaren a la premsa el 28 de gener de 2002 i són ben sorprenents: el 53% dels càrrecs electes

---

11. A Bèlgica, els partits polítics, els mitjans, l'ensenyament, els centres de recerca i els sondejos d'opinió... estan comunitaritzats. Per tant, la informació disponible en una regió o a una comunitat no ho està necessàriament a l'altra part del país. A més, de manera general, els sondejos relatius als sentiments de pertinença rarament tenen en compte el nivell provincial. Malgrat les llargues recerques i la crida a les institucions flamenques susceptibles d'ajudar-nos, no ens ha estat possible, fins ara, recollir dades relatives a Flandes.

municipals semblaven posar en dubte la utilitat dels serveis prestats per les províncies. A més, 314 mandataris, és a dir, el 10,6% de la mostra, es pronunciaven a favor de la supressió pura i simple de la institució provincial (Doms 2002, pàg. 25).

Els resultats dels sondejos d'opinió presentats a continuació per A.-P. Frogner *et al.* permeten mesurar la desafecció que pateix la institució provincial: a Valònia la trobem en última posició. Els ciutadans prefereixen els altres nivells de poder. Aquestes taules relatives als sentiments de pertinença a Valònia sobre la base de la qüestió jeràrquica clàssica mostren que no hi ha cap dubte en aquest sentit.

**Taula 4. Sentiments de pertinença a Valònia segons la qüestió jeràrquica clàssica (2003-2004)**

	2004	2004	2004	2003	2003	2003
Nivell de pertinença	1a preferència	2a preferència	Respostes múltiples	1a elecció	2a elecció	Respostes múltiples
Bèlgica	56,1% (190)	21,9% (74)	77,4%	69,9% (528)	12,1% (90)	82,0%
Comunitat francesa	7,9% (27)	20,4% (69)	28,0%	6,0% (45)	19,6% (146)	25,6%
Regió Valona	12,4%	25,2%	37,2%	10,8%	34,7%	45,5%
Província	4,7%	10,7%	15,3%	2,3%	8,5%	10,8%
Ciutat/Municipi	14,8% (50)	14,5% (49)	29,0%	10,1% (77)	22,6% (168)	32,7%
Comunitat / Regió Flamenca	0,2%	0%	0,2%	0,4%	1,3% (10)	1,7%
Comunitat germanòfona	0,4% (1)	0,9%	9,8%	0,2%	0,6%	0,8%
Regió de Brussel·les	3,5% (12)	6,4% (22)	9,8%	9,2%	0,6% (5)	0,8%
Altres				(4,4)	(5,7)	
Total	100,0%	100,0%	(198,0)	100,0% (756)	100,0% (745)	(198,1)
No sap / No respon	4,9%	5,4%		2,8%	3,8%	

Font: Frogner, A.-P., De Winter, L., Baudewyns, P. (eds.), 2007, pàg. 147.

L'evolució dels sentiments de pertinença pot semblar sorprenent. Un sondeig basat en la divisió jeràrquica clàssica en nivells (relativa al període 1979-2004) indica que la identitat belga no para d'augmentar en importància, mentre que les identitats federades en perden. Entre el 1979 i el 2004, més del 54% dels valons s'identifiquen amb el conjunt Bèlgica, i l'afecció per la comunitat francesa passa del 15,7 el 1979 al 7,9 el 2004, amb períodes de caiguda lliure l'any 2000 amb un 4,9%, però amb un percentatge del 6% el 2003. La Regió Valona assoleix el 18,44% el 1979. L'any 2000, el seu percentatge no supera el 10,7% i augmenta fins al 12,4% l'any 2004. El 1979, la província obtenia un resultat d'1,98%, però el 1980 només el 0,7% dels valons interrogats posaven la província en primer lloc. L'any 2004 eren el 4,7%, un percentatge que continua sent molt reduït. El 1992, es va donar l'índex del 0%.

Per als anys 2003-2004, el sentiment de pertinença a Valònia basat en la divisió clàssica en nivells permet establir una primera i una segona opció. Es constata que 7 de cada 10 valons s'identifiquen sobretot amb Bèlgica. El 2004, els partidaris de la Regió Valona com a primera opció arribaren al 12,4%, mentre que només el 2,3% es manifestaren com a partidaris de la província com a primer nivell d'afecció el 2003, i el 4,7% l'any 2004. Els localistes expliciten afecció en primer lloc per la seva ciutat o el seu municipi, i representaren el 10,3% l'any 2003 i el 14,8% l'any 2004.

Per contra, si ens fixem en la segona opció de pertinença, un de cada tres valons escull la Regió Valona o la seva ciutat/el seu municipi, mentre que prop d'un de cada cinc escull la comunitat francesa, i un de cada vuit, Bèlgica. Com a segona opció, la província, amb el 8,5% el 2003 i el 10,7% el 2004, supera la baixa puntuació que rebia com a primer objecte de pertinença, tot i que continua estant molt per darrere dels altres nivells de poder. Si associem els resultats obtinguts en tant que primera i segona opció, és a dir, suprimint la jerarquia entre les dues opcions de resposta, constatem que el 82% dels enquestats cita Bèlgica com a primera o segona opció, el 45% esmenta la Regió Valona i el 32,7% la ciutat/el municipi. La província només és esmentada pel 10,8% dels valons. Altres sondejos mostren un desinterès total per la institució provincial, però no per les subregions que corresponen a les àrees al voltant de les grans ciutats. Les subregions de Mons, Lieja, Namur... tenen el suport de la seva població.

D'altra banda, podem concloure amb A.-P. Frogner i els seus col·laboradors que la província a Valònia «no emergeix com a objecte d'identificació» (Frogner, A.-P., De Winter, L., Baudewyns, P. (eds.) 2007, pàg.147-148).



## La identitat de les províncies: la diversitat, força o feblesa?

Tenint en compte el reduïdíssim sentiment de pertinença a la província en tant que col·lectivitat política, la qüestió de la identitat (o personalitat) de la institució provincial i la de la seva legitimitat s'haurien de tractar des d'una perspectiva funcional, més que democràtica. La Constitució estableix la noció d'interès provincial, però en realitat hi ha un fenomen d'especialització funcional propi per a cada província que els contractes de cooperació reforcen a la Regió Valona.

El problema de l'absència de definició formal de la noció «d'interès provincial» no està regulat i es posa sobre la taula en diversos debats. La identitat funcional provincial ocuparà, d'una banda, l'espai comprès entre les capacitats provincials, i, de l'altra, la magnitud de les actuacions dels restants nivells de poder, que constitueix un límit important a la intervenció provincial.

### *La variable funcional i la qüestió de la definició de «l'interès provincial»: avantatges i inconvenients*

El consellers provincials poden, en principi, regular tot el que sigui d'interès provincial. La noció d'interès provincial no la va precisar ni el constituent ni el legislador. I, actualment, continua sense estar precisada, ja que els articles 41 i 162 de la Constitució mantenen el seu silenci en aquest tema. L'absència de definició de l'interès provincial en el si dels articles 41 i 162 de la Constitució continua suposant un problema. Cal en un futur precisar-la formalment o no? Els punts de vista dels partits polítics divergeixen, ja que concretar-la pot també limitar-la a la voluntat del constituent o del legislador; i no fer-ho pot suposar la seva limitació *de facto* amb motiu d'iniciatives preses per altres nivells de poder.

El concepte d'interès provincial permet a la província intervenir sempre que ho consideri oportú i defineix, doncs, *de facto*, allò que està relacionat amb el seu propi interès... «La competència de la qual gaudeix la província, en el marc dels seus interessos específics, és doncs una competència general que li permet atribuir-se qualsevol activitat que ella mateixa estimi que entra dins de les seves atribucions, en la mesura però en què aquesta activitat no hagi estat reservada per la Constitució o per la Llei a un altre poder. L'acció de les províncies consistirà, per tant, a gestionar interessos a la vegada massa generals perquè els municipis se n'encarreguin i massa particulars perquè els assumeixi l'Estat» (Gesché-Strauven 1981-1982, pàg. 169).

Cal insistir-hi: les competències d'interès provincial depenen d'un procés de descentralització. En aquest marc, les províncies poden intervenir lliurement en nombrosos àmbits amb la condició que cap altre poder no exerceixi ja les competències de manera exclusiva i completa en la matèria. Tanmateix, el sistema de descentralització territorial establert pel Constituent del 1831 té l'avantatge de permetre les autoritats provincials adaptar constantment l'esfera de les seves intervencions a l'evolució de les necessitats del moment. Ofereix, igualment, la possibilitat a les províncies de diferenciar els seus àmbits d'acció en funció de la seva identitat política (alguns partits polítics són més receptius a unes o altres polítiques) i de les seves necessitats econòmiques, socials i culturals particulars. Segons unes trajectòries històriques diferents, cada acció pública iniciada per una província respon a especificitats partidistes, geogràfiques..., de manera que podem parlar actualment d'una certa especialització de les províncies, malgrat no tenir atribuïdes competències. Aquest serà el cas de l'ensenyament per a les províncies d'Hainaut i de Lieja, l'agricultura, la sanitat i l'expansió econòmica per a Luxemburg... Amb el pas del temps, cada província ha privilegiat *de facto*, doncs, certes accions per sobre d'altres. Totes les províncies comparteixen, encara que amb diferents graus, atribucions en alguns sectors, entre els quals les obres públiques, la infraestructura viària i fluvial, el clavegueram, l'ensenyament general, tècnic i professional, l'ensenyament especial, l'atenció sanitària (hospitals), la preventiva (diagnòstic de certes malalties) i l'ajuda social (família, joventut i tercera edat), les polítiques cultural i turística, l'agricultura o la promoció econòmica.

El Consell d'Estat va elaborar un informe relatiu al Projecte de Decret provincial való del 2004 en el qual destacava que la regió no podria, a través de l'adopció d'una disposició com aquesta, impedir a les províncies regular tot el que és d'interès provincial. Per exemple, confeccionant *a priori* una llista limitadora de les matèries que les províncies estarien autoritzades a regular o donant la seva pròpia definició de l'interès provincial. L'APW lamenta que aquest mecanisme de competència general s'hagi erosionat amb l'adopció del Decret provincial való de 12 de febrer de 2004, actualment codificat. En aquest text (article 32, paràgraf primer del Codi de la Democràcia Local i de la Descentralització), el legislador való va retirar certes matèries de la competència provincial com ara els ajuts a la inversió a favor de les grans empreses, les petites i mitjanes empreses, els agricultors i els horticultors.

Com a conclusió a aquesta part dedicada a les atribucions i missions provincials, cal constatar que les províncies valones han sofert en els últims quinze anys una disminució de les seves competències, dels seus recursos i de la seva autonomia.

Cal veure-ho com un signe de l'afebliment de la seva legitimitat política o com el d'una voluntat política favorable a un regionalisme centralitzador que es considera necessari en període de construcció de l'entitat valona. Una tendència com aquesta no es pot observar al nord del país, on la regió i la comunitat s'han fusionat a favor de l'emancipació d'una sola entitat, Flandes, i s'està a la recerca d'altres sistemes de gestió.

