

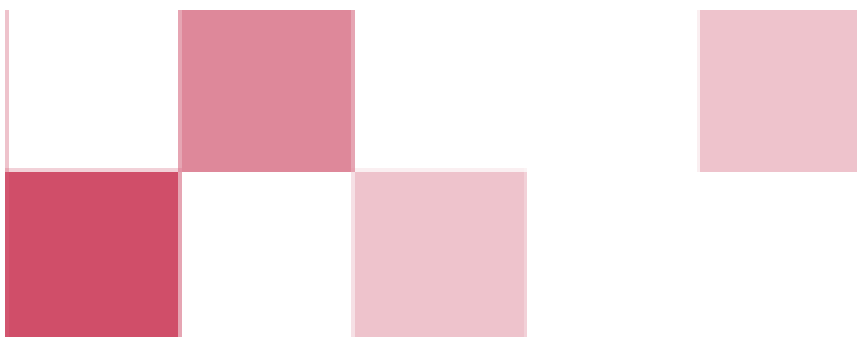
7.1.1.

## Sistemes electorals en àrees metropolitanes europees

Aprenentatges per a l'Àrea Metropolitana de  
Barcelona

# Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

Àrea de Governança i Polítiques Públiques



Treball realitzat per l'equip de governança i polítiques públiques de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) per l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB).

**Equip d'investigació de l'IERMB:** Marc Martí-Costa (dir.), Roger Barres

**Cerdanyola del Vallès, 21 de desembre del 2020**



# Sumari

<b>1. Introducció</b>	<b>1</b>
1.1. Metodologia i estructura	2
<b>2. Marc i justificació</b>	<b>5</b>
2.1. Governança metropolitana democràtica	5
<b>3. Anàlisi de casos internacionals</b>	<b>20</b>
3.1. Els casos d'estudi	20
3.2. Característiques dels sistemes electorals	30
3.3. Londres i Manchester: alcaldes metropolitans i l'assemblea de Londres	34
3.4. Els consells metropolitans a França: París, Marsella i Lió	37
3.5. Diversitat federal a Alemanya: Stuttgart i Hannover	41
<b>4. Sistemes electorals metropolitans: una mirada comparada</b>	<b>49</b>
<b>5. Consideracions per l'elecció directa a l'AMB</b>	<b>57</b>
5.1. Antecedents i posicionaments a l'àrea metropolitana de Barcelona	57
5.2. Aprenentatges i reflexions sobre l'elecció directa a l'AMB	66
<b>6. Bibliografia</b>	<b>79</b>

# 1. Introducció

Els debats sobre la governança metropolitana molt sovint s'han centrat en la capacitat de les àrees metropolitanes per proveir béns i serveis de manera més eficient. No obstant això, recentment hi ha un ressorgiment del debat al voltant de la governança democràtica de les metròpolis, i en particular sobre la qualitat i legitimitat de les noves institucions de govern metropolitanes.

En l'àmbit acadèmic s'ha apuntat a un possible "dilema democràtic", que apareix en les tensions entre aquesta capacitat de resoldre problemes de les institucions metropolitanes i la seva legitimitat i la capacitat de participació i el control per part de la ciutadania (Heinelt & Kübler, 2005; Zimmermann, 2014). Diverses escoles teòriques han tractat aquest dilema des de perspectives diferents. Originalment, en les dècades dels 60 i 70, la consolidació de les àrees i regions metropolitanes amb òrgans de govern electes es considerava un dels pilars bàsics de la seva legitimitat democràtica. Posteriorment, arran de de les reformes liberals de la dècada dels 90, es passa a valorar la gran fragmentació de les regions metropolitanes com el principal mecanisme per afavorir la participació ciutadana i el retiment de comptes, en la qual els municipis són les fonts principals de legitimitat, i es rebutja la idea del gran govern metropolità.

Més recentment, el pas cap a la governança metropolitana, en la qual les institucions de govern tradicionals conviuen amb xarxes d'actors públics i privats i mecanismes de cooperació flexibles i menys institucionalitzats, es veu com una oportunitat per incorporar noves fonts de participació i representació democràtica. Singularment, és

en aquest context que ressurgeix el debat sobre l'elecció dels òrgans de govern metropolitans, també a casa nostra (per exemple, veure AMB, 2019).

Els defensors de l'elecció directa dels òrgans de govern metropolitans assenyalen que aquesta és una font bàsica de legitimitat democràtica, que a més millora aspectes com la proximitat institucional, el lideratge polític, la transparència i el control ciutadà, entre d'altres. Tot i això, les eleccions metropolitanas encara són excepcions en l'entorn europeu. En l'actualitat són comptats els governs metropolitans que elegeixen els representants d'alguns dels seus òrgans mitjançant sufragi universal directe. El debat, però, és cada vegada més present arreu del continent i en els propers anys està previst que cada cop més àrees metropolitanas comptin amb algun tipus d'elecció.

Malgrat això, encara comptem amb un coneixement superficial de les condicions i característiques dels sistemes electorals metropolitanas i poques evidències sobre les causes i efectes de les eleccions en les institucions metropolitanas. Aquest informe representa una de les primeres aproximacions a aquests temes. Té l'objectiu d'aprofundir en el coneixement dels models d'elecció directa i els sistemes electorals en les àrees metropolitanas per, en última instància, delimitar el marc de debat sobre l'elecció directa a l'AMB i identificar els elements clau per a l'elaboració d'una proposta de sistema electoral.

## **1.1. Metodologia i estructura**

Per tal de donar resposta a aquesta objectius, el present informe s'ha basat en l'anàlisi comparada dels òrgans de govern d'elecció d'àrees metropolitanas a Europa. Els

casos analitzats són Londres i Manchester, Stuttgart i Hannover, i les tres principals àrees metropolitanes franceses: París, Marsella i Lió.

La selecció d'aquests casos s'ha fet en base als principis d'adequació i representativitat, alhora que s'ha tingut en compte la capacitat comparativa amb el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona.

En qualsevol cas, s'ha de fer notar que les eleccions metropolitanes encara són un fenomen poc comú. A l'Europa occidental, actualment només tres estats compten amb alguna àrea metropolitana d'elecció directa (Regne Unit, Alemanya i França) tot i que països com Itàlia i Portugal preveuen introduir aquesta reforma en els propers anys. Els casos seleccionats representen tot l'univers d'estudi, ja que en conjunt representen les diverses variants de sistemes electorals metropolitans del context europeu.

Entre les àrees metropolitanes al Regne Unit, Londres representa un cas únic que compta amb alcalde i assemblea d'elecció directe. En el cas de Manchester, comparteix el model d'altres àrees metropolitanes angleses. A Alemanya, en l'actualitat només les regions de Hannover i Stuttgart compten amb òrgans d'elecció directe. Dels casos francesos, París i Marsella si bé reproduïxen el model de la vintena d'àrees metropolitanes que hi ha a França, presenten algunes particularitats que les fan comparables al cas de Barcelona. Lió, per la seva banda, és l'única àrea metropolitana francesa que compta amb un sistema electoral metropolità propi.

En cada cas s'analitzen i es comparen tant el context institucional en el qual es desenvolupen com els principals elements que defineixen cada model electoral

metropolità: càrrecs electes, sistema electoral, fórmula, sufragi, circumscripcions, mandats, etc.

El document s'estructura de la següent forma. En primer lloc presentem una síntesi dels debats teòrics al voltant de la legitimitat i qualitat democràtica dels governs metropolitans; com han enfocat el debat sobre la democràcia les diverses escoles teòriques de la governança metropolitana i, en particular com encaixen els mecanismes clàssics democràcia representativa, és a dir les eleccions, ens els debats més recents sobre la governança democràtica i la governança metropolitana.

En el següent apartat es presenta una anàlisi detallada dels casos seleccionats a partir de la revisió de la revisió de textos acadèmics, legals, fonts primàries (webs institucionals, informes, *policy papers*). Seguidament, es presenta una anàlisi comparada i alguns factors determinants del disseny dels sistemes electorals metropolitans.

En els següent apartats es traslladen els aprenentatges adquirits de l'anàlisi comparat al cas de l'àrea metropolitana de Barcelona. En primer lloc, per situar el marc en el qual es pot desenvolupar l'elecció directa a l'AMB presentem una revisió de la recerca que s'ha fet fins al moment sobre el context i antecedents en els quals es desenvolupa l'àrea metropolitana i les opinions i percepcions respecte al govern metropolità i l'elecció directa.

Finalment, en el darrer apartat es discuteixen alguns dels objectius i efectes més rellevants dels sistemes electoral i, a mode de conclusió, es presenten els principals elements que haurien de guiar el debat sobre l'elecció directa a l'AMB.



## 2. Marc i justificació

### 2.1. Governança metropolitana democràtica

Tradicionalment la recerca sobre la governança metropolitana ha estat molt enfocada als arguments econòmics, sobre aspectes com la competència territorial, l'eficiència i l'eficàcia en la provisió de béns i serveis públics, l'austeritat... En canvi, els debats al voltant de la legitimitat i qualitat democràtica de la governança metropolitana han sigut menys centrals, tot i que han anat guanyant més pes recentment.

En aquest sentit, diversos estudis posen de manifest la tensió entre la capacitat dels governs metropolitans de prestar serveis i produir béns amb la seva legitimitat democràtica (Heinelt & Kübler, 2005; Purcell, 2007). En particular, autors com Zimmermann apunten a que el desenvolupament d'estructures de governança metropolitana pot produir un 'dilema democràtic' en tant que la cerca de l'eficàcia pot sobrepassar alguns elements bàsics de la democràcia, com la participació ciutadana o el retiment de comptes (2014: 183).

En els debats teòrics sobre els models de governança també s'ha arrossegat aquesta dialèctica entre eficiència i procés democràtic. Històricament aquests debats s'han vehiculat a partir de tres escoles: la *reforma metropolitana*, l'escola de *l'elecció pública* i, més recentment, el *nou regionalisme* (Blais & Loewen, 2009; Savitch & Vogel, 2009).

Durant la dècada dels 60 i 70, la gran innovació pública que va representar l'expansió de l'estat del benestar va propiciar un gran optimisme respecte a la capacitat dels governs de proveir béns i serveis. En aquest context, sorgeix l'escola de la reforma metropolitana que veu en la consolidació dels governs metropolitans, mitjançant la fusió municipal o la creació d'institucions supramunicipals, el principal mecanisme per

proveir de manera efectiva i equitativa els serveis públics en els entorns metropolitans (Sharpe, 1995; Stephens & Wikstrom, 2000).

Així mateix, la consolidació del govern metropolità és per l'escola reformista un dels principals pilars de la governança metropolitana democràtica. Des d'aquest punt de vista, la legitimitat democràtica es dona principalment a través dels mecanismes clàssics de la democràcia representativa: l'elecció directa dels representants polítics en les institucions metropolitanes.

A finals de la dècada dels 70 i durant els 80, les diverses crisis econòmiques i l'arribada de nous marcs i models públics influenciats pel Thatcherisme, van tenir un especial impacte en les teories i pràctiques de la governança metropolitana. En aquest context es consolida la visió de l'escola de l'elecció pública que valora la fragmentació de les regions metropolitanes com un mecanisme positiu per a la provisió efectiva dels béns i serveis públics. Des d'aquesta perspectiva els ciutadans són vistos com a consumidors racionals que busquen maximitzar el beneficis del seu municipi de residència en terme de costos/serveis (Tiebout, 1956). Sota aquesta premissa es generen dinàmiques positives de competència entre els municipis per oferir els millors serveis de la manera més eficient (Ostrom et al., 1961; Bish & Ostrom, 1973). De fet, durant aquest període, a nivell Europeu, van desaparèixer bona part dels governs metropolitans més icònics: Londres, Copenhaguen, Rotterdam... i la Corporació Metropolitana de Barcelona (Sharpe, 1991; 1995).

Respecte al principi democràtic, l'escola de l'elecció racional també veu en la fragmentació en comunitats autònomes petites el mecanisme per afavorir la participació ciutadana i el retiment de comptes, ja que la proximitat permet un control ciutadà més efectiu i és més sensible a les necessitats locals (Bish & Ostrom, 1973).

De fet, les principals crítiques que es fan en aquest període als postulats de la reforma metropolitana són la imposició de governs metropolitans davant de l'autonomia local i la creació d'aparells altament centralitzats i excessivament burocràtics (Tomàs, 2012).

Més recentment, a partir dels anys 90 sorgeix el nou regionalisme com una alternativa a la dialèctica entre l'escola de la reforma i l'elecció racional. Davant dels nous reptes plantejats per la globalització i el nou rol de les ciutats en el sistema econòmic i social global (Sassen, 1991; Glaeser, 2011; Barber, 2013) apareixen nous models institucionals sota el marc de la nova governança.

A més, el procés d'urbanització cada vegada més global fa evidents problemàtiques associades a fenòmens particularment urbans, com la segregació i l'especialització espacial, l'expansió urbana descontrolada (*urban sprawl*) o els efectes sobre el medi ambient, que demanen accions concertades per a fer-hi front (Rusk, 1993; Downs, 1994; Swanstrom, 2001).

El nou regionalisme reconeix l'escala metropolitana com a necessària per fer front a la diversitat de reptes urbans. Però, a diferències de l'escola reformista, aquest defensa mecanismes més flexibles i menys institucionalitzats, en forma de xarxes, plans estratègics i en general mecanismes voluntaris de cooperació entre els diversos actors metropolitans (Blais & Loewen, *The French electoral system and its effects*, 2009; Tomàs, *Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal*, 2012). Des d'aquesta perspectiva, els principals factors en la governança metropolitana són la interdependència i la cooperació.

El nou regionalisme té una aproximació ambivalent respecte al principi democràtic (Heinelt & Kübler, 2005): des d'una visió optimista la participació d'una gran varietat

d'actors en xarxes de governança és una oportunitat per a l'apoderament ciutadà, la pluralització de l'estat i la millora de la política deliberativa i de la democràcia associativa que, en última instància, pot contribuir al desenvolupament de noves formes de democràcia (Sørensen & Torfing, 2005; 2009; Skelcher, 2007; Bevir, 2010). En contrast, existeix una visió pessimista que dubta de la centralitat de l'eficàcia i l'eficiència i el domini dels interessos de mercat per davant d'elements de qualitat democràtica, com la participació ciutadana o el retiments de comptes (Heinz, 2000; Benz, 2001).

Aquests debats teòrics, però, tenen implicacions més enllà dels entorns acadèmics. Tomàs (2012) observa com precisament els debats polítics al voltant de les reformes institucionals metropolitanes són principalment normatius. Les diferents visions que tenen els actors que participen en el disseny institucional sobre què ha de ser la governança metropolitana i quins mecanismes són els més adients determinen en gran mesura els processos de reforma metropolitana.

