

W

**WORKING
PAPERS**

333

**La participació de les províncies a la Unió Europea.
Estudi comparat dels casos de Barcelona, Estocolm, Hannover,
Lódz i Roma**

ANDREA NOFERINI



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

**La participació de les províncies a la Unió Europea.
Estudi comparat dels casos de Barcelona, Estocolm, Hannover, Lódz i Roma**

ANDREA NOFERINI

Universitat Autònoma de Barcelona
Universitat Pompeu Fabra

WP núm. 333
Institut de Ciències Polítiques i Socials
Barcelona, 2014

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és un consorci creat l'any 1988 per la Diputació de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, institució aquesta última a la qual hi és adscrit a efectes acadèmics.

"Working Papers" és una de les col·leccions que edita l'ICPS, previ informe del corresponent Comitè de Lectura, especialitzada en la publicació –en la llengua original de l'autor– de treballs en elaboració d'investigacions socials, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica.

La seva inclusió en aquesta col·lecció no limita llur posterior publicació per l'autor, el qual manté en tot moment la integritat dels seus drets.

Aquest treball no pot ésser reproduït sense el permís de l'autor.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Andrea Noferini

Aquest treball de recerca s'ha beneficiat del suport financer de l'Àrea de Relacions Internacionals de la Diputació de Barcelona.

ISSN: 1133-8962
DL B 10186-2912

INTRODUCCIÓ

L'actual context de crisi econòmica en què es troben molts dels països europeus sembla haver accelerat el debat territorial. Per una banda, alguns governs dels Estats membres han proposat unes reformes en la direcció de racionalitzar (i/o suprimir) els nombrosos nivells de govern que existeixen al llarg de la geografia europea. Per l'altra, la Unió Europea (UE) segueix apostant per una major participació dels ens territorials en les diferents fases del procés de presa de decisions comunitari. El Tractat de Lisboa i l'Estratègia Europa 2020 proposen, per exemple, un model de governança policèntric i multinivell, en el qual els ens territorials adquireixen –en la retòrica comunitària– un paper protagonista com a motors del desenvolupament sostenible a escala local.

El present treball tracta de descriure i observar el paper dels governs locals intermedis¹ en el procés de presa de decisions europeu amb l'objectiu de d'analitzar l'impacte del procés d'integració europea sobre el context territorial. La pregunta de recerca s'ha centrat en entendre com i de quina manera els ens locals intermedis poden participar e influir a la presa de decisions europea. La metodologia de l'estudi es basa en una anàlisi comparativa que inclou cinc autoritats locals intermèdies de cinc Estats membres: la Diputació de Barcelona (Espanya), el *Landkreis* d'Hannover (Alemanya), el *powiat* de Łódź (Polònia), la *província* de Roma (Itàlia) i el *lan* d'Estocolm (Suècia). L'anàlisi de les fonts documentals ha estat acompanyada per el treball de camp que ha involucrat, en cadascun dels governs locals intermedis seleccionats, els responsables de la unitat administrativa encarregada dels afers europeus. En molts casos hem desenvolupat més d'una entrevista per unitat, mantenint el qüestionari metodològic i utilitzant, per les altres entrevistes, un guió semiobert. Per tal d'ampliar el treball de camp, s'han estès els entrevistes cap a dues altres direccions. En primer lloc, s'ha ampliat la mostra amb la inclusió d'uns quants experts i especialistes en la matèria. En segon lloc, s'ha definit un segon qüestionari més curt que s'ha enviat a les Associacions Nacionals / Regionals de les autoritats locals intermèdies de cadascun dels cinc casos.

El treball es divideix en cinc apartats. A part de la introducció, el segon apartat introdueix el marc analític y la tipologia d'ens locals intermedis a la UE. El tercer descriu els models de participació dels ens locals intermedis en les polítiques europees, considerant les últimes novetats introduïdes pel Tractat de Lisboa. El quart y cinquè apartats justifiquen l'elecció dels cinc casos d'estudi i presenten els resultats de la recerca a partir del treball de camp desenvolupat i de l'anàlisi comparada dels cinc ens territorials de la mostra. Finalment, en l'últim apartat oferirem algunes reflexions conclusives .

¹ Al llarg de l'estudi utilitzarem el terme governs locals intermèdies (*local intermediate governments*) per identificar el nivell de govern just per sobre del govern local i, generalment, per sota del nivell regional. En la literatura especialitzada trobem diversos termes com ens supramunicipals, o segon nivell de govern local.

MARC ANALÍTIC: ELS TIPUS DE AUTORITATS LOCALS INTERMÈDIES A LA UE

Amb 28 Estats membres, 271 regions (NUTS II), 1.303 províncies² (NUTS III) i més de 120.000 ens locals (LAU 2), la divisió territorial i administrativa de Europa és evidentment complexa³. De fet, la UE no té competència pel que fa a la manera en què cada Estat membre reparteix internament poders i responsabilitat. La política territorial i l'organització administrativa interna és una àrea que els governs nacionals han volgut mantenir gelosament sota control, privilegiant en l'arena comunitària una clara lògica intergovernamental. Tot i la presència d'un cert fenomen d'europèïtzació⁴ (Estats que per exemple han establert algun nivell regional per "complaire" els criteris d'elegibilitat de la política regional europea), el nombre de nivells de govern que existeixen i les característiques que tenen encara són un tema eminentment nacional.

En clau comparativa, el model més difús coincideix amb la presència, per sota el nivell central estatal, de dos o tres nivells de govern clarament interdependents, però –almenys en algunes àrees competencials– formalment autònoms. L'estructura territorial de Dinamarca, Hongria, Irlanda, els Països Baixos, Suècia i Grècia (a partir del 2010), es recolza, per exemple, sobre dos únics nivells de govern subestatal, sent el municipi l'únic nivell de govern local. França, Alemanya, Itàlia, Polònia, Espanya i el Regne Unit, en canvi, figuren entre els països que presenten tres nivells caracteritzats, gairebé sempre, per la presència del municipi com a unitat bàsica de govern local, de les regions, i d'un nivell intermedi de govern entre aquests dos. Finalment, cal assenyalar que existeixen Estats –com les tres repúbliques bàltiques, Eslovènia i Bulgària– que contempen únicament el municipi com a nivell de govern que acompanya l'Estat central en la configuració territorial administrativa del país.

Tradicionalment, dins les ciències socials els estudis comparatius sobre descentralització i política territorial han centrat l'atenció sobre municipis i regions com a principals unitats d'observació. D'una banda, la literatura especialitzada s'ha centrat gairebé sempre en l'anàlisi del món local (Hesse i Sharpe, 1991; Sellers i Lindstrom, 2007; Mouritzen i Svara, 2002, Wollman, 2004, 2008, 2010, 2012; Goldsmith, 1993, 2000). De l'altra, gran part de l'èmfasi descentralitzador s'ha dirigit cap a les regions com a mesonivell capaç de "desafiar" el paper dels Estats nacionals en el context multinivell de la presa de decisions europea (Jeffery, 1997, 2000, 2007; Leonardi, 1993; Keating,

² El terme província és utilitzat aquí amb finalitats exclusivament comparatives. En els Estats membres de la UE, el nivell de govern local intermedi es defineix de manera diferent segons el context nacional (província, *Landkreise*, *powiat*, *county*, *district*, etc.). En absència d'una definició comunament acceptada, tant en anglès com en català, trobem diferents traduccions que es refereixen al nivell provincial: comtat (*county*), districte (*district*) o província (*province*).

³ De fet, la mateixa classificació NUTS –la finalitat de la qual és bàsicament estadística no és de gran ajuda, atès que, a vegades, no hi ha una correspondència directa entre, per exemple, el nivell NUTS 3 i els ens locals intermedis. En el cas de Polònia, els *powiats* estan classificats com a LAU 1 quan, d'acord amb el marc legal polonès, representen el segon nivell de poder local.

⁴ Per una revisió actualitzada del concepte, Featherstone, K. and Radaelli, 2003; Radaelli, C. and Exadaktylos, T., 2010.

1988, 1998). Dins dels estudis sobre la integració europea, cal mencionar les contribucions més recents de la literatura sobre governança multinivell⁵ que evoquen un escenari de presa de decisions obert, integrat verticalment i horitzontal, en el qual participen diversos actors, tant públics com privats. Aquest hipotètic estat de la qüestió vindria a significar una ruptura amb les formes més tradicionals de *command-and-control* de l'Estat nació. D'aquí la novetat. En efecte, la rellevància i l'originalitat del concepte resideix pròpiament en aquest últim aspecte, ja que postularia la governança multinivell⁶ com a una nova forma de "fer política" (*politics*) i de "fer les polítiques públiques".