### Síntesi

Es poden detectar algunes tendències importants:

- L'enquadrament de l'autonomia provincial per diferents autoritats supramunicipals (federal, regional, comunitària) i la seva dependència parcial d'aquestes, cosa que limita l'interès provincial consagrat per la Constitució
- L'existència de nombrosos solapaments entre els diferents nivells de poder i la multiplicació de competències compartides.
- La persistència de la doble naturalesa de la província (òrgan desconcentrat i òrgan descentralitzat), així com la de les missions que se li associen. Les províncies estan, en efecte, al càrrec a la vegada de la gestió d'interessos generals i de l'interès provincial, cosa que converteix aquesta institució en una institució híbrida i complexa.
- La situació particular del governador de província, que apareix com un representant de l'Estat federal, de la regió i de la comunitat en aquelles matèries que depenen de les seves respectives competències.
- La regionalització de la Llei provincial que desitja Flandes, com a prolongació del procés de federalització per desagregació, té com a conseqüència produir una asimetria entre Valònia i Flandes. Aquesta asimetria cada vegada és més palesa sigui quina sigui la qüestió que es tracta: denominacions dels òrgans que depenen de la província, política pressupostària, política fiscal, política de subvencions i d'utilització dels fons, modalitats de gestió i de programació, o mitjans de control de l'activitat de les províncies.

A tot això, cal afegir-hi importants disparitats perceptibles entre les províncies d'una mateixa regió, tant al nord com al sud del país.

Tant a Flandes com a Valònia, la província és una gran desconeguda per als seus ciutadans, hi ha un dèficit d'identitat institucional i una desafecció im-

portant. Els sondejos d'opinió sobre els sentiments de pertinença no solen prendre en consideració el nivell provincial.

Els estudis mostren com la pertinença a l'Estat, a la regió, a la comunitat, fins i tot al municipi, són més fortes que la provincial. Els resultats només fan referència a una o altra regió i no ofereixen una panoràmica per a tot el territori belga.

A més, els sondejos realitzats a la Bèlgica francòfona mostren sense ambigüïtat que les puntuacions obtingudes per la província, sigui quin sigui l'any de la recerca, continuen sent extremadament baixes. Per contra, les províncies tenen cadascuna un perfil funcional que volen defensar, ja que les seves activitats tendeixen a concentrar-se en certs sectors i no pas en d'altres. En la pràctica, doncs, cal destacar que apliquen sobre el terreny el principi d'especialitat.

## El sistema electoral

Abans d'abordar la qüestió de la importància de les eleccions provincials i del seu lloc en el si del conjunt de les consultes electorals, cal contextualitzar-les. L'article 162 de la Constitució consagra l'aplicació del principi de l'elecció directa dels consellers municipals i la dels consellers provincials. A Bèlgica, el sistema electoral es basa, entre altres principis, en la representació proporcional. L'atribució dels escons es du a terme sobre la base del sistema de representació proporcional anomenat Llei d'Hondt. A més, pel que fa als candidats dins d'una mateixa llista, resulta d'aplicació l'«efecte devolutiu del vot per a tota la llista (*case de tête*)».<sup>12</sup>

---

12. A Bèlgica, tal com s'ha mencionat, el vot és obligatori. L'elector, en el moment d'emetre el vot, té dues possibilitats. A la papereta de vot, els candidats estan agrupats en les diverses opcions que concorren a les eleccions i en un ordre preestablert. Al costat de cadascun dels candidats hi ha un espai per, si es vol, marcar una preferència directa; a més, hi ha una casella per marcar la preferència pel conjunt de la llista tal com es presenta en la papereta de votació. Aquesta casella és al capdamunt de la llista. La meitat d'aquests vots són els que constitueixen la bossa de vots *case de tête*. Aquests vots poden tenir importància a l'hora de designar qui ocuparà els escons.

Primerament s'estableix el nombre d'escons que correspon a cada opció política segons els vots obtinguts mitjançant la fórmula d'Hondt. En segon lloc, per a l'escrutini per designar qui ocuparà els escons, s'estableix la xifra mínima d'elegibilitat que correspon al nombre de vots dividit pel nombre d'escons més u.

El següent pas és saber quines persones de cada llista ocuparan aquests escons. Per a això, primer se sumen les preferències directes obtingudes per a tots els candidats de la llista, i posteriorment es redistribueix el 50% dels vots emesos en la modalitat *case de tête* seguint l'ordre de la llista, i gradualment només entre els candidats que no hagin superat ja la xifra d'elegibilitat mínima amb les preferències directes obtingudes, fins que cadascun arriba a la xifra mínima d'elegibilitat.

Després es reordenen els candidats en funció dels vots obtinguts (preferències directes més *case de tête*) i es designen elegits tants com escons hagi obtingut l'opció política en qüestió. D'aquesta manera, per tant, és possible que l'ordre final dels que acabin ocupant els escons corresponents no sigui exactament el mateix amb què es presenten en la llista electoral.

Aquest principi implica que la meitat dels vots emesos en la modalitat *case de tête* es redistribueix entre els candidats en funció del seu lloc en la llista. Això ofereix als partits polítics petits la possibilitat de tenir una representativitat política si tenen candidats molt populars i coneguts.

A més, cada elector disposa d'un vot que és secret i obligatori. No hi ha partits polítics nacionals, en el sentit que hi hagi candidats que representin oficialment a la vegada la població flamenca i la població francòfona, tret de Brussel·les. Així, doncs, els flamencs només poden votar per partits flamencs i els francòfons per partits francòfons. És per això que els partits polítics a vegades són qualificats com a partits «ètnics».

L'organització dels processos electorals correspon al poder federal, a excepció de les eleccions municipals i provincials, de les quals s'encarreguen la Regió Flamenca i la Regió Valona. Des del 2001, amb la regionalització de la Llei provincial, les eleccions provincials i municipals depenen de la competència regional; i a més, cada regió pot modificar les seves disposicions electorals.

Segons D. Déom, es podria pensar a modificar unes condicions diferents, com ara la modalitat d'escrutini, però, si les modificacions poguessin suposar la reducció de la proporcionalitat entre el repartiment dels escons i els vots, llavors caldria una majoria de dos terços a la cambra federal (Déom 2008-2009, pàg. 26).

Les eleccions tenen lloc amb sufragi universal directe cada sis anys. Per ser elector s'han de tenir divuit anys com a mínim i tenir la nacionalitat belga. La qüestió de l'atorgament del dret de vot als estrangers és, tal com apunta D. Déom, competència federal en virtut de l'article 8 de la Constitució, però la Llei especial no ho especifica (Déom 2008-2009, pàg. 26).

J. Brassinne de la Buisnière recorda que, *deixant de banda el que fa referència a les eleccions provincials*, l'obligació de vot és prevista explícitament per la Constitució i en diverses lleis especials i ordinàries. Aquest autor conclou que les regions, com que tenen competències electorals des de la Llei de competències del 2001, excepte en determinats casos previstos per la mateixa Llei, *poden, quan correspongui*, modificar el vot obligatori.

Així, reprenent el principi enunciat en l'exposició de motius de la Llei de competències del 2001, J. Brassinne de la Buisnière apunta que «podria sorgir la qüestió de saber si un eventual abandó, a iniciativa d'una regió, de l'obligació de vot a les eleccions locals es podria interpretar com una flexibilització de les condicions

de votació i, conseqüentment, quin seria el valor jurídic d'aquest principi enunciat per l'exposició de motius i de la Llei especial». En efecte, segons l'exposició de motius, les regions només poden flexibilitzar les condicions de vot i d'elegibilitat (J. Brassinne de la Buisnière 2002, pàg. 51).

Des del 1994, les eleccions provincials se celebren el mateix dia que les eleccions municipals. A la vista de la regionalització de les lleis electorals, municipals i provincials, les regions Flamenca i Valona van organitzar per primera vegada el 2006, cadascuna, l'escrutini provincial, que se celebrà el 8 d'octubre. En aquesta data, es va convocar eleccions a 747 escons provincials en els deu consells provincials. Es van convocar a les urnes 7.575.893 electors belgues. Les normes aplicades en cadascuna de les regions en aquesta elecció ja eren diferents en diversos punts (Blaise, Faniel i De Coorebyter 2006). La paritat home-dona es va imposar en les llistes electorals (Faniel 2006, pàg. 42) de l'autoritat federal, emparada en la Constitució belga, a cadascuna de les regions.

## **Eleccions de segon ordre: resultats electorals i sistemes de partits**

### *El context de les eleccions provincials*

A tall de recordatori, a Bèlgica hi ha cinc eleccions per escollir els representants de la població als diferents nivells de poder: les eleccions municipals, les eleccions provincials, les eleccions regionals, les eleccions federals i les eleccions europees. Aquestes diferents eleccions no se celebren de manera simultània. A més, la duració dels mandats varia d'un nivell de poder a un altre. Així doncs, els belgues voten cada sis anys pels seus representants a l'ajuntament i a la província, cada cinc anys per a les regions i per a Europa, i cada quatre anys per a l'Estat federal.

Els períodes diferents exigeixen dels ciutadans acudir regularment a les urnes, cosa que sovint es considera com una molèstia. A Bèlgica, però, el vot és obligatori. En conseqüència, l'índex d'abstenció no es pot considerar com a variable per determinar la importància, als ulls dels ciutadans, de les eleccions provincials o de la resta de votacions. Hi ha, però, una manca de motivació cívica, que s'expressa a través de l'actitud negativa dels ciutadans convocats a constituir les meses electorals el dia de les eleccions, o el desinterès dels que són sol·licitats per pro-

cedir a l'escrutini de les butlletes de vot. Es tracta en aquest cas d'una actitud general que s'estén a les diferents eleccions, fins al punt que s'han alleugit les obligacions per atreure voluntaris que acceptin presentar-se per constituir les meses electorals.

Les eleccions provincials se celebren cada sis anys al mateix temps que les eleccions municipals amb la modalitat de la representació proporcional. Els membres del Consell Provincial representen tota la província.

Hem d'assenyalar que els consells provincials estan formats per càrrecs electes de manera directa, el nombre dels quals varia en funció de la legislació en vigor, entre 47 i 84 segons la població de la província. Abans del 1993, la funció de conseller provincial tenia una importància política més gran, gràcies al paper que el Consell Provincial tenia en la designació dels senadors provincials. La reforma del Senat que es produí el 1993 en el marc de les reformes constitucionals va canviar la situació: l'elecció dels consellers provincials ja no es produeix en el mateix moment que les eleccions legislatives, sinó en el mateix moment que les eleccions municipals. Els consells provincials verifiquen ells mateixos l'acompliment de la legalitat electoral dels processos provincials. No hi ha cap altra jurisdicció competent per fer-ho. Hi ha, però, una comissió de control de les despeses electorals que pot decidir privar un conseller del seu mandat en cas de violació de la Llei. Després de les eleccions del 2006, el nombre de membres del Consell Provincial varia entre 56 consellers a les províncies de 250.000 a 500.000 habitants i 84 consellers a les províncies d'un milió d'habitants o més. Ja que, segons les xifres oficials, no hi ha actualment cap província que tingui menys de 250.000 habitants.<sup>13</sup>

Els resultats poden ser molt diferents entre unes eleccions i unes altres, cosa que explicaria que el ciutadà es pugui trobar amb dues majories diferents al Parlament federal i al Parlament regional. L'acumulació de certs mandats està permesa. Hi ha un Projecte de Llei que té per objecte adaptar les duracions dels mandats per fer-los coincidir, i si entra en vigor la duració de la legislatura federal es fixaria en cinc anys. Tres eleccions de cada cinc serien organitzades a la vegada: les eleccions federals, les regionals i les europees. Un canvi d'aquesta magnitud imposa una revisió de la Constitució belga, i per aconseguir-ho cal obtenir la majoria requerida.