Sota el marc de la nova governança, el dilema democràtic s'ha centrat especialment en la tensió entre democràcia representativa i aproximacions més "pluralistes i dialogants", en les quals els agents privats i socials participen directament en la definició i elaboració de les polítiques públiques (Bever, 2010).

Malgrat això, diversos autors reconeixen que la convivència de diversos mecanismes i legitimitats és clau per a la governança democràtica. Per exemple, per a Sørensen i Torfing (2005; 2009) la governança democràtica s'ha de basar tant en els mecanismes clàssics de democràcia representativa com en una representació més pluralista d'altres actors. En particular identifiquen quatre factors bàsics de la governança democràtica: primer, el control de les estructures de governança per part de

representant polítics elegits democràticament; segon, els col·lectius afectats han de ser representats en els processos de presa de decisió; tercer, les estructures de governança han de retre comptes davant la població en general; finalment, el funcionament intern de les estructures de governança ha de ser mitjançant normes i regles democràtiques.

Zimmermann (2014) defensa que a l'hora de valorar la qualitat democràtica de la governança metropolitana s'han de tenir en compte diverses fonts de legitimitat democràtica. En aquest cas apunta a tres fons principals de legitimitat democràtica: la legitimitat d'entrada (*input legitimacy*), la legitimitat de sortida o de resultats (*output legitimacy*) i la legitimitat de rendiment o procedimental (*throughput legitimacy*).

El primer cas és la legitimitat donada tant per la representació política a través de processos electorals (democràcia representativa) com per la participació directa de grups i individus en els processos de presa de decisions, a través de mecanismes de democràcia participativa (per exemple, espais i processos de participació ciutadana) o democràcia directa (consultes, referèndums, etc.). En el segon cas es tracta de la legitimitat donada per l'actuació institucional i la seva capacitat de donar resposta i solucions a les necessitats de la ciutadania. Per últim, la legitimitat democràtica també té la seva font en la capacitat d'incorporar tots els actors involucrats en la governança, més enllà dels actors institucionals, i es defineix per elements com uns processos permissius i oberts, el retiments de comptes o la transparència (Schmidt, 2013).

En el context actual, la legitimitat de l'AMB està fortament basada en la segona font els resultats; és a dir, la seva capacitat de gestionar i proveir bens i serveis públics per als municipis i residents de l'àrea metropolitana. En canvi, presenta dèficits en les

altres fonts de legitimitat. Els òrgans de govern metropolità són d'elecció indirecta; la composició tant del consell metropolità com de la presidència emanen dels resultats de les eleccions locals en cada un dels municipis metropolitans, el que té importants efectes directes sobre l'elaboració de les polítiques metropolitanes. Però també manquen mecanismes i espais de participació directa i deliberació, malgrat ja han aparegut algunes iniciatives en aquesta direcció (PDU, PMMU, PAM, PREMETS<sup>1</sup>).

### **L'elecció directa dels governs metropolitans**

El arguments sobre l'elecció dels representats polítics en les institucions metropolitanes ha estat present en les diverses etapes del debat metropolità. De fet, no dona senyals d'haver acabat, ans al contrari, sembla que reviu alguns dels arguments introduïts per l'escola de la reforma pel que fa a l'elecció directa dels governs metropolitans (Zimmermann & Feiertag, 2018).

En general, l'elecció directa dels representats en els òrgans de govern metropolitans s'associa amb el un reforçament de la legitimitat democràtica de les institucions (*input legitimacy*). Igualment, el debat polític es trasllada dels interessos locals als reptes metropolitans: es renoven les elits polítiques, que tenen incentius per elaborar programes polítics de caràcter metropolità i, en conseqüència, augmenta la visibilitat de les polítiques metropolitanes (Zimmermann, 2014; Tomàs, 2018).

Tot i això, els debats al voltant de l'elecció directa ha tendit a enfocar-se molt en la figura de l'alcalde metropolità, en part per inèrcies derivades de la introducció dels

---

<sup>1</sup> L'àrea de governança i polítiques públiques de l'IERMB també ha treballat l'àmbit de la democràcia representativa i les eleccions metropolitanes. Veieu l'informe "La institucionalització de la participació ciutadana en les àrees metropolitanes".

alcaldes d'elecció directa en diversos països europeus. De fet, la introducció dels alcaldes d'elecció directa ha sigut un element central de les reformes dels governs locals a Europa des dels anys 90, que buscaven mecanismes de reforçament de la democràcia local, el retiment de comptes i, molt particularment, millorar els nivells de participació electoral (Rallings et al., 2002; Borraz & John, 2004; Magre & Bertrana, 2007).

Així, en els debats sobre l'elecció directa de l'alcalde es fan servir arguments sobre lideratge, retiment de comptes i estabilitat de l'executiu (per veure una revisió Tomàs, 2018). En aquest sentit, s'interpreta que el lideratge polític clar de l'alcalde afavoreix la proximitat i reconeixement del cap de l'executiu metropolità, i per tant el control i retiment de comptes per part de la ciutadania. Alhora, la legitimitat de l'elecció directa atorga rellevància política, tant per marcar agenda metropolitana, com també davant d'altres nivells de govern. També es valora la independència respecte al consell metropolità, que dota estabilitat governamental davant possibles canvis de majories, i la capacitat de tirar endavant una agenda clara.

En contrast, l'elecció directa de la figura de l'alcalde implica una alta concentració de poder que troba resistències entre altres nivells de govern, tant inferiors com superiors, així com la personalització del debat polític, que pot acabar desatenent les polítiques i altres espais de govern (Rallings & Thrasher, 2000; Sweeting, 2017).

Malgrat tot, gran part de les reformes recents a Europa que han introduït els alcaldes d'elecció directa no han tendit a anar acompanyades d'una major concentració de poder efectiu en l'alcaldia. A efectes pràctics s'han consolidat models de govern mixtos, que intenten conjugar la tradició parlamentarista amb la legitimitat reforçada

i el retiment de comptes de l'alcalde d'elecció directa (Borraz & John, 2004; Magre & Bertrana, 2007).

Tot i que no ha tingut la mateixa presència en els debats polítics i acadèmics, l'elecció dels consells metropolitans representa un model més coherent amb una part important de la tradició institucional europea. Potencialment són sistemes més propers a models de caràcter parlamentarista i consensualista, que representen models més "amables" de democràcia (Lijphart, 1999) i que afavoreixen institucions més pluralistes i la cooperació i producció de polítiques més estables (Colomer, 2001).

L'elecció directa del consell metropolità també pot comportar el reforçament de la legitimitat i el debat polític metropolità, així com una major visibilitat de les polítiques metropolitanes (Zimmermann, 2014). Tanmateix, la governabilitat està més condicionada a les majories polítiques que s'han de construir en el consell i els mandats són més dependents als acords entre partits, podent-los fer menys clars i reconeixibles per part de la ciutadania.

**Taula 1. Pros i contres de l'elecció directe**

	ALCALDE	CONSELL
<b>+</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimitat reforçada</li> <li>• Debat polític i visibilitat polítiques metrop.</li> <li>• Retiment de comptes</li> <li>• Lideratge i rellevància política</li> <li>• Mandats estables i clars</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimitat reforçada</li> <li>• Debat polític i visibilitat polítiques metrop.</li> <li>• Retiment de comptes</li> <li>• Tradició institucional</li> <li>• Consensualisme i pluralisme</li> </ul>
<b>-</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentració de poder</li> <li>• Personalització de la política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Localisme, relacions bilaterals</li> <li>• Mandats dependents</li> </ul>

Font: elaboració pròpia.



També, malgrat l'elecció directa del consell metropolità pot comportar una major autonomia de la política metropolitana respecte als interessos locals (que molt sovint s'expressen en les institucions metropolitanes d'elecció indirecta), segons el disseny institucional, i particularment del sistema electoral, es poden reproduir alguns d'aquests efectes, com el localisme, les relacions bilaterals entre governs locals i metropolità, tensions entre representants locals i metropolitans, etc. (Kübler, 2018).

Un altre debat rellevant és sobre el efectes en les polítiques i normatives que s'hi elaboren. En el nostre context, ja comptem amb institucions de govern supramunicipal que no són d'elecció directa (Diputacions, Consells Comarcals), ni hi ha un gran debat al voltant d'aquest fet. Perquè, doncs, el cas de l'AMB hauria de ser diferent?

En aquest sentit, Tomàs Font (2018) apunta que el marc que ofereix la Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LAMB), pel que fa a les seves potestats i prerrogatives (art. 3), configura un

“veritable ‘govern local’ que pot incidir directament en la posició jurídica dels ciutadans [...]. Una possibilitat que sempre s’ha assenyalat com una de les mancances principals per fer de la província una veritable entitat local territorial.” (2018, p. 74)

Així mateix, les competències que li reconeix la LAMB (arts. 13-18), tant les pròpies, com les que puguin delegar municipis i altres administracions, ofereixen un marc d'actuació ample per que fa a les polítiques que pot desenvolupar, amb un potencial especial en el desplegament de polítiques en àmbits com la cohesió social o el desenvolupament econòmic.

Font conclou que

“la naturalesa, l’abast, i les formes de reconeixement de les potestats i competències de l’AMB la configuren com una veritable entitat de ‘govern local’, [...] tot això permetria configurar l’AMB com un veritable ‘municipi metropolità’, com una ‘ciutat metropolitana’, si no fos, sobretot, per la forma d’elecció dels seus òrgans de govern.” (p. 76)

No podem obviar que moltes d’aquestes competències i funcions tenen un gran fons polític (habitatge, desenvolupament econòmic, cohesió social, aigua i residus, medi ambient i mobilitat...) i, per tant, el debat al voltant de la seva gestió i planificació no pot ser un element purament tècnic.

Comparativament l’AMB és una institució menys forta o capaç en termes competencials que la resta d’àrees metropolitanes, ans al contrari, té un marge ampli d’actuació més enllà de les polítiques més comunes en l’àmbit metropolità (veure taula 2).

Taula 2. Taula-resum àrees metropolitanes

Àrea metrop.	Població (milers hab.)	n Municipis	Fragmentació	Concentració	Competències
<b>AMB</b>	3.292	36	10,9	49,7	Planificació urbana i territorial, habitatge, transport públic i mobilitat, abastiment i tractament d'aigua, gestió i tractament de residus, medi ambient, desenvolupament econòmic, cohesió social i territorial
<b>Greater London</b>	9.006	33	3,7	4,4	Planificació urbana, transport públic, desenvolupament econòmic, seguretat i protecció civil, habitatge, cultura i esport, medi ambient, salut pública
<b>Grand Paris</b>	7.110	131	18,4	31,0	Planificació territorial, habitatge, desenvolupament econòmic, cultura i esport, medi ambient
<b>Greater Manchester</b>	2.799	10	3,6	19,5	Planificació urbana, transport públic, desenvolupament econòmic, habitatge, formació i educació no-obligatòria, seguretat i protecció civil, cultura i esport, medi ambient, salut pública
<b>Verband Region Stuttgart</b>	2.780	179	64,4	22,8	Planificació territorial, transport públic, desenvolupament econòmic, gestió de residus, cultura i esports
<b>Métropole Aix-Marseille-Provence</b>	1.900	92	48,4	45,8	Planificació territorial, habitatge, desenvolupament econòmic, cultura i esport, medi ambient
<b>Grand Lyon</b>	1.402	59	42,1	37,3	Planificació territorial, desenvolupament econòmic, educació, cultura i esport, salut pública i serveis socials, habitatge, medi ambient, gestió de residus i aigua
<b>Region Hannover</b>	1.158	21	18,1	46,5	Planificació territorial, transport públic, medi ambient, infraestructures, serveis socials, formació, hospitals, gestió de residus, protecció civil

Font: elaboració pròpia.

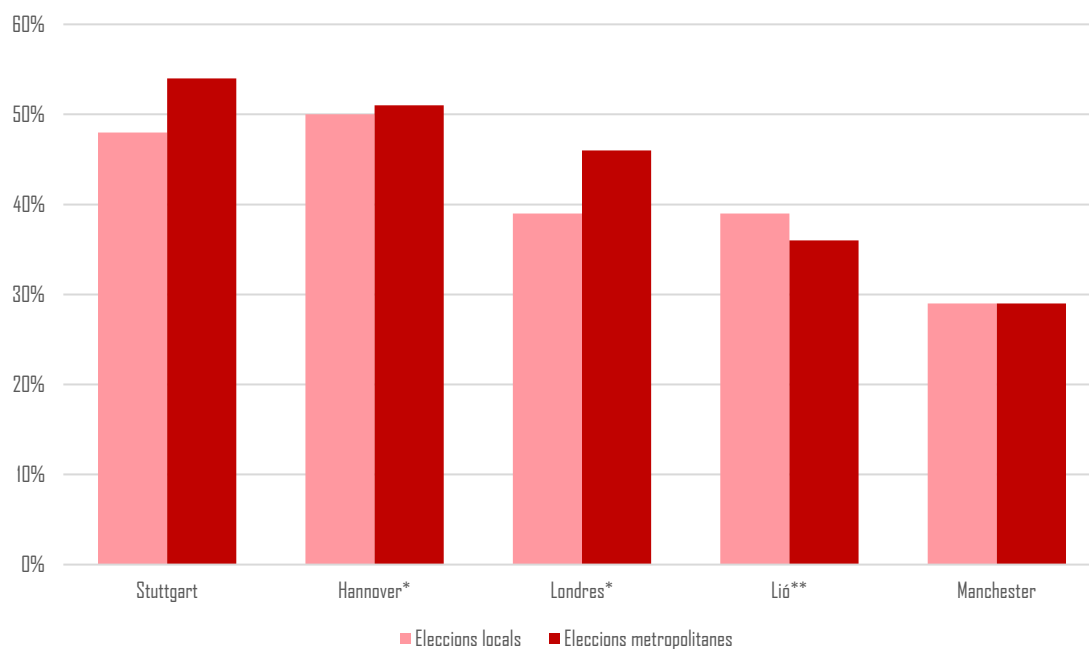
Contràriament es pot argumentar que la falta d'un *demos* o una identitat metropolitana faria de les eleccions metropolitanes unes de 'segon' o 'tercer ordre', enteses en una lògica jeràrquica en la qual les eleccions generals serien percebudes com les més importants ('primer ordre'), seguides per les locals ('segon ordre') i, finalment, les metropolitanes ('tercer ordre').

Això, tindria un efecte clar en la participació electoral. Partim de la base que la participació electoral està directament vinculada amb la representativitat i legitimitat: els nivells alts de participació electoral són un indicador de legitimitat i representació política més igualitària.