Vistes les premisses, l'estudi dels ens locals intermedis és, en bona mesura, una àrea disciplinària encara per descobrir, per a la qual es requereixen unes eines analítiques específiques encara per construir⁷. Aquí, les distincions tradicionals entre el model napoleònic, el model anglosaxó i el model nord-europeu (Hesse i Sharpe, 1991), aplicables al nivell local, no es corresponen a la varietat d'experiències supramunicipals que trobem en els Estats membres de la UE. Més recentment, l'estudi de Bertrana i Heinelt (2011) representa una ambiciosa anàlisi comparativa sobre el rol dels ens locals intermedis en 14 països del continent europeu. Recolzant-se en un treball precedent de Sellers i Lidstrom (2007) i ampliant-lo, Bertrana i Heinelt proposen la comparació d'una sèrie de variables de caràcter institucional, polític i econòmic que permeten definir el paper i la fortalesa dels ens locals intermedis respecte als nivells superiors de governs i als municipis. De la combinació d'aquestes característiques sorgeixen models d'ens locals intermedis diferents que podríem ordenar al llarg d'una hipotètica línia recta capaç de mesurar la fortalesa institucional i el pes relatiu de cada ens respecte dels altres nivells de govern.

En un extrem trobaríem un ens local intermedi polític i institucionalment dèbil, tant davant el nivell regional i estatal com davant el local; un ens local dotat d'escàs poder fiscal, que depengui de les transferències estatals i amb potestats i funcions no definides de forma clara i, per tant, subjectes a les contingències del joc polític nacional. En l'altre extrem, en canvi, estaríem davant d'un nivell de govern amb una forta legitimitat democràtica, ja que és elegit directament per la ciutadania; dotat d'unes (poques) competències (però) clarament i constitucionalment definides que li confereixen un cert grau d'autonomia respecte a les possibles interferències, tant del nivell central i regional com del nivell local.

⁵ Per a les contribucions originàries, veure: Marks 1996; Hooghe and Marks 1996 i 2001. Per a la reconstrucció històrica i conceptual del terme, veure la recent publicació de Simona Piattoni (2010). Finalment, per a una reconstrucció del debat en castellà, veure Morata (2004).

⁶ El terme segueix, a més, adquirint suport institucional, com prova la publicació el 2009 del Llibre Blanc de la governança multinivell del Comitè de les Regions (2009/C 211/01).

⁷ Per algunes anàlisis a nivell de Estat membre, veure: Baccetti, C. 2010; Back, H. 2007; Bosch Roca, N. i Espasa Queralt, M. 2008; Gracia Retortillo, R. 2010; Hubert, H. and Bjorn, E. 2008; Retortillo, R.G. 2010.

LA PARTICIPACIÓ DELS ENS LOCALS EN LA PRESA DE DECISIONS A LA UNIÓ EUROPEA

El Tractat de Lisboa i les novetats pel món local

Gràcies a les principals novetats introduïdes pel Tractat de Lisboa, existeix ara un nou marc comunitari que formula una invitació explícita als Estats membres per tal que apropin tant com puguin el centre de decisió de les polítiques comunitàries als ciutadans i als ens territorials que els són més propers. Les principals novetats afecten tres dimensions fonamentals: les polítiques públiques europees, el model territorial europeu i la legitimitat democràtic d'aquest últim.

Amb respecte al primer punt, l'Article 3 del Tractat de Lisboa declara que la UE incorporarà la dimensió territorial de manera transversal a totes les polítiques comunitàries. Així que, per tal de garantir l'eficàcia de les intervencions en àrees tan importants com el transport, l'energia, l'agricultura, el medi ambient, la cultura i el desenvolupament econòmic, les iniciatives dissenyades a Brussel·les hauran de tenir en consideració, necessàriament, l'impacte territorial. En segon lloc, el tractat incorpora el reconeixement de la dimensió regional i local com a part integrant de la complexa arquitectura institucional de la Unió Europea. L'Article 4 disposa que "la Unió respectarà la igualtat dels Estats membres davant els tractats, com també les seves identitats nacionals, inherents a les estructures polítiques i constitucionals fonamentals de cadascun d'ells, també pel que es refereix a l'autonomia local i regional". Finalment, les disposicions que han despertat més interès han estat aquelles que s'inclouen en el *Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat*. Aquest protocol disposa que els projectes d'actes legislatius tindran en compte la necessitat de qualsevol càrrega, tant financera com administrativa, que recaigui sobre la Unió, els governs nacionals, les autoritats regionals o locals, els agents econòmics o els ciutadans i que s'intentarà que aquesta sigui el més reduïda possible i proporcional al objectius que es volen assolir (Art. 5). Al mateix temps, el propi protocol introdueix un mecanisme que dóna la possibilitat als parlaments regionals amb poders legislatius d'associar-se al procediment d'alerta ràpida (Art. 6).

Malgrat tots aquests avenços, la dimensió local de les polítiques comunitàries segueix sent dèbil i deficitària. En primer lloc, pel que fa a l'aplicació de la normativa europea, el Tractat no ha modificat en res el principi de la responsabilitat exclusiva de les Estats membres en cas de violació del dret comunitari. En segon lloc, el *Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat* no introdueix la possibilitat que les autoritats regionals i locals puguin recórrer directament al Tribunal de Justícia de la UE, equiparant –*de facto*– els ens subestats amb les persones físiques i jurídiques a l'hora d'interposar un recurs. En aquest àmbit, l'únic pas endavant previst pel tractat és la introducció de la possibilitat que el Comitè de les Regions pugui recórrer al Tribunal de Justícia de la UE per a la tutela de l'aplicació del principi de subsidiarietat.

Si és veritat que a partir de la lectura conjunta de les disposicions del Tractat de

Lisboa el Comitè de les Regions surt enfortit, tanmateix, des del món local sorgeixen veus crítiques al seu funcionament com a espai únic i exclusiu de la defensa dels interessos territorials. Sense ànim de ser exhaustius, hi ha dos punts clau que mereixen una certa atenció. En primer lloc, cal esmentar la necessitat de modificar la representativitat i la composició del Comitè, tot distingint entre les diverses tipologies d'ens subestats presents als Estats membres de la UE. En segon lloc, el món local insisteix en la necessitat d'incrementar les competències i els poders del Comitè per tal d'assegurar una participació cada vegada més efectiva en la construcció europea.

Respecte de la primera crítica, el Tractat no preveu una regla específica sobre les delegacions nacionals en el si del Comitè de les Regions, la composició del qual s'estableix de manera independent per part de cadascun dels Estats membres. El component regional generalment preval sobre el component local a les delegacions dels Estats federals o integralment regionalitzats⁸ (Bèlgica, Alemanya, Àustria, Espanya, Itàlia, França, Polònia, República Txeca, Regne Unit i Eslovàquia). En el cas dels Estats no regionalitzats, o parcialment regionalitzats, per contra, les respectives delegacions nacionals al si del Comitè compten amb més representants dels ens locals. En els casos de Bulgària, Estònia, Grècia, Xipre, Letònia, Luxemburg, Malta, Romania i Eslovènia, les delegacions nacionals estan integrades exclusivament per representants d'ens locals (de primer nivell i nivell intermedi).

En relació als poders consultius atribuïts al Comitè, és possible diferenciar entre els casos de consulta obligatòria i els de consulta facultativa. En les consultes obligatòries, el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió han de demanar el dictamen del Comitè quan es tracten determinades matèries establertes en els Tractats. Pel que fa a les consultes facultatives, el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió poden sol·licitar un dictamen del Comitè en aquells casos en què es consideri oportú. En ambdós casos, però, la gran limitació consisteix en el caràcter merament consultiu dels dictàmens elaborats per part del Comitè.

La participació dels actors locals a les polítiques europees

Malgrat els avenços obtinguts al llarg d'aquestes dues dècades, la presència i la influència dels ens locals a l'escenari europeu continuen sent dèbils. En la praxis comunitària, una manera habitual de classificar els canals de participació dels ens locals és dividir-los en canals formals (o oficials) i canals informals (extraoficials) (Rossi, 2011a). Anteriorment a la publicació del Llibre Blanc de 2001 de la Comissió, els últims han representat l'única manera per poder influir en les instàncies europees.

El canals formals són les iniciatives impulsades per les mateixes institucions comunitàries i es poden dividir en directes e indirectes. La intervenció en les consultes

⁸ En aquest sentit, l'excepció la representa la delegació polonesa, en què el número de representants d'ens de primer nivell supera el dels representants regionals (11 representants d'ens locals de primer nivell davant els 10 exponents d'entitats regionals) (Rossi, 2011: 72).

públiques convocades per la Comissió i la participació de representants del món local en els grups d'experts i comitès consultius son dos exemples de canals formals directes⁹. El diàleg estructurat¹⁰ representa, en canvi, un modelo de participació formal indirecta. A partir del 2003 –amb la Comunicació sobre el “*Diàleg amb les associacions de col·lectivitats territorials sobre l’elaboració de les polítiques de la Unió Europea*”– la Comissió va voler enfortir l’espai de diàleg amb les associacions nacionals i europees d’ens territorials, qüestió que ja havia estat prevista al Llibre Blanc de 2001. En una UE amb desenes de milers d’entitats locals, les associacions nacionals d’ens locals representen –en un clar esforç de reduir els inconvenients de l’acció col·lectiva– un filtre a través del qual es garanteix l’efectivitat del mateix instrument de diàleg. Les xarxes formades per les associacions poden representar instruments efectius a través dels quals les entitats territorials poder fer arribar la seva veu durant el procés de presa de decisions. Actualment, enmig d’aquest univers es poden trobar associacions que incorporen la representació d’interessos d’un sol nivell de govern de manera exclusiva (Reglegi, per eixample). Al mateix temps, l’objectiu de les associacions pot incloure interessos més generals o, al contrari, centrar-se específicament en un sector (ICLEI *Local Government for Sustainability* ^{per eixample}).

