

AUTONOMIES POLITIQUES TERRITORIALS I GOVERNABILITAT METROPOLITANA: UNA COMPARACIÓ CATALUNYA-QUEBEC

Mariona Tomàs

Grup de Recerca en Estudis Locals (GREL), Departament de Dret Constitucional i Ciència Política de la Universitat de Barcelona

SUMARI: 1. Introducció. – 2. Models de governabilitat metropolitana comparats. – 3. Anàlisi institucional i política: la concepció del municipi. – 4. Conclusió. – Referències bibliogràfiques. – Fonts estadístiques. – *Resum-Resumen-Abstract*.

1. Introducció

Catalunya i el Quebec han estat objecte de nombroses recerques comparatives, sobretot en relació a l'anàlisi institucional (nivell de competències, evolució del federalisme canadenc i de l'estat autònic espanyol), d'identitat i cultura política (drets lingüístics, sentiment de pertinença, etc.).¹ En canvi, no hi ha pràcticament estudis que comparin Catalunya i el Quebec pel que fa la dimensió

Article rebut el 03/11/11; acceptat el 08/02/12.

L'autora vol agrair el suport de l'Institut d'Estudis Autònoms per la concessió de la beca de recerca fora de Catalunya com també els comentaris dels dos avaluadors anònims.

1. Per exemple: Michael Keating, *Les Défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal; Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1997; Albert Branchadell, *La Moralitat de la política lingüística: un estudi comparat de la legitimitat liberaldemocràtica de les polítiques lingüístiques del Quebec i Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 2005; Ricard Zapata Barrero, *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya en perspectiva*, Barcelona, Fundació Ramon Trias Fargas, 2006; Alain Gagnon, *Au-delà de la nation unificatrice: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2007.

política del fet metropolità,² és a dir, que analitzin les semblances i diferències entre els models de governabilitat metropolitana de les dues ciutats més grans, Barcelona i Montreal. Aquesta manca d'estudis contrasta amb la importància del fet urbà, ja que gairebé el 70% de la població catalana viu a la regió metropolitana de Barcelona, mentre que el Gran Montreal concentra la meitat de la població del Quebec.

Fruit de l'expansió urbana o procés de "metropolitanització",³ les aglomeracions urbanes han esdevingut el motor del desenvolupament econòmic i cultural, com també focus de conflictes socials. Aquesta realitat metropolitana planteja als governants reptes territorials (la gestió de l'explosió urbana, de la mobilitat i dels residus); econòmics (la competitivitat, l'eficiència); socials (la segregació, la cohesió); polítics i institucionals (la coordinació de les polítiques i dels serveis, la representació democràtica). Per governabilitat entenem l'equilibri entre les necessitats del govern (problemes) i les capacitats del govern (solucions), és a dir, una societat és governable quan les solucions donen resposta als problemes.⁴ La governabilitat metropolitana significa la capacitat d'executar polítiques públiques i accions col·lectives per resoldre problemes i desenvolupar el territori.⁵ La governabilitat és un concepte més genèric que el de governança (centrat en el canvi de la forma de governar), encara que sovint són utilitzats com a sinònims.

El municipi ha esdevingut doncs un espai insuficient per contenir la totalitat de les activitats urbanes, la qual cosa planteja trobar mecanismes per coordinar serveis i elaborar polítiques a una escala més gran, l'àrea metropolitana. En aquest sentit, i com veurem al primer punt, hi ha diversos models de governabilitat metropolitana segons el seu grau d'institucionalització: es poden crear

2. Com a excepció, destaquem la publicació d'un llibre conjunt entre la Universitat de Barcelona i l'*Institut national de la recherche scientifique du Québec*, fruit d'unes jornades realitzades l'any 1998: Horacio Capel; Paul-André Linteau (eds.), *Barcelona-Montréal. Desarrollo urbano comparado/développement urbain comparé*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 1998.

3. François Moriconi-Ebrard, *L'urbanisation du monde*, Paris, Anthropos, 1996.

4. Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance*, London, Sage Publications, 1993.

5. Christian Lefèvre, "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", Eduardo Rojas; José Cuadrado-Roura; J. Manuel Fernández Güell, (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 195.

governos metropolitans forts, dotant de màxim reconeixement institucional la realitat metropolitana, o al contrari, es pot optar per la cooperació voluntària entre els municipis o altres fórmules de concertació. Entre els dos extrems, es pot impulsar la creació d'agències sectorials pel tractament de residus, el transport, etc.

La preferència per una de les perspectives implica plantejar qüestions fonamentals com el grau d'intervenció pública o la naturalesa de la legitimitat democràtica en l'àmbit metropolità. Per aquesta raó, la institucionalització de les àrees metropolitanes és polèmica: afecta la distribució de poders entre àmbits territorials i genera recels no només entre els municipis afectats sinó entre aquests i altres àmbits de govern. En el cas de Catalunya i el Quebec, es tracta d'una qüestió especialment rellevant atès que són territoris que demanen una major autonomia en relació al govern espanyol i canadenc, respectivament. La governabilitat metropolitana de Barcelona i Montreal no ha estat un tema prioritari en els darrers 40 anys, tot i que des del 2000 hi ha hagut canvis cap a un major reconeixement del fet metropolità que es tradueixen per la implementació de models oposats. Mentre que a Catalunya l'opció de la fusió municipal ha estat rebutjada en nombroses ocasions a favor de la cooperació entre municipis, el Quebec ha aplicat contínuament la lògica de les fusions municipals com la solució als problemes metropolitans.

En un segon punt analitzem el perquè d'aquesta diferència. Entre el conjunt de variables polítiques i institucionals que caracteritzen cada un dels casos, la nostra hipòtesi estima que el factor clau que explica l'adopció de models de governabilitat metropolitana diversos és la concepció del municipi. En efecte, la diferència en el paper polític dels municipis a Catalunya i Quebec explicaria el predomini d'opcions de supramunicipalitat en el primer cas i de fusions en el segon.