El nivell de participació electoral està condicionat per múltiples factors (per una revisió veure Geys, 2006). Entre aquests la percepció sobre la rellevància de l'elecció i el "que hi ha en joc" són elements determinants dels nivells de participació (Reif & Schmitt, 1980; Vallès, 2009).

Dit això, Tomàs (2018) observa per a diversos casos europeus que els nivells de participació en les eleccions metropolitanes segueix una tendència molt similar a la participació en les eleccions locals (veure figura 1).

**Figura 1. Participació electoral en les eleccions locals i metropolitanes (2014-2020)**



\*Eleccions al consell o assemblea metropolitana.

\*\*Primera volta. Les eleccions van tenir lloc en plena crisi de la COVID-19 (15 de març de 2020) sota unes mesures extraordinàries que poden haver afectat al nivell de participació.

Font: elaboració a partir de Tomàs (2018) i Ministeri de l'Interior francès.

En aquells entorns on la participació en les eleccions locals és tradicionalment baixa, com en el cas d'Anglaterra<sup>2</sup>, la participació en les eleccions metropolitanes manté un nivells similarmet baixos, sense repunts generalitzats ni caigudes sistemàtiques en la participació. Per exemple, a l'àrea de Londres la participació mitjana en les eleccions locals se situa per sota del 40%, que coincideix amb la participació tant de l'alcalde metropolità com de l'assemblea, exceptuant eleccions molt disputades com les del 2008 i les darreres del 2016 en que s'igualava o supera el 45%. A Manchester, malgrat ser una institució de nova creació i no celebrar-se al mateix moment que les locals, el nivell de participació era el mateix (29%) tant en les eleccions al alcalde metropolità

<sup>2</sup> <https://www.bbc.com/news/uk-england-47666080> [25/06/2020]

com el consell municipal (Tomàs, 2018). En els casos de Stuttgart i Hannover, es manté el patró, tot i que, de fet, amb petites diferències a favor de les eleccions metropolitanas.

En aquest cas, però, també cal tenir en compte altres factors que poden tenir efectes sobre la participació electoral. De manera generalitzada, a excepció de les eleccions celebrades per primer cop dels alcaldes metropolitans anglesos (per exemple, Manchester) i la presidència de la regió a Hannover, els processos electorals a les institucions de govern metropolitanas coincideixen amb altres processos, normalment eleccions municipals. En aquest sentit, està àmpliament acceptat que la coincidència de més d'un procés electoral fa augmentar la participació electoral (Lijphart, 1997; Wood, 2002; Geys, 2006).

### 3. Anàlisi de casos internacionals

En aquest capítol aprofundim en les característiques dels sistemes electorals metropolitans europeus que compten amb òrgans d'elecció directa per, posteriorment, fer un anàlisi detallat dels elements de cada un dels seus sistemes electorals.

#### 3.1. Els casos d'estudi

A continuació presentem resumidament les principals característiques i antecedents dels casos analitzats, que inclouen els dos casos anglesos (Londres i Manchester), les tres principals àrees metropolitanes franceses (París, Marsella i Lió) i les dues regions metropolitanes alemanyes amb òrgans d'elecció directa (Stuttgart i Hannover).

#### Les autoritats metropolitanes a Anglaterra

Actualment, al Regne Unit hi ha 9 autoritats metropolitanes amb elecció directa dels seus representants polítics<sup>3</sup>, totes elles a Anglaterra (veure figura 2 i taula 3). La introducció de les eleccions als òrgans de govern metropolitans es pot dividir en dues fases; primer, la lenta consolidació de la metròpoli de Londres que culmina amb la creació de la *Greater London Authority* (GLA) l'any 2000.

En segon lloc, el desplegament d'una agenda descentralitzadora, que en l'àmbit local es tradueix en el *Local Government Act* l'any 2001 i el 2009 en el *Local Democracy, Economic Development and Construction Act*, que permet la creació de les *Combined*

---

<sup>3</sup> A la West Yorkshire CA es preveu a partir de les eleccions locals del 2021. La North East CA és l'única que no compta amb alcalde metropolità després de que es trenqués l'acord que ho preveia en l'escissió d'algunes ciutats i la creació de la North of Tyne CA l'any 2018.



*Authorities*, la primera de les quals és la *Greater Manchester Combined Authority* (2011). L'aprovació el 2016 del *Cities and Local Government Devolution Act* introdueix la figura de l'alcalde d'elecció directa en les autoritats metropolitanans.



Figura 2. *Combined Authorities* i *Greater London* (amb districtes)

Font: elaboració pròpia.

**Taula 3. Autoritats metropolitanes al Regne Unit**

Autoritat	Any de creació	Població (en milers d'hab.)	Ciutat central	Representants d'elecció directa
Greater London Authority	2000	9.006	City of London*	Alcalde i consell
West Midlands CA	2016	2.897	Birmingham	Només alcalde
Greater Manchester CA	2011	2.799	Manchester	Només alcalde
West Yorkshire CA	2014	2.252	Leeds	Només alcalde <sup>†</sup>
North East CA	2014	1.161	Durham	-
Liverpool City Region CA	2014	1.544	Liverpool	Només alcalde
Sheffield City Region CA	2014	1.393	Sheffield	Només alcalde
West of England CA	2017	927	Bristol	Només alcalde
Cambridgeshire &	2017	847	Cambridge	Només alcalde

Peterborough CA				
North of Tyne CA	2018	819	Newcastle	Només alcalde
Tees Valley CA	2016	672	Stockton-on-Tees	Només alcalde

\* El municipi més poblat és Barnet.

<sup>†</sup> Previst 2021.

Font: elaboració pròpia.

En el cas de **Londres**, les primeres mesures de creació d'una administració regional daten de finals del segle XIX, però és l'any 1965 que es crea el primer òrgan de govern metropolità, el *Greater London Council* (GLC). Aquest, però, serà eliminat pel govern conservador de Margaret Thatcher l'any 1986, situant de nou la governança metropolitana de la regió de Londres a un situació similar a la del segle XIX, caracteritzada per una distribució de les responsabilitats metropolitanes entre una marcada autonomia local, la intervenció directa del govern central i la creació d'agències sectorials.

No és fins l'any 2000 que, arran de l'aprovació el 1999 de la *Greater London Authority Act* i del referèndum que guanyen el seus partidaris l'any 1998, es reverteix aquesta situació i es crea l'actual GLA. Si bé aquesta recupera les funcions de l'anterior GLC, incorpora l'elecció directa de l'alcalde metropolità i de l'assemblea metropolitana.

L'àrea metropolitana de Londres ha esdevingut un cas paradigmàtic de govern metropolità. Compta amb dos nivells de govern, d'una banda, 33 districtes o *boroughs*, que corresponen als antics municipis, i de l'altra el govern metropolità, del qual els màxims òrgans són l'assemblea (*Greater London Assembly*) i l'alcalde (*Mayor of London*), ambdós òrgans d'elecció directa. Les competències de la GLA són en àmbits com la planificació urbana, mobilitat, habitatge, seguretat, desenvolupament econòmic i medi ambient.

La resta d'àrees metropolitanes angleses han viscut un procés similar, amb la creació i abolició dels *councils* i el desplegament d'una agenda descentralitzadora, que en l'escala metropolitana té la seva resposta en la creació de les autoritats combinades. La primera d'aquestes és la *Greater Manchester Combined Authority* (GMCA) creada l'any 2011. A canvi de cedir poders i competències al nou govern metropolità es

preveu la instauració de la figura de l'alcalde metropolità d'elecció directa que és elegit per primera vegada l'any 2017, esdevenint el segon alcalde metropolità després del de Londres. L'any 2016, l'aprovació de la *Cities and Local Government Devolution Act* avança la creació de les resta d'autoritats existents, que malgrat gaudir d'acords particulars per a cada cas, han de preveure la figura de l'alcalde d'elecció directa.

En el cas de **Manchester** es tracta de la tercera àrea metropolitana més gran d'Anglaterra després de Londres i West Midlands (Birmingham), amb 2,8 milions d'habitants. Es tracta d'una àrea metropolitana poc fragmentada que la formen només 10 municipis: Manchester, Stockport, Tameside, Oldham, Rochdale, Bury, Bolton, Wigan, Salford i Trafford. A més és una àrea relativament poc concentrada, ja que la població es troba distribuïda entre les diferents ciutats i la ciutat central representa el 19,5% de la població metropolitana total.

A diferència de Londres, el model de govern del Manchester compta amb dos òrgans de caràcter executiu, però no hi ha una assemblea de representació política, que es deixa en mans dels alcaldes. Així doncs, d'una banda hi ha l'alcalde metropolità, l'únic càrrec d'elecció directa que concentra gran part de les competències en transport públic, seguretat, protecció civil i habitatge, així com les funcions de representació. D'altra banda, hi ha el consell executiu on hi són representants tots els alcaldes (*leaders*) de les ciutats que formen l'àrea metropolitana cada un dels quals és responsable d'una àrea de govern.

## Les metròpolis a França

En l'actualitat a França hi ha un total de 22 àrees metropolitanes. A partir de la Llei MAPTAM<sup>4</sup> de 2014 es van crear 19 àrees metropolitanes de dret comú i 3 amb un estatus particular: París, Marsella i Lió. Aquesta darrera, a diferència de tota la resta, no té un estatus d'agrupació municipal (*intercommunalité*), sinó de comunitat territorial d'estatus particular (*collectivité à statut particulier*)<sup>5</sup>.

**Taula 4. Àrees metropolitanes a França**

Metròpoli	Població (milers hab.)	Règim jurídic (Llei MAPTAM)
Grand Paris	7.090	Metròpolis o agrupaments municipals de dret particular
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	1.895	
Métropole de Lyon	1.400	Comunitat territorial d'estatus particular
Métropole Européenne de Lille	1.157	Metròpoli o agrupament municipal de dret comú
Bordeaux Métropole	796	
Toulouse Métropole	775	
Nantes Métropole	655	
Métropole Nice Côte d'Azur	545	
Métropole Rouen Normandie	499	
Eurométropole de Strasbourg	498	
Montpellier Méditerranée Métropole	473	
Rennes Métropole	455	
Grenoble-Alpes-Métropole	450	
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	439	
Saint-Etienne Métropole	410	
Tours Métropole Val de Loire	300	
Clermont Auvergne Métropole	295	
Orléans Métropole	290	

<sup>4</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<sup>5</sup> Les comunitats territorial d'estatus especial són una divisió administrativa a França diferenciada dels municipis, els departaments i les regions. Actualment són sis: la Guaiana Francesa, la Martinica, l'illa de Mayotte, Còrsega, la ciutat de París i la metròpoli de Lió.

Métropole du Grand Nancy	262	
Dijon Métropole	258	
Metz Métropole	226	
Brest Métropole	214	

Font: AdCF.

Amb l'aprovació de la llei MAPTAM<sup>6</sup> també es preveia que, a partir de les eleccions municipals de març de 2020, els consells metropolitans fossin d'elecció directa. Malgrat les diferències en el règim jurídic el sistema d'elecció dels òrgans de govern per a totes elles estan regulades pel Codi General de les Comunitats Territorials (CGCT).

El **Gran París** (*Métropole du Grand Paris*) és l'àrea metropolitana més gran de França i una de les més gran d'Europa. Té una població que supera els 7 milions d'habitants i està formada per 131 municipis. Malgrat això, una part important de la població (31%) es concentra en la ciutat de París. Com la resta d'estructures de govern metropolitanes de França, el Gran París va ser creat l'any 2016 arran de l'aprovació de la llei MAPTAM el 2014. Les seves competències estan previstes en la llei però, a més, els municipis membres poden acordar cedir-ne d'altres. Actualment fa funcions de planificació territorial, desenvolupament econòmic, habitatge, medi ambient i promoció cultural i esportiva.

El principal òrgan de govern és el Consell Metropolità, amb 209 membres, dels quals 62 (30%) corresponen a la ciutat de París. Els consellers i conselleres metropolitans

---

<sup>6</sup> La irrupció de la crisi de la COVID-19 pocs dies avanç de les eleccions locals a França en el moment de redacció d'aquest informe només s'ha pogut celebrar la primera volta de les eleccions.

són alhora regidors i regidores dels municipis de l'àrea metropolitana i són designats a partir dels resultats en les eleccions locals.

L'àrea metropolitana de **Marsella** (*Métropole Aix-Marseille-Provence*) és la segona més gran de França amb gairebé 2 milions d'habitants. La formen 92 municipis tot i que la ciutat de Marsella concentra prop de la meitat d'habitants. Com el Gran París, va ser creada l'any 2016 en el marc de la llei MAPTAM i comparteixen les principals característiques. En el seu cas, el consell metropolità compta amb 240 membres, dels quals 108 són representants de la ciutat de Marsella (45%).

Per últim, l'àrea metropolitana de **Lió** és la tercera més gran de França amb 1,4 milions d'habitants i formada per 59 municipis. Tot i això, té un estatus diferent a la resta de metròpolis franceses que, entre d'altres efectes, fa que sigui l'única que elegix els membres del consell metropolità mitjançant un procés electoral diferenciat de les eleccions municipals. Entre d'altres té competències en planificació territorial, habitatge, medi ambient i abastiment d'aigua, desenvolupament econòmic, salut i serveis socials, educació, cultura i esport.

### **Les ciutats-regió a Alemanya**

En el cas alemany hi ha una pluralitat de models de governança metropolitana ja que, tractant-se d'un estat federal, és una competència pròpia de cada estat que elabora legislació i models institucionals propis (Heinelt & Zimmermann, 2011; Zimmermann, 2014; 2017; Zimmermann & Feiertag, 2018).

Entre les regions metropolitanes alemanyes podem trobar Berlin-Brandenburg, la regió metropolitana del Nord-oest (Bremen-Oldenburg), la regió metropolitana



central (Liepzig-Hallen), Frankfurt Rin-Main, Hamburg, Múnic, Nuremberg, Rin-Neckar (Mannheim, Ludwigshafen, Heidelberg). D'aquestes, però, són la Regió d'Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*) i la Regió de Hannover (*Region Hannover*) que compten amb òrgans de govern d'elecció directa, i la regió del Rur (Dortmund) a partir del 2020 (Heinelt & Zimmermann, 2011).

L'àrea metropolitana de **Stuttgart**, al Land alemany de Baden-Württemberg, és dels casos observats el que abraça més municipis: 179 municipis de 5 províncies diferents i un total 2,8 milions d'habitants. Es tracta doncs d'una regió molt fragmentada però que, malgrat això, concentra en la ciutat central gairebé un quart de la població metropolitana (23%).