---

13. Vegeu les [xifres de la població de les províncies](#).



### *Asimetria en matèria electoral*

Pel que fa a l'elecció regional a Flandes, els 118 membres del Consell flamenc han estat directament elegits en 5 circumscripcions provincials (Anvers, Limburg, Flandes oriental, Flandes occidental, Brabant Flamenc). Per modificar les circumscripcions electorals és necessari un decret, que s'ha d'aprovar per majoria de dos terços en el si del Consell flamenc. El Consell regional való es compon de 75 membres que també són elegits directament. Aquests 75 membres, però, no són elegits a les circumscripcions electorals provincials com a Flandes, sinó que ho són a les 13 circumscripcions electorals determinades a nivell dels «districtes»: Nivelles, Mons, Soignies, Tournai-Ath-Mouscron, Charleroi, Thuin, Arlon - Bastogne - Marche-en-Famenne, Neufchâteau-Virton, Lieja, Huy-Waremme, Verviers, Namur, Dinant-Philippeville. Una ordre del Govern való de 4 de setembre de 2003 va instaurar un nou repartiment dels escons entre les circumscripcions electorals (*Moniteur Belge* del 12 de desembre de 2003, segona edició). Igual que a Flandes, una modificació de les circumscripcions electorals només es pot dur a terme mitjançant un decret adoptat per la majoria dels dos terços en el si del Consell való. L'emparentament o agrupació de llistes és possible a la Regió Valona entre les llistes d'una mateixa província, cosa que no ocorre a Flandes.

L'estudi del CRISP sobre les regles en vigor a les tres regions (Blaise, Faniel i De Coorebyter 2006) permet la comparació a partir de les eleccions provincials i municipals del 8 d'octubre de 2006. Aquest estudi mostra que algunes de les diferències entre la Regió Valona i la Regió Flamenca fan referència a la inelegibilitat de certs candidats en les eleccions després d'una condemna per racisme, o a les condicions d'inelegibilitat al Consell Provincial per motius d'acumulació de mandats. Així, a la Regió Valona, les persones condemnades per racisme, xenofòbia o revisionisme són inelegibles. Aquesta inelegibilitat està en vigor per un període de divuit anys a partir de la condemna. Tampoc no són elegibles els administradors d'associacions condemnades per racisme, xenofòbia o revisionisme. La inelegibilitat, en aquest cas, també està en vigor durant divuit anys des de la condemna. Una disposició com aquesta relativa a la inelegibilitat no existeix a la Regió Flamenca.

La Regió de Brussel·les-Capital també preveu la inelegibilitat de persones condemnades per racisme, xenofòbia o revisionisme. Aquesta inelegibilitat, però, només cobreix una durada de sis anys (i no divuit) des de la condemna. La inelegibilitat dels administradors i els antics administradors d'associacions condemnats

per racisme, xenofòbia o revisionisme és igualment instituïda a la Regió de Brussel·les-Capital. La inelegibilitat que afecta els administradors i els antics administradors d'associacions condemnades per racisme, xenofòbia o revisionisme també té una duració de sis anys a partir de la condemna.

La Regió Valona va adoptar encara una altra regla relativa a la inelegibilitat al Consell Provincial en decretar que no poden ser candidats a l'elecció provincial: ni els membres de la Cambra de representants, ni els del Senat o del Parlament europeu, d'un Parlament regional o d'un Parlament comunitari. Aquesta regla s'aplica igualment als ministres i els secretaris d'Estat federals, als membres d'un govern comunitari o regional o fins i tot a un comissari europeu. Ni a la Regió de Brussel·les-Capital ni a la Regió Flamenca no existeix cap disposició similar.

Encara hi ha una altra diferència relativa a la moció de censura constructiva (*motion de méfiance constructive*). Aquesta només existeix a la Regió Valona. La Regió Valona preveu, en efecte, que el Consell Municipal i el Consell Provincial puguin adoptar una moció de censura respecte al col·legi municipal o provincial, o a un o diversos dels seus membres. Aquesta moció només és admissible si es presenta un successor al Col·legi o per a un o diversos dels seus membres.

Les condicions que regeixen el compromís dels candidats vers els principis democràtics, els drets i les llibertats són regulades a la Regió Valona i a la Regió de Brussel·les-Capital. No existeix, però, cap regla en aquest sentit a la Regió Flamenca. Tant a la Regió Valona com a la Regió de Brussel·les-Capital, l'acta de constitució de la candidatura ha d'implicar el compromís de respectar, en el curs de les eleccions i, durant el mandat, els principis democràtics, els drets i les llibertats: «En l'acte d'acceptació, els candidats es comprometen a respectar, en el curs de les eleccions i durant el seu mandat, els principis democràtics d'un Estat de dret, així com els drets i les llibertats inscrits a la Constitució, al Conveni de salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals del 4 de novembre de 1954 i al Pacte internacional relatiu als drets civils i polítics de 19 de desembre de 1966». (Blaise, De Coorebyter i Faniel 2006.)

## Resultats electorals i sistema de partits

Els partits polítics a Bèlgica reflecteixen els diferents pilars que estructuraven la vida política i social, encara que es poden combinar i tendeixen a difuminar-se. Així el

pilar confessional és representat pels partits de tendència socialcristiana: el CdH francòfon (PSC abans de 2002) i el CD&V flamenc (CVP fins al 2001), mentre que els laics es troben entre les files socialistes i liberals, que acullen també els socialcristians. El pilar dreta-esquerra el sosté a la Bèlgica francòfona l'MR, de tendència centredreta (la Federació PRL, FDF i MCC abans de 2002), i de la part flamenc, el VLD (partit liberal flamenc des del 1992). El pilar comunitari el sosté l'FDF a la Bèlgica francòfona i el VU a Flandes. L'FN és un partit d'extrema dreta a la Bèlgica francòfona. L'N-VA és un partit nacionalista flamenc. Els Groen flamencs (Agalev fins al 2003) i el partit ECOLO a la Bèlgica francòfona representen els Verds.<sup>14</sup>

El pes de la comunitarització-regionalització és tan gran que a Bèlgica ja no hi ha partits nacionals. Els partits tradicionals han estat comunitaritzats. Els resultats de les eleccions provincials en el cicle electoral són reveladors. L'estudi elaborat per Jean Faniel (Faniel 2006, pàg. 50) compara els resultats de les eleccions provincials del 2006 amb els de les eleccions regionals del 2004, provincials del 2000 i les federals (Cambra de Representants) del 1999. Tal com afirma aquest autor: «Més que les eleccions municipals, les eleccions provincials mostren, per a les regions Flamenca i Valona, un retrat força instructiu del paisatge electoral».

**Taula 5. Ordre dels partits o de les coalicions a la Regió Flamenca (segons els vots obtinguts)**

Flandes	1r	2n	3r	4rt	5è	6è
Cambra 1999	VLD	CVP	VB	SP	Agalev	VU-ID
Províncies 2000	CVP	VLD	SP	VB	Agalev	VU-ID
Cambra 2003	VLD	SPA – Spirit	CD&V	VB	N-VA	Agalev
Regió 2004	CD&V-N-VA	VB	VLD-Vivant	SPA – Spirit	Groen !	UP
Províncies 2006	CD&V-N-VA	VB	SPA – Spirit	VLD-Vivant	Groen !	UP

Font: Faniel, J. 2006, pàg. 51.

14. Vegeu «Sigles i abreviatures».

**Taula 6. Ordre dels partits o de les coalicions a la Regió Valona (segons els vots obtinguts)**

Valònia	1r	2n	3r	4rt	5è
Cambra 1999	PS	PRL FDF MCC	ECOLO	PSC	FN
Províncies 2000	PS	PRL FDF MCC	PSC	ECOLO	FN
Cambra 2003	PS	MR	CDH	ECOLO	FN
Regió 2004	PS	MR	CDH	ECOLO	FN
Províncies 2006	PS	MR	CDH	ECOLO	FN

Font: Faniel, J. 2006, pàg. 51.

Les taules anteriors fan referència a l'ordenació dels partits o de les coalicions a la Regió Flamenca i a la Regió Valona en funció dels vots obtinguts en diverses eleccions. Mostren la diferència entre el nord i el sud del país en termes d'estabilitat en l'ordenació dels partits. A la Regió Valona, l'ordre no canvia pràcticament gens, sigui quin sigui el tipus d'elecció. No és el cas, però, de la Regió Flamenca.

A Valònia, el Partit Socialista (PS) de tendència regionalista valona es classifica en primer lloc en totes les eleccions, incloent-hi l'elecció provincial, sigui quin sigui el nivell de poder implicat, mentre que el segon lloc l'ocupa de manera continuada la Federació PRL (Partit Reformador Liberal) - FDF (Front dels Francòfons) - MCC (Moviment dels Ciutadans per al Canvi abans del 2002), que esdevé el Moviment Reformador (MR) després. Aquest partit acaba de pronunciar-se a favor d'un poder supramunicipal a costa de la província en tant que col·lectivitat política. El partit ECOLO, favorable a la supressió de les províncies, ocupa des de les eleccions provincials del 2000 la quarta posició a les diferents eleccions. El tercer lloc correspon cada vegada al CDH (Centre Demòcrata Humanista), excepte en el cas de les eleccions dels membres de la Cambra de Representants del 1999.

A Flandes, aquesta estabilitat no es produeix. Cap partit no ocupa la mateixa posició en l'ordenació durant més de dues eleccions consecutives. Els resultats de les eleccions regionals i provincials difereixen. Hem de remarcar, però, que, de manera general, el primer lloc i el segon els ocupen a Flandes partits que se situen a la dreta de l'espectre polític (els liberals i els socialcristians, a vegades formant

coalició amb l'N-VA, un partit nacionalista i fins i tot separatista flamenc). Els Verds es troben en quarta posició en cadascuna de les eleccions excepte el 2003 per a les eleccions legislatives, quan l'N-VA li va prendre el lloc.

### *La composició dels col·legis provincials després de les eleccions del 2006*

Entre el 2001 i el 2006, les cinc províncies valones van ser dirigides per coalicions de socialistes i liberals. Després de les últimes eleccions del 2006, els acords signats entre els partits van donar lloc a un canvi de situació a dues províncies: a la província de Luxemburg, on una coalició PS-CDH va arribar al poder per formar el col·legi provincial, i a la província del Brabant Való, on l'MR es va associar amb el partit ECOLO.

Les tres províncies restants van romandre fidels, pel que fa a la formació dels seus col·legis, a les anteriors coalicions de partits. Amb motiu d'aquestes últimes eleccions, el PS obtingué en el conjunt dels executius de les províncies valones la presència de 15 membres, mentre que l'MR obtingué 9 representants i el CDH 3, que es troben tots a la província de Luxemburg. El partit ECOLO només té presència a la província del Brabant Való, amb 2 representants.

A la Regió Flamenca, es van renovar les aliances precedents en quatre províncies entre els tres partits que componien la majoria; a la província occidental, entre els dos partits que governaven, cosa que dóna fe d'una gran estabilitat. Després de les eleccions del 2006, les llistes CD&V-N-VA, amb un nombre major de membres de l'executiu, dominen a cada província les coalicions electorals SP.A – Spirit, que segueix en segon lloc, i VLD-Vivant, que ocupa el tercer lloc.

En el conjunt de les províncies flamenques, les llistes de C&V-N-VA obtenen 15 diputats permanents/diputats; les llistes SPA-Spirit, un total de 9 diputats, i les llistes VLD-Vivant s'han d'accontentar amb 6 diputats. La composició dels col·legis provincials flamencs, igual que a la Regió Valona, compostos de 6 membres, queda, doncs, establerta de la manera següent: una coalició CD&V-NVA, SP.A – Spirit i VLD-Vivant en totes les províncies excepte a Flandes occidental, on la coalició VLD-Vivant no hi és present (Faniel 2006, pàg. 45 i 47-48).