2. Models de governabilitat metropolitana comparats

Els models de governabilitat metropolitana es poden classificar segons el seu grau d'institucionalització: fins a quin punt l'àmbit metropolità és reconegut institucionalment i quina és la intensitat dels canvis institucionals que aquest reconeixement implica (aprovació de lleis pel parlament, reforma d'estatuts o constitucions, acords entre ajuntaments, etc.). Podem establir tres categories que indiquen un major

o menor grau d'institucionalització: governs metropolitans, la coordinació vertical i la col·laboració horitzontal.⁶

La creació de governs metropolitans és la màxima expressió del reconeixement del fenomen metropolità, ja sigui per la fusió de municipis (model a un nivell, *one-tier*) o per la creació de governs metropolitans de segon nivell (*two-tier*). Ambdós són models altament institucionalitzats i impliquen reformes en les estructures administratives. Idealment, haurien de ser institucions d'elecció directa, amb autonomia fiscal i responsabilitats exclusives en matèria metropolitana.⁷ A la pràctica, però, els exemples de fusió municipal i governs metropolitans tant del passat (especialment als anys 1960 i 1970) com actuals no compleixen amb aquests requisits, ja sigui perquè comparteixen les competències amb governs superiors (Toronto), perquè depenen del finançament d'ens superiors (Londres, Stuttgart) o perquè són d'elecció indirecta (Hèlsinki). Aquest tipus de reformes solen ser imposades pels governs competents i en contra de la voluntat dels municipis.

Els models de coordinació vertical es caracteritzen per un menor grau d'institucionalització i es tradueixen en la creació d'agències creades per la planificació o prestació d'un servei metropolità (els més habituals, el transport, la gestió de residus, l'aigua, els serveis d'incendi i emergències). Aquest tipus d'enfocament és majoritari, per exemple, als Estats Units (els anomenats *special districts*). També és una fórmula impulsada després de l'eliminació de governs metropolitans (com a Londres i altres ciutats angleses i Barcelona als anys 1980). Aquest model requereix menys canvis institucionals que l'anterior i per tant sol suscitar menys resistència, però el seu abast és més limitat.

Finalment, els models menys institucionalitzats són els de col·laboració horitzontal, basats en la cooperació voluntària entre municipis i/o altres fórmules de governança que inclouen la participació d'una pluralitat d'actors públics i privats (sindicats, patronals, cambres de comerç, universitats, tercer sector). En aquest cas, la iniciativa és local i la seva existència no implica reformes en les estructures polítiques existents. Un exemple són els plans estratègics, que tenen com a objectiu crear una visió comuna del desenvolupament metropolità o altres tipus d'acords voluntaris entre municipis per desenvolupar

6. Per ampliar la classificació dels models, vegeu Mariona Tomàs, *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2009.

7. Laurence Sharpe, *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*, Chichester, John Wiley, 1995.

lupar un pla o prestar un servei de manera mancomunada. Aquest tipus d'arranjament metropolità sol tenir pocs poders i llur funcionament depèn en exclusiva de la voluntat dels seus membres, però pot significar un primer pas cap a fórmules més institucionalitzades.

Els models de governabilitat metropolitana de Barcelona i Montreal també es poden classificar en funció del major o menor grau d'institucionalització. En l'anàlisi dels darrers 40 anys, cada aglomeració ha passat per tres fases en què predomina un dels models esmentats anteriorment (governos metropolitans, la coordinació vertical i la col·laboració horitzontal).⁸

A Barcelona, l'existència de la Corporació metropolitana (CMB) entre 1974 i 1986 s'inspira en el model de govern metropolità a dos nivells, tot i que és d'elecció indirecta. Sense eliminar municipis, es reconeix la necessitat de dotar l'àrea metropolitana d'instruments de coordinació de polítiques i de plans conjunts, especialment en matèria urbanística. L'abolició d'aquesta institució l'any 1987 pel Parlament de Catalunya dona lloc a la fragmentació institucional amb la creació de dues agències de coordinació vertical (les entitats metropolitanes de transport i de medi ambient) que agrupen un nombre diferent de municipis, mentre que les competències de la CMB en urbanisme passen a mans de la Generalitat i, en menor mesura, als ajuntaments. Paral·lelament, es desenvolupa la cooperació voluntària entre els municipis amb afinitat política mitjançant la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (creada el 1988). A aquesta fragmentació cal afegir la creació, l'any 1997, de l'Autoritat del Transport Metropolità, una altra agència sectorial que planifica i coordina el transport públic en un àmbit més gran, el de la regió metropolitana.

Després de 15 anys de coexistència de les diverses entitats, i deixant en un pla secundari les rivalitats polítiques, els 36 municipis membres d'una o altra entitat decideixen construir una visió de conjunt dels reptes metropolitans, voluntat que culmina l'any 2003 amb l'aprovació del Primer Pla Estratègic Metropolità i el 2009 a través del Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (que agrupa la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Entitat del Medi Ambient i l'Entitat Metropolitana del Transport). En defini-

8. Per a una anàlisi detallada de les tres fases, vegeu Mariona Tomàs, "Governabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23, 2010, pp. 127-150.

tiva, a Catalunya la governabilitat metropolitana s'ha caracteritzat per un grau variable d'institucionalització: un grau major (CMB), un grau mitjà (entitats metropolitanes) i un grau baix (Consorti i Pla estratègic metropolità).

Taula 1: Les tres fases de la governabilitat metropolitana de Barcelona i grau d'institucionalització dels models

Fase 1: Govern metropolità (1974-1986)	Fase 2: Fragmentació institucional (1987-2003)	Fase 3: Governança metropolitana (2003-2010)
Grau alt	Grau mitjà	Grau baix
Planificació i gestió de serveis comuns a través d'un govern metropolità, incloent 27 municipis. Execució de plans metropolitans (urbanisme, parcs). Elecció indirecta dels representants metropolitans.	Planificació i gestió de serveis mitjançant agències sectorials (transport, residus) i una mancomunitat de municipis, cobrint un número variable de municipis. Elecció indirecta dels representants metropolitans.	Planificació i gestió conjunta de serveis a través de diverses entitats i agències unides des de 2009 en un consorci, cobrint 36 municipis. Inclusió d'actors públics i privats a través del planejament estratègic metropolità. Elecció indirecta dels representants metropolitans.

Font: Elaboració pròpia.

L'aprovació per unanimitat al Parlament de Catalunya de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i la posterior constitució de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) el 21 de juliol de 2011 inicia una nova etapa de major d'institucionalització. L'AMB substitueix les tres entitats metropolitanes en un esforç de racionalitzar l'administració metropolitana i d'ampliar-ne les competències, sobretot en matèria d'ordenació del territori i d'urbanisme. L'AMB també té responsabilitats en promoció econòmica, cohesió social i infraestructures. Sense ser un vertader govern metropolità, ja que és d'elecció indirecta, no té competències exclusives i vol ser una estructura lleugera, la nova AMB reconeix institucionalment el fet metropolità. De creació recent, caldrà avaluar oportunament la seva activitat en aquesta nova fase.