Tradicionalment aquesta alta fragmentació havia provocat conflictes importants entre la ciutat central i els municipis perifèrics que havien previngut la creació d'òrgans de govern metropolitans.

Tanmateix, a iniciativa del govern del Land, es crea l'any 1994 l'actual govern metropolità que, d'entre d'altres objectius, buscava limitar els conflictes entre els diferents governs de la regió (Zimmermann, 2014). En aquest cas, la introducció de l'assemblea d'elecció directa ha comportat una politització del procés de decisió en l'escala metropolitana, guanyant visibilitat i autonomia respecte la política municipal. Tot i que les candidatures locals s'han anat reduint, mantenen la defensa dels interessos municipals (Zimmermann, 2014; Kübler, 2018).

El govern metropolità actual (*Verband Region Stuttgart*) té competències en àmbits clàssics de les polítiques metropolitanes, és a dir, planificació territorial, mobilitat, desenvolupament econòmic i gestió de residus i medi ambient. L'assemblea regional

és el màxim òrgan de decisió i representació política i l'únic òrgan d'elecció directa. Entre les seves funcions hi ha la d'elegir el president de la regió d'entre els seus membres.

La regió metropolitana de **Hannover** és la més petita dels casos; compta amb una població de prop d'un milió d'habitants i la formen 21 municipis. Malgrat això, la població metropolitana es troba altament concentrada a la ciutat de Hannover, representant el 46,5% del total.

La creació de l'actual govern metropolità (*Hannover Region*) data d'una reforma de l'any 2000 en la qual es consolida una de les estructures de govern metropolità més fortes i institucionalitzades del país. La Regió de Hannover compta, entre d'altres, amb competències en transport, planificació territorial, gestió de residus i la gestió dels hospitals públics. Els òrgans de govern són el Consell i el President regionals, ambdós d'elecció directa. Aquest darrer és l'únic alcalde metropolità d'elecció directa de l'Europa continental que té funcions de representació i com a cap de l'administració metropolitana. En aquest cas, l'elecció directa ha comportat un reforç del debat polític regional i una reducció de dobles mandats (municipals-metropolitans) i, en última instància, dels interessos locals (Zimmermann, 2014).

### 3.2. Característiques dels sistemes electorals

L'elecció dels representants polítics és un procés complex. Les preferències individuals dels electors no es tradueixen directament en la representació política, sinó que aquesta passa per un conjunt de filtres que adapten i modifiquen aquestes preferències amb objectius diversos i sovint no compatibles: assegurar l'estabilitat del

govern, afavorir que les decisions polítiques respectin consensos amplis, el retiment de comptes, la representació de les minories, etc.

Els sistemes electorals son aquest conjunt de normes que filtren la voluntat ciutadana expressada amb el vot en la representació política en els òrgans de govern democràtics. Són, per tant, un mecanisme essencial del sistema democràtic representatiu i estan íntimament relacionats, no només amb les polítiques i normes resultants, sinó que estan arrelats en la cultural política de les comunitats.

Les característiques del sistema electoral tenen una incidència directa en multitud d'elements: el nombre de partits, la representació de la diversitat política, el grau de decisió individual dels electors, etc.

En particular, podem classificar els sistemes electorals a partir de tres dimensions (van der Kolk, 2007): la fórmula electoral, la circumscripció i l'estructura del vot o sufragi.

La **fórmula electoral** és el mecanisme que permet traduir el vot de cada ciutadà en escons, regidors, etc. A grans trets podem diferenciar entre sistemes majoritaris i proporcionals. Els sistemes majoritaris són per definició desproporcionals ja que busquen concentrar la representació en pocs partits per garantir governs més estables i afavorir el retiment de comptes mitjançant un vincle més directe entre el votants i les institucions. En contrast, els sistemes proporcionals tendeixen a representar millor la diversitat política, tot i que generalment introdueixen biaixos a favor dels partits més grans. Són valorats per la seva representació de la pluralitat, el tractament de les candidatures petites i l'estímul de les coalicions i el consens.

Hi ha diversos elements que determinen el grau de proporcionalitat del sistema. Entre els més importants: la magnitud de les circumscripcions, és a dir, el nombre de

representants que s'elegeixen en cada circumscripció electoral, el llinard o la fórmula electoral (Lijhart, 1986; 1994; 1999; Taagepera i Shugart, 1989). En el primer cas, les magnituds elevades són més proporcionals que les baixes. Per exemple, una circumscripció única de tot el territori és més proporcional, mentre que les circumscripcions amb magnituds baixes afavoreixen resultats pocs proporcionals. El llinard electoral, tant legal com efectiu, sempre va en contra de la proporcionalitat del sistema: quan més elevat menys permissiu serà el sistema. I respecte a les fórmules electorals, en general, l'evidència mostra que la fórmula d'Hondt tendeix a afavorir més als partits grans i, per tant, és menys proporcional que fórmules com la quota Hare o la Saint-Lagüe (Benoit, 2000).

També hi ha sistemes mixtos, com el sistema de membres suplementaris i la representació proporcional mixta o personalitzada (RPP) que conjuguen la representació proporcional amb el vot personalitzat mitjançant fórmules majoritàries. La principal diferència entre ambdós és l'ús d'escons compensatoris; mentre que els sistemes de membres suplementaris els escons són distribuïts independentment, en la RPP els escons guanyats en les circumscripcions majoritàries es tenen en compte en la distribució dels escons proporcionals i, per tant, produeix resultats més proporcionals.

Els sistemes de RPP, coneguts principalment per ser el sistema vigent en diverses eleccions a Alemanya, han esdevingut en les últimes dècades molt populars en reformes dels sistemes electoral arreu del món (Bochsler, 2012). Molt sovint són referenciats per la seva conjugació del "millor dels dos mons": proporcionalitat en els resultats amb una relació més directa entre els votants i els representants locals (Shugart & Wattenberg, 2003). Malgrat tot, també poden comportar efectes no

desitjats o manipulacions de la proporcionalitat a partir de comportaments estratègics. Concretament, en els sistemes amb escons compensatoris es poden produir comportaments que afecten la proporcionalitat del sistema, sobrerepresentant algunes candidatures. D'una banda, el vot estratègic massiu a partir de consignes partidistes, quan un partit que guanya els districtes majoritaris demana el vot per un aliat en el proporcional, o quan els candidats d'un partit es presenten en les circumscripcions uninominals sota unes sigles diferents a la circumscripció plurinomial (Bochsler, 2012). També es poden donar resultats no desitjats com els escons segurs (*safe seats*), quan circumscripcions uninominals són molt poc competides, tensions entre els dos tipus de representants i pèrdua de capacitat de tria del votant davant dels partits<sup>7</sup>.

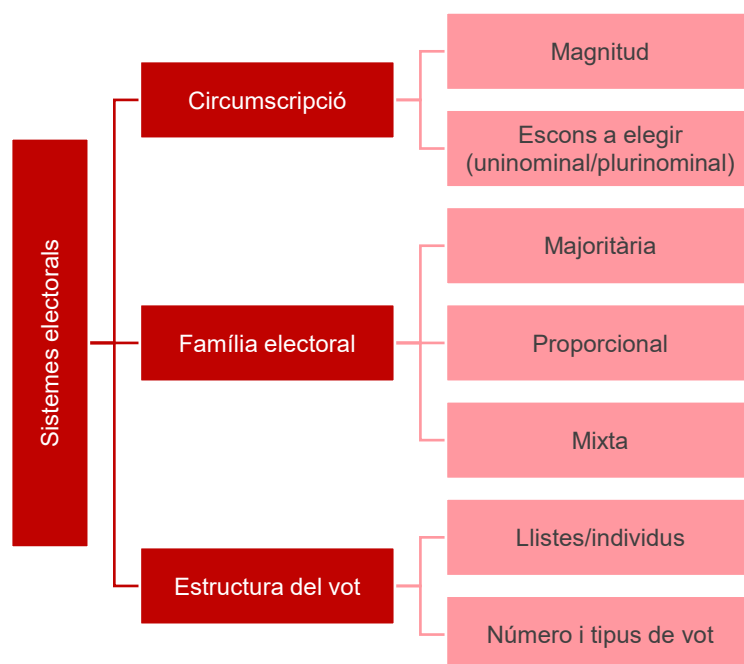
Així doncs, l'altra dimensió classificatòria dels sistemes electorals és la circumscripció. La **circumscripció** o districte electoral és la base territorial en la qual s'elegeixen els representants polítics i es tradueixen els vots en escons. Com hem vist és un element que té una incidència directa sobre proporcionalitat del sistema, així com en la seva representativitat. En aquest cas, els elements més importants són el número de circumscripcions i la seva magnitud: una única circumscripció, diverses circumscripcions plurinominals o circumscripcions uninominals.

Per últim, el **sufragi** determina la capacitat de tria i el grau d'incidència dels electors sobre la composició dels òrgans de govern. Es poden classificar segons la capacitat d'elecció de cada votant (individus o partits a partir de llistes, tancades o obertes) i el número i tipologia de vot (un únic vot, més d'un vot, acumulatiu, combinat, etc.).

---

<sup>7</sup> <https://www.electoral-reform.org.uk/a-better-voting-system-for-the-london-assembly/> [26/06/2020]

**Figura 3. Dimensions dels sistemes electorals**



Font: elaboració pròpia a partir de van der Kolk, 2007.

A partir d'aquest elements, a continuació presentem una anàlisi detallada dels sistemes electorals dels governs metropolitans de cada un dels casos d'estudi.

### **3.3. Londres i Manchester: alcaldes metropolitans i l'assemblea de Londres**

En els casos de les autoritats metropolitanes de Londres i Manchester, partim de dos models diferents; a Londres tant l'alcalde com l'assemblea metropolitana són òrgans d'elecció directa, mentre que a Manchester només ho és l'alcalde.

Per a l'elecció dels **alcaldes metropolitans**, totes les autoritats metropolitanes, incloent Londres i Manchester, utilitzen el sistema de vot alternatiu. Es tracta d'un sistema per a l'elecció per majoria absoluta d'un únic càrrec quan competeixen més de dos candidats. En el cas particular de les autoritats metropolitanes angleses, els votants disposen de dos vots que han de distribuir entre una primera i una segona preferència. En un primer recompte si un candidat assoleix la majoria absoluta de

primeres preferències es declara vencedor, però si cap candidat assoleix la majoria els dos candidats amb més vots de primera preferència passen a una segona volta i tota la resta de candidats són eliminants. En la segona volta totes les segones preferències passen als dos candidats que es mantenen i guanya el que obté una majoria simple de primeres i segones preferències. En tots els casos es renoven cada 4 anys, al mateix moment que les eleccions municipals.

Si bé es tracta d'un sistema majoritari s'afegeixen algunes correccions per afavorir, d'una banda, que els votats expressin el seu vot sincer mitjançant la primera preferència i un vot tàctic o útil en la segona preferència, i d'altra banda que els candidats busquin suports més enllà de les seves bases tradicionals per garantir-se segones preferències.

En canvi, a l'**Assemblea de Londres** s'aplica el sistema de RPP amb membres addicionals. Dels 25 membres de l'Assemblea, 14 són elegits en circumscripcions uninominals utilitzant el sistema d'escrutini majoritari uninominal, més conegut com a *first-past-the-post* (FPTP). És un sistema d'elecció per majoria simple (o pluralitat) en el qual el candidat amb més vots guanya l'única posició en joc. Les 14 circumscripcions corresponen a agrupacions de dos o més *boroughs*, amb poblacions d'entre 530.000 i 890.000 habitants. Els 11 membres restants són elegits proporcionalment mitjançant la fórmula d'Hondt en una circumscripció única per a tota la ciutat metropolitana (*Londonwide*).

**Taula 5. Boroughs i circumscripcions a Londres**

<i>London boroughs</i>	Població (en milers d'hab.)	Circumscripció	Població (en milers d'hab.)
Barnet	397	Barnet and Camden	650
Camden	253		

Bexley	250	Bexley and Bromley	583
Bromley	333		
Brent	337	Brent and Harrow	592
Harrow	255		
Barking and Dagenham	212	City and East	890
City of London	8		
Newham	353		
Tower Hamlets	317		
Croydon	391	Croydon and Sutton	599
Sutton	207		
Ealing	351	Ealing and Hillingdon	661
Hillingdon	310		
Enfield	338	Enfield and Haringey	622
Haringey	284		
Greenwich	286	Greenwich and Lewisham	596
Lewisham	310		
Havering	257	Havering and Redbridge	563
Redbridge	306		
Lambeth	335	Lambeth and Southwark	657
Southwark	322		
Merton	209	Merton and Wandsworth	533
Wandsworth	324		
Hackney	282	North East	803
Islington	238		
Waltham Forest	283		
Huonslow	278	South West	657
Kingston upon Thames	180		
Richmond upon Thames	199		
Hammersmith and Fulham	184	West Central	599
Kensington and Chelsea	159		
Westminster	254		

Font: elaboració pròpia a partir de London Datastore.

Per tal de mantenir la proporcionalitat el nombre d'escons repartits mitjançant aquesta fórmula es descompten dels ja aconseguits en les circumscripcions uninominals (escons compensatoris). La proporció entre membres metropolitans i representants de districtes locals si bé no és del 50/50 s'hi aproxima (44/56). La



renovació de l'assemblea es fa cada quatre anys, coincidint amb altres eleccions municipals, i el llindar electoral és del 5% en tota la regió metropolitana.

Pel que fa a l'estructura del vot, els votants disposen de tres vots en les eleccions a l'autoritat metropolitana de Londres:

- Un vot per a candidats a l'alcaldia que han de representar les seves dues preferències ordenades;
- Un vot a candidat per al representant uninominal a l'assemblea de la seva circumscripció;
- Un vot de llista per als representants plurinominals a l'assemblea per la circumscripció metropolitana única.

Aquest sistema conjuga la representació territorial, que en aquest cas correspon a agrupacions de dos o més *boroughs*, amb la proporcionalitat en la distribució de les forces polítiques a partir de les llistes *Londonwide*.

### **3.4. Els consells metropolitans a França: París, Marsella i Lió**

A França, tant a les 19 àrees metropolitanes de dret comú com a París i Marsella, els consellers i conselleres metropolitans són designats a partir dels resultats en les eleccions municipals. De fet, aquestes són elegides en una única butlleta electoral conjuntament amb els regidors i les regidores municipals i, en el cas de París i Marsella, els consellers i conselleres de districte. En canvi, l'àrea metropolitana de Lió és l'únic cas que, a partir del 2020, compta amb un procés electoral independent per a l'elecció del consell metropolità.

Tots els alcaldes metropolitans són d'elecció indirecte, elegits pels membres del consell metropolità d'entre els seus membres. Els consells metropolitans tenen el mateix mandat de 6 anys i es renoven en les eleccions locals.

