

**ELS GOVERNS METROPOLITANS D'ELECCIÓ
DIRECTA. REFLEXIONS PER A L'ÀREA
METROPOLITANA DE BARCELONA**

SUMARI

1. Introducció

**2. El debat sobre l'elecció directa de l'alcalde: pros
i contres**

**3. La percepció ciutadana: el cas de l'àrea
metropolitana de Barcelona**

4. Conclusions

Referències bibliogràfiques

ELS GOVERNS METROPOLITANS D'ELECCIÓ DIRECTA. REFLEXIONS PER A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Resum

Aquest article analitza l'elecció directa a escala metropolitana, un tema poc estudiat en el marc de la governança metropolitana. En la primera part de l'article analitzem els pros i els contres de la representació directa a escala metropolitana. Tradicionalment, els arguments a favor de l'elecció directa de l'alcalde són la visibilitat del lideratge polític, la proximitat, la legitimitat i l'estabilitat. A escala metropolitana, a aquests elements cal afegir-hi la construcció d'una agenda metropolitana separada de la local. Alhora, però, una elecció directa pot afavorir la individualització del poder i més costos quan també s'escull a l'àmbit metropolità. L'anàlisi de la participació dels casos actuals a Europa d'elecció directa (Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester i Liverpool) posa de manifest que aquesta és força discreta. A la segona part de l'article ens centrem en el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, a partir d'una recerca sobre les percepcions de la ciutadania en relació als models de governança metropolitana i l'elecció directa de l'alcaldia metropolitana. L'estudi, que combina tècniques quantitatives i qualitatives, mostra un desconeixement de la institució metropolitana i un rebuig a una elecció directa a escala metropolitana.

Paraules clau: participació política, democràcia local, Àrea Metropolitana de Barcelona, legitimitat.

1. Introducció

Un dels debats clàssics en la governança metropolitana és quina ha de ser la forma d'elecció dels representants polítics, si directa o indirecta. En aquest article revisem en primer lloc els avantatges i inconvenients d'uns governs metropolitans d'elecció directa, a partir de la recerca que s'ha fet sobre aquesta qüestió i dels resultats de la participació electoral als pocs governs metropolitans d'elecció directa que hi ha a Europa. En segon lloc, presentem els resultats d'un projecte de recerca sobre les percepcions dels habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona en relació als models de governança metropolitana i l'elecció directa de l'alcaldia metropolitana. Tots aquests elements ens permetran concloure sobre les virtuts i/o defectes de l'elecció directa dels representants polítics a escala metropolitana i especialment a l'àrea metropolitana de Barcelona.

2. El debat sobre l'elecció directa de l'alcalde: pros i contres

L'elecció directa de l'alcalde és un model freqüent als Estats Units, el Canadà i el Japó. A Europa, té una llarga tradició a Grècia, Portugal i alguns *länders* alemanys. En els darrers 25 anys s'ha anat estenent a 22 *länders* i estats (com a Itàlia, Polònia, Hongria i Anglaterra) (Bertrana i Magre, 2017). La literatura acadèmica sobre l'elecció directa dels executius locals i especialment, l'alcaldia, és abundant pel que fa als municipis, tant des d'una perspectiva comparada com pel que fa als estudis de cas (per a una revisió de la literatura, vegeu Sweeting, 2017; Magre i Bertrana, 2007 i per al cas anglès, Fenwick i Elcock, 2014). Els nombrosos estudis assenyalen diversos avantatges d'aquesta elecció, bàsicament la visibilitat, la proximitat, la legitimitat, l'estabilitat i el poder polític.

En efecte, segons els estudis realitzats, l'elecció directa fa més visible el lideratge polític: els ciutadans reconeixen la seva figura i això en facilita l'accés i, a priori, l'interès. Així, s'estableix un vincle més proper entre governants i governats, augmentant-ne la legitimitat i el rendiment de comptes. Alhora, l'alcalde guanya força política, no només al consistori sinó en relació a altres àmbits de govern. L'elecció directa també facilita que puguin sorgir candidats alternatius als partits polítics establerts i així renovar les elits. També es destaca com a avantatge el fet que, en ser escollit directament, el mandat es podrà complir i per tant hi ha una estabilitat que no succeeix en els casos d'elecció indirecta en governs minoritaris. Tanmateix, els diversos estudis també alerten dels inconvenients de l'elecció directa, especialment la concentració del poder. En efecte, l'elecció directa significa una major individualització del poder, deixant menys espai per a veus diferents, i pot facilitar el sorgiment de polítics populistes. A més a més, sovint el tractament mediàtic del govern local se centra en la figura de l'alcalde i menys en les seves polítiques (Sweeting, 2017).