A diferència de Barcelona, el debat metropolità a Montreal s'ha centrat a trobar solucions amb un alt grau d'institucionalització. En una primera fase (1969-2000), domina el model a dos nivells que es tradueix per la creació de la *Communauté urbaine de Montréal* (CUM), que agrupa els 28 municipis de l'illa de Montreal i que s'encarrega de la gestió dels serveis comuns com el transport públic o la policia.

El funcionament d'aquesta institució viu marcat pels enfrontaments entre la Ciutat de Montreal i la resta de municipis sobre la distribució del cost dels serveis comuns i del poder de decisió dels seus membres. L'any 2000, el Govern del Quebec liderat pel *Parti québécois* realitza una reforma municipal a escala del Quebec. A Montreal, combina la fusió de tots els municipis membres de la CUM amb la creació d'un govern metropolità d'elecció indirecta amb competències limitades (planificació del territori, del desenvolupament econòmic i l'habitatge i la gestió dels residus), la *Communauté métropolitaine de Montréal* (CMM). Malgrat que la CMM representa per primera vegada el reconeixement d'una problemàtica metropolitana que inclou 63 municipis, la creació d'aquesta institució queda en un pla secundari en detriment de les fusions, molt criticades per la majoria d'habitants i de polítics locals.

El canvi de govern a les eleccions provincials d'abril de 2003 (victòria del Partit liberal del Quebec) enceta una nova etapa marcada per la voluntat del govern de consultar els ciutadans sobre les fusions "forçades". Els referèndums locals celebrats l'any 2004 comporten la secessió o defusió de 32 municipis a tot el Quebec, augmentant la fragmentació municipal. A Montreal, la CMM passa a tenir 82 municipis i l'illa de Montreal 16. En aquest territori, el Govern del Quebec decideix crear una nova institució per a la prestació de serveis comuns (transport, policia, residus) anomenada *Conseil d'agglomération de Montréal*. Paral·lelament, la CMM, formada pels representants dels diversos municipis, queda bloquejada pels conflictes entre alcaldes, limitant el seu potencial de cohesió. En definitiva, el model quebequès de governabilitat metropolitana se centra en la creació de noves estructures, deixant de banda l'opció de la cooperació voluntària entre municipis. (Taula 2)

Les diverses reformes i experiències en matèria metropolitana a Barcelona i Montreal dels darrers 40 anys han configurat un mosaic institucional complex. La taula següent sintetitza les dades bàsiques d'ambdues aglomeracions pel que fa a població i estructures administratives. (Taula 3)

En ambdós casos conviuen dues definicions del que és l'espai metropolità: l'àrea metropolitana (formada per 16 municipis a Montreal i 36 a Barcelona) i la regió metropolitana (82 i 164 municipis respectivament). En el cas de Montreal, l'àrea metropolitana correspon a l'illa de Montreal, que és el nucli més urbanitzat del Gran Montreal (4.360 km²). Tots dos territoris tenen òrgans de representació indirecta, el *Conseil d'agglomération* i la *Communauté Métropolitaine de*

Taula 2: Les tres fases de la governabilitat metropolitana de Montreal i grau d'institucionalització dels models

Fase 1: Govern metropolità (1969-2000)	Fase 2: Unitat institucional (2000-2003)	Fase 3: Secessions i noves estructures (2003-2010)
Grau alt	Grau alt	Grau mitjà
Gestió conjunta de serveis a través d'un govern metropolità (28 municipis). Execució de plans metropolitans (urbanisme, parcs). Elecció indirecta dels representants metropolitans.	Gestió conjunta de serveis a través de la nova ciutat de Montreal (de 28 municipis a 1). Creació d'un govern metropolità a dos nivells (CMM), d'elecció indirecta (63 municipis).	15 defusions a Montreal. Gestió conjunta de serveis a través del nou Consell d'Aglomeració (16 municipis de l'illa). CMM bloquejada per disputes locals (passa a 82 municipis).

Font: Elaboració pròpia.

Montréal. A Barcelona, els 36 municipis de la nova AMB són el cor de la regió metropolitana, que s'estén a set comarques i 3.236 km². La regió metropolitana correspon a l'àmbit territorial del Pla parcial aprovat l'any 2010 i a la vegueria metropolitana, entesa a la Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries, com a òrgan de descentralització de la Generalitat. Tanmateix, el desplegament de les vegueries ha quedat aturat i per tant en aquest cas la regió metropolitana no és un espai institucionalitzat. En ambdós casos, hi ha altres entitats supramunicipals amb competències que s'encavalquen: MRC i regions administratives al Quebec, comarques i província de Barcelona a Catalunya. Tant les fusions i la creació de la CMM a Montreal com la constitució de l'AMB a Barcelona no han estat acompanyades de reformes en altres àmbits supramunicipals existents, tot i les demandes d'una major racionalitat administrativa. A més a més, també existeixen dues entitats de transport metropolità que agrupen un número de municipis major que el corresponent a l'àmbit de la regió metropolitana (l'Autoritat del Transport Metropolità i l'*Agence métropolitaine du transport*).

A part de l'encavalcament d'altres institucions, tant a Catalunya com al Quebec el debat metropolità ha estat secundari durant aquest període, sobretot per la importància de les relacions entre els governs subestats i central. L'agenda política dels governs català i quebequès ha estat centrada a aconseguir major autonomia, mentre que les reformes territorials i les qüestions metropolitanes han quedat relegades a un segon pla. Al Quebec, coincideix amb el període de la reformulació de la Constitució canadenca i de les bases del federalisme (Acords de Meech i de Charlottetown), com també amb la celebració de dos