La sensació és que, tot i el suport formal per part de la Comissió i el Comitè de les Regions, molts ens territorials troben més efectius els canals informals que els formals, entenent els primers com tot tipus d’instruments a través dels quals els òrgans locals poden defensar els seus interessos davant de les institucions comunitàries. Clarament, l’univers del *lobbying* és complex sent avui dia una activitat professional que requereix inversió de temps i de recursos. És amb l’adopció de l’Acta Única Europea, l’any 1986 que la presència dels grups d’interès en l’escenari europeu adquireix una dimensió rellevant. Les principals modalitats de *lobby* poden consistir en la manifestació de la posició oficial d’ens local gairebé sempre a través d’un *policy paper* (o document de posicionament), una contribució als informes del Comitè de les Regions o mitjançant la participació en un dels nombrosos actes o conferències que s’organitzen a Brussel·les (els *Open Days* celebrats cada any des de 2002 en són només un exemple).

Un altre mètode molt utilitzat és el d’intentar influir a través de contactes bilaterals,

⁹ Les consultes públiques serveixen a la Comissió quan, per exemple, una política o una proposta legislativa es troba en fase preliminar i/o quan té la necessitat de revisar una legislació existent. Els grups d’experts i els comitès consultius són, en canvi, modalitats de consulta que preveuen la inclusió d’un gran nombre de representants de les administracions estatals, regionals i locals, i dels grups d’interès. Els comitès, per exemple, estan integrats per funcionaris públics especialistes en els diferents sectors que no actuen –en cap cas– com a representants de l’Estat, sinó com a assessors de la Comissió en qualitat d’experts. En relació als grups d’experts, avui dia hi ha més de 500 grups comptabilitzats, alguns dels quals exerceixen una gran influència sobre la Comissió.

¹⁰ Els principals objectius del diàleg estructurat són dos: d’una banda, es vol oferir als ens subestats la possibilitat d’expressar el seu punt de vista sobre les polítiques europees, abans que sigui formalitzada qualsevol decisió per part de les institucions comunitàries; i de l’altra, s’intenta fomentar el coneixement dels ciutadans sobre polítiques europees. Una condició necessària per a la participació en diàleg estructurat és que les associacions d’ens territorials siguin reconegudes pel Comitè de les Regions. Per aquesta raó, la participació es defineix com a indirecta.

sovint fruit de la pròpia xarxa de contactes personals, amb els representants de les diferents institucions. És el cas, per exemple, dels eurodiputats, que són precisament els legisladors comunitaris. En tot cas, molts experts del món local destaquen que els instruments de participació informal tenen una enorme rellevància. A diferència dels mitjans de participació formal, els instruments informals permeten a les administracions territorials desenvolupar un paper actiu al llarg de tot el procés legislatiu. Per aquesta raó, una acció de *lobby* ben planificada permet a vegades aconseguir resultats que no serien possibles utilitzant només instruments formals (Rossi, 2011: 39). Finalment, l'altre fenomen rellevant que es mereix una menció ha sigut l'establiment de les delegacions (o oficines de representació) d'autoritats territorials a la capital comunitària. Sobre el fenomen de les delegacions dels ens subestats a Brussel·les, ja se n'ha parlat molt des de diferents perspectives (Castella Andreu, 2008; Huysseune, 2005; Marks et al., 2002; Badiello, 2004; Keating, 1998, Jeffery, 1997). Des dels arguments de la para diplomàcia (o post diplomàcia o diplomàcia municipal) fins als postulats del nou regionalisme sobre una Europa *de* les Regions (i no *amb* les regions), tots ells reconeixen que es tracta d'un clar fenomen d'uropeïtzació. Sense la UE, dit d'una altra manera, hagués estat molt difícil una tal mobilització de les autoritats (que fins aleshores era prerrogativa exclusiva dels Estats nacionals).

Les delegacions són oficines que juguen un paper fonamental a favor de la participació de les col·lectivitats territorials en les polítiques comunitàries. Sorgides inicialment com a antenes territorials per a la captació de fons europeus, les seves funcions són avui dia més complexes i poden incloure la representació en els grups informals tant del Consell com de la Comissió, la coordinació i seguiment dels principals afers europeus i la formació del personal polític i administratiu dels respectius territoris. Aquest rol avui pren més rellevància a causa de la intensificació de les relacions horitzontals entre les oficines de diversos països i ens i també de l'experiència adquirida al llarg dels anys per part d'un personal generalment molt qualificat. A més a més, la majoria de les oficines regionals i locals mantenen relacions diàries amb el personal tècnic i els funcionaris, tant del Comitè de les Regions com de la Comissió.

ELS CASOS SELECCIONATS¹¹

Per seleccionar els casos d'estudi hem utilitzat un conjunt de criteris diferents. En primer lloc, els casos inclouen grans ciutats amb més d'un milió d'habitants (excepte Lodz). El segon criteri, en canvi, ha privilegiat la diversitat de la dimensió nacional. S'han inclòs Estats membres que van adherir-se a la UE en diferents moments. La mostra

¹¹ Amb l'objectiu de facilitar la lectura del document ens referirem als casos d'estudi utilitzant, per brevetat, el nom de la ciutat. Per tant, la Diputació de Barcelona (Espanya) serà Barcelona, el *Landkreise* de Hannover (Alemanya) serà Hannover, el *powiat* de Łódź (Polònia) serà Łódź, la província de Roma (Itàlia) serà Roma i el *lan* d'Estocolm (Suècia) serà Estocolm.

inclou: dos Estats membres fundadors (Alemanya i Itàlia, 1957), un país “de la cohesió” (Espanya, 1986), un país escandinau que es va unir a la UE el 1995 i, finalment, Polònia, com a país representatiu de l'ampliació de 2004. Aquest darrer aspecte permet controlar l'impacte diferencial del temps en el procés d'uropeïtzació (Radaelli 2003) en els cinc casos seleccionats.

Finalment, amb l'objectiu de incrementar la variació, a la mostra escollida hem volgut incloure un cas per cadascú dels quatre models de ens locals intermedis recolzats per Bertrana and Heinelt (2011). De aquesta manera, els *landsting* suecs constitueixen organitzacions amb una forta autonomia político-administrativa en l'exercici de les (limitades) competències assignades i funcions assumides (bàsicament, al sector sanitari i a la planificació territorial). Els *landkreise* alemanys representen el tradicional cas d'organització dual en què l'ens intermedi local és alhora una entitat d'autogovern i una unitat descentralitzada de l'Estat central. En tercer lloc, les *provincie* italianes i les diputacions espanyoles s'emmarquen dins un model definit com *municipalised second tier*, amb domini dels ajuntaments sobre el nivell local intermedi. En aquest grup –al que també hi pertanyen els ens supramunicipals de França i Grècia– l'ens intermedi és pressionat bàsicament per dues forces de signe contrari. D'una banda, existeix un nivell regional políticament i financerament fort que limita i estreny, *de facto*, l'amplitud d'acció de l'ens intermedi. De l'altra, els ens intermedis s'enfronten a governs locals històricament poderosos i arrelats al context cultural del país com a portadors dels valors de la democràcia local. Finalment, els *powiats* de Polònia representen un interessant exemple en què s'evidencia les pressions del procés d'integració europea (i la voluntat de jugar un paper clau en l'assignació dels fons estructurals). Les províncies poloneses tenen importants semblances amb el model meridional (Espanya, França, Itàlia), malgrat que el seu grau de dependència envers el nivell de govern superior (el regional) és encara acusat.