Igualment, el sistema electoral és similar per a tots els casos. Es tracta d'un sistema majoritari a dues voltes o de "bonus proporcionalitzat" amb llistes tancades i bloquejades. Per a distribuir els vots, un cop fet el recompte, si una candidatura obté majoria absoluta es distribueixen els escons proporcionalment, seguint la fórmula d'Hondt. En el cas de les metròpolis de dret comú, si cap candidatura obté la majoria absoluta, la que obtingui majoria simple obté la meitat dels escons ("prima"). El llindar electoral és del 5%. A les àrees metropolitanes de París, Marsella i Lió si cap candidatura obté la majoria absoluta es convoca una segona volta, on hi concorren tots els partits que han obtingut com a mínim el 10% dels vots en la primera volta. En la segona volta, el partit que assoleix la majoria simple, aconsegueix una prima de la meitat dels escons i la resta es distribueixen proporcionalment amb la fórmula d'Hondt. Així doncs, si bé el vot és de llista en circumscripcions plurinominals a efectes pràctics és un sistema "majoritaritzat", ja que la segona volta amb un llindar del 10% i la "prima" del 50% donen resultats poc proporcionals i afavoreixen en gran mesura als partits grans (Blais & Loewen, 2009). Amb aquest sistema és pretén respectar certa proporcionalitat alhora que es reforça la governabilitat "premiant" les candidatures més votades i creant majories àmplies d'un sol partit.

Unes altres diferències entre les metròpolis de dret comú i París, Marsella i Lió són les tipologies de circumscripció i de vot. Per a les 19 metròpolis de dret comú, els consellers i conselleres metropolitans són designats en cada un dels municipis membres i són alhora regidors i regidores municipals. Tanmateix, el tipus de vot és

diferent segons la mida del municipi. En els municipis de més de 1.000 habitants, els votants compten amb una única butlleta on hi són representades dues llistes, una per a la candidatura al consell municipal i l'altra per al metropolità (veure figura 3). En canvi, per als municipis de menys de 1.000 habitants no hi ha dues llistes separades i l'ordre d'elecció és el mateix pel consell municipal i el metropolità.

**Figura 4. Exemple de butlleta electora (Municipi de Pantin, Gran París), 2020<sup>8</sup>**

Font: <https://pantincommun.fr/2020/03/04/bulletin-de-vote-de-pantin-en-commun/>

A les metròpolis de **Gran París** i **Marsella** si bé per a la majoria de municipis metropolitans el sistema electoral és el mateix que l'explicat anteriorment, les ciutats centrals (París i Marsella) gaudeixen d'un sistema particular. Arran de la Llei PML<sup>9</sup> de 1982, les tres ciutats més poblades de França (París, Marsella i Lió) compten amb consells de districte d'elecció directa. Cada un dels districtes (*arrondissements*)

<sup>8</sup> Butlleta electoral del municipi de Pantin a l'àrea del Gran Lió per a les eleccions locals del 2020. A la part superior dreta de la butlleta consten els membres de la llista que són candidats al consell metropolità del Gran París.

<sup>9</sup> Loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du Conseil de Paris et des Conseils municipaux de Lyon et de Marseille

d'aquestes tres ciutats són les circumscripcions on s'elegeixen els regidors i regidores del consells municipal i metropolità. La gran diferència entre aquests és que, si bé a París es mantenen els 20 *arrondissements* com a circumscripció electoral bàsica, a Marsella ho són 8 *secteurs* que estan format cada un per una agrupació de dos *arrondissements*.

Així doncs, a París i Marsella el consellers i conselleres metropolitans assignats a la ciutat s'elegeixen en cada un dels districtes de la ciutat<sup>10</sup>, mitjançant el sistema majoritari de doble volta. En aquest cas, cada votant elegeix amb un sola butlleta els seus representants als tres nivells de govern local: districte, municipi i àrea metropolitana.

Per tant, sota aquest model els mandats són compartits; els consellers/es metropolitans són alhora regidors/es al seu municipi, a París i Marsella també poder ser-ho del consell de districte i per als municipis petits ho són els alcaldes i alcaldesses. Així doncs, els consells metropolitans estan formats en la seva totalitat per representants dels municipis.

En contrast, la metròpoli del **Gran Lió** és, a partir de les eleccions de març de 2020, l'únic cas en el qual l'elecció del consell metropolità és directa i independent dels consells municipals. Si bé manté el sistema majoritari amb dobles volta, les circumscripcions no corresponen als límits municipals. Són 14 circumscripcions formades per agrupacions de municipis o districtes de la ciutat de Lió. Cada

---

<sup>10</sup> El 2019 a París li corresponien 62 de 208 i a Marsella 69 de 240.

circumscripció elegeix entre 7 i 17 consellers/es metropolitans en funció de la seva població (veure taula 6).

**Taula 6. Circumscripcions electorals del Gran Lió**

Circumscripció	Consellers/es	Municipis/districtes
Lones et Coteaux	12	9
Lyon-Centre	11	4 (districtes de Lió)
Lyon-Est	7	1 (districte de Lió, parcialment)*
Lyon-Nord	9	2 (districtes de Lió, parcialment)*
Lyon-Ouest	11	2 (districtes de Lió)
Lyon-Sud	8	1 (districte de Lió)
Lyon-Sud-Est	9	1 (districte de Lió)
Ouest	9	7
Plateau Nord-Caluire	8	3
Porte des Alpes	12	4
Portes du Sud	11	5
Rhône Amont	12	4
Val de Saône	14	25
Villeurbanne	17	1
<i>Total</i>	<i>150</i>	<i>59</i>

\*El districte 3 de Lió està dividint entre la circumscripció Lyon-Est i Lyon-Nord.

Font: elaboració pròpia a partir de Grand Lyon.

En aquest cas els votants disposen de dues butlletes electorals: una per a l'elecció dels regidors i regidores municipals i una per a l'elecció del consell metropolità corresponent a la seva circumscripció. A diferència de la resta d'àrees metropolitanes franceses, els consellers i conselleres metropolitans del Gran Lió no són, necessàriament, membres d'un consell municipal i, a més, no representen directament els interessos dels seu municipi en els òrgans metropolitans.

### 3.5. Diversitat federal a Alemanya: Stuttgart i Hannover

Donat el caràcter federal d'Alemanya, la creació d'entitats com els governs metropolitans és una competència que recau en cada un dels estats federats. És per

això que podem trobar una gran diversitat de models institucionals i de governança metropolitana. Tanmateix, en l'actualitat només dos regions metropolitanes tenen òrgans d'elecció directa.

A la **Regió d'Stuttgart** l'assemblea és d'elecció directa i el president/a regional és d'elecció indirecta, elegit per l'assemblea d'entre els seus membres. El sistema electoral per a l'assemblea regional és el que estableix la llei electoral de l'Estat de Baden-Württemberg per a tots els òrgans de govern, locals i estatals. Les eleccions són cada 5 anys, coincidents amb les municipals.

La regió està dividida en 6 districtes electorals que corresponen als *Landkreis*, una divisió administrativa superior als municipis. El nombre de consellers i conselleres mínim per a cada districtes estan determinats per la seva població (veure taula 7).

El sistema electoral és una variant de la representació proporcional personalitzada (RPP) que combina la representació proporcional a través de vot de llista amb la personalitzada amb l'elecció per majoria relativa. En aquest cas, els electors només disposen d'un únic vot que té tres funcions: distribuir els escons proporcionalment, triar un candidat per circumscripció via vot majoritari i ordenar la resta de candidats quan es distribueixen els escons (Trefs, 2003).

**Taula 7. Districtes a la Regió Stuttgart**

Districtes	Població (en milers d'habitants)	Consellers metropolitans
Stuttgart	633	18
Ludwigsburg	543	16
Esslingen	533	16
Rems-Murr-Kreis	425	12
Böblingen	390	11
Göppingen	256	7

Total	2.780	80
-------	-------	----

Font: elaboració pròpia a partir de Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Així, en una única butlleta cada elector vota per la llista de partit i pot seleccionar candidats individuals que es poden acumular o combinar (*panachage*). En aquest cas l'elector ha de repartir com a màxim el nombre d'escons de la seva circumscripció entre tots els membres de la llista, podent acumular en un sol candidat o afegint candidats d'altres llistes electorals.

Un dels principals efectes d'aquest model, en contrast amb la RPP que és molt comú en el sistema electoral alemany, és l'efecte sobre el vot estratègic o útil. A diferència del sistema electoral de Baden-Württemberg, el RPM incentiva la divisió del vot entre candidatures diferents per al vot proporcional i el personalitzat (Trefs, 2003).

La fórmula de distribució del escons es va modificar recentment, passant del mètode d'Hondt a Saint-Laguë, que tendeix a ser més proporcional que el primer (Lijphart, 1986; Gallagher, 1992; Benoit, 2000). Un cop s'han distribuït els escons es nomenen els candidats seguint les preferències dels electors que han fet ús del vot a candidat i es modifica l'ordre de les llistes designades pels partits.

Per tal de garantir que la proporció dels escons es correspon amb la proporció de vots en cada districte i en el conjunt de la regió hi ha 16 escons compensatoris. Per tant, el nombre d'escons pot variar entre el mínim establert de 80 membres i 96 com a màxim. Per exemple, en el mandat 2019-2014 l'assemblea compta amb 88 consellers metropolitans (veure taula 8). Malgrat la complexitat del model, destaca que la majoria dels votants exerceixen la modalitat de vot a candidats i normalment

hi ha un nombre baix de vots no vàlids (Trefs, 2003). Per exemple, en les eleccions del 2019 tan sols un 1,12% van ser vots no vàlids.

En el cas de la **Regió de Hannover** tant el President/a com l'Assemblea regional són òrgans d'elecció directa. El sistema electoral és el que determina la llei electoral de l'estat federal de la Baixa Saxònia.

El President/a és elegit amb un sistema majoritari de doble volta. En la primera volta, si un candidat assoleix la majoria absoluta dels sufragis és elegit. Si cap candidat assoleix aquesta majoria, els dos candidats amb més vots passen a una segona volta. En aquesta segona volta el candidat amb la majoria simple és elegit.

En aquest cas els mandats de l'alcalde i l'assemblea són diferents; les eleccions a la presidència regional són cada 7 anys, juntament amb altres eleccions d'alcaldies de ciutats de l'estat, mentre que el mandat de l'assemblea és de 5 anys.

L'Assemblea regional té 85 membres (84 més el president/a regional) que són elegits mitjançant la RPM. A diferència del sistema de Stuttgart, els electors disposen de tres vots que poden assignar bé a una llista, acumular en un sol candidat, distribuir entre candidats diferents d'una llista o de diverses llistes (veure figura 4).



**Taula 8. Distribució de vots, escons directes i escons compensatoris a les eleccions a l'assemblea de la Regió Stuttgart (2019)**

Resultats per partit												
Districtes		CDU	SPD	GRÜNES	Freie Wahler	FDP	DIE LINKE	AfD	ÖDP	PIRATEN	Altres	Total
Stuttgart	% vot	21,76	12,37	30,52	7,06	8,52	7,79	6,91	1,73	1,59	1,75	100,00
	Escons directes	4	2	6	1	2	2	1	-	-	-	18
	Compensatoris	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	2
Ludwigsburg	% vot	23,90	13,35	23,57	15,61	7,18	3,72	9,04	2,46	1,15	-	100,00
	Escons directes	4	2	4	3	1	1	1	-	-	-	16
	Compensatoris	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	4
Esslingen	% vot	23,67	12,83	23,65	17,14	6,61	3,75	9,08	1,92	1,35	-	100,00
	Escons directes	4	2	4	3	1	1	1	-	-	-	16
	Compensatoris	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2
Rems-Mur- Kreis	% vot	26,67	12,10	19,63	13,63	8,14	3,26	10,42	2,37	1,35	-	100,00
	Escons directes	3	2	3	2	1	-	1	-	-	-	12
	Compensatoris	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Böblingen	% vot	24,74	10,53	23,41	18,22	7,25	3,18	9,23	2,10	1,35	-	100,00
	Escons directes	3	1	3	2	1	-	1	-	-	-	11
	Compensatoris	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Göppingen	% vot	25,85	13,44	22,48	13,72	6,22	3,00	12,30	1,69	1,29	-	100,00
	Escons directes	2	1	2	1	-	-	1	-	-	-	7

	Compensatoris	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Region</i>	% vot	24,15	12,45	24,28	14,04	7,42	4,35	9,15	2,07	1,35	0,74	100,00
<i>Stuttgart</i>	Escons directes	20	10	22	12	6	4	6	-	-	-	80
	Compensatoris	1	1	-	-	1	-	2	2	1	-	8

Font: Verband Region Stuttgart.

Figura 5. Exemple de modalitats de vot en les eleccions a la Regió de Hannover

The figure shows four ballot papers for the SPD party, each with a header 'SPD' and a list of four candidates. Each candidate entry includes their name, address, and a set of three circles for voting. The voting patterns are as follows:

- Ballot 1:** The top row 'Wahlvorschlag Gesamtliste SPD' has three red 'X' marks. All other rows are blank.
- Ballot 2:** All rows are blank.
- Ballot 3:** The first three rows have a red 'X' mark in the second circle. The fourth row is blank.
- Ballot 4:** The first three rows have a red 'X' mark in the first circle. The fourth row is blank.

Font: SPD Hannover Region.

La distribució dels escons es fa mitjançant la fórmula Hare, que com en el cas de Saint-Laguë, és més proporcional que d'Hondt (Benoit, 2000; Trefs, 2003). Com en el cas de Stuttgart l'ordre dels candidats elegits s'estableix a partir dels vots individuals. En total hi ha 14 circumscipcions electorals, la meitat de les quals es troben a la ciutat de Hannover i la resta corresponen a agrupacions de 2-3 municipis, i no hi ha llinar electoral.

## 4. Sistemes electorals metropolitans: una mirada comparada

Un cop hem identificat les principals característiques dels sistemes electorals metropolitans (veure taula 9), a continuació fem una primera classificació segons quins són els òrgans d'elecció directa i el tipus de representació que propicien. També aportem una revisió comparada d'alguns dels elements més rellevants que poden ajudar a pensar un model per a l'AMB, contrastant la influència de la tradició institucional amb l'oportunitat per la innovació institucional que han representat les àrees metropolitanes.