Taula 3: Dades bàsiques de l'àmbit metropolità de Barcelona i Montreal

Àmbits	Població 2010	% Població total Cat/Qc	Entitats administratives	Representació
Ciutat de Barcelona	1.619.337	21,6	Municipi 10 districtes	Directa (regidors) i indirecta (alcalde) Indirecta (alcalde i regidors)
Ciutat de Montreal	1.692.080	21,4	Municipi 19 districtes	Directa (alcalde i regidors) Directa (alcalde i regidors)
Àrea metropolitana de Barcelona	3.225.058	42,9	36 municipis 4 comarques Àrea metropolitana de Barcelona	Directa (regidors) i indirecta (alcalde) Indirecta (Consell comarcal) Indirecta (Consell metropolità)
Àrea metropolitana de Montreal	1.934.082	24,5	16 municipis 1 Conseil d'agglomération 1 regió administrativa ²	Directa (alcalde i regidors) Indirecta (representants dels municipis) Indirecta (Conférence régionale des élus-CRE)
Regió metropolitana de Barcelona	5.012.961	66,7	164 municipis 7 comarques	Directa (regidors) i indirecta (alcalde) Indirecta (Consell comarcal)
Regió metropolitana de Montreal	3.859.318	48,8	82 municipis 5 regions administratives 14 MRC ³ Communauté Métropolitaine de Montréal	Directa (alcalde i regidors) Indirecta (CRE) Indirecta (préfets) Indirecta (Conseil de la CMM)
Província de Barcelona	5.511.147	73,4	311 municipis 11 comarques 1 província	Directa (regidors) i indirecta (alcalde) Indirecta (Consell comarcal) Indirecta (Diputació)
Catalunya	7.512.381	100	947 municipis 41 comarques 4 províncies	Directa (regidors) i indirecta (alcalde) Indirecta (Consell comarcal) Indirecta (Diputació)
Quebec	7.907.375	100	1.398 Municipis 17 regions administratives 104 MRC 2 communautés métropolitaines	Directa (alcalde i regidors) Indirecta (CRE) Indirecta (préfets) Indirecta (Conseils métropolitains)

¹ Correspon als municipis de l'illa de Montreal.

² Les regions administratives són ens de descentralització administrativa del Govern del Quebec que s'ocupen del desenvolupament regional.

³ Les *Municipalités régionales de comté* (MRC) són ens supralocals encarregats de la planificació i ordenament del territori i de la prestació de serveis supralocals.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Institut d'estadística de Catalunya i de l'Institut d'estadística del Quebec.

referèndums sobre la independència (1980, 1995).⁹ A Catalunya, es tracta del període de recuperació del sistema democràtic i del desenvolupament de l'Estat autònom espanyol.¹⁰ A més a més, també cal tenir en compte el paper fonamental dels ajuntaments als anys 1980, en què les corporacions locals han de resoldre el dèficit en infraestructures i equipaments heretat del franquisme. Per tant, en aquest context, l'àmbit metropolità també queda marginat per la importància de l'àmbit municipal.¹¹

Aquests elements expliquen en part la reticència dels governs català i quebequès a reconèixer la realitat metropolitana i dotar-la d'instruments de legitimitat democràtica, com ho demostra l'abolició de la CMB i la creació d'estructures metropolitanes de baix perfil polític com la CUM. El recel al reforçament polític de les metròpolis va més enllà de desavinences polítiques i partidistes, com il·lustra el cas barceloní. Amb el canvi polític de 2003 es produeix per primera vegada una afinitat política entre els municipis metropolitans i el Govern de la Generalitat, liderat per l'exalcalde de Barcelona Pasqual Maragall. No obstant això, l'objectiu principal de la legislatura és la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aplaçant el debat parlamentari sobre una llei de l'àrea metropolitana al juliol de 2010, a les acaballes de la segona legislatura del govern tripartit. En el cas de Montreal passa una cosa semblant, ja que des de principis de 1990 es creen diverses comissions parlamentàries (com la *Commission Pichette* o la *Commission de développement de la métropole*) on es fa palès la necessitat de dotar d'un marc comú de planificació al Gran Montreal. Tot i així, el Govern no pren cap decisió fins l'any 2000, quan aplica una reforma radical de les institucions locals centrada en les fusions municipals. La resistència a dotar de reconeixement polític les aglomeracions urbanes no és específica a aquests dos casos sinó que és una tendència comuna a les aglomeracions europees i nord-americanes, a causa de la por a un contrapoder massa gran.¹²

9. Durant els anys 1980 i 1990 es dissenyen les bases del nou federalisme canadenc. Per a més informació, vegeu Alain Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006.

10. Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.

11. Joaquim Brugué; Ricard Gomà (eds.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel, 1998.

12. Hubert Heinelt; Daniel Kübler (eds.), *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London, Routledge, 2005.

Les dues aglomeracions comparteixen algunes semblances i reptes, però els governs responsables han respost d'una manera diferent. Al Quebec predominen models molt institucionalitzats en detriment de fórmules de cooperació voluntària com les mancomunitats o consorcis barcelonins. En efecte, la manera de respondre als reptes metropolitans es basa en l'ampliació del terme municipal per fer-lo coincidir amb la realitat funcional o crear governs de segon nivell per tenir una visió de conjunt dels problemes metropolitans. En canvi, a Catalunya la idea de les fusions ha estat descartada en diverses ocasions; la darrera l'any 2000 arran de l'Informe de la Comissió parlamentària sobre l'organització territorial presidida per Miquel Roca. La fusió obligatòria de municipis també s'ha descartat en els debats actuals sobre com retallar despeses i eixugar el deute.

En aquest article volem entendre el perquè d'aquesta diferència de models de governabilitat metropolitana. Al punt següent exposem la nostra explicació a la divergència en la concepció de la governabilitat metropolitana a Catalunya i el Quebec.

3. Anàlisi institucional i política: la concepció del municipi

No hi ha un sol factor que expliqui la diferència de models de governabilitat metropolitana de Barcelona i Montreal. El llegat històric i la cultura política, les decisions polítiques que s'han pres, o les diferents conjuntures en què es troben les dues realitats metropolitanes són elements que ens ajuden a entendre per què s'ha optat per models diferents. En ambdós casos, les conjuntures polítiques han afectat la presa de decisions en matèria metropolitana. A Catalunya, la majoria absoluta de Convergència i Unió va facilitar la reforma territorial de 1987. Al Quebec, la victòria del Partit liberal el 2003 permet les secessions municipals i la fi de la nova ciutat de Montreal, satisfent una promesa electoral.

Més enllà de la variable política, de tipus conjuntural, cal destacar el pes de les tradicions administratives. En efecte, al Quebec l'ús de les fusions com a instrument per disminuir la fragmentació institucional s'ha aplicat en diverses ocasions durant el segle XX. En el cas de Montreal, la idea de fusionar tots els municipis de Montreal o "*une île, une ville*" ja es proposa l'any 1893, sent represa als anys 1960 per l'alcalde olímpic Jean Drapeau. Per tant, és una idea present en

l'imaginari quebequès, que forma part del llegat històric, al contrari que a Catalunya, on ha tingut escassa aplicació.

Entre tots les factors institucionals i polítics, constatem que les diferències en la concepció dels municipis catalans i quebequesos són el factor clau per entendre la divergència de models de governabilitat metropolitana. En efecte, els municipis i llurs representants polítics són directament interpel·lats en la gestió i planificació metropolitanes. La concepció d'aquests, diferent a Catalunya i el Quebec, seria el factor que més importància tindria en l'opció de models més o menys institucionalitzats de governabilitat metropolitana. En aquest sentit, identifiquem tres elements principals en relació als municipis que estan interrelacionats: el seu reconeixement institucional, el seu pes polític i el sentiment de pertinença i d'identitat local.