Taula 1 – Principals Indicadors territorials

	Població total	Superfície (km²)	Densitat Població (hab./km²)	Nivells de govern inferior(municipis)	PIB per capita (mil d'€ per any)
Regió de Hannover	1.419.106*	2.290	325	21	29.019
Província de Roma	4.110.035	5.285	784	121	27.656
Comtat de Łódz	747.152	293	2.560	6 + Lodz (ciutat-comtat)	9.570
Província de Barcelona	5.345.603	7.728	712	311	20.925
Comtat d'Estocolm	1.981.263	6.519	318	26	44.984

Font: elaboració pròpia, dades financers (2008)

Taula 2 – Aspectes polítics amb relació a l'autoritat local intermèdia

	Nivell de govern de què depenen	Òrgan col·legiat	Elecció del Consell	Despesa del segon nivell de govern local en relació amb la despesa pública	Recaptació local d'impostos en relació amb els ingressos totals del segon nivell de govern
Alemanya	Länder	Consell del Kreise	Elecció directa	4.2	40.8
Espanya	Govern central	Consell Provincial	Elecció indirecta	1.3	2.4
Itàlia	Govern central	Consell Provincial	Elecció directa amb sufragi universal	1.7	36.5
Suècia	Govern central	Consell del Comtat	Elecció directa	13.5	69.7
Polònia	Govern central	Consell del powiat (rada powiatu)	Elecció directa	3.3	0

Font: elaboració pròpia; dades de despeses i recaptació (Bertrana i Heinelt, 2011)

ELS RESULTATS DE LA INVESTIGACIÓ

L'estructura organitzativa: una visió general

La Diputació de Barcelona, amb origen l'any 1836, és la institució local més antiga, seguida de la *Provincia* di Roma, que data del 1871. Més recents són el *Stockholm Län*, que es constitueix com a tal el 1971, el *Powiat* de Łódź i el *Landkreis* de Hannover que daten respectivament del 1990 i 2001. De totes maneres, en aquests tres casos, el nivell provincial existeix amb anterioritat i la data indicada coincideix sovint amb alguna reforma de l'estructura administrativa territorial del país en qüestió. En aquest sentit és important remarcar el cas de Hannover, establert per la llei estatal del Lander de Baixa Saxònia com un comtat de 21 municipis, que des del 2001 han constituït un cos polític i administratiu comú, els membres del qual són elegits directament pels ciutadans. En l'actualitat hi ha un parlament regional escollit per sufragi directe amb un president elegit directament que representa políticament la regió metropolitana.

Taula 3 – L'estructura organitzativa

	BARCELONA	HANNOVER	ROMA	STOCKHOLM	LODZ
Any d'establiment	1836	2001	1871	1971	1990
Nombre total d'empleats	4300-4500	2400	3000	45.000	2000
Té la vostra organització un departament o divisió especialitzada en política europea?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Quanta gent treballa específicament en política europea?	22	10	28	4	68
Com la seva principal activitat	12	4	8	3	18
Com una de les seves activitats	10	6	20	1	50
Té la vostra delegació una base/oficina/delegació a Brussel·les?	Sí	No	No	Sí	Sí
Si la resposta és sí, a quin any fou creada?	1998			1985	2004

En termes de recursos humans, amb l'excepció d'Estocolm, el nombre de treballadors a cada administració local intermèdia oscil·la entre un mínim de 2.000 i un màxim de 4.300-4.500 persones.. La quantitat de treballadors suecs destaca per sobre la resta. Trobem l'explicació en el fet que a Suècia els ens locals sobrepassen amb diferència el nombre mitjà d'habitants respecte a la resta d'Estats membres; i en el fet que els ens locals intermedis gestionen els hospitals i els altres centres sanitaris, els quals compten amb un alt contingent de personal. A diferència de la majoria dels comtats suecs, el comtat de Estocolm s'ocupa també a més a més de la planificació del transport a llarg termini, el desenvolupament regional i el medi ambient

Cal destacar que els cinc casos presenten una unitat administrativa especialitzada en assumptes europeus; un element aquest últim que podria ser interpretat com a sinònim d'uropeïtzació. El personal administratiu que, en aquestes unitats, s'ocupa dels assumptes europeus varia bastant des d'un mínim de 4 persones en el cas d'Estocolm a un màxim de 68 en el cas de Łódź. Una possible interpretació de tal diferència pot estar vinculada al paper que els fons estructurals juguen en el cas polonès. Excepte el cas del *powiat* de Łódź, la Diputació de Barcelona i la província de Roma són les dues institucions amb el nombre més elevat de personal tècnic que es dedica als assumptes europeus amb 10 i 30 unitats, respectivament.

Les delegacions a Brussel·les

Dels cinc ens locals intermedis analitzats, tres (Barcelona, Estocolm i Łódź) mantenen una delegació a Brussel·les. Roma i Hannover, en canvi, no hi tenen una oficina de representació, i per tal de garantir la seva presència a la capital belga prefereixen recolzar-se en les delegacions de les respectives associacions nacionals dels ens locals intermedis.

Les característiques de les tres delegacions difereixen en molts aspectes. L'Oficina de la Diputació de Barcelona a Brussel·les data del 1998 i fou creada amb la finalitat d'assessorar a les 311 corporacions locals de la província de Barcelona i apropar la Unió Europea a l'àmbit local. En aquest sentit, la seva presència permet als ajuntaments més petits de Catalunya obtenir una representació, tot i que indirecta, en el centre neuràlgic de la presa de decisió comunitària. L'activitat de l'oficina se centra principalment en el seguiment de les polítiques europees, el posicionament sobre legislació comunitària que té incidència en els ens locals i el suport tècnic en la realització de projectes europeus en les diferents àrees que poder ser d'interès per a les corporacions locals.

L'oficina a Brussel·les de la Regió d'Estocolm¹², en canvi, representa una plataforma més àmplia que intenta aglutinar els interessos europeus de diversos actors territorials suecs. Els seus tres membres principals són la ciutat d'Estocolm, el comtat d'Estocolm –mitjançant el Consell provincial– i l'Associació de les autoritats locals de la província d'Estocolm. A ells cal afegir-hi cinc membres més; els que formen la Regió d'Estocolm-Malar: *Uppsala Regional Council*, *Västmanland Association of Local Authorities and County Council (VKL)*, *Sörmland Regional Council*, *Region Gotland*, i el *Council for the Mälars Region*. La peculiaritat de ser una oficina que representa els interessos 'regionals' d'un conjunt ampli d'ens locals (la ciutat d'Estocolm, la Província d'Estocolm i els altres consells provincials) és alhora un factor de fortalesa i de debilitat. D'una banda permet una visió de conjunt i una perspectiva més integrada; per l'altra banda, la presència de diferents 'clients' fa més complexa la coordinació de les activitats en matèria europea de cada un dels *stakeholder*, i no sempre la cooperació és tant fluida com hom espera. El clar lideratge de la ciutat d'Estocolm, de tota manera, sembla pal·liar aquest últim aspecte¹³.

En el cas de Polònia, l'oficina de representació de la regió de Łódź (*Łódź Voivodship*) a Brussel·les fou creada l'any 2003 amb un acord de cooperació entre la ciutat de Łódź i el *Marshall's Office* de la Regió de Łódź. La idea va ser la de mantenir una doble representació (regional i municipal) amb la creació d'una única organització

¹² Creada oficialment el gener de 2011, l'actual estructura és el resultat d'una reorganització d'una organització pública precedent que va estar activa a Estocolm, Brussel·les, Varsòvia i Sant Petersburg entre els anys 2000 i 2010.

¹³ De fet, la iniciativa de cooperar en assumptes de la UE i establir una oficina a Brussel·les es va dur a terme l'any 1996 per l'Ajuntament d'Estocolm amb l'objectiu de coordinar i promoure a escala regional els interessos comuns dels seus membres en assumptes referents a la UE.

responsable en temes europeus. A nivell regional, l'oficina té com a missió la representació institucional de la Regió de Łódź davant les institucions comunitàries, a part de promoure la imatge de la regió a nivell comunitari. Al mateix temps, la ciutat de Łódź té garantida la representació dels interessos més propis del context urbà a través de les possibilitats de participar en les nombroses xarxes de ciutats europees. En aquest cas es fa evident que el pes de decisió i polític de les iniciatives en matèria europea recau tant en la regió com en l'ens local més poderós (la ciutat de Łódź), i poca capacitat d'influència per part de l'ens local intermedi (el *powiat*).

Quan hem demanat als entrevistats de mencionar les tres principals activitats desenvolupades per les seves respectives oficines, les respostes han revelat que, no obstant les diferents missions i composicions, la defensa dels interessos locals i la recerca de socis per al treball en xarxa o per a la captació de fons europeus figuren entre les activitats més rellevants. Pel que fa a les principals diferències, observem que la Diputació de Barcelona o l'*Stockholm Län* prioritzen incidir en l'agenda europea, defensar els interessos locals o crear una xarxa de socis amb altres oficines regionals. Polònia, en canvi, sembla més encaminada a la recerca de fons europeus.