## «Les eleccions provincials. Una il·lusió de la democràcia?»

Aquesta és l'opinió de Wilfried Dewachter i de Bram Wouters la vigília de les eleccions provincials del 2006. Hi ha una gran quantitat de problemes de diferent naturalesa, que tenen diverses causes, i que afebleixen els fonaments democràtics de les eleccions provincials. Alguns ja s'han esmentat:

- Un dèficit de coneixement: la institució provincial és, en realitat, desconeguda. Tant si es tracta de les seves institucions, del seu govern, del seu personal, de les seves missions, com de les tasques que du a terme, li manca visibilitat, no genera debat públic i els mitjans l'ignoren.
- Motius identitaris, tal com demostra la feblesa del sentiment de pertinença (Dewachter i Wouters 2006).
- Motius electoralistes: la interferència dels nivells de responsabilitat política per motius electoralistes.
- Motius «tècnics»: el sistema electoral és complex, sobretot les fórmules de conversió dels vots en escons.
- Motius polítics: la simultaneïtat de les eleccions provincials amb altres eleccions, al voltant de les quals cristal·litzen els interessos polítics o partidistes.

Per evitar repeticions, més endavant es desenvoluparà en un apartat especial el tema de la presència, en les llistes electorals provincials, de personalitats polítiques sense cap altre valor afegit que ser conegudes per les altes funcions que exerceixen en altres nivells de poder i que, per tant, només tenen el paper de «figurants» polítics en les llistes provincials. Una radiografia de les últimes eleccions provincials del 2006 permet mesurar el pes d'aquesta pràctica a Flandes. El 2006, les eleccions municipals i provincials van ser organitzades per primera vegada, ja no per l'autoritat federal, sinó per les mateixes regions. Aquesta pràctica es va prohibir a la part francòfona del país arran de la reforma de les províncies que va seguir a la regionalització de les lleis municipal i provincial i de la legislació relacionada.

A aquesta pràctica, que a Flandes té com a conseqüència la instrumentalització de les eleccions provincials pels poders central, federal i regional flamencs, així com pels partits polítics flamencs als quals s'adhereixen aquestes elits, cal afegir el fenomen molt estès de la doble candidatura a les eleccions municipals i provincials, tant a Flandes com a la Regió Valona.

### *La interferència dels candidats amb responsabilitats a altres nivells de govern*

L'any 2006, les personalitats polítiques que exercien responsabilitats en altres nivells de govern que van presentar la seva candidatura a les eleccions provincials o municipals sense tenir la intenció d'ocupar el seu escó al Consell Provincial o Municipal van ser nombroses. Les dades recollides pel CRISP mostren que els presidents de partit, igual que tots els membres flamencs del Govern federal, es van presentar, en la majoria dels casos, a la vegada a les eleccions municipals i provincials del 8 d'octubre de 2006 (Blaise, De Coorebyter i Faniel 2006).

Cal assenyalar, però, una excepció de pes per a aquesta pràctica: cap ministre francòfon no era candidat a nivell provincial, a diferència del que s'ha observat a Flandes. En efecte, la Regió Valona va introduir la incompatibilitat entre, especialment, ser membre d'un govern (a nivell federal, comunitari o regional) i ser candidat a l'elecció provincial (Blaise, Faniel i De Coorebyter 2006, pàg. 18). Els ministres de Brussel·les no podien participar en les eleccions provincials, ja que no existeix una província de Brussel·les. A tall d'exemple, en les llistes provincials de Flandes hi havia presents el ministre flamenc d'Afers Administratius, el de Política Exterior, el de Comunicació i el de Turisme. Aquest ministre (N-VA), que ocupava l'últim lloc de la llista provincial, era igualment el primer de la llista per a les eleccions municipals celebrades en la mateixa data. El ministre federal d'Afers Exteriors (VLD) era el primer de la llista en les eleccions municipals i l'últim de la llista per a les eleccions provincials; i el viceprimer ministre i el ministre federal de l'Interior, els últims de la llista per a les dues eleccions.

## **Democràcia participativa**

Constitucionalment, el referèndum no existeix a Bèlgica. Només hi són possibles les consultes populars. En virtut de l'article 41 de la Constitució, les matèries d'interès municipal o provincial poden ser objecte d'una consulta popular al municipi o a la província implicats. El Consell Provincial pot, bé per iniciativa pròpia, o bé a petició de la població, decidir consultar els habitants de la província. Aquests només poden donar la seva opinió sobre una qüestió d'interès provincial.

Una iniciativa que emani dels habitants de la província ha de rebre el suport d'un mínim del 10% d'aquest habitants. Les preguntes plantejades s'han de formular de manera que només es pugui respondre *sí* o *no*. L'escrutini només es du a ter-

me si com a mínim el 10% dels habitants de la província participen en la consulta. No es pot organitzar cap consulta popular en el transcurs dels setze mesos precedents a les eleccions provincials. A més, no es pot organitzar cap consulta popular en el transcurs dels quaranta dies anteriors a l'elecció dels membres de la Cambra dels Representants, del Senat, del Parlament de la regió o de la comunitat i del Parlament europeu. Els habitants de la província només poden ser consultats una vegada per semestre i, com a molt, sis vegades al llarg d'una mateixa legislatura.

Les condicions a les quals se sotmeten les consultes populars tenen per objectiu evitar que siguin manipulades amb finalitats polítiques. El Decret való del 12 de febrer de 2004 (modificacions principals introduïdes pels decrets de 8 de desembre de 2005 i de 3 de juliol de 2008) institueix la consulta popular.

També es van crear els consells consultius i participatius. Per una banda, el Codi Való preveu que l'aprovació dels comptes provincials es produeixi cada any, eventualment després de la consulta d'aquests consells. El Consell Provincial pot instituir un o diversos consells consultius i les autoritats provincials continuen sent, doncs, les responsables de la decisió final. El Consell Provincial regula la composició, les missions i les regles de funcionament dels consells consultius, que es renoven íntegrament, com a mínim, un cop cada tres anys i els proporciona els mitjans necessaris per al compliment de la seva activitat.

A més, hem d'afegir que la Llei de 25 de juny de 1997, que va modificar la Llei provincial, preveu l'obertura de noves vies de participació per als ciutadans: tenen el dret de sol·licitar i rebre explicacions per escrit sobre les deliberacions dutes a terme pel Consell Provincial i la Diputació Permanent. La nova Llei municipal (NLC, *Moniteur Belge*, 30 de maig de 1989) preveu en el Títol XV la transferència a les regions de les competències sobre les consultes populars en adequació amb l'article 41 de la Constitució, en el qual, en l'últim paràgraf, estipula que «les matèries d'interès municipal o provincial poden ser objecte d'una consulta popular al municipi o la província en qüestió».

«La Llei regula les modalitats i l'organització de la consulta popular.» Aquest paràgraf es va afegir en ocasió de la modificació aportada a la Constitució el 12 de març de 1999 (article únic, *Moniteur Belge*, 9 d'abril de 1999). Segons el Senat, ja que es tracta d'una Llei, la determinació de les modalitats d'organització de la consulta popular municipal o provincial continuaria sent competència de l'autoritat federal, cosa que posaren en dubte els diputats de la majoria al Consell fla-



menc i que els dugué a presentar una proposta de Decret per regular aquesta matèria per a Flandes, al·legant que la Llei de competències del 2001, en la seva exposició de motius, cita la consulta popular.

Segons l'Art. L2214-1 del Codi Való, el Consell Provincial pot, d'ara endavant, ja sigui per iniciativa pròpia o a petició dels habitants de la província, decidir consultar els habitants sobre les matèries d'interès provincial. La iniciativa que emana dels habitants de la província ha de tenir, com a mínim, el suport del 10%. Qualsevol petició d'una consulta popular s'ha de remetre per carta certificada al Col·legi.

### Síntesi

La regionalització de la Llei electoral repercuteix no tan sols en les disposicions legals transferides a les regions, sinó a vegades també sobre l'aplicació de les normes dictades per l'autoritat federal. La simultaneïtat de les eleccions provincials amb les eleccions municipals no fa més que reforçar la tendència al replegament de la institució provincial sobre el pla local i convertir la província en una institució supramunicipal.

Els resultats electorals mostren, també, la diferència de comportament electoral entre el nord i el sud del país, on hi ha més estabilitat partidista dels electors. De manera contrària a allò que ocorre a Flandes, a la Regió Valona, l'ordenació per nombre de vots de les llistes no canvia segons el tipus d'elecció. El Partit Socialista való és el primer en totes les eleccions.

La consulta popular al nivell provincial és possible tant a Flandes com a Valònia, però no es pot confondre amb el procediment del referèndum, en la mesura en què l'opinió expressada per la població no és vinculant per a les autoritats que l'organitzen.

## Relacions intergovernamentals

### Relacions amb l'Estat i el nivell regional

#### Les relacions entre l'Estat i les províncies

Les relacions entre els diferents nivells de poder són fruit principalment, a Bèlgica, del sistema d'interdependència que es va instaurar entre ells (cf. *supra*: competències i atribucions) i del paper d'«enllaç» realitzat per certs alts funcionaris, el governador de província en particular (Informe d'activitat 2006 dels serveis federals dels governadors pertanyent al Servei Públic Federal Interior, SPF). D'aquesta manera, el governador és el comissari del Govern federal a la província. És igualment comissari dels governs de les regions i de les comunitats, ja que per a les províncies el poder «central» està constituït per tres nivells (el federal, el regional i el comunitari), mentre que el nivell polític «local» comprèn les províncies i els municipis.

En la seva qualitat de comissaris del Govern federal, els governadors sovint han rebut missions destinades a garantir l'aplicació de la reglamentació federal. Es tracta de missions diverses en els àmbits de la seguretat civil i dels plans d'emergència, de la seguretat policial i de l'ordre públic i de la tutela administrativa específica sobre el funcionament de la policia local, la legislació sobre les armes, els serveis de bombers i el tractament dels expedients en matèria de catàstrofes.

Les cooperacions entre els diferents nivells de poder són múltiples a la Bèlgica federal i els solapaments són nombrosos, cosa que explica que hi hagi diverses estructures que es presenten amb la modalitat de «xarxes d'acció pública» inspirades en el model de la governança multinivell. Aquestes xarxes cohabituen amb algunes estructures intergovernamentals de tipus formals, com ara la seguretat civil i els plans d'emergència, o la seguretat policial i l'ordre públic, on els governadors exerceixen missions de comissari del Govern central.

Pel que fa als plans d'emergència, els governadors tenen diverses missions d'enllaç amb el «nivell intermedi», i és per això que cooperen amb la Direcció General Centre de Crisi (DGCC). D'aquesta manera, els representants dels governadors, per exemple, han estat convidats per aquesta Direcció General a participar en l'elaboració d'una Ordre Reial (OR, per les sigles en francès) que persegueix un triple objectiu:

1. L'actualització dels principis que regeixen els plans d'emergència i la redacció d'un text reglamentari basat en un enfocament multidisciplinari i en l'anàlisi de riscos.
2. La prestació al burgmestre i al governador d'una assistència clara i precisa que els permeti fer front a les seves noves obligacions legals.
3. L'harmonització de la terminologia del contingut dels plans d'emergència.

Les disposicions de la nova Ordre Reial sobre els plans generals d'emergència que els governadors estan obligats a elaborar determinen les mesures que cal prendre per garantir la seguretat civil sobre el seu territori. (OR relativa al pla d'emergència i d'intervenció promulgada el 16 de febrer de 2006 i publicada a *Moniteur Belge* el 15 de març de 2006.) Pel que fa a les relacions institucionalitzades, cal destacar que des del 2004 es fan reunions regulars informatives amb les províncies sobre l'estat de les activitats de la Direcció General Centre de Crisi (DGCC) en matèria de planificació d'emergència de nivell federal.