En primer lloc, a Canadà, la distribució competencial entre el Govern federal i els ens federats estableix que tota competència relacionada amb l'àmbit local (i de retruc, metropolità) recau en les províncies de manera exclusiva. A més a més, la Constitució canadenca no reconeix els municipis com a àmbit de govern sinó que aquests són considerats "criatures provincials", és a dir, la seva existència, com també la seva desaparició, depèn de la voluntat dels governs provincials, tal com estableix l'article 92 (8). Així, cada província decideix si té o no té municipis i altres ens administratius com les àrees metropolitanes i aprova les seves pròpies lleis de govern local sense cap marc jurídic comú.¹³ Això podria donar lloc a una gran variabilitat de fórmules però a la pràctica les fusions municipals han estat l'eina més utilitzada pels governs provincials.¹⁴ Per exemple, l'Ontàrio ha realitzat grans onades de fusions, la darrera a finals dels anys noranta, afectant les ciutats d'Ottawa i Toronto.¹⁵ Malgrat que aquesta opció genera molta oposició, els ciutadans no tenen cap recurs jurídic per aturar la decisió del govern provincial. De fet, representants d'alguns suburbis de Montreal van recórrer la Llei

13. Robert Young; Charles Leupretch (eds.), *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal Provincial Relations in Canada*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006.

14. Jean-Pierre Collin; Jacques Léveillé; Claire Poitras, "New Challenges but Old Solutions: Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions. A Comparative Perspective", *Journal of Urban Affairs*, 24 (2), 2002, pp. 317-332.

15. La fusió de municipis a Toronto també va ser molt polèmica. Tanmateix, no va haver-hi cap canvi de govern ni cap modificació de les reformes realitzades.

170/2000 sobre les fusions davant el Tribunal d'Apel·lacions del Quebec, sense èxit.¹⁶

A diferència de Canadà, a Espanya els municipis són un dels àmbits de govern de l'Estat i amb plena autonomia jurídica (articles 137 i 140 de la Constitució espanyola, respectivament). La Llei reguladora de les bases del règim local (LRBRL) en fixa les competències i la Llei reguladora de les hisendes locals els recursos disponibles. En relació a la cooperació supramunicipal, la LRBRL estableix que els municipis tenen dret a associar-se voluntàriament en forma de mancomunitats i consorcis. Aquesta és una opció molt estesa en totes les Comunitats autònomes (CCAA) i és utilitzada sobretot per a la mancomunació de serveis en municipis petits.¹⁷ Així, la Mancomunitat de municipis o el Consorci de l'àrea metropolitana de Barcelona segueixen les tendències generals de cooperació intermunicipal.

En canvi, la creació d'àrees metropolitanes no ha estat prevista a la Constitució. La LRBRL estableix que són les CCAA, mitjançant els seus estatuts d'autonomia, les responsables de crear, modificar i suprimir les àrees metropolitanes.¹⁸ Es tracta d'una competència descentralitzada que obre la porta a una pluralitat de models de governabilitat metropolitana. No obstant això, a Espanya una tendència comuna ha estat la reticència dels governs autonòmics a donar reconeixement polític i institucional al fenomen metropolità, com ho demostra l'abolició del Consell metropolità de l'Horta de València o el Gran Bilbao. En definitiva, a Catalunya les competències en govern local i afers metropolitans són compartides amb el Govern central,

16. Al juliol de 2001, la Llei 170/2000 sobre les fusions municipals fou declarada vàlida pel jutge Maurice Lagacé. El 15 d'octubre de 2001, el Tribunal d'Apel·lacions del Quebec en confirma la constitucionalitat.

17. En els últims 20 anys, el nombre de mancomunitats no ha parat de créixer: s'ha passat de 109 l'any 1986 a 1.027 mancomunitats l'any 2009. Dades de: Ministerio de Administraciones Públicas, *Datos gráficos 2009. Registro de entidades locales*, Madrid, MAP, 2009.

18. Concretament, l'article 43 de la Llei/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, estableix: "1. Les comunitats autònomes, (...) poden crear, modificar i suprimir, mitjançant una llei, àrees metropolitanes, d'acord amb el que disposen els seus respectius Estatuts. 2. Les àrees metropolitanes són entitats locals integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes entre els quals existeixin vinculacions econòmiques i socials que facin necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres. 3. La legislació de la Comunitat Autònoma determinarà els òrgans de govern i administració, en què estaran representats tots els municipis integrats en l'àrea, el règim econòmic i de funcionament, que garantirà la participació de tots els municipis en la presa de decisions i una justa distribució de les càrregues entre ells, així com els serveis i obres de prestació o realització metropolitana i el procediment per a la seva execució".

ja que es veuen determinades tant per la LRBRL com pel seu estatut d'autonomia.

L'absència de reconeixement constitucional dels municipis canadencs condiona llur paper polític, menor que a Espanya. D'entrada, les competències dels municipis quebequesos se centren en la gestió dels serveis de proximitat (recollida de la neu i neteja dels carrers i voreres, recollida i tractament dels residus, plans locals d'urbanisme, etc.), mentre que els governs provincials intervenen en els sectors més importants (salut, educació, economia, etc.). Malgrat que els municipis tenen una àmplia autonomia fiscal (el 70% dels seus ingressos prové dels impostos locals), aquests provenen bàsicament de l'impost sobre els béns immobles i els impostos relacionats amb la propietat. Els municipis no tenen capacitat per diversificar les seves fonts d'ingressos, convertint-se en una de les reivindicacions municipals més repetida. Aquesta seria compartida pels municipis espanyols, que demanen, des de fa anys, un canvi en el sistema de finançament local.¹⁹

Una altra prova de la poca importància política dels municipis al Quebec és l'absència de partits polítics locals. Abans de les eleccions municipals, es constitueixen agrupacions d'electors al voltant d'un candidat, que no té una relació explícita amb els partits polítics provincials o federals. Aquests equips polítics no tenen, en general, continuïtat més enllà del seu líder.²⁰ Per tant, l'espai polític municipal viu al marge de l'espai polític provincial o estatal: per exemple, les eleccions locals no serveixen per anticipar altres resultats electorals o temptejar les preferències electorals com a Catalunya. En canvi, a Catalunya els partits d'àmbit estatal i subestatal tenen representació a escala local, i sovint el món local és un primer pas en la carrera política. La política local catalana es relaciona i interactua amb les altres esferes polítiques, tenint la capacitat d'influir-hi, mentre que al Quebec no es produeix aquesta vinculació.