Taula 4 – Iniciatives i dificultats

	Barcelona	Estocolm	Lódz
<i>Les tres majors iniciatives a que la delegació dóna suport</i>			
1	Defensar els interessos locals al nivell de la UE; Informar i seguir els temes europeus que tinguin impacte local	Defensar els interessos regionals al nivell de la UE	Seguiment de les polítiques europees, incloent la política de cohesió; recolzar projectes dels fons europeus que són sol·licitats per les autoritats de Lodz.
2	Influenciar l'agenda europea; mantenir relacions amb les oficines regionals i les xarxes a Brussel·les	processar i difondre la informació europea rellevant per la <i>Stockholm Region</i>	Donar suport a la feina del l'alcalde de la ciutat al Comitè de les Regions
3	Mantenir relacions amb les oficines regionals i les xarxes a Brussel·les	Recerca de socis	Recolzar les iniciatives pel futur desenvolupament de les ciutats i regions de la UE; fons de finançament i altres fons de la UE
<i>Les tres majors dificultats que la vostra delegació troba en aquesta iniciatives</i>			
1	Manca de recursos	Escàs coneixement de les condicions regionals/locals.	És més complicat representar els interessos de les autoritats locals des de la perspectiva de la ciutat que des del punt de vista de la regió

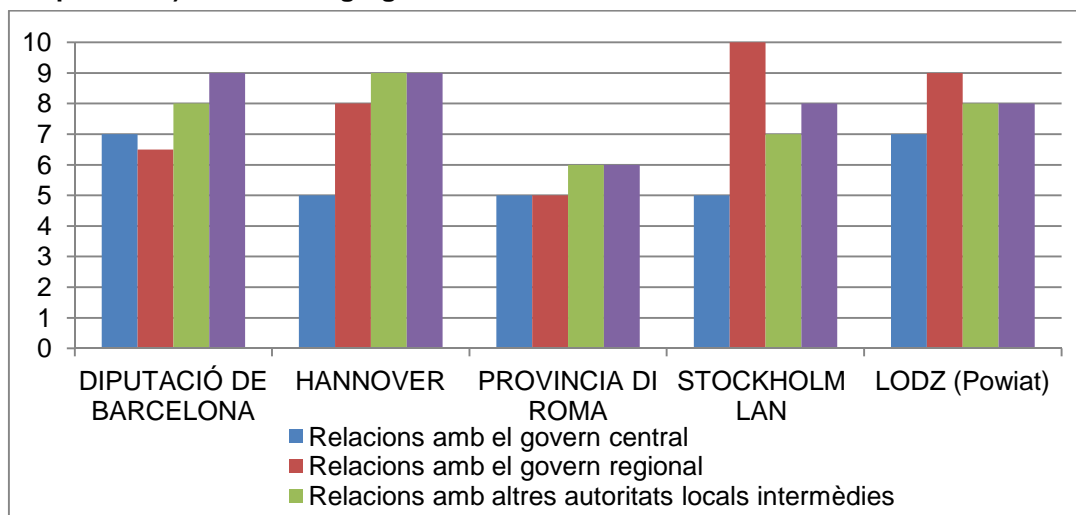
2	Manca de reconeixement oficial Manca d'una perspectiva local genuïna des de la perspectiva de la UE	Tasca/missió poc clara dels clients	Competitivitat entre les oficines regionals
3	Manca d'una cultura europea genuïna		Costos relativament alts per mantenir l'oficina basada a Brussel·les

Tant Barcelona com Polònia subratllen la manca de sensibilitat local per part de les institucions europees –tot i que, segons la DIBA, aquesta mancança de cultura europea també es reflecteix en l'àmbit local–, fet que dificulta la feina de les delegacions. Ambdues delegacions ressalten la manca de recursos i el cost que suposa tenir una seu a Brussel·les.

Els ens locals intermedis en la presa de decisions a nivell nacional

En els cinc casos considerats, els ens locals intermedis operen en un context multinivell en què les característiques de les relacions amb els altres nivells de govern són fonamentals per a l'eficàcia de les intervencions. Aquí, el punt clau és avaluar si la naturalesa de les relacions entre els diferents nivells de govern tendeixen a ser cooperatives o, per contra, conflictives. A la pregunta de com els ens considerats avaluen les relacions amb els altres nivell de govern, veiem clarament com les relacions amb el Govern central són, amb diferència, les més conflictives arribant a un valor mitjà de 5,8 sobre 10. Curiosament, sembla que el grau de descentralització no representa una variable determinant, vist que tant Hannover a Alemanya (federal) com Estocolm a Suècia (centralitzat) puntuen amb un 5 les seves relacions.

Figura 1. En general, com avaluaríeu les relacions entre la vostra institució i els altres nivells de govern? (0 = bàsicament relacions conflictives; 10 = relacions totalment cooperatives) Valors desagregats



Com esperàvem, les relacions amb els ens locals són les més valorades en termes absoluts, tot i que en el cas de la Província de Roma, la seva valoració es queda a només 6 punts. Cal remarcar aquí que, en tots els casos, les valoracions que fa la Província de Roma són força més negatives que les que fan els altres ens intermedis.

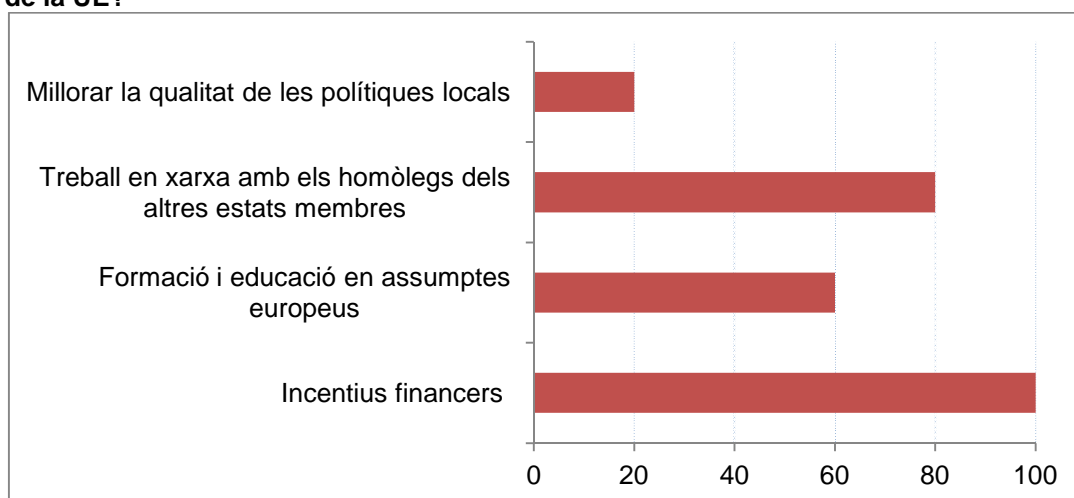
Un altre aspecte que hem considerat han sigut els canals formals mitjançant els quals els ens locals intermedis cooperen amb l'Estat central i/o amb el nivell regional de govern. Les respostes en tres casos sobre cinc han fet referència als organismes institucionals que els marcs jurídics nacionals posen a disposició dels ens locals intermedis. Quan hem demanat valorar aquestes relacions, els entrevistats han manifestat cert malestar respecte a l'eficàcia dels canals formals afirmant que, a vegades, els canals bilaterals són més efectius. Entre aquesta última categoria recauen els contactes directes amb els membres del *Landtag* i el *Bundestag* i els ministeris federals nacionals per al cas alemany i els contactes amb els polítics nacionals, més en general. En el cas de Łódź, per exemple, queda palès que hi ha menys canals formals dels que podríem demanar. En els casos de Barcelona, Hannover i Roma, cal esmentar el paper decisiu de les associacions nacionals d'ens locals intermedis que constitueixen formalment el pont institucional amb el Govern central en el procés de presa de decisió nacional. Clarament, la capacitat d'influència dels ens locals intermedis queda vinculada al funcionament de les conferències (o reunions) intergovernamentals previstes en l'ordenament jurídic de cada Estat (quan aquestes existeixen).

El impacte de la UE sobre el ens locals intermedis

Tot i reconèixer un impacte rellevant de la UE sobre els ens locals intermedis, la

implicació formal d'aquests últims en *el policy-making* europeu és en general força fluixa. Observant les respostes, no sembla que les institucions tinguin un grau d'implicació formal gaire actiu. Łódź és aquí l'únic que es desmarca de la resta i que afirma que l'ens local intermedi té una participació rellevant en el *policy-making* europeu, ja sigui a través de la participació directa, o indirecta (a través del seu Govern central). Tant Roma com Barcelona, per exemple, admeten que el seu nivell de participació és limitat ja que no tenen cap accés directe a les institucions europees.

Figura 2. Quines són les principals raons per a la participació a les polítiques de la UE?



Sobre les motivacions que guien els ens locals intermedis a participar en les polítiques europees, els entrevistats semblen confirmar el que ja se sap, en el sentit que, una vegada més, els incentius financers representen un estímul fonamental a l'hora de justificar els esforços i les inversions en temes europeus. És rellevant remarcar que tots els casos reconeixen també la importància del treball en xarxa i l'oportunitat i l'important valor que suposa el fet d'entrar en contacte amb els seus homòlegs d'altres països.