El debat sobre l'elecció directa té matisos destacats en el cas metropolità. Com al municipi, un dels arguments per defensar l'elecció directa recau en la legitimitat que emana de les institucions i de la confrontació amb l'electorat (el que s'anomena *input legitimacy*). Un dels corrents teòrics principals sobre els models de governança metropolitana, l'escola de la reforma, dominant a principis del segle XX i fins als anys 1970,

considera que l'elecció directa és un dels pilars democràtics dels governs metropolitans (Hamilton, 1999). Aquests poden ser a un nivell (després de la fusió de tots els municipis de l'àrea metropolitana i la creació d'un nou municipi) o a dos nivells (creació de governs metropolitans com a àmbit de coordinació supramunicipal d'elecció directa, amb fortes competències i autonomia fiscal). En aquest model a dos nivells, el més comú a Europa actualment, els alcaldes metropolitans són els caps visibles d'unes institucions de coordinació metropolitana que conviuen amb els municipis: la ciutadania vota l'alcaldia municipal i, alhora, una alcaldia metropolitana. Aquesta opció intenta maximitzar els avantatges de combinar dues escales: àmbit metropolità per a la coordinació i àmbit municipal per mantenir els vincles de proximitat. Igualment, segons aquesta perspectiva, els ciutadans se senten identificats amb aquests governs perquè en reben uns serveis de qualitat i, per tant, legitimen la institució pel seu rendiment (*output legitimacy*) (Sharpe, 1995).

Escollir directament els representants de l'àrea metropolitana pot ajudar a renovar les elits polítiques locals i trobar persones compromeses amb els reptes metropolitans. A més a més, tenir representació directa a escala metropolitana implica que hi ha una campanya i un programa electoral sobre el qual debatre i adoptar compromisos. L'elecció directa dóna visibilitat a la institució i al fet metropolità, reforçant el lideratge metropolità. També permet una major transparència i rendició de comptes vers la ciutadania.

En canvi, en un model d'elecció indirecta són els alcaldes i regidors els qui, sent elegits en base al seu municipi, han de defensar un interès comú metropolità. Aquesta tasca és difícil de fer quan s'és responsable davant dels electors del municipi i no del conjunt de l'àrea metropolitana. A més a més, el mandat al si del govern metropolità està lligat al calendari electoral municipal: si hi ha canvis en les majories polítiques locals, canvia també la composició del govern metropolità. Per tant, la continuïtat dels consellers metropolitans no depèn del seu rendiment a escala metropolitana, sinó municipal.

Tanmateix, l'elecció directa metropolitana és més costosa (cal celebrar unes noves eleccions) i pot generar resistències polítiques a causa de la magnitud de l'elecció (les àrees metropolitanes agrupen un volum de població considerable i la persona escollida esdevé una figura política destacada). De fet, aquesta rivalitat política explica, entre altres raons, l'abolició de les autoritats metropolitanes angleses l'any 1986 per part del Govern de Margaret Thatcher i la seva rèplica a Barcelona, un any després. El joc polític de contrapoderes explica també per què els governs metropolitans que compten actualment amb elecció directa no són governs forts, sinó estructures metropolitanes amb competències limitades, sovint compartides amb altres àmbits de govern, i un dèbil finançament (dependent en la majoria de casos de les transferències del govern central) (Tomàs, 2016).

De fet, a Europa hi ha molts pocs casos d'elecció directa metropolitana, bàsicament a Alemanya i a Anglaterra (per conèixer el procés de *devolution* en l'àmbit local, vegeu Sandford, 2017). Tot i això, hi ha un debat en marxa sobre l'elecció directa a Itàlia arran de la cre-

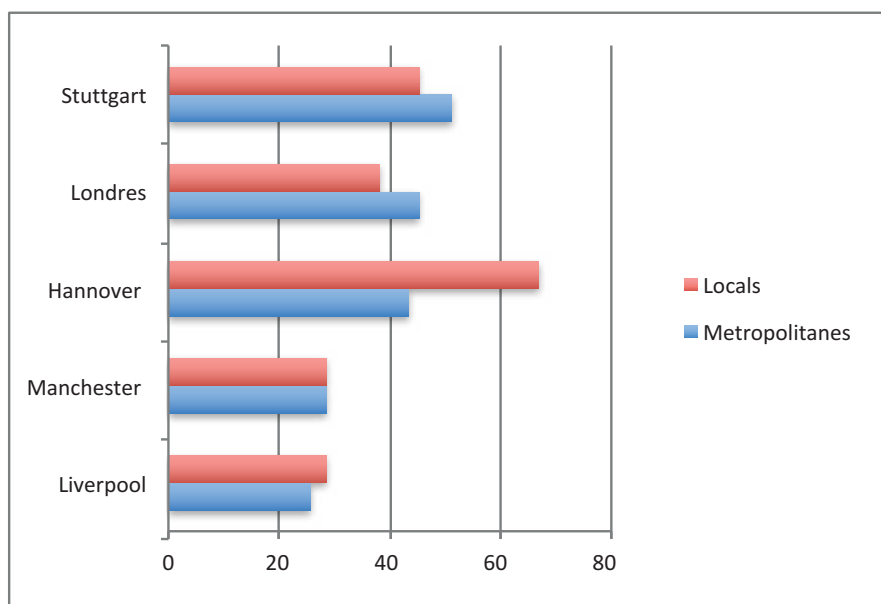
ació de les *Città Metropolitane* l'any 2015 (vegeu l'article de Zimmermann i Freitag en aquest mateix número). L'elecció directa està prevista, tot i que no confirmada, a les aglomeracions de París i a Lió a partir del 2020, i a Lisboa i a Porto l'any 2021 (ara compten amb estructures metropolitanes d'elecció indirecta). Els exemples d'autoritats metropolitanes d'elecció directa són: Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester i Liverpool (també en tres altres aglomeracions angleses, però més petites). En aquests casos no s'escullen els mateixos òrgans. En el cas d'Stuttgart només s'escull l'assemblea metropolitana, i a Manchester i a Liverpool, l'alcaldia. En canvi, a Hannover i a Londres s'escull tant l'alcaldia com l'assemblea metropolitanes.