Així, les relacions entre els polítics locals i el Govern del Quebec estan marcades per una gran desigualtat.²¹ D'una banda, el Govern

19. Per a una anàlisi completa del finançament local espanyol, vegeu l'estudi encarregat per la Federació espanyola de municipis i províncies (FEMP): Suárez Pandiello, J. (coord.) (2008). *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuesta del futuro*, Madrid, FEMP.

20. Sandra Breux; Laurence Bherer (dirs.), *Les élections municipales au Québec. Enjeux et perspectives*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011.

21. Serge Belley, "Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale", *Télescope*, vol. 10, núm. 2, 2003, pp. 24-28.

del Quebec (a través del Ministeri d'afers municipals) tracta els electes locals com uns interlocutors de segon ordre, incapaços de prendre la iniciativa i oferir propostes. D'altra banda, els municipis no aconsegueixen superar la seva condició de "criatura provincial" i són molt dependents de les directrius del Ministeri, especialment els municipis menors de 2.000 habitants (que són gairebé el 70%). Aquesta relació desigual implica que la pràctica de les fusions, si bé genera resistència per part d'alguns representants polítics, esdevé més legítima que no pas a Catalunya, on els municipis tenen major pes polític malgrat que més de la meitat són, com al Quebec, menors de 2.000 habitants.

En tercer lloc, constatem diferències entre Catalunya i Quebec pel que fa al sentiment de pertinença local. Mentre que en el primer cas el municipi és un lloc d'arrelament i amb el qual el ciutadà se sent molt proper,²² al Quebec el nivell d'identificació amb el municipi ha estat tradicionalment menor. En efecte, la majoria de ciutadans associa el municipi a un ens de gestió més que no pas a un àmbit de representació i participació política.²³ Un indicador de la identitat política local és la participació a les eleccions municipals. Si comparem la mitjana de les eleccions locals en els darrers 30 anys, veurem que a Catalunya aquesta és del 60,5%, amb oscil·lacions entre el 54 i 64% en el període 1979-2011, mentre que al Quebec aquesta mitjana és inferior, al voltant del 50%, amb oscil·lacions entre el 49% i el 56% en el període 1980-2009.²⁴ Fins a les eleccions locals de 2005, al Quebec no hi havia un calendari electoral conjunt per als municipis. Amb l'objectiu de donar major importància a aquests comicis i augmentar la participació es van homogeneïtzar els calendaris electorals (la participació va pujar un 5% l'any 2009 respecte els comicis anteriors).

Observem doncs una participació a les eleccions locals al Quebec inferior en uns 10 punts respecte a Catalunya. A aquesta dada general cal afegir que la participació a les eleccions municipals locals al Quebec és molt inferior a la participació a les eleccions provincials, que se situa de mitjana al 74% entre 1981 i 2008, seguides a poca

22. Jaume Magre (ed.), *Informe de l'Observatori de Govern Local*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2006.

23. C. Robert Tindal; Susan N. Tindal, *Local Government in Canada*, Toronto, Thomson Nelson, 6a edició, 2004.

24. Segons dades de la Generalitat de Catalunya i el Ministeri d'afers municipals de Quebec.

distància per la participació a les eleccions federals (amb una mitjana del 68%).²⁵ Per tant, observem una gran diferència entre la participació a escala local en relació a les altres dues escales de representació (provincial i federal). A Catalunya, en canvi, no s'observa una diferència tan destacada. Les eleccions amb més participació són les generals (mitjana de 72,5% entre 1977 i 2011), seguides amb una participació semblant a les autonòmiques i les municipals (60% des de les primeres eleccions democràtiques a l'actualitat).²⁶

En ambdós constatem una relació inversament proporcional entre la població del municipi i la participació electoral en l'àmbit local. Tant al Quebec com a Catalunya, quan més gran és un municipi, menys es vota a les eleccions locals.²⁷ Dit això, cal destacar que la mitjana de la participació a les eleccions locals és major a la ciutat de Barcelona que a la ciutat de Montreal (55% com a mitjana entre 1991 i 2011 vs 46% com a mitjana a les eleccions a l'alcalde entre 1994 i 2009), seguint les tendències generals d'una diferència de 10 punts.²⁸

Una excepció al poc nivell d'identificació local per part dels quebequesos el trobem als suburbis anglòfons de Montreal, com s'ha evidenciat en el període 2000-2006, en què els ciutadans d'aquests suburbis han lluitat per recuperar l'autonomia local (mitjançant manifestacions i campanyes als mitjans de comunicació, pressions als diputats liberals de la seva circumscripció, etc.). Per la comunitat anglòfona de l'illa de Montreal, per qui la identificació amb la federació canadenca és major que amb el Quebec,²⁹ la fusió municipal no representava només un augment dels impostos (ja que es tracta dels municipis més rics) sinó una amenaça a la seva identitat.³⁰ En efecte, aquests 14 municipis de l'oest de Montreal (el *west island*) tenien, abans de la fusió, un estatut lingüístic especial en virtut de

25. Segons dades d'*Elections Canada* i le *Directeur général des élections du Québec*.

26. Segons dades de la Generalitat de Catalunya.

27. Patrick Champagne; Renaud Patry, "La participation électorale dans les municipalités québécoises", *Muni-stat*, vol. 1, núm. 1 (juin 2004), pp. 1-5, 2004; Jaume Magre; Xavier Bertrana; Mariona Tomàs, "Determining the respective impacts of municipal size and residential mobility on political participation: the case of Catalonia", ponència presentada al *Congrès de la Mid-West Political Science Association*, 2011.

28. Segons dades de l'Ajuntament de Barcelona i el Ministeri d'afers municipals de Quebec.

29. Andrew Sancton, *Merger mania: the assault on local government*, Westmount, McGill-Queen's University Press, 2000.

30. Julie-Anne Boudreau, "The politics of territorialization: regionalism, localism and other isms. The case of Montreal", *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, núm. 2, 2003, pp. 179-199.

l'article 29.1 de la Carta de la llengua francesa que els permetia oferir els serveis municipals i fer els plens en anglès. Per preservar aquest estatut excepcional després de la fusió, la nova ciutat de Montreal es va descentralitzar en districtes en funció de la concentració de població anglòfona. Tanmateix, aquesta descentralització no va ser suficient per convèncer als habitants de continuar a formar part de Montreal, donant lloc a la celebració dels referèndums per la secessió. De fet, la majoria dels referèndums favorables a les defusions de tot Quebec es van concentrar a l'aglomeració de Montreal, reforçant encara més l'especificitat de la metròpolis.