**Taula 9. Sistemes electorals metropolitans**

Àrea metrop.	Òrgan	Família	Circumscripció	Candidat/partit	n vots
Londres	Assemblea	Mixt	Uninominal no municipal i plurinominals única	Candidat i partit	2
	Alcalde	Majoritari	Única	Candidat	2
Manchester	Alcalde	Majoritari	Única	Candidat	2
París	Assemblea	Majoritari	Plurinominals municipals	Partit	1 (dues voltes)
Marsella	Assemblea	Majoritari	Plurinominals municipals	Partit	1 (dues voltes)
Lió	Assemblea	Majoritari	Plurinominals no municipals	Partit	1 (dues voltes)
Hannover	Assemblea	Mixt	Plurinominals no municipals	Candidat i partit	3
	Alcalde	Majoritari	Única	Candidat	1 (dues voltes)
Stuttgart	Assemblea	Mixt	Plurinominals no municipals	Candidat i partit	1

Font: elaboració pròpia.

## Classificació dels models metropolitans d'elecció directa

Inicialment, hem fet una primera classificació dels models a partir dels òrgans d'elecció directa (alcalde i/o consell metropolità) i el tipus de representació, diferenciat entre aquells models que afavoreixen la representació dels municipis o aquells que propicien la representació metropolitana i una major autonomia de la política metropolitana.

El cas de Manchester (així com la resta d'autoritats metropolitanas angleses excepte Londres) representa un model que podríem catalogar d'**alcalde metropolità**. En aquest cas l'únic òrgan de govern d'elecció directa és l'alcalde metropolità, el mandat del qual únicament depèn del suport popular aconseguit en les eleccions. Són governs metropolitans que no compten amb un òrgan assembleari, només amb un executiu liderat per l'alcalde metropolità d'elecció directa. Aquests models es basen en supòsits com que els mandats són més estables ja que no depenen de majories polítiques que es construeixen en l'assemblea, es reforça el lideratge polític metropolità, i que l'existència d'un lideratge clar i únic fa augmentar la legitimitat i el retiment de comptes de la institució.

En el cas dels governs metropolitans de París i Marsella (així com la resta de metròpolis de dret comú a França) podríem parlar d'un model de **parlamentarisme metropolità localista**: no compten amb alcalde d'elecció directa, les circumscripcions són municipals (excepte les ciutats centrals) i els consellers metropolitans ho són alhora dels seus respectius consells municipals. En aquest sentit, el nivell de consolidació metropolitana és baix, prioritzant la representació dels interessos locals en l'elaboració de les polítiques metropolitanas.

Lió i Stuttgart representen un model més avançat del que podem identificar com **parlamentarisme metropolità consolidat**. L'assemblea és el màxim òrgan de representació política i ostenta la capacitat d'anomenar el cap de l'executiu. A més és un òrgan de representació pròpiament metropolitana, en tant que els seus membres no representen interessos municipals (la totalitat o part d'aquests tenen mandats únics).

Per últim, trobem models mixtes com els de Londres i Hannover, que serien els nivells més avançats de **govern democràtic metropolità**. En aquests casos, tant l'alcalde com l'assemblea són òrgans d'elecció directa. Ambdós comparteixen un sistema de representació proporcional mixta que conjuga la distribució proporcional amb la representació territorial i el retiments de comptes dels candidats (mitjançant les circumscripcions uninominals a Londres i el vot personalitzat a Hannover). A més, el cas de Hannover presenta la particularitat que és l'únic model en el qual els mandats d'alcalde i assemblea són diferents (5 i 7 anys respectivament). Aquest element, que no es repeteix en cap dels altres casos, presenta certes particularitats; principalment, si bé es valora els mandats diferenciant, més llargs per a l'alcalde, i la independència de l'executiu per tirar endavant el mandat propi, pot comportar febleses en termes de legitimitat, per uns nivells baixos de participació en aquells processos que no es produeixen simultàniament amb altres convocatòries, sobretot per a unes institucions joves o no prou consolidades.

Com es pot veure, malgrat el debat sobre l'elecció directa en l'escala metropolitana sovint posa el focus en l'alcalde o alcaldessa metropolitana, aquest no és el model més estès. En termes generals, **el model més comú és el parlamentarista, és a dir una assemblea d'elecció directa que elegeix l'alcalde d'entre els seus membres**

(àrees metropolitanes a França i Stuttgart) o un model mixt en el qual tant l'assemblea com l'alcalde són d'elecció directa (Londres, Hannover).

**Taula 10. Models metropolitans d'elecció directa a Europa**

Model	Òrgan d'elecció directa	Representació	Casos
Alcalde metropolità	Alcalde	Metropolitana	Manchester (i 7 autoritats metropolitans angleses)
Parlamentarisme metropolità localista	Assemblea	Municipal	Paris, Marsella (i 19 àrees metropolitanes de dret comú franceses)
Parlamentarisme metropolità consolidat	Assemblea	Metropolitana	Lió i Stuttgart
Govern democràtic metropolità	Alcalde i assemblea	Mixta (municipal/metropolitana)	Londres i Hannover

Font: elaboració pròpia.

Així, el model d'alcalde metropolità només es dona en les noves autoritats metropolitanes angleses, on la tradició comunitària-identitària local és més feble. En aquests casos, la introducció dels alcaldes metropolitans està directament vinculada al procés de *devolution* ja que la creació de noves autoritats metropolitanes i la cessió de competències està condicionada a la creació de la figura del *metro mayor*, l'alcalde metropolità d'elecció directa (Budd & Sancino, 2016).

### Tradició i innovació institucional

Arran de la revisió comparada dels casos podem extreure un aprenentatge encara més rellevant: l'anàlisi multinivell ens permet contrastar com els models metropolitans es mouen entre la reproducció dels sistemes electorals locals i la innovació institucional.



En primer lloc, observem com **els models i tradicions institucionals han condicionat en gran mesura el disseny del govern i del sistema electoral metropolità**. Els governs metropolitans són creacions recents que s'han de contextualitzar en processos com la urbanització de la població mundial i la globalització de l'economia. En aquest sentit, els dissenys institucionals metropolitans estan altament condicionants per models institucionals que compten amb llargues tradicions en cada context i, molt particularment, pels models de govern local. De fet, en els casos analitzats molt generalment el marc legal sota el qual es constitueixen els governs metropolitans és normativa de règim local.

Al Regne Unit, on no hi ha un model uniforme de govern local, aquesta diversitat ha permès un cert grau de variabilitat en els models de governança urbana que, entre d'altres reformes, s'ha traduït en la creació de les autoritats metropolitanes. A Alemanya, és l'element federal el més rellevant per entendre les diferències entre governs metropolitans dels diferents estat, ja que la creació d'estructures de govern metropolitanes és una competència dels estats federats. I a França, la planta única napoleònica i l'elevat nivell de centralització ha condicionat unes reformes en la governança metropolitana dirigides des de les institucions estatals. Malgrat tot, incorporen més diversitat que en el cas espanyol.

De fet, els models de govern i d'organització local determinen en gran mesura els metropolitans. Per exemple, les reformes dels governs locals a Anglaterra als anys 90, que van introduir un model presidencialista i d'alcalde fort, han determinat les reformes metropolitanes. Així mateix en el cas de Hannover a Alemanya. A França, on no hi ha alcalde metropolità d'elecció directa, es manté el sistema electoral local en l'escala metropolitana amb un model que propicia governs forts i estables.

En el cas específic de les eleccions, **els sistemes electorals locals són la principal font dels models metropolitans**. En la majoria dels casos analitzats els sistemes electorals metropolitans són reproduccions dels sistemes locals. En les àrees metropolitanes franceses, de fet, les eleccions són paral·leles, excepte per a l'àrea metropolitana de Lió. En els casos alemanys, el sistema electorals metropolitans són els que preveuen les lleis electorals locals de cada estat. I les reformes de les autoritats metropolitanes angleses representen una continuïtat de les reformes que han afectat als municipis en les darreres dècades en el procés de descentralització i reforçament dels lideratges locals. Dit això, s'ha de tenir en compte que els models politico-institucionals com els que deriven del sistema electoral estan molt arrelats en la cultura política i modificar-los és un procés costós. De fet, les reformes en els sistemes electorals són fenòmens poc comuns a nivell comparat ja que poden comportar inestabilitat en el sistema i confusió en l'electorat (Lijphart, 1999; Trefs, 2003).

Malgrat tot, podem observar que en tots els casos s'han introduït reformes que han representat **innovacions en l'àmbit de la governança urbana, i totes elles han representat oportunitats d'innovació també als sistemes electorals**. Com ja s'ha comentat, els governs metropolitans són creacions recents i, per tant, poden ser espais més proclius per a la innovació institucional.

A Anglaterra, **Londres ha sigut l'espai d'innovació més prolífic; en l'àmbit electoral amb la introducció del primer alcalde metropolità d'elecció directa i el sistema de representació proporcional mixta en l'assemblea metropolitana**, poc comú en la tradició política anglosaxona. També, la introducció del sistema de vot alternatiu per a l'alcalde metropolità, que de fet es va plantejar com a sistema per a les eleccions al parlament però va ser rebutjada en referèndum l'any 2011.

A França, malgrat el model napoleònic de planta única, en les darreres dècades s'han produït diverses innovacions en els models de governança local que han tingut en les grans ciutats i aglomeracions urbanes les principals receptores. **En l'àmbit electoral destaca primerament la llei PML, que introduïa els consells de districte a París, Marsella i Lió.** Aquest model ha permès la creació de consells metropolitans en els que les grans ciutats estan representades a través dels seus districtes i, per tant, han tendit a equilibrar la representació del territori entre ciutats centrals i perifèriques, com en el cas de París i Marsella. **La gran innovació es produeix a Lió que introdueix circumscripcions electorals metropolitanes diferenciades dels municipis,** amb la intenció d'afavorir els debats metropolitans i atenuar la defensa dels interessos locals.

De fet, entre els elements dels sistemes electorals metropolitans, les circumscripcions són dels que presenten més diversitat. D'una banda, podem identificar aquells models que mantenen els municipis com a districtes electorals (París, Marsella, Londres<sup>11</sup>), els que utilitzen altres nivells administratius de caràcter supramunicipal (Stuttgart), i aquells en els quals les circumscripcions responen a altres lògiques territorials i poblacionals que sobrepassen els límits administratius existents (Lió i Hannover). Igualment, és important ressaltar que en molts dels casos **la ciutat central no és una circumscripció única.** Podem observar casos en els quals es mantenen divisions submunicipals existents, com els districtes en el cas de París o Marsella, i altres en que es creen noves circumscripcions electorals diferents d'aquestes (Hannover, Lió).

---

<sup>11</sup> En el cas de GLA són els actuals *boroughs*.

En resum, en el procés de creació de les àrees metropolitanes a Europa es pot entreveure una tendència comuna que ha caracteritzat tant els models de govern com els sistemes electorals. D'una banda, el context institucional vigent ha marcat en gran mesura els principals elements constitutius dels governs metropolitans. Derivats de la normativa de règim local en cada cas, les àrees metropolitans reproduïen els principis i característiques dels models institucionals locals en cada context. Malgrat això, donada la relativa novetat que representen aquest nou nivell de govern i les particularitats de la governança metropolitana, aquests han sigut espais propicis per certa innovació, introduint figures i mecanismes com l'alcalde metropolità, els sistemes electorals mixtos o nous districtes electorals que donen resposta a l'especificitat del territori metropolità.

## **5. Consideracions per l'elecció directa a l'AMB**

En aquest punt presentem una revisió de la recerca que s'ha fet fins al moment sobre el context i antecedents en els quals es desenvolupa l'àrea metropolitana i possibles condicionants respecte al govern metropolità i l'elecció directa. No es pretén detallar un possible sistema electoral metropolità per l'àrea metropolitana de Barcelona, sinó posar sobre la taula alguns elements de context (tant històrics com actuals) per tal de reflexionar sobre quins grans elements disseny de sistema electoral podrien ser els més adequats, tenint en compte tant la trajectòria històrica com l'experiència comparada.

### **5.1. Antecedents i posicionaments a l'àrea metropolitana de Barcelona**

Com s'ha comentat en el punt anterior els sistemes electorals estan fortament condicionats pel context. La tradició institucional té un pes clar, fent els canvis de sistema molt difícils en contextos en els quals la cultura política està lligada a models com el parlamentarisme o la representació proporcional. En paral·lel, malgrat alguns canvis impliquin millores tècniques, sovint poden comportar confusions i malentesos o efectes no volguts en els comportaments. En aquest sentit, la recomanació més habitual és el d'una certa estabilitat en els sistemes que funcionin i, en tot cas, la simplicitat de les reformes (Trefs, 2003).

Tenint això en compte és molt convenient tenir presents el context i els antecedents en el qual s'ha desenvolupat l'AMB: les característiques bàsiques del model institucional vigent, els debats clau en el procés del disseny i opinions de polítics i ciutadania, així com els factors que van provocar la desaparició de l'antiga Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB). Tot això, més enllà de tenir en compte sistema

electoral local previst en la LOREG i, que a falta d'una llei electoral pròpia a Catalunya, és la que regula les eleccions als municipis catalans.

### **Extinció de la CMB i creació de l'AMB**

Els debats polítics al voltant de la governança metropolitana a Barcelona han estat molt marcats pels (des)equilibris territorials i polítics que, de manera simplificada, representa una regió metropolitana de 5 milions d'habitants amb una ciutat central de 1,6 milions en un conjunt de 7,7 milions<sup>12</sup>.

En aquest sentit apunta Nel·lo (1991; 1999; 2001; 2013; 2017 citat a Tomàs, 2017) quan ja situa en les diverses tradicions del catalanisme polític de principis del segle XX les tensions entre una visió positiva del creixement de la urbs barcelonina contra les reticències davant la pèrdua d'identitat, representada per l'àmbit rural i la Catalunya interior.

En particular, el pes que representen tant la regió com l'àrea metropolitanes en el conjunt de Catalunya i el pes de la ciutat de Barcelona en el conjunt de l'àmbit metropolità han sigut uns factors determinants a l'hora de condicionar el disseny i supervivència de les dues grans institucions de govern metropolitanes: la Corporació Metropolitana de Barcelona (1974-1987) i l'actual AMB (Tomàs, 2016; 2017).

Així doncs, una part central de les causes de l'extinció de la CMB a finals de la dècada dels 80 (més enllà de les conegudes fòbies polítiques i personals entre dirigents de l'època) és el que es percep per part del poder autonòmic com un excessiu presidencialisme i un ús de les institucions metropolitanes com a plataforma política,

---

<sup>12</sup> Amb dades de població de 2019 (SIMBA).

que aixeca reticències respecte a que el govern metropolità esdevingui un contrapoder a la Generalitat, sobretot en un moment que aquesta va assumint i consolidant competències (Tomàs, 2017).