Un indicador de la legitimitat democràtica dels governs metropolitans amb elecció directa és la taxa de participació a les eleccions metropolitanes. El gràfic 1 mostra el percentatge de participació electoral a les darreres eleccions metropolitanes dels cinc casos (a l'alcaldia menys la de Stuttgart, en què només es vota l'assemblea), que s'han produït en dates diferents (entre 2014 i 2017). Per veure fins a quin punt la participació metropolitana és significativa, la comparem, segons els casos, amb la participació a les darreres eleccions a l'alcaldia municipal (Hannover) o al consell municipal, (Stuttgart, Londres, Manchester i Liverpool), eleccions que han tingut lloc entre el 2013 i el 2018.

En la majoria dels casos, la participació a les darreres eleccions metropolitanes no s'allunya d'una tendència general. A Stuttgart, després d'una primera votació l'any 1994 fregant el 70%, la participació per votar els representants de l'assemblea s'ha anat estabilitzant per sobre del 50% (entre 52 i 54%). A escala local, la participació a les eleccions al consell municipal se situa una mica per sota, entre el 46 i el 48% (Landeshauptstadt Stuttgart, 2018). A Hannover, la participació per escollir l'assemblea metropolitana també ha oscil·lat al voltant del 50%, en algunes eleccions una mica per sobre (2001 i 2014) i en la resta, per sota (2006 i 2011). A escala de l'assemblea local, la participació és semblant, a les darreres eleccions sent el 51,1% (Portal der Region und der Landeshauptstadt Hannover, 2016). En canvi, l'elecció a alcalde metropolità, que es fa de manera separada cada 8 anys, ha estat una mica més baixa, entre el 44 i el 46% (Region Hannover, 2014); aquesta participació és molt més baixa que la de l'elecció de l'alcalde de la ciutat de Hannover: 68% a les darreres eleccions municipals (2013) (Portal der Region und der Landeshauptstadt Hannover, 2013).

En el cas de Londres hi ha eleccions directes a l'alcaldia només a 4 dels 32 *boroughs* (les darreres, el 2018). Per tant, hem agafat la mitjana de participació a les eleccions al consell municipal dels 32 *boroughs*, que va ser del 38,8% (London Datastore, 2018). A escala metropolitana, tant a les eleccions a l'alcaldia com a l'assemblea metropolitanes hi ha una participació similar, amb una estabilitat per sota del 40%. Hi ha dues excepcions, en què hi havia possibilitat d'un canvi d'alcalde: les eleccions de 2008 (45%), en què l'històric alcalde Ken Livingstone fou derrotat pel candidat conservador, Boris Johnson, i les darreres (2016), en què va guanyar el laborista Sadid Khan (amb una participa-

Figura 1. Percentatge de participació comparada de les darreres eleccions locals i metropolitanas (entre 2013 i 2018 segons els casos)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades disponibles de les diverses institucions metropolitanas (vegeu bibliografia).

ció del 46%). De fet, el govern de Blair va fer un referèndum previ a la creació de la *Greater London Authority*: el 72% dels ciutadans va votar a favor, però només van votar el 35% dels ciutadans amb dret a vot (London Government, 2018).

En els casos de les úniques eleccions celebrades a les noves institucions metropolitanas angleses, l'any 2017, a Manchester la participació ha estat del 29% i a Liverpool del 26%. No hi ha una elecció directa a l'alcalde de la ciutat central, sinó que és escollit pel consell municipal. En aquest cas, la participació a les darreres eleccions (2018), ha estat, de mitjana, a ambdues ciutats, del 29% (Liverpool City Council, 2018; Manchester City Council, 2018).

En resum, observem que la participació a les eleccions metropolitanas no és gaire alta. Aquesta baixa participació qüestionaria la idea de legitimitat, tot i que la participació a les eleccions a l'àmbit local és similar. En altres paraules, l'àmbit metropolità no destaca per una major participació sinó que se situa en la línia de la participació a escala municipal que, segons el context (en especial a Anglaterra), és molt baixa.