Respecte a les principals dificultats trobades en la presa de decisió europea, la gamma és bastant àmplia tot i que prevalen dos tipus de queixes. En primer lloc, la manca de reconeixement oficial dels ens intermedis o de consideració per part de les institucions europees. En segon lloc, els ens locals intermedis són plenament conscients de les dificultats de "traslladar" el missatge comunitari als propis territoris de referència. Al costat d'aquestes dues dificultats, trobem aquí altres elements problemàtics com: l'excés d'informació i la seva fragmentació, la presència de nombrosos actors, cadascun d'ells portador d'interessos legítims però a vegades contradictoris, i les dificultats pròpies de la burocràcia comunitària.

En relació al grau de satisfacció mostrat pels ens locals intermedis, cal assenyalar que cap dels nostres casos es pot definir completament com a satisfactori, i tots remarquen certes dificultats en el moment de participar plenament en el procés de presa de decisió comunitari. No obstant això, tres dels cinc casos entrevistats es declaren

parcialment satisfets per l'esforç que cadascuna de les institucions dedica a la implicació en les polítiques europees. Tant Roma com Estocolm, en canvi, expressen clarament la seva insatisfacció en relació a la seva implicació en les polítiques europees. En ambdós casos, les crítiques assenyalen que comporta temps i esforç transferir la idea que Brussel·les és rellevant pel nivell local; al mateix temps que les institucions de la UE –a vegades dominades pels Governos centrals dels Estats membres– no estan sempre disposades a adoptar una perspectiva local.

Finalment, cal recordar que la UE ha representat en molts casos un important estímul extern per introduir reformes i canvis a nivell domèstic. Com alerta bona part de la literatura sobre europeïtzació, les pressions comunitàries han posat els Governos nacionals i subnacionals davant nous desafiaments i noves demandes. En el cas dels ens locals intermedis seleccionats, observem que, a banda de les ajudes financeres, la UE ha contribuït a enfortir una visió més integrada o multinivell de la presa de decisió, tant enfortint el treball en xarxa com garantint l'obertura a nous actors. No només la UE hauria permès l'intercanvi de bones pràctiques i d'experiències, sinó també un increment en la qualitat de les polítiques públiques locals.

Taula 5. Quins són els tres canvis més importants que han afectat la vostra institució com a resultat del procés d'integració europea?

	BARCELONA	HANNOVER	ROMA	STOCKHOLM	LODZ
1	L'impacte de la legislació de la UE en les activitats executades	La influència directa en la legislació europea	El focus del <i>policy-making</i> en certes àrees específiques	n. c.	Els nous estàndards i millor qualitat
2	Les noves demandes i els nous serveis (la UE com a motor del canvi)	El treball en xarxa amb altres socis europeus	La disponibilitat de finançament per a propostes específiques	n. c.	Les noves inversions (infraestructura, actius socials)
3	L'enfortiment d'una visió més integral del desenvolupament local; El <i>partnership</i> i les accions col·lectives conjuntes; Els pactes territorials, planificació	Les oportunitats de finançament europeu	Les experiències i bones pràctiques amb altres administracions locals ha augmentat en matèries d'interès comú; L'aprenentatge de noves solucions per a problemes comuns	n. c.	La creativitat i innovació (cooperació PIMes amb universitats); La cooperació internacional més àmplia

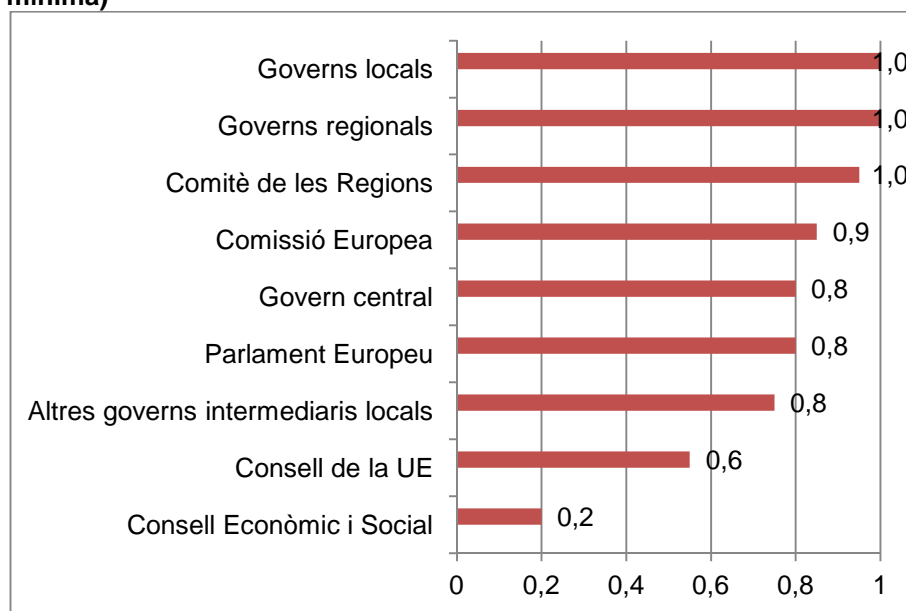
La integració a la Unió Europea sembla que ha beneficiat els governs locals intermedis. D'una banda, ha proporcionat noves oportunitats de finançament, que han permès als governs locals centrar-se en àrees que potser fins al moment no s'havien considerat. Els diners de la UE han servit per generar noves demandes i nous serveis i han estat en definitiva un motor per al canvi. D'altra banda, el procés d'integració europea ha facilitat de manera evident la cooperació internacional i el treball en xarxa entre els socis europeus i ha suposat un augment dels intercanvis d'experiències entre les administracions locals.

Els ens locals intermedis en el context multinivell de la UE

Per tal que els ens locals intermedis puguin aprofitar plenament el *policy-making* europeu són necessàries dues condicions. La primera consisteix en disposar de les capacitats institucionals i administratives suficients per fer front a la complexitat del mètode comunitari. Això requereix temps, visió i un compromís polític que no és al mateix abast per a tots els ens locals. Tant la participació com el grau d'influència dels ens locals intermedis en el *policy-making* europeu depenen, per tant, d'una clara voluntat política per part d'aquests últims d'"invertir en Europa". El segon aspecte que incideix sobre el grau de participació depèn, per contra, dels canals formals (i informals) a disposició dels ens locals per a poder presentar les seves instàncies en l'arena europea. Aquest segon aspecte, no només depèn del grau d'obertura de les institucions europees cap al món local, sinó també –com hem explicat al llarg de l'estudi– de la naturalesa de les relacions intergovernamentals en cada context nacional.

Amb l'objectiu d'escoltar la perspectiva dels actors locals sobre alguns dels aspectes més rellevants de la seva acció exterior en el terreny comunitari, ens hem centrat en la valoració subjectiva del grau d'importància que les principals institucions europees i nacionals tenen per a la tasca dels ens locals intermedis.

Figura 3. Com avaluaríeu el grau de rellevància que cada institució té per al dia a dia de la vostra institució? (valors agregats; 1 = rellevància màxima; 0 = rellevància mínima)



Sense cap sorpresa, el Comitè de les Regions i la Comissió Europea són les dues institucions comunitàries que, segons els entrevistats, tenen la major rellevància per als ens locals intermedis. Les segueix, de molt a prop, el Parlament Europeu, mentre que – com era d'esperar – el Consell és considerat la institució menys transparent. Respecte a les institucions nacionals, els governs locals i regionals semblen ser les més valorades, seguits pel Govern central. Resulta per tant clar que, per als ens locals intermedis, el quadrilàter compost, d'una banda, pel govern local i pel regional i, de l'altra banda, per la Comissió i el Comitè de les Regions, constitueix el nucli central del model multinivell dins del qual els ens intermedis es mouen.

Desagregant les dades, descobrim –tot i la presència d'una tendència comuna– que els ens locals seleccionats presenten alguna diferència en el moment d'avaluar la rellevància de les institucions europees. Łódź i Estocolm, per exemple, assignen un valor més alt per al Consell que, pel contrari, no és considerat rellevant ni per Hannover ni per Roma. Si en el cas de Łódź la interpretació més plausible porta novament cap a la rellevància dels fons estructurals, el cas d'Estocolm s'esdevé més difícil d'explicar.