En definitiva, tots aquest elements caracteritzen el municipi quebequès com un àmbit menys important de govern. Seguint la classificació de Hesse i Sharpe,³¹ Espanya formaria part del model de tradició napoleònica, caracteritzat per una major autonomia política que jurídica, mentre Canadà correspondria al model anglosaxó, caracteritzat per tenir poca autonomia política i jurídica. Aquesta concepció del municipi com a àmbit funcional i no polític ha facilitat sens dubte un enfocament de la governabilitat metropolitana basat en les fusions municipals, mentre que a Catalunya la dimensió política i identitària del municipi ha afavorit una tendència a fórmules menys institucionalitzades de governabilitat metropolitana que no comprometen l'autonomia local.

4. Conclusió

En aquest text hem comparat l'enfocament de la governabilitat metropolitana a Catalunya i el Quebec, concretament els models de les aglomeracions més poblades, Barcelona i Montreal. Els dos casos es diferencien pel seu grau d'institucionalització, major al Quebec, on s'ha optat per fusions municipals combinades amb institucions metropolitanes de segon nivell. En canvi, a Catalunya la cooperació intermunicipal i les agències sectorials, juntament amb el planejament estratègic, han estat protagonistes entre 1987 i 2011, dates d'abolició i creació d'organismes metropolitans (la Corporació Metropolitana de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona).

31. Joachim J. Hesse; Laurence J. Sharpe, "Local government in international perspective: some comparative observations", Joachim J. Hesse (ed.), *Local government and urban affairs in international perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1991, pp. 603-621.

La nostra contribució s'ha centrat a explicar la diferència d'aquests models de governabilitat metropolitana. Entre tots els factors influents, destaquem la diferència en la concepció del municipi. A Catalunya, els municipis gaudeixen de reconeixement constitucional però sobretot d'una força política que dificulta la creació d'un nou espai entre governs locals i comunitats autònomes que no sigui funcional (com les mancomunitats). Aquest aspecte és especialment visible durant els anys 1980, coincidint amb el desplegament del model autonòmic i la recuperació dels ajuntaments democràtics. La legitimitat democràtica dels municipis i el sentiment d'arrelament dels ciutadans a l'àmbit local en dificulta l'eliminació. Contràriament, els municipis canadencs no tenen reconeixement constitucional sinó que són considerats "criatures provincials". Els governs provincials tenen competències exclusives en l'organització territorial: poden crear, fusionar i eliminar tota estructura local o supramunicipal amb una llei aprovada pel seu parlament, sense que els ens locals puguin fer res. Aquest element estructural fa de l'esfera municipal un àmbit polític marginal, com ho il·lustra l'absència de partits polítics locals. En efecte, la competició a les eleccions locals s'organitza a partir d'agrupacions ciutadanes *ad hoc* al voltant d'un candidat, sense vinculació amb els partits polítics d'escala provincial i federal. A més a més, la poca importància política que els municipis tenen per al ciutadà quebequès es manifesta per una participació electoral molt inferior respecte a les altres eleccions.

El que sí és compartit tant a Barcelona com a Montreal és el rebuig a l'elecció directa dels representants metropolitans, tant per part dels electes locals com autonòmics/provincials. Les propostes que s'han fet en aquesta direcció (més en ferm al Quebec que a Catalunya) han estat bloquejades principalment per la por a la creació d'un nou poder que pugui fer ombra als representants polítics existents. A més a més, tant a Catalunya com al Quebec hi ha una forta identitat subestatal, fet que limitaria les possibilitats de desenvolupar un sentit de pertinença a un nou espai polític, el metropolità. En ambdós casos, l'àmbit metropolità és un espai monopolitzat pels electes locals i els tècnics, buit de contingut polític per als ciutadans. Malgrat que els habitants de les aglomeracions estudiades transiten diàriament pel territori metropolità, i utilitzen serveis metropolitans, la seva participació política es vehicula a escala local, subestatal i estatal, però no metropolitana.

Com a conclusió, les aglomeracions urbanes concentren les majors tensions socials, però també les majors innovacions. En aquest sentit,

l'àmbit metropolità té un potencial democràtic, encara inexplorat. Així, en un futur immediat, tant l'Àrea Metropolitana de Barcelona (constituïda al juliol de 2011) com la *Communauté métropolitaine de Montréal* (creada l'any 2000) comparteixen el repte de convertir l'àmbit metropolità no només en un àmbit funcional sinó polític.

Referències bibliogràfiques

- Aja, E. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- Belley, S. "Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale". *Télescope*, vol. 10, núm. 2, 2003, pp. 24-28.
- Boudreau, J.-A. "The politics of territorialization: regionalism, localism and other isms. The case of Montreal". *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, núm. 2, 2003, pp. 179-199.
- Branchadell, A. *La Moralitat de la política lingüística: un estudi comparat de la legitimitat liberaldemocràtica de les polítiques lingüístiques del Quebec i Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2005.
- Breux, S.; Bherer, L. (dirs.). *Les élections municipales au Québec. Enjeux et perspectives*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2011.
- Brugué, Q.; Gomà, R. (eds.). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998.
- Capel, H.; Linteau, P.A. (eds.). *Barcelona-Montréal. Desarrollo urbano comparado/développement urbain comparé*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 1998.
- Champagne, P.; Patry, R. "La participation électorale dans les municipalités québécoises". *Muni-stat*, vol. 1, núm. 1, juny 2004, pp. 1-5.
- Collin, J-P; Léveillé, J.; Poitras, C. "New Challenges but Old Solutions: Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions. A Comparative Perspective". *Journal of Urban Affairs*, 24 (2), 2002, pp. 317-332.
- Gagnon, A. (dir.). *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2006.
- . *Au-delà de la nation unificatrice: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2007.
- Hamel, P. "Enjeux métropolitains: les nouveaux défis". *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes*, 24, 2001, pp. 105-127.
- Hesse, J.J.; Sharpe, L. J. "Local government in international perspective: some comparative observations". Hesse, J. J. (ed.). *Local government and urban affairs in international perspective*. Baden-Baden: Nomos, 1991, pp. 603-621.