3. La percepció ciutadana: el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona

Tenint en compte que, en els casos analitzats, la tendència és una taxa discreta de participació a les eleccions metropolitanas, és pertinent preguntar-nos què opina la ciutadania del fet d'escollir els representants metropolitanas directament. Hi ha pocs estudis a Europa que tractin aquesta qüestió, i sempre dins una perspectiva més àmplia de quines són les preferències vers els models de governança metropolitana (fusions de municipis, governs metropolitanas a dos nivells,

etc.). Destaquem les anàlisis de Kübler (2005) pel cas suís, Lidström (2006, 2010, 2013) pel cas de Suècia, i Lackowska i Mikula (2015) per Polònia.

En canvi, hi ha més recerques que analitzen l'opinió dels alcaldes en relació al model de governança metropolitana, tant des de perspectives quantitatives com qualitatives. En aquest sentit, el projecte de recerca comparat sobre *l'European Mayor*¹ inclou unes preguntes sobre la preferència dels alcaldes sobre la cooperació metropolitana. Com subratlla l'article de Dlablac et al., (2018), els alcaldes enquestats són conscients que hi ha dificultats per solucionar els reptes a una escala metropolitana, i que no estan satisfets amb el model actual, però aquesta percepció no és suficient per reclamar la creació de governs metropolitanas. En altres paraules, no hi ha una demanda per part dels alcaldes fer una reforma institucional a escala metropolitana.

En el cas espanyol, és interessant constatar que la creació de governs metropolitanas és vista per gairebé la meitat d'alcaldes enquestats com 'ni desitjable ni no desitjable', el valor més alt en comparació amb altres preguntes (com fer fusions o descentralitzar cap als municipis) (Medir et al., 2018). És a dir, és una opció que no contempen ni com a positiva ni com a negativa. De fet, només el 4% considera que la creació de governs metropolitanas és molt desitjable (Medir et al., 2018). Recordem que a Espanya la creació de governs metropolitanas depèn de la legislació dels parlaments autonòmics i no hi ha incentius per part del Govern central (Tomàs, 2017a). En el cas de Barcelona, el fracàs de Pasqual Maragall per consolidar el poder polític metropolità s'explica per diversos motius, entre ells la rivalitat amb Jordi Pujol i el contrapoder que significa l'aglomeració de Barcelona, però també

¹ Aquest projecte es basa en l'enquesta POLLEADER II, realitzada a 27 països europeus i a Israel i Islàndia entre 2014 i 2016. El qüestionari fou enviat a tots els alcaldes de ciutats majors de 10.000 habitants, amb una taxa de resposta del 39%.

per l'absència de suport de la resta d'alcaldes metropolitans (per a més detalls, vegeu Tomàs, 2017b).

A Catalunya només existeix, formalment, una àrea metropolitana, la de Barcelona. L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) és una administració local creada per la Llei 31/2010 del Parlament de Catalunya, on es fixen les seves competències (urbanisme, transport, medi ambient, desenvolupament econòmic i cohesió social), el seu finançament (mixt entre transferències i impostos propis) i el seu mode d'elecció (indirecta). Tots els alcaldes dels municipis metropolitans formen part del consell d'alcaldes, així com un nombre de regidors de cada municipi segons el pes de la respectiva població (excepte Barcelona, que hi té un nombre fix, 25 representants). Durant els seus primers set anys de vida l'AMB ha estat presidida per l'alcalde de Barcelona, tot i que la llei no ho estableix com a condició. El territori de l'AMB inclou la primera corona metropolitana: 36 municipis i 3,2 milions d'habitants, el nucli central del que es considera la regió metropolitana o l'espai funcional en termes de mobilitat i mercat laboral.

Què opinen els ciutadans de la governança metropolitana de Barcelona? Veuriem amb bons ulls les fusions municipals i formar part d'un gran municipi amb un alcalde escollit directament? Estarien d'acord en crear un govern metropolità escollit directament? La creació de l'AMB ha ajudat a produir una identitat a escala metropolitana? Aquestes preguntes van guiar una recerca realitzada al si del Grup de Recerca en Estudis Locals de la Universitat de Barcelona entre 2013 i 2016. L'estudi està basat primer en una enquesta realitzada a 800 persones de l'àrea metropolitana de Barcelona (per a més detalls de l'enquesta, vegeu Vallbé et al., 2015). Per complementar aquest treball quantitatiu vam realitzar sis grups de discussió, amb una mitjana de set participants: quatre l'any 2014 amb habitants de municipis metropolitans excloent la ciutat de Barcelona i dos l'any 2016 amb ciutadans de Barcelona (tot diferenciant els barris centrals dels perifèrics). En els grups es van fer les mateixes preguntes de l'enquesta per entendre'n millor els resultats i poder copsar-ne els matisos. La doble estratègia de recerca permet entendre millor les percepcions de la ciutadania en relació a l'àmbit metropolità, tant pel que fa al seu disseny institucional com a la identitat metropolitana.