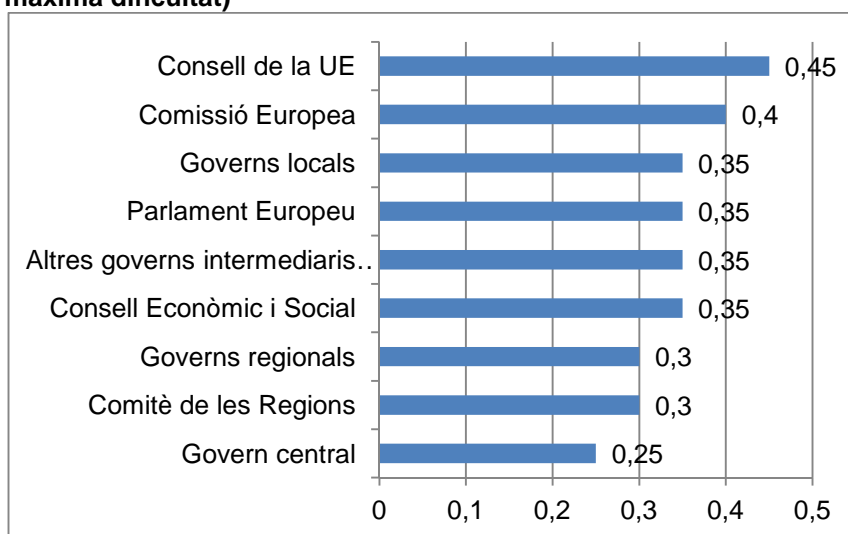
Si aquestes són les institucions més rellevants amb relació a les activitats desenvolupades pels ens locals intermedis, un altre aspecte interessant consisteix a observar la dificultat d'accedir a elles¹⁴. En general, els enquestats assenyalen que,

¹⁴ En el qüestionari hem convidat, doncs, els entrevistats a avaluar la dificultat d'accés a cada una d'aquestes institucions, oferint la següent escala de valors: 1, cap dificultat; 2, poca dificultat; 3, algunes dificultats; 4, gran dificultat.

encara que amb una certa dificultat d'accés, les institucions comunitàries són relativament properes. Com era d'esperar, el Consell de la UE és la institució de més difícil accés. La Comissió Europea també presenta un valor bastant alt; un aspecte aquest últim de cert interès ja que sembla anar en contra de la tradicional proximitat que se sol atribuir a aquesta institució respecte al món local. Cal remarcar que els ens locals enquestats troben més dificultats en accedir a les institucions comunitàries que a les nacionals.

Finalment, tant el Comitè de les Regions com el Govern central representen les institucions de més fàcil accés. Creuant les dades relatives al grau de rellevància i la dificultat d'accés, l'escenari és relativament positiu ja que les institucions més rellevants per al món local (Comissió i Comitè de les Regions) són alhora les més obertes a la participació dels ens locals intermedis. Clarament, les dificultats d'accés dels ens intermedis al Consell de la UE podria ser un problema rellevant en els casos en què els ens locals intermedis tinguin una feble representació en el *policy-making* nacional. En aquest cas, de fet, es veurien substancialment exclosos de la presa de decisió comunitària.

Figura 4. Com avaluaríeu el grau de dificultat que la vostra institució experimenta per accedir a cada una de les institucions. (valors agregats; 0: cap dificultat; 1: màxima dificultat)



En clau comparada, sorprenen les respostes de Łódź que avalua per igual com a fàcil (o poc complicat) l'accés a totes les institucions mencionades, sense distingir entre les comunitàries i les nacionals. En segon lloc, cal assenyalar que la província de Roma presenta uns valors lleugerament superiors a la resta de casos, manifestant una certa dificultat en entrar en contacte tant amb el Comitè de les Regions com amb els nivells de govern en el context nacional. La informació qualitativa que hem recollit a través de les entrevistes confirma que les principals dificultats d'accés es deuen al fet que, en primer

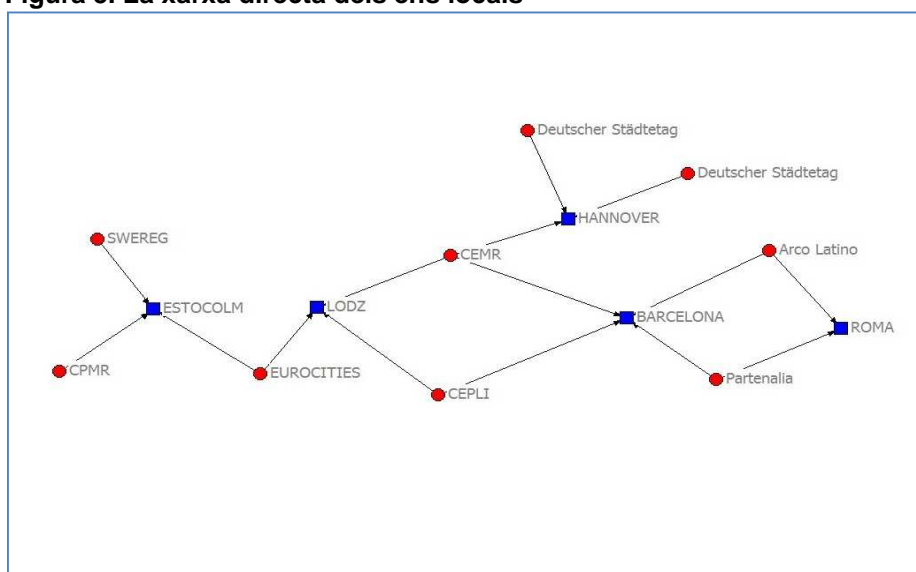
lloc, la participació directa és *per se* complexa i de difícil abast per a la majoria d'ens locals intermedis. En segon lloc, la política segueix sent una variable molt rellevant, no sempre avaluada positivament i molt sovint considerada com un obstacle o una interferència no legítima. Finalment, el principal dubte dels ens locals seleccionats respecte a la manera d'influir realment en el *policy-making* europeu es centra en cap a on apuntar els principals esforços, és a dir, cap a qui dirigir la pròpia activitat de *lobbying*. La temptació seria dirigir-se directament a les institucions comunitàries. De totes maneres, vistes les dificultats per accedir-hi, alguns entrevistats suggereixen també centrar l'atenció en els nivells de govern domèstics, en particular en el Govern central o el regional.

El treball en xarxa amb les organitzacions de representació dels ens locals a Brussel·les

Amb la intenció d'observar com i amb quins ens locals intermedis interactuen en l'arena política, el qüestionari ha dedicat un apartat a l'anàlisi del treball en xarxa. La primera pregunta es centra en reconstruir el mapa contextual de les principals relacions internacionals (a nivell europeu) per als nostres casos d'estudi. Com observem a la Figura 5, CMRE (Consell de Municipis i Regions d'Europa) i CEPLI (*European Confederates of Local Intermediate Authorities*) són les dues associacions més mencionades. És interessant, a més, subratllar el fet que, com que les delegacions a Brussel·les d'Estocolm i de Łódź representen també les respectives ciutats, en aquests dos casos s'ha fet referència a la xarxa Eurocities. Resulta rellevant remarcar que els ens locals amb més recorregut a nivell europeu (en particular Barcelona, Hannover i Estocolm) es troben actualment enmig d'un procés de reflexió i redefinició de les estratègies d'internacionalització dels seus organismes. En particular, superada una primera fase d'entusiasme en ampliar la participació a les diverses organitzacions internacionals, els ens subestats es tornen ara més selectius a l'hora de decidir a quantes i a quines associacions afiliar-se. Bona part d'aquesta fase de reflexió es deu al fet que l'afiliació, sense estar acompanyada d'un compromís real de participació, és costosa en termes de recursos (humans i financers) sense aportar els beneficis esperats.

Un altre aspecte que hem considerat és la xarxa de relacions (indirectes) que els ens locals intermedis de la nostra mostra mantenen entre ells a través de les associacions internacionals presents a Brussel·les. És interessant observar que, malgrat es tracti d'ens locals de certa rellevància en el context comunitari, les seves estratègies d'afiliació semblen diferir bastant. De fet, només CMRE és capaç d'aglutinar dos casos: Hannover i Łódź. En la resta, no hi ha cap altra associació de les indicades pels entrevistats a la qual participin contemporàniament més de dos dels nostres ens locals. Barcelona i Roma, per exemple, comparteixen afiliació a Arc Llatí i *Partenalia*, Barcelona; Łódź i Estocolm comparteixen a nivell de ciutat la presència a *Eurocities*

Figura 5. La xarxa directa dels ens locals



Sobre les raons que incentiven els ens locals a participar formalment en aquestes associacions, les respostes confirmen el que ja sabem per la literatura especialitzada i per alguns experts i administradors públics que coneixen el complex entramat comunitari. L'objectiu principal consisteix en trobar informació de primera mà i en fer *lobbying* en defensa dels interessos de les autoritats locals intermèdies, amb la finalitat d'implementar solucions favorables des del punt de vista local. L'altra motivació àmpliament mencionada és la de fomentar el treball en xarxa per a l'intercanvi d'experiències i de bones pràctiques. En aquestes activitats cal incloure també la recerca de socis amb els quals formar consorcis per a la presentació de projectes comuns susceptibles de rebre finançament comunitari. Finalment, quan hem sol·licitat als nostres casos seleccionats una avaluació de les relacions amb les associacions dels ens locals intermedis a Brussel·les, els resultats han sigut positius segons el punt de vista de tots els entrevistats, que han manifestat un alt grau de satisfacció.