Hem de tenir present que a aquests factors se li sumen d'altres de més profunds. En primer lloc, la literatura acadèmica té àmpliament identificats els múltiples efectes i conseqüències dels models de govern local europeus. En aquest cas, el model del sud d'Europa, caracteritzat pel seu caràcter representatiu i polític, és poc propici a la creació d'òrgans de cooperació o govern supramunicipal, que són vistos com a interferències en l'autonomia política local (Heinelt & Kübler, 2005; Tavares & Feiock, 2017). En el cas espanyol efectivament es pot observar una tèbia confiança de les elits polítiques locals cap als models de governança metropolitana més institucionalitzats (Medir et al., 2018) i el poc interès i resistències per part de les diverses administracions, tant local, autonòmica, com estatal (Hildenbrand, 2017).

De fet, malgrat que l'actual marc legal atorga a les Comunitats Autònomes la competència per crear àrees metropolitanes (art. 43 LBRL), el cas de l'AMB és únic a l'Estat (juntament amb l'intent no reeixit de l'Àrea Metropolitana de Vigo) i no s'ha donat impuls a la seva creació ni per part dels governs autonòmics ni de l'Estat, contrastant amb el paper actiu que ha tingut altres estats del nostre entorn (Martí-Costa, 2018).

El canvi de govern a la Generalitat a partir del 2003 propicia la recuperació del projecte del govern metropolità, que després de l'extinció de la CMB havia sobreviscut en les figures de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Entitat Metropolitana del Medi Ambient i l'Entitat Metropolitana del Transport.

A les reticències ja esmentades, durant el procés de disseny i creació de l'AMB s'afegeix la voluntat de part dels alcaldes metropolitans de rebaixar el pes de la ciutat de Barcelona i el rol polític de la nova institució metropolitana. En aquest sentit, la voluntat de recuperació del govern metropolità respon a un interès pragmàtic més que no pas a un desig de construir poder metropolità i, en contrast amb la CMB, es busca un disseny institucional en el qual lideratge de la ciutat de Barcelona no sigui tan accentuat i la resta de municipis tinguin més pes. Amb aquest objectiu, en la llei de 2010, Barcelona no té atorgada la presidència (tot i que l'ha exercit en els primers tres mandants) i es troba molt infrarepresentada respecte al seu pes poblacional, com veurem més endavant. D'altra banda, hi ha en una voluntat expressa del fundadors de garantir l'autonomia municipal en el marc de la nova governança metropolitana que s'està construint, que es veu com una garantia d'èxit per al projecte. En aquest context, l'elecció directa no va ser un element de debat públic (Tomàs, 2017).

### **Posicionament i opinió pública**

No únicament són rellevant els antecedents i factors de caire més contextual o estructural, en aquest cas també són molt importants les opinions, interessos i percepcions tant de la ciutadania en general com també de representants polítics, que en última instància condicionen els resultats finals dels dissenys institucionals.

A nivell europeu s'han realitzat diversos estudis al voltant de les opinions ciutadanes sobre models de governança metropolitana (veure Lidström i Schaap, 2018). En el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona només comptem amb la recerca que va realitzar el Grup de Recerca en Estudis Locals (GREL) de la Universitat de Barcelona entre el 2013 i 2016, i que representa, fins al moment, la font més clara i precisa respecte al



coneixement i identitat metropolitana a l'àrea de Barcelona (Vallbé et al., 2015; Tomàs, 2018).

Els resultats més rellevants apunten, en primer lloc, a que els residents a la ciutat de Barcelona presenten nivells més elevats de reconeixement de l'AMB i d'identitat metropolitana que la resta de municipis metropolitans. Primer, el reconeixement de l'AMB és elevat en tots els municipis, però ho és més a la ciutat de Barcelona (97%) que a la resta de municipis metropolitans (82,5%). Malgrat aquest nivell de reconeixement elevat, destaca que la definició de l'àrea metropolitana no és clara ni compartida, sobretot pel que fa als seus límits (Tomàs, 2018), però també el seu funcionament, les seves funcions (més enllà d'àmbits com la mobilitat), i el seu finançament<sup>13</sup>.

D'altra banda, el grau d'identitat metropolitana, malgrat ser inferior al nivell de coneixement de la institució, és també elevada: un 70% de la ciutadania presenta nivells elevats d'identitat metropolitana (7,4 en una escala de 10). Aquesta, de nou, és més elevada entre els residents de Barcelona (72,5%) que a la resta de municipis (67%). Tot i això, és inferior a la forta identitat amb el municipi de residència (75%).

A més, el tipus d'identificació metropolitana també varia: en el cas de Barcelona la vinculació amb l'àrea metropolitana tendeix a ser de caire més emocional, mentre

---

<sup>13</sup> En aquest sentit és molt rellevant les crítiques que ha generat, tant per part d'Ajuntaments com de veïns i veïnes, la integració dels municipis de la segona corona metropolitana a la zona 1 de transport i l'augment del tribut metropolità. Veure [https://www.ara.cat/societat/nova-zona-rebutja-tribut-metropolita\\_0\\_2352964784.html](https://www.ara.cat/societat/nova-zona-rebutja-tribut-metropolita_0_2352964784.html) [08/05/2020]

que a la resta de municipis la vinculació és de caire funcional, vinculada a la mobilitat i les oportunitats generades pel territori metropolità (Tomàs, 2018).

Per últim, aquesta recerca també inclou preguntes sobre les valoracions que desperta la introducció de la figura de l'alcalde/ssa metropolità d'elecció directa a l'àrea de Barcelona. Els resultats mostren com el suport per aquesta figura està condicionat pel municipi de residència. En particular, el suport és inferior quan més petit és el municipi, i en general és més baix entre els residents dels municipis metropolitans respecte a la ciutat de Barcelona.

Aquestes diferències, de nou, destaquen per la seva distribució: entre els residents de fora de Barcelona preocupa que un alcalde metropolità no atengui les necessitats i particularitats dels municipis més petits i que la veu i el vot dels residents dels municipis metropolitans quedi diluïda entre els interessos de Barcelona (Tomàs, 2018). De nou, resistència al centralisme barceloní.

En contrast, entre els residents de Barcelona les objeccions venen, d'una banda, per un augment de burocratització i cost econòmic (que es percep que haurien d'assumir en major grau els residents de Barcelona), d'altra banda d'una desconfiança vers una figura que concentrés massa poder i que, en última instància, generés dificultats a l'hora de donar respostes a les necessitats locals (Tomàs, 2018). Aquesta segona reflexió és rellevant ja que revela valors a la base de la tradició parlamentarista.

### **Condicions i principis per a l'elecció directa a l'AMB**

En conjunt, tant el procés de creació i consolidació del govern metropolità, com les percepcions i opinions de ciutadania i representants ens apunten a certs principis que

s'haurien de tenir en compte alhora de pensar i dissenyar un sistema electoral a l'AMB. Destaquem els següents principis: **defensa de la representació local, rebuig a un presidencialisme excessiu i reticència a la forta centralitat de Barcelona.**

En primer lloc, es fa palesa la por a una possible pèrdua de representació dels interessos locals davant un poder excessivament centralitzat. Tal com apuntàvem, en el procés de creació de la nova institució metropolitana aquest factor juga un pes important; en contrast amb la CMB el lideratge de Barcelona a l'AMB no és tan accentuat i, de fet, el suport a la recuperació de la institució metropolitana respon més a un interès pragmàtic que no al desig de construir poder polític metropolità. En paral·lel, aquestes reticències també s'estenen al recel a una concentració excessiva de poder en poques mans.

Les reticències a la centralitat de Barcelona s'han donat tradicionalment tant "des de dalt" com "des de baix" pel pes que representa l'àrea metropolitana i la ciutat de Barcelona. Primer, reticències "des de dalt" pel pes del territori metropolità respecte al conjunt de Catalunya (macrocefàlia) i el possible contrapoder a la Generalitat que pot representar un figura política forta a l'àmbit metropolità; com hem vist un aspecte central en el debat de la dècada dels 80 que acaba amb la dissolució de la CMB.

En aquest sentit, en comparació amb els altres casos analitzats podem observar que el territori ampliat a la regió metropolitana és, en efecte, el cas amb un pes poblacional major respecte al territori del qual forma part (67%). Tanmateix, pel que fa al territori que comprèn els 36 municipis de l'AMB, si bé representa gairebé el 43% de la població de Catalunya, dista del 58% de la població del Gran París respecte de la regió de l'Illa de França, però no s'allunya massa del 38% que representa la metròpoli de Marsella de la regió de Provença-Alps-Costa Blava (veure figura 5).

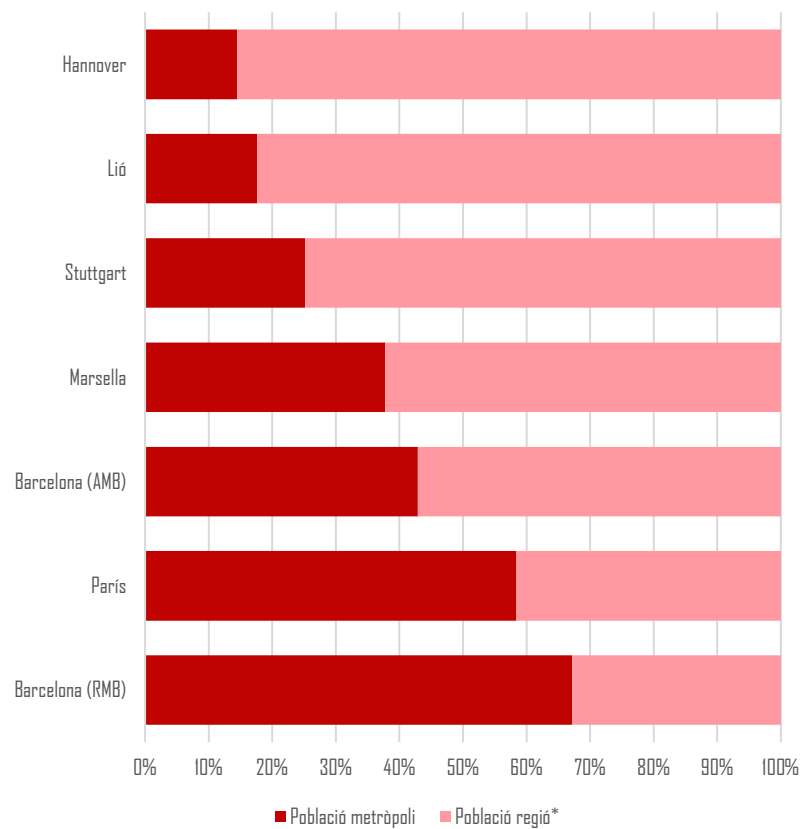
Malgrat tot, per copsar la complexitat d'aquestes reticències i les diferents solucions institucionals s'han de tenir en compte les diferències politicoinstitucionals, històriques i culturals, per exemple entre Catalunya i les actuals regions franceses, que responen a lògiques de caire funcional i amb una autonomia molt menor.

Pel que fa a les reticències "des de baix", la preocupació principal, tant per part de la ciutadania com dels representants locals, és la pèrdua d'autonomia municipal i capacitat d'incidència en la presa de decisions davant de l'excessiu pes barceloní.

De nou constatem que, en contrast amb els altres casos, Barcelona és el que presenta una major concentració (veure figura 6): la meitat de la població metropolitana viu a Barcelona. Tanmateix, no representa un cas gaire més concentrada que altres àrees com les de Hannover o Marsella (46%).

És clar que tots aquests elements són forts condicionants a l'hora de mantenir el model institucional actual i de definir les característiques d'un possible model alternatiu d'elecció directa. De fet, sabem que la incorporació de nous sistemes i models institucionals estan altament determinats per, entre d'altres, els comportaments i interessos de les elits polítiques (Boix, 1999), que s'han de tenir en compte per garantir tant l'èxit del procés de disseny i implementació de les reformes, com la seva estabilitat i durabilitat (Tomàs, 2012).

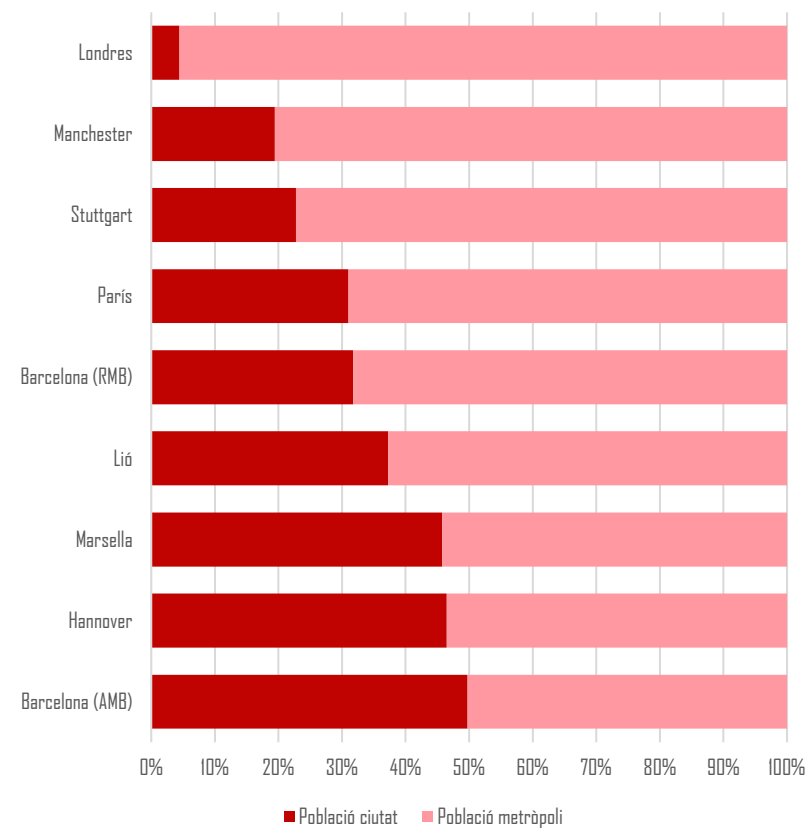
**Figura 6. Població metropolitana sobre població regional**



\*Regions: Catalunya, Illa de França, Provença-Ais-Costa Blava, Baden-Württemberg, Alvèrnia-Roine-Alps, Baixa Saxònia.

Font: elaboració pròpia.

**Figura 7. Població de la ciutat central sobre població metropolitana**



Font: elaboració pròpia.

## 5.2. Aprenentatges i reflexions sobre l'elecció directa a l'AMB

A partir de l'anàlisi de casos i la revisió dels condicionants a l'AMB, a continuació presentem tres elements vinculats als objectius i efectes dels sistemes electorals (prorratg, proporcionalitat i participació) han tenir en compte a l'hora de situar les bases d'un sistema electoral per a l'AMB.