En primer lloc, vam fer preguntes relacionades amb la vinculació amb el territori. A l'enquesta, quan es pregunta sobre la identitat amb el municipi o amb el país (sigui aquest Catalunya o Espanya), les persones declaren tenir un sentiment de pertinença fort. Els ciutadans enquestats a l'àrea metropolitana de Barcelona se senten lleugerament més identificats amb el seu municipi que amb l'espai metropolità. Tanmateix, segons dades de l'enquesta, la identificació amb l'àrea metropolitana de Barcelona, mesurada del 0 al 10, és notable (de mitjana, un 7,4). Com explicar aquesta identificació tan alta? Els grups de discussió ens han permès entendre que els ciutadans metropolitans tenen dos tipus d'identificació. En el cas dels municipis, o dels barris a la ciutat de Barcelona, les persones els defineixen com "el lloc on em sento com a casa" i hi mostren una vinculació molt estreta. Es tracta d'una identificació emocional: és on se senten a gust, on tenen els amics i la família, on se senten arrelats. En canvi, l'àrea metropolitana no els genera cap senti-

ment de pertinença: per a elles és una cosa abstracta, un ens administratiu, sense cap tipus de vincle emocional. Els que sí observem és una identificació funcional: l'àrea metropolitana de Barcelona serveix per moure's (el gran símbol és la T-10), per accedir a activitats d'oci i lleure, per poder fer coses. Aquesta percepció es repeteix a tots els grups: l'espai metropolità és un espai de trànsit, i el transport metropolità en permet la mobilitat.

Tanmateix, cal matisar que les persones participants en els grups de discussió nascudes en altres indrets d'Espanya que van venir a viure a l'àrea metropolitana de Barcelona als anys 1960-70 se senten menys arrelades al municipi on viuen, ja que continuen sentint-se lligades al seu municipi de naixement. És interessant destacar que aquest grup identifica l'àrea metropolitana amb un estil de vida, amb un estatus socioeconòmic, el de la classe treballadora, aspecte que no és percebut per les persones nascudes a Catalunya. Aquest grup identifica Barcelona (entès com el centre de la ciutat, no els barris perifèrics) amb un espai reservat per a persones amb un alt poder adquisitiu, on l'habitatge és més car i on hi ha molt turisme, mentre que els seus municipis tenen altres característiques socioeconòmiques. És interessant destacar que les persones dels grups de discussió de Barcelona ciutat, però dels barris perifèrics (especialment, de Nou Barris), també subratllen aquest fet: els barris centrals de Barcelona estan reservats per una classe social determinada, que no és la seva. Aquest sentiment de classe, però, no es tradueix en una identitat metropolitana compartida, que sí que es produeix amb el municipi i el país.

En segon lloc, i molt relacionat amb el primer punt, constatem que les persones participants dels grups de discussió no saben identificar què és l'àrea metropolitana, tant les que viuen a la ciutat de Barcelona com les de la resta de municipis metropolitans. Les definicions són ambigües en tots els casos, associades a un espai per on la gent transita i es mou, però del qual no en coneixen els límits. En el cas dels barcelonins, l'àrea metropolitana és allò que envolta Barcelona, sense saber ni on comença ni on acaba. Per tant, és difícil plantejar-se una elecció directa metropolitana o una identitat metropolitana si d'entrada no se sap de quin territori es parla.

En tercer lloc, el nostre interès residia en la percepció política de l'AMB, que vam traduir en dues preguntes. La primera era: voldríeu formar part de la ciutat de Barcelona? És a dir, fusionar els municipis de l'AMB per convertir-se en una sola ciutat? La taula 1 mostra que gairebé la meitat dels ciutadans de fora de Barcelona ciutat rebutgen renunciar al seu municipi per formar part d'una gran ciutat. És interessant destacar que hi ha un percentatge molt elevat (gairebé el 12%) de respostes No sap/No contesta (NS/NC). Es repeteix la mateixa 'indiferència' al fet metropolità que hem vist per part dels alcaldes espanyols en el marc del projecte europeu sobre l'alcalde.

La taula 2 mostra la resposta a la mateixa pregunta segons la mida del municipi, i aquí observem diferències importants. Quan més petit és el municipi, més por a "ser menjat per la ciutat de Barcelona" (en les paraules dels participants als grups de discussió). En efecte, hi ha un rebuig a quedar diluït en una gran ciu-

Taula 1. Desig de formar part de la ciutat de Barcelona (habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona excepte Barcelona)

Resposta	%
Sí	40,5
No	47,5
NS/NC	11,8

Font: Elaboració pròpia.