La integració dels governadors de província en les disposicions de la directiva anomenada Directiva Seveso mereix igualment una menció. En efecte, es va signar l'acord de Cooperació Seveso entre l'Estat federal, la Regió Flamenca, la Regió Valona i la Regió de Brussel·les-Capital per fer front a accidents importants que involucessin substàncies perilloses. En aquest marc, els governadors van haver d'elaborar plans per a catàstrofes, organitzar exercicis amb les empreses implicades i els serveis de socors i establir un pla d'assignació dels crèdits Seveso, posats anualment a disposició de les províncies pel Ministeri de l'Interior.

El pla d'emergència nuclear i radiològic per al territori de Bèlgica atribueix als governadors de província un paper de coordinació en l'aplicació de mesures de protecció de la població, a partir d'un cert nivell d'alerta. Segons els nivells d'alerta, es designen els coordinadors. Així quan es produeix una situació d'emergència, la coordinació estratègica queda garantida pel burgmestre en cas que s'activi la fase

municipal i pel governador en cas que s'activi la fase provincial, de conformitat amb les instruccions del ministre.

El pas de la gestió de la crisi des del nivell municipal al nivell provincial el determina principalment la disponibilitat o no de mitjans suficients i l'abast geogràfic de l'accident. La fase federal és gestionada pel ministre de l'Interior, que rep l'assistència dels governadors i els burgmestres implicats.

La «concertació provincial de seguretat» podria il·lustrar un altre exemple de governança a múltiples nivells. Té per objectiu posar en marxa un acostament integrat i coordinat dels problemes i els fenòmens que apareixen en l'àmbit de la seguretat. Aquesta concertació assegura una millor coordinació de l'estratègia dels serveis de policia locals i federals. La concertació provincial de seguretat la presideixen el governador i el procurador general i reuneix a nivell provincial les autoritats de policia administrativa i judicial. El nombre de reunions és relativament reduït (entre tres i cinc reunions per a l'any 2006). Els punts abordats són diferents segons les províncies: es pot tractar de la formació de la policia, de la cooperació entre policies locals i policies de la circulació viària, del control provincial d'armes, de plans d'intervenció de la policia o de l'organització de curses ciclistes, o fins i tot de controls coordinats provincials sobre la conducció d'un vehicle sota la influència de l'alcohol o les drogues. També es pot tractar de cooperacions «euroregionals» o de molts altres assumptes. A més, s'organitzen reunions entre els governadors o els seus representants i els ministres federals perquè executin certes decisions.

### *La Conferència de Governadors de Província*

Hem de destacar també l'existència d'un Col·legi de Governadors, que exerceix un rol important en el sistema de la tutela administrativa sobre els municipis amb un estatut lingüístic especial. Aquesta instància no s'ha de confondre amb la Conferència de Governadors de Província.

Els governadors són els encarregats de la preparació política de les missions que els són atribuïdes a nivell federal, especialment en el curs de la reunió mensual de la Conferència de Governadors. La major part de les missions confiades al governador ho són a través del Servei Públic Federal Interior (SPF), però també s'encarreguen de l'execució de les missions en nom d'altres serveis públics federals que s'ocupen, per exemple, de la justícia, de la sanitat pública...

La Conferència de Governadors de Província ofereix l'exemple d'una relació horitzontal institucional en el sentit que reuneix de manera regular tots els governadors de província per dur a terme, cada mes, una reunió de concertació relativa a l'execució de les seves missions federals o sobre la preparació d'iniciatives legislatives relatives a les matèries que se'ls confien.

A més, s'organitzen reunions entre els governadors o els seus representants i els ministres federals per als quals duen a terme certes missions. El 2006, aquests encontres es van centrar principalment en la nova Llei sobre les armes i en la reforma de la seguretat civil. Les reunions se celebren a la seu del Servei Públic Federal Interior (serveis federals dels governadors). El Servei Públic Interior (SPF) posa a disposició dels governadors agents federals encarregats de l'execució de les missions federals; també els assigna, anualment, els pressupostos de funcionament i d'inversió necessaris.

Segons l'informe d'activitats de l'SPF per a l'any 2007, les províncies s'han beneficiat de les aportacions següents:

Províncies	Personal estatutari	Personal contractual
Anvers	14	25
Limburg	20	17
Flandes occidental	20	27
Flandes oriental	16	26
Brabant Flamenc	20	13
Hainaut	26	27
Lieja	21	31
Luxemburg	16	15
Namur	17	17
Brabant Való	7	13
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>211</b>

Font: elaboració pròpia.

Províncies	Pressupostos de funcionament (en euros)	Pressupostos d'inversió (en euros)
Anvers	125.000	23.000
Limburg	176.200	28.000
Flandes occidental	176.500	176.500
Flandes oriental	208.700	16.444,46
Brabant Flamenc	134.247	24.000
Hainaut	218.047,08	21.000
Lieja	221.274	20.661
Luxemburg	128.191,66	17.860
Namur	124.008	24.000
Brabant Való	107.821	10.500
<b>Total</b>	<b>1.619.988,74</b>	<b>361.965,46</b>

Font: elaboració pròpia.

## Les relacions amb la comunitat i amb la regió

Les províncies exerceixen, en qualitat de poders amb capacitat organitzativa, competències que depenen de l'àmbit de les comunitats, especialment pel que fa a l'ensenyament secundari i no universitari.

També intervenen en assumptes regionals com l'economia, les comunicacions, l'agricultura, l'habitatge o l'ordenació del territori. El 2004, per tal de garantir el control, la Regió Valona va retirar certs àmbits del camp d'acció provincial: xarxa viària, ajuda a la inversió i organització d'oficines d'informació general als turistes (Decret del 12 de febrer de 2004 que organitza les províncies valones). Per altra banda, es va retirar a les províncies valones la tutela d'oportunitat sobre els municipis.

## Relacions amb el nivell local

### *L'associació de províncies com a entitats amb finalitats d'utilitat pública*

Les regions són competents pel que fa a l'associació de províncies amb finalitats d'utilitat pública (amb l'excepció del servei de bombers). La Constitució garanteix la cooperació entre els poders locals. El seu article 162, paràgraf 4t, reconeix el dret a diverses províncies d'arribar a acords d'associació. Com ja hem comentat, però, està prohibit que diversos consells provincials deliberin en comú. Hi ha accions interprovincials iniciades per les províncies, sota esquemes de geometria variable, que tracten qüestions molt específiques i que queden limitades temporalment. Això és el que va ocórrer quan, a la Regió Valona, els governadors de les províncies de Namur, de Luxemburg i del Brabant Való van assumir el seu càrrec. Aquesta acció interprovincial tenia per objectiu la distribució de tests d'alcoholèmia en ocasió dels controls realitzats en el marc de la campanya antialcoholèmia de Cap d'Any. Una altra acció interprovincial entre aquestes tres províncies va tractar la seguretat a les carreteres.

Aquesta presentació seria incompleta si no esmentéssim un exemple de governança a tres nivells que subratlla la posició intermèdia de la província. El paper de la província com a poder intermedi entre la regió i els municipis ha estat reforçat en el marc de les cooperacions regió-províncies-municipis, sobretot en els camps d'ajuda tècnica i administrativa als municipis valons, especialment en matèria d'obres públiques, de sanció administrativa, d'establiment de plans d'emergència o de cartografia.

Hem d'esmentar igualment les trobades dels secretaris provincials iniciades de manera conjunta per l'Associació de les Províncies Valones i per l'Associació de les Províncies Flamenques per intercanviar informació sobre l'evolució, a cada regió, de la institució provincial i del seu funcionament.

### *Relacions amb els municipis*

Les relacions entre la província i els municipis prenen la forma de cooperacions justificades pel paper de poder supramunicipal que s'ha atribuït a la província. Cada província defineix les cooperacions que vol dur a terme amb els municipis situats al seu territori.

La província gaudeix d'un paper de proveïdor de serveis tècnics als municipis per ajudar-los en les seves competències (xarxa viària, clavegueram, tractament de residus...). Així, per exemple, la província del Brabant Való proposa als municipis una cooperació tècnica i logística per ajudar-los a realitzar els seus projectes. També ofereix als municipis la possibilitat de recórrer a les competències i a l'experiència del personal provincial. Ha establert amb els municipis i altres institucions públiques una cooperació destinada a la posada en pràctica de plans de mobilitat i proporciona ajuda als municipis en matèria d'acollida extraescolar. Per altra banda, dóna suport, a través de les seves cooperacions, a la prevenció en matèria de salut a través de l'esport... Aquesta cooperació s'avaluarà després del 2009. El Col·legi estudiarà llavors la possibilitat de mantenir amb finançament els projectes més interessants.<sup>15</sup>

Un altre exemple el trobem a la província de Lieja, on s'ha cooperat per construir places d'aparcament reservades als cotxes compartits. La província posarà a disposició dels municipis, a títol gratuït, les competències del servei tècnic provincial de la mobilitat i del servei de cartografia. A Flandes hi trobem una altra fórmula. L'autoritat flamenca ha elaborat un decret per organitzar la cooperació turística provincial en una sola província en què també participen un o diversos municipis. En vista dels resultats, s'ha estès la fórmula a altres municipis i províncies, els quals han de sotmetre els projectes d'estatuts, carta de motivació i pla financer a l'aprovació de l'Oficina de Turisme de Flandes.

### Síntesi

El sistema d'interdependència entre els diferents nivells de poder es troba especialment desenvolupat a Bèlgica.

Les províncies mantenen unes relacions diferenciades amb els altres nivells de poder (execució, consulta, consell tècnic, cooperació, associació, participació en l'elaboració de certes normes...) en funció de les matèries a les quals s'apliquen. Les relacions interinstitucionals tenen lloc amb tots els altres poders: municipis, regió, comunitat i l'autoritat federal.

Les Conferències dels Governadors organitzades pel Servei Públic Federal Interior en són un exemple. A això, cal afegir les relacions que les províncies poden desenvolupar entre elles.

15. La informació sobre aquesta qüestió només es pot trobar acudint a les mateixes províncies.



## El futur de les províncies belgues: una història sense fi

La reforma introduïda el 2001 –la Llei de competències de 2001– amb la transferència a les regions de les competències relatives als poders subordinats va ser fonamental, ja que implicà que, a partir de llavors, les províncies s’organitzarien de manera diferent a Flandes i a Valònia. Les legislacions orgàniques es van regionalitzar (tal com hem desenvolupat en l’apartat «**Característiques actuals**», en el capítol «**Competències i recursos financers i humans de les províncies**», i en l’apartat «**Eleccions de segon ordre: resultats electorals i sistemes de partits**») en totes les matèries previstes anteriorment per la Llei provincial. Aquesta reforma constitueix una etapa més en el procés de «desfederalització» que s’està produint a Bèlgica, un país que es troba immers en un sistema de federalisme per desagregació molt avançat i que molts flamencs, que exigien aquesta reforma, ja qualificaven de confederalisme. La reforma va implicar la construcció d’entitats regionals federades capaces d’orientar la seva pròpia organització territorial i de donar-li forma en funció de la cultura política i administrativa que els és pròpia.

Ara, la qüestió del futur de la institució provincial sorgeix de nou: la seva supressió en tant que col·lectivitat territorial és anunciada per alguns partits polítics a la Bèlgica francòfona (Moviment Reformador, Partit Ecologista), mentre que Flandes, dotada d’un impuls neoregionalista, vol garantir la posició institucional de les seves províncies tot inserint-les en l’espai politicoterritorial flamenc. Això anuncia l’augment de l’escletxa entre el nord i el sud del país.