- Hubert, H.; Kübler, D. (eds.). *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, 2005.
- Keating, M. *Les Défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal. Bruxelles: Presses interuniversitaires européennes, 1997.
- Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance*. London: Sage Publications, 1993.
- Lefèvre, C. "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas". Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J.; Fernández Güell, J. M. (eds.). *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, pp. 195-262.
- Magre, J. (ed.). *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2006.
- Magre, J.; Bertrana, X.; Tomàs, M. "Determining the respective impacts of municipal size and residential mobility on political participation: the case of Catalonia". Ponència presentada al *Congrés de la Mid-West Political Science association*, 2011.
- Ministerio de Administraciones Públicas. *Datos gráficos 2009. Registro de entidades locales*. Madrid: MAP, 2009.
- Moriconi-Ebrard, F. *L'urbanisation du monde*. Paris: Anthropos, 1996.
- Sancton, A. *Merger mania: the assault on local government*. Westmount: McGill-Queen's University Press, 2000.
- Sharpe, L. *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*. Chicester: John Wiley, 1995.
- Suárez Pandiello, J. (coord.) (2008). *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuesta del futuro*. Madrid: Federación española de municipios y provincias.
- Tindal, C. R.; Tindal, S. N. *Local Government in Canada*. Toronto: Thomson Nelson, 6a edició, 2004.
- Tomàs, M. *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.
- . "Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal". *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23, 2010, pp. 127-150.
- Young, R.; Leuprecht, C. (eds.). *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal Provincial Relations in Canada*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006.
- Zapata Barrero, R. *Immigració i govern en nacions minoritàries: Flandes, el Quebec i Catalunya en perspectiva*. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas, 2006.

Fonts estadístiques

Cas de Catalunya

Ajuntament de Barcelona: <http://www.bcn.cat/> [Consulta: 19-01-2012]
Generalitat de Catalunya: <http://www.gencat.cat> [Consulta: 18-01-2012]
Institut d'estadística de Catalunya: <http://www.idescat.cat/> [Consulta: 06-10-2011]

Cas del Quebec

Elections Canada: <http://www.elections.ca> [Consulta: 19-01-2012]
Institut d'estadística de Quebec: <http://www.stat.gouv.qc.ca/> [Consulta: 06-10-2011]
Le Directeur général des élections du Québec: <http://www.electionsquebec.qc.ca> [Consulta: 18-01-2012]
Ministeri d'affers municipals de Quebec: <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/> [Consulta: 19-01-2012]

Legislació citada

Cas de Catalunya

Llei/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries.
Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
Constitució espanyola.

Cas del Quebec

Llei 170/2000 sobre les fusions municipals al Quebec.
Carta de la llengua francesa de Quebec.
Constitució de Canadà.

RESUM

Aquest article compara Catalunya i el Quebec pel que fa la dimensió política del fet metropolità, és a dir, analitza les semblances i diferències entre els models de governabilitat metropolitana de les dues ciutats més grans, Barcelona i Montreal. En un primer punt analitzem les perspectives sobre la governabilitat metropolitana segons el seu grau d'institucionalització, inspirades en corrents teòrics diferents (escola de la reforma, escola de l'elecció racional i nou regionalisme). La preferència per una de les perspectives implica plantejar qüestions fonamentals com el grau d'intervenció pública o la naturalesa de la legitimitat democràtica en l'àmbit metropolità (elecció directa, indirecta). Mentre que a Catalunya l'opció de la fusió municipal ha estat rebutjada en nombroses ocasions a favor de la cooperació, el Quebec ha aplicat contínuament la lògica de les reformes municipals com la solució als problemes metropolitans. En un segon punt analitzem el perquè d'aquesta diferència. La nostra hipòtesi estima que l'existència de models de governabilitat metropolitana oposats s'explica principalment pel paper polític dels municipis i el model de govern local. Així ho confirma l'anàlisi dels factors polítics i institucionals d'ambdues àrees metropolitanes, principalment la distribució de competències en l'ordenament jurídic, el sistema electoral i de partits i la cultura política. La combinació d'aquestes variables dona lloc a un enfocament sobre la governabilitat metropolitana diferent a Catalunya i al Quebec.

Paraules clau: governabilitat metropolitana; Catalunya; Quebec; govern local.

RESUMEN

Este artículo compara Cataluña y Quebec en lo que atañe a la dimensión política del hecho metropolitano, es decir, analiza los parecidos y las diferencias entre los modelos de gobernabilidad metropolitana de las dos ciudades más grandes, Barcelona y Montreal. En un primer punto analizamos las perspectivas sobre la gobernabilidad metropolitana según su grado de institucionalización, inspiradas en corrientes teóricas diferentes (escuela de la reforma, escuela de la elección racional y nuevo regionalismo). La preferencia por una de las perspectivas implica plantear cuestiones fundamentales como el grado de intervención pública o la naturaleza de la legitimidad democrática en el ámbito metropolitano (elección directa, indirecta). Mientras que en Cataluña la opción de la fusión municipal ha sido rechazada en numerosas ocasiones a favor de la cooperación, Quebec ha aplicado continuamente la lógica de las reformas municipales como solución a los problemas metropolitanos. En un segundo punto analizamos el porqué de esta diferencia. Nuestra hipótesis estima que la existencia de modelos de gobernabilidad

metropolitana opuestos se explica principalmente por el papel político de los municipios y el modelo de gobierno local. Así lo confirma el análisis de los factores políticos e institucionales de las dos áreas metropolitanas, principalmente la distribución de competencias en el ordenamiento jurídico, el sistema electoral y de partidos y la cultura política. La combinación de estas variables da lugar a un enfoque sobre la gobernabilidad metropolitana diferente en Cataluña y en Quebec.

Palabras clave: gobernabilidad metropolitana; Cataluña; Quebec; gobierno local.

ABSTRACT

This article compares the approach to metropolitan governance of Catalonia and Quebec. In the first part of the article we analyze the three main approaches to metropolitan governance (reform school, public choice school and new regionalism). Each theoretical school proposes a model of dealing with metropolitan challenges according to a different degree of institutionalization, involving key questions as the degree of public intervention or the nature of democratic legitimacy in the metropolitan area. While in Catalonia the option of mergers has repeatedly been rejected in favor of intermunicipal cooperation, Quebec has traditionally opted for the solution of municipal reforms. The second part of the article explores the reason for this difference. Our hypothesis considers that the political role of municipalities and the model of local government are the key variables to understand the opposite models of metropolitan governance. The analysis of institutional and political factors such as the distribution of powers, the electoral system, the party system and the political culture confirms this idea. The combination of these variables leads to a different approach to metropolitan governance in Catalonia and Quebec.

Key words: metropolitan governance; Catalonia; Quebec; local government.