Taula 2. Desig de formar part de la ciutat de Barcelona segons grandària municipal (habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona excepte Barcelona)

Mida del municipi	Sí	No	NS/NC
Menys de 10.000 habs.	35,7	57,1	7,1
Entre 10.000 i 100.000 habs.	35,7	52,8	11,5
Més de 100.000 habs.	48,3	39,1	12,6

Font: Elaboració pròpia.

tat i perdre els trets específics de viure a un municipi petit, bàsicament la proximitat amb els seus representants polítics, a ser escoltats i a saber on anar a demanar el que necessiten. A més a més, en els municipis menors de 10.000 habitants, el percentatge de respostes positives o negatives és superior, mentre que quan més gran és el municipi, més elevat el percentatge de respostes NS/NC. Aquests resultats coincideixen plenament amb la literatura acadèmica que estudia la relació entre mida municipal i democràcia: el sentiment d'autonomia local és més fort als municipis de mida petita, que rebutgen les fusions municipals en nom de la democràcia local (Oliver, 2000; Stephens i Wikstrom, 2000; Boudreau, 2003; Heinelt i Kübler, 2005).

La segona pregunta es va realitzar a tots els habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona i era la següent: estaria d'acord a escollir directament un alcalde per tota l'àrea metropolitana? Segons l'enquesta (taula 3), la meitat de la població metropolitana seria favorable a escollir un alcalde per tota l'àrea metropolitana, amb un percentatge de NS/NC encara elevat.

Tanmateix, altre cop observem diferències segons la mida municipal (vegeu la taula 4). Com més petit és el municipi, més en contra estan els habitants d'escollir un alcalde directament per tota l'AMB. Els habitants dels municipis més petits tenen molt clara la seva opció: un 71% són contraris a l'elecció directa metropolitana i no s'observa cap resposta de NS/NC. A mida que va augmentant la dimensió dels municipis, aquests són més favorables a l'elecció directa, i també hi ha més respostes de NS/NC. En el cas de Barcelona ciutat, l'aprovació a l'elecció directa metropolitana és gairebé del 60%, mentre que les respostes NS/NC arriben al 15,5%.

Els grups de discussió realitzats ens ajuden a entendre el perquè d'aquestes respostes, com també els

Taula 3. D'acord amb l'elecció directa d'un alcalde metropolità

Resposta	%
Sí	54,6
No	33,2
NS/NC	12,3

Font: Elaboració pròpia.

Taula 4. D'acord amb l'elecció directa d'un alcalde metropolità segons grandària municipal

Mida del municipi	Sí	No	NS/NC
Menys de 10.000 habs.	28,6	71,4	
Entre 10.000 i 100.000 habs.	48,6	42,1	9,4
Més de 100.000 habs.	56,3	35,1	8,6
Barcelona	58,2	26,2	15,5

Font: Elaboració pròpia.

matisos. En primer lloc, cal diferenciar els habitants de la resta de l'AMB dels de la ciutat de Barcelona. A les discussions en grup, les persones que viuen fora de la ciutat de Barcelona comparteixen la preocupació que un alcalde metropolità no tingui la sensibilitat ni les eines per resoldre els problemes dels municipis més petits. Dit d'una altra manera, aquests ciutadans pensen que "Barcelona ho decidiria tot" i per tant els ciutadans dels municipis més petits estarien desatesos. La percepció compartida és que, al final, l'alcalde metropolità seria l'alcalde de Barcelona, o almenys l'alcaldia metropolitana se situaria a la Plaça Sant Jaume. En resum, el seu vot i la seva força com a ciutadans seria menor que la que tenen en relació al seu alcalde i per tant rebutgen una elecció a escala metropolitana.

L'única excepció en aquest raonament és en el moment de proposar eliminar tots els alcaldes i escollir només un alcalde metropolità per a tots els municipis. Una majoria dels participants serien partidaris d'eliminar càrrecs electes si realment es pogués garantir que la pèrdua de l'alcalde local suposaria guanyar en serveis de qualitat i simplificar l'administració. En aquest cas, la motivació prové d'una desconfiança generalitzada cap a la classe política i la idea que "quan menys polítics, millor", com es va comentar als grups. Sens dubte, aquest sentiment de desafecció ha marcat les opinions al respecte i el refús a crear més institucions: la majoria dels participants rebutja crear un nou càrrec polític a més a més dels existents.

En el cas de Barcelona ciutat, els participants als grups de discussió coincideixen amb el recel a afegir un altre àmbit de govern amb eleccions, sobretot pel cost corresponent a aquesta decisió. La impressió generalitzada és que els barcelonins haurien de pagar més si hi havia aquesta elecció metropolitana, i que a més hi hauria més burocràcia. També consideren que aquesta figura metropolitana tindria massa poder, i aquest fet es valora negativament. Creuen que si ja costa po-

sar-se d'acord sobre les prioritats a l'hora de donar resposta a les necessitats dels diversos barris de Barcelona, encara seria més difícil de fer aquest procés per a 36 municipis. En definitiva, una alcaldia metropolitana els sembla llunyana, que no podria respondre a les necessitats ciutadanes locals.

En tots els grups, una idea cabdal que es repeteix és la incomprensió de les raons per escollir directament uns representants per a una institució que desconeixen. En altres paraules, la gran majoria dels participants creuen que no tenen suficient informació i que abans de valorar una elecció directa metropolitana haurien de saber què és i què fa l'AMB. Els sembla lògic que algun ens coordini polítiques metropolitanes com el transport o el tractament de residus però no veuen la necessitat de dotar-lo d'una representació escollida directament.