La asimetria fa referència aquesta vegada a l’organització territorial interna a les regions Flamenca i Valona, així com al lloc reconegut dels poders intermedis en el si d’aquestes dues entitats federades. Segons l’Institut Émile Vandervelde –el centre d’estudis del Partit Socialista francòfon–, l’esquerra considera que la província adquireix tot el seu sentit en el paisatge institucional való en tant que «nivell de poder intermedi» compost per representants democràticament electes.

De quins representants electes es tracta, però? Seran electes directes o indirectes, sorgits del nivell municipal, tal com voldria l'MR? Els socialistes valons també tenen les seves exigències: el reforç de les col·laboracions entre els municipis, les regions i les comunitats, així com el suport de les províncies valones als acords de cooperació proposats pel ministre de l'Interior való. Amb la perspectiva de la consolidació d'un federalisme a tres regions (Flandes, Valònia, Brussel·les) més que amb la d'un federalisme a dues comunitats (la flamenca i la francesa de Valònia-Brussel·les), alguns líders socialistes regionalistes valons partidaris de la Regió Valona, i no de la comunitat francesa, advoquen per la substitució de les províncies per un nou conjunt de «circumscripcions subregionals» creades a formar l'espai territorial való.

L'espai való, en un futur, hauria de constituir una sola circumscripció electoral valona global. Així, doncs, l'esclletxa existent al sud del país entre els regionalistes i els partidaris de Valònia-Brussel·les repercuteix en les posicions que s'adopten envers la institució provincial.

En ocasió de les eleccions regionals del 7 de juny de 2009, el president del Moviment Reformador va presentar una reforma fonamental de la institució provincial per convertir-la en una «entitat supramunicipal sense elecció directa» dels consellers provincials: «la província s'ha de convertir, al nostre parer, en l'entitat pertinent de desenvolupament de polítiques supramunicipals, però per fer-ho cal simplificar i coordinar millor el paisatge polític i administratiu. Proposem que la província esdevingui una emanació directa dels municipis..., per tant, sense elecció directa dels consellers provincials».

El Moviment Reformador volia posar aquesta proposta sobre la taula amb motiu de la negociació de la seva entrada en el Govern való, l'endemà de les eleccions del 7 de juny de 2009, cosa que no es va produir. Aquest partit polític considera que la província constituïda per electes municipals seria «el lloc legítim de debat dels diferents municipis», dotat d'un executiu que racionalitzi i centralitzi la feina realitzada actualment per «una multitud d'associacions sense ànim de lucre i d'intermunicipalitats que s'acaba per no saber ben bé per a què serveixen». S'anuncia, doncs, el temps de la racionalització amb motiu de l'existència d'una plèthora de nivells de decisió. Segons l'MR, atrapats entre els poders municipal, supramunicipal, provincial, regional, comunitari, federal i europeu, els ciutadans i les empreses es troben desorientats. Les normes i els marcs legislatius se superposen i generen sovint incomprensió i contradicció. La multiplicitat de nivells de poders causa desinterès pels temes públics per part del ciutadà.

El president de l'MR només vol conservar a Bèlgica els nivells de poder a favor dels quals hi ha una veritable adhesió: els municipis, les regions, les comunitats i l'Estat belga (Reynders 2009).<sup>16</sup> L'Assemblea Provincial seria una emanació dels municipis, però representants del món socioeconòmic també participarien en qualitat d'observadors en el si d'aquesta assemblea per garantir una millor adequació entre les polítiques dutes a terme sobre el terreny i les necessitats de la població i de les empreses. Se li confiarien diverses tasques: recollida de residus, assistència sanitària i promoció de l'esport, de la cultura i del turisme. L'ensenyament i moltes altres matèries de les quals s'ocupen les províncies ja no se citen. Una reforma com aquesta implica, però, la revisió en profunditat de les lleis municipals i provincials. És per això que la seva implementació no es podria considerar si aquest partit polític estigués a la taula de negociacions (cosa que probablement no es donarà fins a les següents eleccions municipals del 2012).

A títol transitori, el Moviment Reformador proposa, però, que el paper de coordinació provincial el garanteixi la Conferència de Burgmestres, que és una manera de provocar el canvi en la direcció desitjada. A l'espera de la reforma de la institució provincial, és a aquesta conferència a qui correspondria adoptar els projectes de desenvolupament que permetin reforçar la creativitat i la cohesió de la província. La perspectiva del Moviment Reformador és sobretot la de desenvolupar econòmicament el territori provincial amb el suport de les empreses. En qualsevol cas, segons el Moviment Reformador, l'escull a superar seria el sistema de les intermunicipalitats, «unes estructures obscures que permeten als sàtrapes locals confiscar el poder per fer-lo servir en profit propi o dels seus amics» (Le Vif, *L'Express*, 19 de juny de 2009, pàg. 30). Els resultats electorals a la Regió Valona mostren que les províncies es troben de manera gairebé continuada en mans del Partit Socialista, que regularment és el primer partit en aquestes eleccions (cf. *supra*).

L'endemà de les eleccions regionals del 7 de juny de 2009, les negociacions van donar pas a una altra reforma de les nostres institucions. A Flandes el partit que va guanyar les eleccions regionals es va aliar amb el partit nacionalista flamenc: va entrar junt amb el CD&V al Govern flamenc, que aportà el seu suport a la institució provincial. El representant del CD&V al nou Govern flamenc, Chris Peeters, va reafirmar que la supressió de les províncies no apareixia en la seva agenda. En qualitat de portaveu flamenc del CD&V, encarregat de constituir un govern per a Flandes, es va reunir amb els governadors de les províncies. Això va ser una novetat,

---

16. Sobre aquest tema es pot consultar la seva carta als ciutadans (<http://www.mr.be/news/2009/04/>).

ja que, fins llavors, els governadors provincials mai no havien participat en els debats per a la formació d'un govern.

El suport de Flandes a la província no significa que no calgui articular de manera més eficaç les províncies amb les regions i els municipis. El president de l'Associació de les Províncies Flamenques declarava que, «a diferència de Valònia, Flandes ha utilitzat la regionalització de la Llei provincial per reforçar el paper de la institució provincial i incrementar el volum de les seves competències». Cal destacar que les competències provincials flamenques s'han ampliat i s'han delimitat: política del benestar, economia, ordenació del territori i mobilitat. L'Associació de les Províncies Valones constata la diferència entre la política duta a terme a Flandes i l'adoptada a Valònia: «Fins i tot en l'àmbit europeu, la institució provincial flamenca és cogestora dels Fons estructurals europeus amb la Regió Flamenca (B. de Viron, *Le Vif*, *L'Express*, 19-25 de juny de 2009, pàg. 30).

En opinió del Partit Ecologista, que va obtenir un èxit important a les darreres eleccions regionals a Valònia –i que molt probablement participarà en el proper Govern való–, la província és una institució estàtica completament passada de moda. El Partit Ecologista proposa, doncs, reestructurar el nivell intermedi entre les regions i els municipis. Aquesta reorganització suposa la creació d'unes noves unitats bàsiques (*bassins de vie*), que serien unes comunitats de municipis que cobririen el conjunt del territori. Les missions i els mitjans de les províncies es transferirien cap als altres nivells: els municipis, aquestes noves unitats i la Regió Valona o la comunitat francesa. El programa del Partit Ecologista especifica que les transferències s'haurien de fer de manera gradual. Hem de recordar, tanmateix, que la supressió de les províncies a Valònia no és una qüestió regional, sinó que requereix una revisió de la Constitució belga.

No obstant això, veient els efectes de l'anunci en el context de la campanya electoral regional, l'Associació de Províncies Valones continua defensant l'especificitat de les missions provincials, un cop cada província hagi defensat les seves.

Jean-Émile Mottard, el president de l'Associació de les Províncies Valones, es va oposar a la supressió de la província i de la seva representació política. En vigílies de les eleccions europees i regionals del 7 de juny de 2009, l'Assemblea de les Províncies Valones (APW) va emetre un posicionament aprovat per unanimitat pel conjunt del seu Consell d'Administració (APW, memoràndum aprovat el 31 de març de 2009), en què les províncies valones indicaven la voluntat d'endegar, com

més aviat millor, la reflexió amb el Govern federal, la Regió Valona, la comunitat francesa i els municipis sobre «la perfecta articulació de llurs competències respectives». L'objectiu perseguit era cercar una major eficàcia en el funcionament de les institucions intrafrancòfones.

Entre el mes de desembre del 2001 i el mes d'abril del 2003 a Flandes es produí una reflexió. Durant aquests setze mesos, el Govern flamenc va convidar representants dels diferents nivells de poder (regional, provincial, municipal) a debatre junts una desena de qüestions, les quals havien estat tractades per diversos grups de treball. Aquests grups eren els encarregats de trobar l'encaix per a una governança eficaç a Flandes. Per això, es van proposar diversos protocols per organitzar el treball dels grups en què es precisaven els objectius a assolir, els temes a abordar i els calendaris de treball.

Tots els ministres del Govern flamenc van signar aquesta reflexió, així com sis representants de les províncies i set representants de les ciutats i municipis flamencs. A més, igual que les províncies valones, les províncies flamenques van preparar, en la perspectiva de les eleccions regionals del 7 de juny del 2009, un posicionament presentat per l'associació que les representava (Vereniging van de Vlaamse Provincies, VVP). Segons aquesta Associació, hi havia massa circuits administratius que es trobaven fora dels nivells regional, provincial o municipal. L'Associació de les Províncies Flamenques, conseqüentment, va catalogar 592 circuits administratius entre aquests tres nivells de poder.

Aquesta Associació advocava per un retorn del control sobre aquests circuits cap als nivells de poder polític elegits democràticament. Segons ella, tres principis han de guiar l'acció futura: la simplificació, la subsidiarietat i la primacia de la dimensió política. Flandes defensa, així, a través de les seves províncies, el model de la descentralització «territorial», els trets essencials de la qual són el reconeixement per l'Estat de les col·lectivitats polítiques, dotades de personalitat jurídica, gestionades per òrgans electes i que disposen de competències pròpies. Flandes rebutja, doncs, un model de descentralització funcional que es limiti a la creació d'organismes d'interès públic o d'institucions administratives especialitzades en la gestió de missions particulars. Aquests organismes no reposen sobre cap legitimitat electiva, i en la majoria de vegades només tenen competències d'execució.<sup>17</sup>

---

17. Bestuurskord tussen het vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuurniveau omtrent een effectief en burger gericht overheidbestuur in Vlaanderen, Brussel-les, 25 d'abril de 2003.

L'opció a favor de la descentralització funcional privilegia l'aspecte tècnic de la descentralització en detriment del seu aspecte polític. Ara bé, l'Associació de les Províncies Flamenques insisteix en la dimensió territorial de la província, però necessita una millor integració sectorial.

A Flandes, la província es concep com una «entitat» destinada a assegurar el benestar dels ciutadans i a afavorir el desenvolupament sostenible del territori provincial. Com a organisme «supralocal» (i no subregional), es beneficia de la legitimitat democràtica amb motiu de la proximitat que té amb els seus ciutadans. Aquí trobem implícitament l'al·legat a favor del principi de subsidiarietat, segons el qual s'ha de donar preferència a les autoritats més properes al ciutadà. Darrere d'aquestes declaracions que insisteixen en el caràcter democràtic de la província, es pot detectar un rebuig del neocentralisme.