CONCLUSIONS FINALS

La UE ha representat en molts casos un important estímul extern per a introduir reformes i canvis a nivell domèstic. No només la UE hauria permès l'intercanvi de bones pràctiques i d'experiències, sinó també un increment en la qualitat de les polítiques públiques locals. D'una banda, els diners de la UE han servit per generar noves demandes i nous serveis i han estat en definitiva un motor per al canvi. D'altra banda, el procés d'integració europea ha facilitat la cooperació internacional i el treball en xarxa entre els socis europeus, i ha suposat un augment dels intercanvis d'experiències entre les administracions locals. Per als ens locals intermedis el quadrilàter compost, d'una banda, pel govern local i pel regional, i, de l'altra banda, per la Comissió i el Comitè de les Regions, constitueix el nucli central del model multinivell dins del qual els ens es mouen. Tant el Govern central com el Parlament Europeu i el Consell de la UE tenen, doncs, un

paper menor i cal recordar aquí que en tots els casos les relacions amb el Govern central són, amb diferència, les més conflictives.

Sobre els canvis organitzatius originats pel procés d'integració europea, es pot afirmar que tots cinc ens locals intermedis presenten una unitat administrativa especialitzada en assumptes europeus; un element aquest últim que podria ser interpretat com a sinònim d'europèitziació. De totes maneres, dels cinc ens locals intermedis analitzats, només tres (Barcelona, Estocolm i Łódź) mantenen una delegació a Brussel·les. Roma i Hannover, en canvi, no hi tenen una oficina de representació.

En termes generals, si avaluem el grau d'impacte que té la Unió Europea en el dia a dia de les institucions locals intermèdies, tot i reconèixer un impacte rellevant de la UE, la implicació formal dels ens locals intermedis en *el policy-making* europeu és en general força feble. Tots els entrevistats han manifestat cert malestar respecte a l'eficàcia dels canals formals afirmant que, a vegades, els canals informals són més efectius (contactes directes amb els diputats nacionals i els eurodiputats). Dins de aquest escenari cal assenyalar que cap dels nostres casos es pot definir completament satisfet en relació al grau de participació dels ens locals intermedis en el procés de presa de decisió comunitari

Respecte a les principals dificultats trobades en la presa de decisió europea, el ventall és bastant ampli tot i que prevalen dos tipus de queixes. En primer lloc, la manca de reconeixement oficial o de consideració per part de les institucions europees representa encara una qüestió delicada. En segon lloc, els ens locals intermedis són plenament conscients de les dificultats de "traslladar" el missatge comunitari als propis territoris de referència. Al costat d'aquestes dues dificultats, trobem: l'excés d'informació i la seva fragmentació, la presència de nombrosos actors, cadascun d'ells portador d'interessos legítims però a vegades contradictoris, i les dificultats pròpies de la burocràcia comunitària.

En general, els ens locals assenyalen que, tot i una certa dificultat d'accés, les institucions comunitàries són relativament properes. Com era d'esperar, el Consell de la UE és la institució de més difícil accés. La Comissió Europea també rep algunes crítiques, un aspecte aquest últim de cert interès ja que sembla anar en contra de la tradicional proximitat que se sol atribuir a aquesta institució respecte al món local. Finalment, tant el Comitè de les Regions com el Govern central representen les institucions de més fàcil accés. Creuant les dades relatives al grau de rellevància i la dificultat d'accés, l'escenari és relativament positiu vist que les institucions més rellevants per al món local (Comissió i Comitè de les Regions) són alhora les més obertes a la participació dels ens locals intermedis.

Finalment, el principal dubte dels ens locals seleccionats respecte a la manera d'influir realment en el *policy-making* europeu se centra en cap a on apuntar els principals esforços, és a dir, cap a qui dirigir la pròpia activitat de *lobbying*. La temptació seria dirigir-se directament a les institucions comunitàries. De totes maneres, ateses les dificultats per accedir-hi, alguns experts suggereixen també centrar l'atenció en els nivells de govern domèstics, en particular cap al govern central o el regional. Resulta rellevant remarcar que els ens locals amb més recorregut a nivell europeu (en particular Barcelona, Hannover i Estocolm) es troben actualment enmig d'un procés de reflexió i redefinició de les estratègies d'internacionalització dels seus organismes. En particular, superada una primera fase d'entusiasme en ampliar la participació en les diverses organitzacions internacionals, aquests s'han tornat ara més selectius a l'hora de decidir a quantes i a quines associacions afiliar-se. Bona part d'aquesta fase de reflexió es deu al fet que

l'afiliació, sense estar acompanyada d'un compromís real de participació, és costosa en termes de recursos (humans i financers) sense aportar els beneficis esperats.

Bibliografia

- Baccetti, C.: 2010, *Les regions i els governs locals a Itàlia: El consell d'autonomia local i la comissió parlamentària per les qüestions regionals*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Papers del CIL.
- Back, H.: 2007, *Suecia: les autoritats del nivell regional abocades a l'abolició o al renaixement*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Xarxa de municipis.
- Bosch Roca, N. and Espasa Queralt, M.: 2008, *La hisenda dels governs locals supramunicipals a la Unió Europea (UE 15)*, Barcelona, Universitat de Barcelona.
- European University Institute (Florence): 2008, *Study on the division of powers between the European Union, the member States, and Regional Authorities*, Florence.
- Featherstone, K. and Radaelli, C.: (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, M.: 2002, "Central Control over Local Government. A Western European Comparison", *Local Government Studies*, vol. 28, n. 3, pp. 91-112.
- Goldsmith, M.: 1993, "The Europeanisation of Local Government", *Urban Studies*, vol. 30, pp. 683-699.
- Gracia Retortillo, R.: 2010, "El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 11, pp. 83-141.
- Heinelt, H. and Bertrana, X. (eds.): *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, departements and Landkreise in comparison*. Abingdon and New York, Routledge, 2011.
- Hesse, J. J. and Sharpe, L. J. 1991, "Local government in International Perspective. Some Comparative Observations", in J.J. Hesse (ed.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Normos Verlagsgesellschaft.
- Hubert, H. and Bjorn, E.: 2008, *Els comtats alemanys*, Barcelona, Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis.
- Hooghe, L. and Marks, G.: 1996, "Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, n.1, pp.73-91.
- Hooghe, L. and Marks, G.: 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Keating, M.: 1988), *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- Jeffery, C.: 1997, *Sub-national Authorities and European Integration. Moving Beyond the Nation-state*, Birmingham, University of Birmingham Press.
- Jeffery, C. 2000, "Sub-national Mobilization and European Integration: Does It Make any Difference?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.1, pp.1-23.
- Jeffery, C.: 2007, *A Regional Rescue of the Nation-state: Changing Regional Perspectives on Europe*, University of Edinburgh, Europe Institute, Mitchell Working Paper Series 5/2007.
- Keating, M.: 1998, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Leonardi, R. (ed.): 1993, *Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, London, Frank Cass.
- Marks, G.: 1996, "An actor-centred approach to multi-level governance", *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n. 2, pp.20-40.

- Morata, F.: 2004, "Gobernanza Multinivel y Regiones", in F. Morata (ed.): *Gobernanza Multinivel en la Union, Euoepa*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Morata, F.: 2010, "Europeanization and the Spanish Territorial State", in Scully, R. and Jones, R. W. (eds), *Europe, Regions and European Regionalism*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Mouritzen, P. E. and Svara, J. H.: 2002, *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Parrado, S.: 2005, *Assigning components and functions to local self- government in four eu member states: a comparative review*, Madrid.
- Piattoni, S.: 2010, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. Oxford, Oxford University Press.
- Radaelli, C.: 2003, "The Europeanization of public policy", in Featherstone, K. and Radaelli, C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.
- Radaelli, C. and Exadaktylos, T.: 2010, "New Directions in Europeanization Research", in Egan, M; Nugent, N.; Paterson, W. (eds.): *Research Agendas in EU Studies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Retortillo, R. G.: 2010, "El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n. 34, pp. 84-141.
- Rossi, F.: 2011, "La Agenda Local para una nueva Unión Europea: el caso de la Diputació de Barcelona". Institut Universitari d'Estudis Europeus, Col·lecció Eureges, Dossier n. 2:
- Sellers, J. and Lidström, A.: 2007, "Decentralization, Local Government and the Welfare State Governance", *An International Journal of Policy and Administration* n. 20 (4), pp. 609–632.
- Wollmann, H.: 2012, "Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments", *Local Government Studies*, vol. 38, n. 1, pp. 41-70.
- Wollmann, H.: 2010, "Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany", *Urban Affairs Review*, vol. 46, n. 2, pp. 263.
- Wollmann, H. 2004, "Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations", *Local Government Studies*, vol. 30, no. 4, pp. 639-665.
- Wollmann, H. and Kuhlmann, S.: 2011, "The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda", *Local Government Studies*, vol. 37, n. 5, pp. 479-494.
- Wollmann, H. 2008, "Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies", *Environment and*



www.icps.cat