4. Conclusions

El debat sobre l'elecció directa a escala metropolitana torna a ser objecte de debat polític a les aglomeracions europees, inclosa la de Barcelona. Aquest model d'elecció té avantatges (visibilitat, compromís amb una agenda metropolitana, rendiment de comptes) i inconvenients (concentració del poder i cost econòmic), i el seu debat planteja les relacions amb altres àmbits de govern (com s'insereix aquest nou líder dins l'entramat institucional existent, tant amb els municipis com amb les regions o l'Estat).

Aquestes qüestions es traslladen a l'àrea metropolitana de Barcelona, on existeix una institució metropolitana des de 2011, quan es constitueix l'AMB en virtut de la Llei 31/2010. En aquest cas no hi ha una elecció directa sinó que són els alcaldes i regidors municipals els qui conformen els òrgans de representació de la institució. En aquest context, ens hem preguntat si la gent se sent menys lligada al seu municipi de residència a favor d'un sentiment de pertinença metropolitana i si estarien a favor de fer reformes a escala metropolitana. Gràcies a la combinació d'una recerca quantitativa i qualitativa, hem apuntat la idea que hi ha un sentiment de pertinença local fonamentat en els lligams personals, i que la idea de 'comunitat metropolitana' només s'associa a la mobilitat i a les oportunitats que permet un territori més gran i ben connectat. En línies generals, les persones entrevistades conceben l'àrea metropolitana de Barcelona de manera abstracta i funcional, no com un espai polític. Així, la institució és percebuda com un ens de prestació i gestió de serveis. Com mostra l'article de Font en aquest mateix número, l'AMB té potencial per desenvolupar més polítiques metropolitanes, especialment en matèria de cohesió social. La realització de polítiques públiques no tant lligades al transport i als residus sinó a serveis socials potser ajudaria a fer més visible la tasca de l'AMB, reforçant la legitimitat per rendiment (*output legitimacy*).

Si l'objectiu és reforçar la legitimitat de la representació (*input legitimacy*), cal provocar un major interès per la institució metropolitana i per sentir-se part d'un espai metropolità conjunt. En aquest sentit, l'elecció directa d'un alcalde metropolità podria ajudar a veure l'AMB com un tot, amb problemes i projectes comuns. L'elecció directa implica atorgar un altre tipus de legitimitat a aquesta institució, fent-la més visible i

enfortir-ne el lideratge. Malgrat que en algunes ocasions aquesta idea s'ha posat sobre la taula, no se n'ha fet un veritable debat públic. Abans, però, de fer aquesta proposta, caldria comunicar i transmetre millor el que fa l'AMB, publicar més informació sobre el seu finançament i el seu funcionament, etc. Actualment, es tracta d'una institució poc coneguda per la ciutadania, malgrat que s'ocupa d'aspectes claus per a les persones que viuen a l'aglomeració de Barcelona.

Tanmateix, el major repte polític recau en el paper dels alcaldes davant la institució metropolitana. Aplicant la idea anglosaxona de *no taxation without representation*, s'entén que si existeix una institució metropolitana amb capacitat fiscal i decisòria cal que els ciutadans en puguin elegir els representants. Per tant, la decisió d'escollir o no els consellers metropolitans depèn en gran mesura de quines competències i finançament té l'estructura metropolitana. Aquesta és doncs la qüestió fonamental. Volem que l'Àrea Metropolitana de Barcelona sigui un vertader govern metropolità? Volem que tingui més competències i més autonomia fiscal? O preferim que sigui un ens de gestió de perfil més tècnic que polític? Cal d'entrada un debat sobre aquesta qüestió per part dels alcaldes que en són membres per poder plantejar l'elecció directa. En efecte, cal que els alcaldes se sentin part de l'AMB i reconguin la importància d'un projecte metropolità compartit.

Per part de la ciutadania, l'emergència d'una identitat metropolitana a llarg termini serà més fàcil de construir si hi ha una vinculació afectiva i un coneixement del territori, un disseny institucional i una mobilització ciutadana que afavoreixin la creació d'un relat metropolità. En efecte, a Barcelona tenim alguns exemples aïllats de mobilitzacions metropolitanes, com als anys 1990 amb 'la guerra de l'aigua' o recentment, i tímida-ment, amb la reivindicació de la unió dels dos tramvies a causa de seu impacte en la mobilitat metropolitana. Temes com l'accés a l'habitatge han donat lloc a moviments socials com la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca o el Sindicat de Llogaters. Malgrat tenir una dimensió local, són temes d'abast metropolità, i per tant hi ha un potencial per al seu desenvolupament a una escala metropolitana i per començar a dotar de sentit col·lectiu l'espai metropolità. Sense aquests elements, difícilment es podrà parlar d'una identitat metropolitana i d'una voluntat de fer reformes a escala metropolitana, com l'elecció directa dels representants polítics.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- BERTRANA, X., i MAGRE, J. (2017). Elección directa del alcalde y cambio institucional: una aproximación comparada. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 131-154.
- BOUDREAU, J.A. (2003). Questioning the Use of 'Local Democracy' as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, 793-810.
- DLABAC, O., MEDIR, L., TOMÀS, M., i LACKOWSKA, M. (2018). Metropolitan challenges and reform pressures