El memoràndum de les províncies flamenques dedicava una part important de la seva reflexió a la Unió Europea i reivindicava una major participació de les províncies en la gestió dels programes europeus, així com un rol més important des del principi i fins a la fi del procés de presa de decisions. En el seu text, les províncies flamenques reivindicaven, a més, el dret a tenir la seva pròpia representació en el si de la delegació flamenca en el Comitè de les Regions de la Unió Europea. Per altra banda, volien participar en la redacció del *Llibre Blanc sobre la cohesió territorial* del 2010, ja que aquest havia d'inspirar les directives europees del futur. Les províncies flamenques exigien, doncs, ser més informades per la Regió Flamenca de les activitats comunitàries europees que puguin ser del seu interès. Desitjoses d'inscriure la política provincial en el marc de la Unió Europea, proposaven la creació d'un nucli flamenc encarregat d'avaluar els efectes de les polítiques europees sobre les polítiques provincials i locals, cosa que aprofundeix el sentit de les disposicions del tractat de Lisboa relatives a la cohesió territorial i a l'autonomia local.

Pel que fa a Valònia, el memoràndum de l'APW tenia per objectiu, a curt termini, suscitar el debat sobre l'organització de les institucions de la Regió Valona i, posteriorment, continuar-lo amb els governs való i de la comunitat francesa que havien de sorgir després de les eleccions regionals de juny del 2009. Les províncies valones declaraven ser el soci privilegiat dels municipis, ja que aportaven suport tècnic i administratiu per garantir la qualitat dels serveis municipals.

El memoràndum de l'Assemblea de les Províncies Valones també es feia ressò de la preocupant situació financera de la institució provincial, que havia vist com s'ha-

vien reduït els seus recursos (pèrdues de dividendes de Dexia, supressió d'imposos en aplicació del Pla Marshall, atribució de noves competències sense transferència de recursos). En aquest sentit, hi havia tractaments diferenciats entre municipis i províncies. En aquest mateix document, l'Assemblea de les Províncies Valones presentava les províncies com «un actor imprescindible» en una sèrie de camps competencials: educació, formació, prevenció sanitària, economia, turisme, cultura, acció social o esport, principalment. També se subratllava la capacitat d'adaptació de la institució provincial a les realitats sobre el terreny. La província era definida com «un lloc ideal per a l'exercici de missions que van més enllà de l'àmbit territorial local, sense donar lloc, però, a una nova capa de la "lasanya" institucional valona». Així, veiem com les províncies valones justificaven el seu lloc en l'arquitectura institucional per estar al servei dels municipis, cosa que correspon, al nostre parer, a una concepció minimalista de la subsidiarietat entesa com un element accessori. Un enfocament com aquest desvelaria una concepció restrictiva de la descentralització territorial provincial, ja que aquesta implica l'existència prèvia de col·lectivitats polítiques que disposin de competències pròpies.

La dificultat prové del fet que «subsidiarietat» és una paraula amb un doble sentit. A més, l'APW recorria igualment a aquest mateix principi de subsidiarietat per donar força a la noció de «l'interès provincial» present en la Constitució belga. L'APW, en efecte, posava la noció d'interès provincial en relació amb els principis d'autonomia provincial i d'actuació que se'n deriven. El principi de subsidiarietat es pot entendre com un principi de «justa adequació». Un principi com aquest implica que cada missió és garantida pel nivell de govern més adequat segons el grau de proximitat, i estableix que, a menys que l'abast o la naturalesa de la tasca exigeixi que la dugui a terme una entitat territorial més àmplia, i en absència de consideracions imperatives d'eficàcia o d'economia, les tasques es confiïn normalment al nivell més local de les col·lectivitats territorials. Es tracta d'un principi que s'inscriu en una visió ascendent (*bottom-up*). En aquest sentit, l'Associació de les Províncies Valones recordava que s'atorga a les províncies una competència general, cosa que els permet intervenir en totes les matèries que considerin que són d'interès provincial, sota reserva, però, del respecte de la jerarquia de les normes. És als òrgans electes de la província que correspondrà apreciar les qüestions que li interessin, ja que la Llei no estableix cap llista de les matèries d'interès provincial.

L'APW recordava igualment que el principi de subsidiarietat queda consagrat en la Carta Europea de l'Autonomia Local, adoptada en el si del Consell d'Europa, i que fou aprovada per la Regió Valona sota la forma d'un decret. La província, en

qualitat de poder intermedi, està legitimada en la seva acció pel principi de subsidiarietat que figura en aquesta mateixa Carta. Aquesta Carta preveu que el principi d'autonomia local s'apliqui a tots els nivells o categories de col·lectivitats locals de cada Estat membre. Ateny, doncs, igualment, a les províncies. A més, segons Charles Michel, el llavors ministre d'Afers Interiors i de la Funció Pública del Govern való, caldria que el Codi Való de la Democràcia Local i de la Descentralització s'inspirés en principis inscrits en la Carta Europea de l'Autonomia Local del Consell d'Europa (15 d'octubre de 1985). Les províncies haurien de poder, doncs, regular el que correspon a l'interès provincial en la mesura en què la seva intervenció es més adient que les que podrien ser exercides per altres autoritats com ara els municipis, que actuen sobre un territori més limitat que el territori provincial.

L'APW denunciava el fet que la Regió Valona hagués interpretat aquest principi en el sentit d'una limitació de la iniciativa provincial. De fet, l'article L. 2212-32 del Codi de la Democràcia Local i de la Descentralització preveu la intervenció del Consell Provincial «en el respecte del principi de subsidiarietat» per tot el que fa referència a l'interès provincial, però precisa que aquesta intervenció només pot tenir lloc de manera complementària i no concurrent amb l'acció regional i la dels municipis.

L'Associació de les Províncies Valones constata doncs que el principi de subsidiarietat està consagrat, però en una accepció diferent a la que implica el principi de justa adequació, ja que la Regió Valona establí una espècie de «preferència» regional i municipal. L'APW pretenia mostrar-se alerta per tal que les reestructuracions institucionals successives i les previstes per al futur no tinguin com a conseqüència transformar la noció constitucional d'interès provincial i d'autonomia d'acció que se'n deriva «en una closca sense contingut». El temor de veure com al sud del país es reforça un neocentralisme de la Regió (Valona) és ben present en l'Associació de Províncies Valones.

En conclusió, les províncies valones, a causa de la regionalització de la Llei provincial, es troben atrapades com en un sandvitx entre la Regió Valona de la qual depenen i el nivell supramunicipal. La Regió Valona està preocupada, d'una banda, per reestructurar la institució provincial en un sentit favorable a la seva identitat i als seus interessos, i, de l'altra, per donar valor a la supramunicipalitat. En aquest sentit, la lectura del Codi de la Democràcia Local i de la Descentralització resulta aclaridora: la província apareix en la segona part sota el títol «La supramunicipalitat», mentre que, tot sovint, les províncies es presenten com a poders in-



termedis. Se situen com a molt en el Llibre II d'aquest Codi, després de la resta d'institucions supramunicipals, és a dir, de les aglomeracions i les federacions de municipis.

En relació amb aquesta doble tendència regionalització/supramunicipalitat tan forta, sembla que es pot arribar a un consens entre els partits polítics francòfons que s'han pronunciat recentment en aquest sentit. Però encara hi ha divergències quant al *modus operandi*, en el grau de radicalització de la «racionalització» a emprendre al nivell dels poders intermedis, i en la determinació de l'espai susceptible, o no, de substituir parcialment o totalment la institució provincial en el seu vessant polític.

Les fortes turbulències anunciades al sud del país no troben eco a Flandes, on la província sembla que entra en una dinàmica de valorització en termes de competències i de participació en el procés de presa de decisions flamenc i europeu. Les propostes realitzades per la part francòfona requereixen una revisió de la Llei sobre la regionalització de les províncies o de la Constitució (en cas de supressió d'aquestes últimes). Ara bé, qualsevol revisió de la Constitució necessita el suport d'una majoria reforçada al Parlament, una majoria de la qual no es pot excloure els flamencs. Cosa que constitueix, tant per als francòfons com per als valons, un obstacle important per a reformes radicals que buidïn la província com a col·lectivitat territorial. Un obstacle com aquest, però, no pot suposar un risc, en cas que hi hagi la voluntat política, per a l'opció de l'aprofundiment de la regionalització de l'organització dels poders locals dels quals forma part la província. La asimetria de l'arquitectura institucional a Flandes i a la Regió Valona quedaria reforçada *de facto* i formalment.

Flandes és favorable a la instauració d'un sistema de blocs homogenis de competències per a les províncies, cosa que implica una redistribució dels àmbits de competència entre els diferents nivells de poder. Les províncies valones no s'oposen a l'establiment de blocs de competències homogènies en la mesura que aquests blocs no siguin uniformes per a totes les províncies, ignorant així l'especialitat funcional pròpia a cada província.

De moment, els problemes de finançament públic als quals han de fer front les autoritats federals i regionals són de tal magnitud que la qüestió de la reforma de les províncies desitjada per certs partits francòfons ja no es percep com una qüestió prioritària.

## Síntesi

Tant a Flandes com a Valònia, els poders locals pateixen una erosió de la seva autonomia.

Les seves competències han disminuït en el decurs dels últims quinze anys. Pel que fa a les províncies, un reajustament sobre la base de blocs de competències homogènies sembla desitjable tant al nord com al sud del país, respectant, però, les missions assumides selectivament per cada entitat provincial.

Es poden preveure mesures en aquest sentit a curt termini, mentre que la qüestió del futur de la província, amb les nombroses incerteses que recauen sobre aquesta Institució, sembla que s'ajornen fins més endavant.

Amb motiu d'una conjuntura econòmica, política i social difícil, altres prioritats ocupen actualment els primers llocs de l'agenda política.

## Bibliografia

ACCAPUTO, A.; B. BAYENET; G. PAGANO. «Le plan Marshall pour la Wallonie». *Courrier Hebdomadaire* [Brussel-les], núm.1919-1920 (2006).

ALMOND, G.; S. VERBA. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little Brown, 1980.

BLAISE, P.; V. DE COOREBYTER; J. FANIEL. «La préparation des élections communales et provinciales du 8 Octobre 2006». *Courrier Hebdomadaire* [Brussel-les], núm. 1922-1923 (2006).

BLAISE, P.; J. FANIEL; V. DE COOREBYTER.«Les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006». *Courrier Hebdomadaire* [Brussel-les], núm. 1921 (2006).

BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, J. «La Wallonie, une Région en Europe». A BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, J.: *La structure de l'État fédéral*. Namur: Institut Destrée, 1995.

BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, J. «La configuration politique des sous-régions». *Courrier Hebdomadaire* [Brussel-les], núm. 806 (1978).

BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, J. «La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe». *Courrier hebdomadaire*, [Brussel-les], núm. 1751-1752 (2002).

BURSENS, P.; F. MASSART-PIÉRARD.«“Kingdom of Belgium”, Foreign Relations in Federal Countries». A: BLINDENBACHER; R.; i CH. PASMA (ed.). *A Global Dialogue on Federalism*. Quebec: Forum of Federations and International Association of Centers for federal Studies, McGill-Queen's University Press, 2009, pàg. 92-113.

COENEN, O. «La province: base d'un pouvoir intermédiaire restructuré». *Revue Administration Publique*, 8 (1984), pàg. 205.

COLLINGE, M. «La province». *Dossiers du CRISP* [Brussel-les], núm. 66 (2006).

CRISP. *La Constitution belge avant et après la révision de 1992-1993: Les textes, les votes*, Brussel·les, 1993.

DE BRUYCKER, P. «L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale». A: DE BRUYCKER, P. (dir.). *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale. Entre régionalisation et Charte européenne de l'autonomie locale*. Brussel·les: Bruylant, 1997, pàg. 181-235.