- across Europe—the perspectives of city mayors. *Local Government Studies*, 44(2), 229-254. doi: 10.1080/03003930.2017.1411811
- FENWICK, J., i ELCOCK, H. (2014). Elected Mayor: Leading Locally? *Local Government Studies*, 40(4), 581-599.
- HAMILTON, D. K. (1999). *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change*. New York: Garland Publishing.
- HEINELT, H., i KÜBLER, D. (Eds.) (2005). *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres: Routledge.
- KÜBLER, D. (2005). *La métropole et le citoyen*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- LACKOWSKA, M., i MIKULA, L. (2015). How metropolitan can you go? Citizenship in Polish City-Regions. *Journal of Urban Affairs*, 40(1), 47-62. doi:10.1111/juaf.12260
- Landeshauptstadt Stuttgart (2018). *Stuttgarter Wahldaten 2018*. Disponible a: https://servicex.stuttgart.de/lhs-services/komunis/documents/7653_1_Faltblatt_Stuttgarter_Wahldaten___Ausgabe_2018.PDF
- LIDSTRÖM, A. (2006). Commuting and citizen participation in Swedish city-regions. *Political Studies*, 54(4), 865-888.
- LIDSTRÖM, A. (2010). Citizens' Intermunicipal Political Orientations: Evidence from Swedish City-regions. *Urban Studies*, 47(10), 2093-2109.
- LIDSTRÖM, A. (2013). Citizens in the City-regions. Political Orientations Across Municipal Borders. *Urban Affairs Review*, 49(2), 282-306.
- LIVERPOOL CITY COUNCIL (2018). *Local elections 2018*. Disponible a: <http://councillors.liverpool.gov.uk/mgElectionResults.aspx?ID=43&RPID=11793838>
- LONDON DATASTORE (2018). *Borough Council Election Results 2018*. Disponible a: <https://data.london.gov.uk/dataset/borough-council-election-results-2018>
- LONDON GOVERNMENT (2018). *Mayor of London & London Assembly Elections*. Disponible a: <https://www.london.gov.uk/about-us/governance-and-spending/good-governance/electing-mayor-and-assembly-22-11-2018>
- MAGRE, J., i BERTRANA, X. (2007). Exploring the limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europe. *Local Government Studies*, 33(2), 181-194.
- MANCHESTER CITY COUNCIL (2018). *Local elections 2108*. Disponible a: [https://secure.manchester.gov.uk/direc-](https://secure.manchester.gov.uk/directory_record/315222/local_elections_2018/category/1392/local_elections)
- tory_record/315222/local_elections_2018/category/1392/local_elections
- MEDIR, L., MAGRE, J., i TOMÀS M. (2018). Mayors' perceptions on local government reforms and decentralization in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 129-155. doi: 10.21308/recp.46.06
- OLIVER, J.E. (2000). City Size and Civic Involvement in Metropolitan America. *American Political Science Review*, 94, 361-373.
- PORTAL DER REGION UND DER LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (2013). *Die Wahl der Oberbürgermeisterin oder des Oberbürgermeisters 2013*. Disponible a: <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/Regionspr%C3%A4sident-Oberb%C3%BCrgermeister/Der-Oberb%C3%BCrgermeister/Wahl-des-Oberb%C3%BCrgermeisters>
- PORTAL DER REGION UND DER LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (2016). *Kommunalwahlen 2016 in der Region Hannover*. Disponible a: <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/Wahlen-Statistik/Kommunalwahlen-2016>
- REGION HANNOVER (2014). *Wahlen 2014 in der Region Hannover*. Hannover: Region Hannover.
- SANDFORD, M. (2017). *Directly-elected mayors* (Briefing Paper 5000). Londres: House of Commons Library.
- SHARPE, L.J. (1995). *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. Londres: John Wiley.
- STEPHENS, G.R., i WIKSTROM, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press.
- SWEETING, D. (Ed.) (2017). *Directly elected mayors in urban governance*. Bristol: Policy Press, University of Bristol.
- TOMÀS, M. (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo* (Issue Paper 1). Barcelona: Observatorio Metropolis.
- TOMÀS, M. (2017a). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 243-252. doi: 10.1007/s13147-016-0445-0
- TOMÀS, M. (2017b). *Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.
- VALLBÉ, J.J., MAGRE, J., i TOMÀS, M. (2015). Being metropolitan: the effects of individual and contextual factors on shaping metropolitan identity. *Journal of Urban Affairs*. Publicació anticipada en línia. doi: 10.1111/juaf.12243