DE BRUYCKER, P.; D. YERNAUD. «Pour la révision de l'article 162 de la Constitution relatif aux communes et aux provinces». *Revue Belge de Droit Constitutionnel (RBDC)*, núm. 1, (1999), pàg. 89.

DE COOREBYTER, V. «Un fédéralisme belge en perpétuel chantier». *Le Monde Diplomatique* (2007).

DE LAME, J. «L'effet du Plan Marshall. La Wallonie fiscalement plus attractive que la Flandre ?». *Vingt mille entrepreneurs I / ACTUEL*, Dynamisme Wallon (2006).

DE WILDE D'ESTMAEL, T. «Subsidiarité : le poids d'un mot face à la signification d'un principe». A: MASSART-PIÉRARD, M. (ed.). *L'Europe prédite. La signification des mots*. Brussel·les, Louvain-la-Neuve: Academia, 1994.

DELPÉRÉE, F.; S. DEPRÉ. *Le système constitutionnel de la Belgique*. Brussel·les: Larcier, 2000.

DÉOM, D. *Fédéralisme et collectivités locales*. Louvain-la-Neuve: Diffusion Universitaire CIACO, Université Catholique de Louvain, 2008-2009.

DÉOM, D.; B. LOMBAERT; Y. MARIQUE; L. DETROUX; J. M. VAN BOL; F. TULKENS; M. QUINTIN; H. SIMONART. «La régionalisation des règles relatives aux pouvoirs subordonnés». *Revue Administration Publique*, numéro spécial: *St Polycarpe, Lombard et St Boniface: une réforme à plusieurs visages*, núm. 2-3-4 (2002).

DEWACHTER, W; B. WOUTERS. «Provincieraadsverkiezingen een illusie van democratie». *Burger, bestuur en beleid tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, vol. 3, núm. 1 (2006), pàg. 3-24.

DEXIA. «Provinces». *Finances locales* (2007).

DOMS, F. «La réforme des provinces en Wallonie». *Courrier Hebdomadaire* [Brussel·les], núm. 1774-1775 (2002).

FRANÇOIS, A. «La province. Initiation aux mécanismes de l'Institution provinciale». *Dossiers du CRISP* [Brussel·les], núm. 46 (1997).

FROGNIER, A.-P.; L. DE WINTER; P. BAUDEWYNS, (ed.). *Élections: le reflux ? Comportements et attitudes lors des élections en Belgique*. Brussel-les: De Boeck, 2007.

GESCHÉ-STRAUVEN, Cl. «La province, niveau intermédiaire dans la structure de l'État». *Revue Administration Publique*, núm. 6 (1982), pàg. 167-184.

HORDIES, M. «Brabant le Duché éclaté». *10 provinces pour un pays. Mille ans d'histoire(s) belge(s)*. *Cahier du Vif/L'Express*, núm. 38, (23-29 septembre 1994).

HUGÉ, Ph. *Province 2001-Pro Vincere*. Brussel-les: Association des Provinces Belges, 1989.

LAMBRECHTS, W. «La place de la province dans les structures rénovées de l'État». *Revue Administrations Publiques* [Brussel-les], (1977).

MABILLE, X. «L'élection des conseillers provinciaux et des sénateurs indirects». *Courrier Hebdomadaire* [Brussel-les], núm. 1110, (1986).

MOLITOR, A. «La première phase des nouvelles réformes». *Revue du Droit Public et des Sciences Administratives* [Brussel-les], (1988).

PIERET, J. «La Belgique fédérale est-elle un État souverain». *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, núm. 4 (2007), pàg. 3-18.

SERVICES FÉDÉRAUX GOUVERNEURS DU SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL INTÉRIEUR (SPF). *Rapport d'activité* (2006).

TOMÁS, M. «Bèlgica: Els efectes del procés de federalització sobre el govern local». *Món local*, núm. 7. Barcelona: Diputació de Barcelona; Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2003.

UNION EUROPÉENNE, COMITÉ DES RÉGIONS. «Le renforcement de la démocratie régionale et locale dans l'Union européenne, Belgique». *Office des publications officielles des Communautés européennes*, Luxembourg: 2004.

# Annex

## Glossari

### Bèlgica

El Reialme de Bèlgica és, des del 1993, un Estat federal, format per dos tipus d'entitats federades. Les comunitats i les regions són els components de l'Estat federal.

### Codi de la Democràcia Local i la Descentralització (CDLD)

Decret való del 12 de febrer de 2004 resultant de la regionalització de la Llei provincial. Els decrets de 8 de desembre de 2005 i de 3 de juliol de 2008 hi van introduir les principals modificacions.

### Comunitats

A Bèlgica hi ha 3 comunitats: la comunitat flamenca, la comunitat francesa i la comunitat germanòfona. Dins dels límits de les seves competències, les comunitats i les regions són sobiranes en el sentit que no estan sotmeses a la tutela política del poder federal. Les comunitats són competents per a les matèries culturals i les matèries anomenades personalitzables (ajuda a les persones): política sanitària, ensenyament i utilització de les llengües.

### Decret

El Decret comunitari és la norma jurídica de les comunitats. En funció del principi de l'equipol·lència de les normes, el Decret té força de Llei; pot canviar, pot completar, modificar o substituir les lleis o decrets en vigor. Els decrets no esdevenen obligatoris fins que es publiquen al *Moniteur Belge*. El Decret regional és la norma jurídica per a la Regió Valona i la Regió Flamenca i també per a la Regió de Brussel·les-Capital.

**Llei**

És la norma jurídica produïda pel nivell federal que s'aplica al conjunt del reialme.

**Matèries personalitzables**

Són aquelles que es relacionen, per la seva naturalesa, amb la vida quotidiana de les persones.

**Matèries regionals**

Fan referència a l'ordenació del territori, el medi ambient i la política de l'aigua, la renovació rural i la conservació de la naturalesa, l'habitatge, la política agrícola, l'economia, la política de l'energia, els poders subordinats i la tutela administrativa, la política d'ocupació, les obres públiques o els transports, les matèries internacionals en els àmbits de les competències regionals. S'hi afegixen, a més, les competències auxiliars relacionades amb l'exercici de les atribucions regionals, la recerca científica, la infraestructura regional i la gestió descentralitzada del sector públic.

**Províncies**

Les regions Valona i Flamenca comprenen cinc províncies cadascuna. L'autoritat en el si de les províncies l'exerceix un governador, un Consell Provincial i una Diputació Permanent. La tutela sobre les províncies és la competència de les regions. Els actes de les autoritats provincials no poden ser contraris a les lleis, als reglaments d'administració general, als decrets ni als reglaments de les comunitats i de les regions. Les autoritats provincials es poden encarregar de l'execució de lleis, decrets i reglaments. Es beneficien d'una fiscalitat pròpia.

**Regions**

Hi ha tres regions: la Regió Flamenca, la Regió Valona i la Regió de Brussel·les-Capital. Aquestes regions són competents en les matèries que es poden territorialitzar: economia, ordenació del territori, turisme, patrimoni,... La Regió Valona comprèn cinc províncies: el Brabant Való, Hainaut, Lieja, Luxemburg i Namur. La Regió Flamenca consta de cinc províncies: Anvers, el Brabant Flamenc, Flandes oriental, Flandes occidental i Limburg. La Regió de Brussel·les no inclou províncies, sinó que comprèn 19 municipis de Brussel·les.

## Sigles i abreviatures

Agalev	Anders gaan leven (Verds)
APW	Associació de Províncies Valones
Art.	Article
CDH	Centre Démocrate Humaniste (Nou Partit Socialcristià)
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams (Partit Democristià i flamenc)
CVP	Christelijke Volkspartij (antic Partit Socialcristià flamenc)
ECOLO	Ecologistes confederats per a l'organització de les lluites originals
FDF	Front Démocratique des Francophones
FN	Front National (partit francòfon d'extrema dreta)
LP	Llei provincial de 30 d'agost de 1836 (Butlletí oficial XIII, núm. 209)
LSRI	Llei especial del 8 d'agost de 1980 de reformes institucionals ( <i>Moniteur Belge</i> , 13 d'agost de 1980)
MB	<i>Moniteur Belge</i>
MCC	Mouvement des Citoyens pour le Changement (una branca de l'antic Partit Socialcristià)
MR	Mouvement Réformateur (nou partit reformador liberal)
NLC	Nova Llei municipal (OR del 24 de juny de 1988, ratificada per la Llei del 26 de maig de 1989) ( <i>Moniteur Belge</i> , 30 de maig de 1989)
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie (partit nacionalista flamenc)
OR	Ordre reial (Arrêté Royal, en francès)
PRL	Parti Réformateur Libéral (convertit en l'MR)
PS	Parti Socialiste (Partit Socialista de Valònia-Brussel·les)
PSC	Parti Social Chrétien (convertit en el CdH)
SP	Socialistische Partij (Partit Socialista flamenc)



Spirit	Sociaal Progressief Internationaal Regionalistisch Integraal-democratisch Toekomstgericht (partit flamenc d'esquerres)
VB	Vlaams Blok o Vlaams Belang
VLD	Vlaamse Liberalen en Democraten - Partij van de Burger (Partit Liberal flamenc)
VU	Volksunie
VVP	Vereniging van de Vlaamse Provincies (Associació de les Províncies Flamenques)

## Lleis

Llei de competències de 2001: Llei especial del 13 de juliol de 2001 relativa a la transferència de diverses competències a les regions i comunitats (*Moniteur Belge*, 3 d'agost de 2001).

Llei de finançament de 2001: Llei especial de 13 de juliol de 2001 relativa al finançament de les comunitats i ampliació de les competències fiscals de les regions (*Moniteur Belge*, 3 d'agost de 2001)

Llei de pacificació: Llei del 9 d'agost de 1988 relativa a la modificació de la Llei municipal, de la Llei electoral municipal, de la Llei orgànica dels centres públics d'ajuda social, de la Llei provincial, del Codi electoral, de la Llei orgànica de les eleccions provincials i de la Llei que organitza les eleccions simultànies per a les cambres legislatives i els consells provincials (*Moniteur Belge*, 13 d'agost de 1988)

## Altres publicacions de la sèrie Govern Local

---

### Documents de Treball

- 1 El *lobby* a la Unió Europea: Guia pràctica per als ens locals
- 2 Eines i iniciatives de les ciutats europees per construir la pau: Pràctiques de diplomàcia de ciutats
- 3 Xarxes de ciutats a Catalunya
- 4 La preparació i la gestió de projectes europeus: Guia pràctica per a administracions locals
- 5 Estudi de les retribucions del personal dels ajuntaments de la província de Barcelona: Edició 2008

### Estudis

- 1 La nova política de cohesió de la UE 2007-2013 i la seva repercussió en l'àmbit local
- 2 Reformar el govern local a Dinamarca: Com i per què?
- 3 Itàlia: La província
- 4 Suècia: Les autoritats del nivell regional abocades a l'abolició o al renaixement

- 5 La hisenda dels governs locals supramunicipals a la Unió Europea (UE 15)
- 6 La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament: Exercicis 2004 i 2005
- 7 Govern relacional i cohesió social: Nou lideratge polític local per a la governança de ciutats inclusives
- 8 Hongria: Èxits i controvèrsies d'una nova democràcia
- 9 Els nivells intermedis de govern als Països Baixos: Un debat permanent
- 10 Les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals a Europa
- 11 Hisendes locals: Anuari 2008. Observatori Econòmic Local
- 12 Els comtats alemanys
- 13 La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord
- 15 Els consells de comtat a Anglaterra
- 16 Anàlisi de l'impacte del fons estatal d'inversió local