### Model de govern metropolità

Com s'ha pogut constatar, la tradició institucional i, en particular, els models de govern locals són determinants dels dissenys institucionals metropolitans. En aquest sentit, hem de tenir molt en compte les característiques del sistema institucional català i espanyol, així com del sistema electoral local: eleccions als consells municipals amb circumscripcions municipals, llistes tancades i bloquejades, lliniar electoral del 5% i fórmula d'Hondt.

Des d'aquesta perspectiva, concloem que **no es donen condicions favorables per a la introducció de la figura de l'alcalde metropolità d'elecció directa**. Primerament, l'elecció directa de l'alcalde metropolità esdevindria una anomalia en el model de govern i governança local a Catalunya i Espanya. Si bé, el debat sobre els alcaldes d'elecció directa s'ha plantejat en alguna ocasió, no ha passat del debat polític i partidista. S'allunya del model parlamentarista propi del sistema institucional vigent, en el qual els alcaldes són dependents dels consells municipals, i implica un sistema electoral majoritari que no encaixa amb la tradició proporcional de la resta d'institucions de govern.

A més, la introducció d'una reforma en aquesta direcció pot generar importants reticències que fan poc viable la seva implementació. Reticències per part dels

ajuntaments metropolitans davant una possible pèrdua d'autonomia local, d'un poder molt centralitzat en la figura de l'alcalde/ssa metropolità, i reticències en els nivells de govern superior, davant d'una única figura de contrapoder a les institucions autonòmiques que representaria gairebé el 43% del total de la població catalana. A més, a la legitimitat reforçada que atorgaria l'elecció directa se li ha d'afegir el fet que seria l'únic càrrec de caràcter "presidencialista" en un entorn "parlamentarista", dotant-lo d'un gran pes polític davant d'altres institucions. Tampoc podem esperar que aquesta figura tingui acceptació entre la població de l'àrea metropolitana, per la por a perdre autonomia i veu dels municipis més petits i la desconfiança vers una figura amb una gran concentració de poder.

En contrast, **l'elecció directa del Consell Metropolità reuneix les condicions favorables**. Un CM d'elecció directe respon a la tradició institucional "parlamentarista" del sistema de govern català i espanyol, és compatible amb sistemes proporcionals i, en última instància, és més permissiu a la representació política i territorial, particularment necessària en un entorn com el metropolità de Barcelona. En aquest sentit, un CM d'elecció directa si bé pot reforçar la legitimitat del govern metropolità, el retiment de comptes i el debat polític a nivell metropolità els efectes poden ser no tan marcats sobre el lideratge i capital polític centralitzat en una sola figura.

L'experiència d'altres casos mostra com la introducció de l'elecció directa en el consell o assemblea metropolitana comporta una major autonomia de la política metropolitana dels interessos locals (Zimmermann, 2014; Kübler, 2018). En paral·lel aquesta mesura pot anar acompanyada de la **limitació de dobles mandats i avançar cap a mandats exclusius dels consellers/es metropolitans**. Aquest canvi pot tenir tant efectes positius tant sobre el debat polític com per les polítiques metropolitanes.

Per exemple, una recerca recent per al cas espanyol vincula els mandats exclusius dels representats polítics locals amb millores en l'eficiència de les polítiques públiques (Benito et al., 2020).

La introducció de l'elecció directa en el govern metropolità també pot ser una **palanca per a la innovació del model de govern metropolità**. Com s'ha comentat abastament, les àrees metropolitanes representen espais propicis per a la innovació institucional. Tot i això, tal com han observat Magre i Bertrana (2007), a nivell comparat les reformes que han introduït la figura de l'alcalde d'elecció directa no han comportat canvis en el model de govern, o en tot cas han generat models híbrids.

Dit això, en el context de l'àrea metropolitana de Barcelona, i en paral·lel a l'elecció directa del CM, es pot plantejar una **evolució del model de govern metropolità d'alcalde fort cap a models més plurals en els qual els membres del CM tinguin més pes i centralitat**, en la línia d'un govern de caire col·legial (en el qual les funcions executives recauen sobre un comitè) o bé un model de comissions (en el qual el poder executiu és compartit entre un alcalde i diverses comissions col·legiades i políticament plurals). Una reforma en aquesta direcció aniria en la línia de reduir el pes de l'alcalde metropolità alhora que dotaria de més competències i funcions als membres del CM.

En definitiva, la introducció de l'elecció directa en els òrgans de govern metropolitans ha d'anar acompanyada de la reflexió i consens al voltant del model d'àrea metropolitana. En aquest sentit ens pot ser útil tornar a la classificació presentada en l'apartat 3.6. El model d'alcalde metropolità fort propi de les autoritats metropolitanes angleses, malgrat sigui probablement un dels més publicitats, no se'ns presenta com un model adient per a l'AMB. De fet, pels factors institucionals i demogràfics de l'àrea



metropolitana, en l'actualitat la figura de l'alcalde d'elecció directe no troba les condicions adequades.

En canvi, els models amb un consell metropolità d'elecció directa encaixen millor en la tradició parlamentarista i davant les reticències que aixeca la figura de l'alcalde metropolità. El model general de les àrees metropolitanes franceses, com París i Marsella (parlamentarisme metropolità localista), situa als municipis en el centre de la governança metropolitana però implica reproduir comportaments localistes en detriment d'una agenda metropolitana. En contrast, el model de parlamentarisme metropolità consolidat que representen la metròpoli de Lió i la regió de Stuttgart està dissenyat per propiciar el debat polític metropolita i l'autonomia respecte als interessos locals. També els sistemes electorals de les assemblees regionals de Hannover i Londres van en aquesta direcció i, a més, en el cas de Londres el sistema mixt amb consellers metropolitans i consellers de districte, conjuga la representació metropolitana amb la local.

Aquests elements de representació dels interessos locals i de representació metropolitana estan fortament determinats per factors dels sistemes electorals com les circumscripcions o la proporcionalitat del sistema. A continuació plantejem les implicacions més rellevants d'aquests factors en un sistema metropolità a Barcelona.

### **Representació territorial (i desviació del prorrateig)**

Com ja s'ha repetit, un dels elements que més han condicionat el disseny institucional de l'actual AMB és la gran concentració de població a la ciutat de Barcelona i les reticències de la resta de municipis metropolitans a que aquest pes es tradueixi en concentració del poder polític, pèrdua d'autonomia i capacitat d'incidir en el procés

de presa de decisions. Per això és especialment rellevant tenir en compte la distribució de la representació política respecte a la població metropolitana.

El prorratgeig desviat o la desviació en el prorratgeig (sovint conegut pel seu nom en anglès: *malapportionment*) és la desviació entre el percentatge d'electors i el d'escons en les circumscripcions electorals. És important no confondre la desviació en el prorratgeig amb la proporcionalitat del sistema electoral, que veurem més endavant. Les causes i conseqüències d'ambdós són diferents i, de fet, no hi ha una relació directa entre els dos (Reynoso, 2004).

Alguns autors han tractat a la desviació en el prorratgeig com un problema que trenca amb el principi d'una persona, un vot o, fins i tot, una "patologia" dels sistemes electorals (Dahl, 1971; Taagepera & Shugart, 1989). Tanmateix, **el prorratgeig desviat és un fenomen normal dels sistemes electorals i un mecanisme necessari i efectiu per garantir la protecció de minories i l'equilibri territorial** (Samuels & Snyder, 2001). D'altra manera els territoris menys poblats perdrien capacitat d'incidència a l'hora de dissenyar i implementar les polítiques. En aquest sentit és també un element de millora de la representació política i afavoreix resultats més inclusius (Reynoso, 2004).

En el cas de l'AMB, donada la gran concentració de la població metropolitana és necessària la introducció dels mecanismes que garanteixen una representació dels territoris menys poblats. D'altra manera una part important del territori metropolità quedaria pràcticament exclosa dels processos de presa de decisió.

Malgrat això, el model actual que estableix l'article sisè de la LAMB<sup>14</sup> per al Consell Metropolità la representació de la població és desequilibrada en detriment dels habitants de les ciutats més grans. Aplicant l'índex de desviació o índex MAL<sup>15</sup> es pot constatar que el model actual presenta una desviació molt elevada, del 26,9%. Aquesta està concentrada en la disparitat consellers-població de la ciutat de Barcelona (-21,9) que està molt infrarepresentada a favor de la resta dels municipis metropolitans. Tan sols dos altres municipis estan infrarepresentats, tot i que en un grau molt inferior: l'Hospitalet i Badalona.

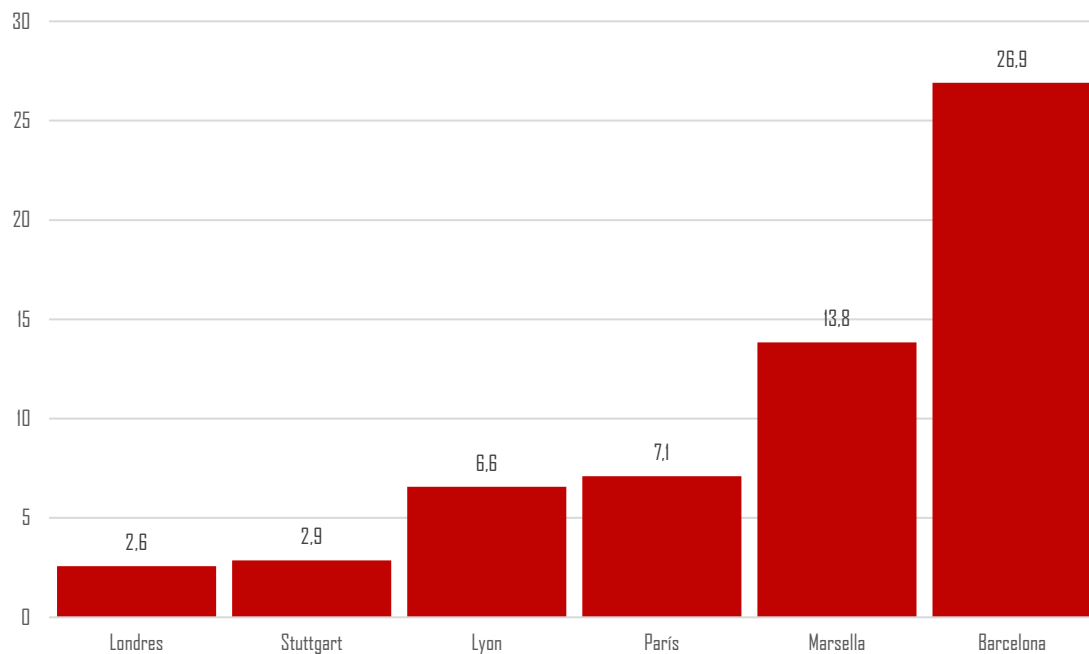
Dit d'una altra manera, la distribució de la representació que delimita la LAMB té uns efectes significatius pel que fa a una representació desigual dels ciutadans segons el seu municipi de residència. Mentre que el conseller metropolità del municipi més petit (la Palma de Cervelló) representa prop de 3.000 persones, una consellera de Barcelona en representa més de 65.000 i una de l'Hospitalet de Llobregat més de 66.000. Es tracta d'una desviació elevada fins i tot en termes comparats (veure figura 8).

### **Figura 8. Índex MAL**

---

<sup>14</sup> A la ciutat de Barcelona li pertocquen 25 membres fixos i a la resta de municipis metropolitans segons la població: els de més de 100.000 habitants, quatre membres; entre 75.000 i 100.000, tres membres; entre 20.000 i 75.000, dos membres; i menys de 20.000 habitants, un membre.

<sup>15</sup> Per a observar la desviació en el prorrateig utilitzem l'índex MAL (*malapportionment*) elaborat per Samuels i Snyder (2001) que es calcula a partir de les diferències entre el pes relatiu del cens electoral de cada circumscripció sobre el total del cos electoral i dels escons sobre el total de la cambra.



Font: elaboració pròpia.

En aquest context, si bé mantenir un nivell de desviació és necessari per garantir la representació dels municipis més petits i menys poblats, els grans desequilibris en la distribució de la població metropolitana poden demanar algun tipus de correcció. Aquesta correcció passa per dos mecanismes bàsics: modificar la magnitud de les circumscripcions electorals o modificar-ne els límits per a fer-les més equilibrades poblacionalment.

En el primer cas, si bé es mantenen les circumscripcions municipals implica un reequilibri entre els municipis més infrarepresentats i els més sobrerepresentats, el que comportaria una ampliació del nombre de consellers metropolitans. Aquesta modificació podria passar en última instància per una única circumscripció (com és el cas de les eleccions locals) o una distribució exacta dels representants polítics respecte a la població de cada municipi. Ara bé, en aquestes circumstàncies, gairebé

la meitat dels municipis metropolitans podrien quedar sense representació<sup>16</sup>. Això, en qualsevol cas, xocaria no només amb un principi d'equilibri i representació territorial, que hauria de ser no desitjable en un territori tant desequilibrat com l'àrea metropolitana, sinó que eventualment generaria una gran resistència que faria la reforma inviable.

Un mecanisme més adient per conjugar la representació territorial amb la individual és el disseny de districtes electorals equilibrats poblacionalment. Aquesta modificació de les circumscripcions electorals es pot produir en diverses direccions: o bé dividint les circumscripcions actuals, bé fusionant-les, o una combinació d'ambdues. Una primera mesura pot ser la divisió de les ciutats més grans en circumscripcions més petites. Per exemple, en el cas de Barcelona els 10 districtes. De fet, com ja hem vist en els casos analitzats, la desconcentració de la ciutat central en diversos districtes electorals és una mesura normal.

A efectes pràctics però, donada la gran concentració de població, només amb la divisió de Barcelona les millores en la desviació són relativament petites. Per exemple, seguint el que preveu l'article 6è de la LAMB, 9 districtes de Barcelona disposarien de 4 consellers (>100.000 habitants) i només el districte de Les Corts tindria 3 consellers. Si bé aquesta distribució millora sensiblement la desviació entre població i representants aquesta es manté elevada (20,8%). Corregir encara més la desviació mitjançant aquesta mecanismes requeriria o bé augmentar el nombre total de consellers i conselleres atribuint-los a les circumscripcions més poblades o bé dividir més els territoris més poblats, incloent no només el districtes de Barcelona però

---

<sup>16</sup> 18 dels 36 municipis de l'àrea metropolitana tenen un percentatge inferior al 1% del cens total.

també ciutats com l'Hospitalet o Badalona. Alternativament es poden dissenyar circumscripcions de més d'un municipi amb una distribució poblacional més equilibrada. Aquest tipus de circumscripcions són les que podem trobar en casos com els de Londres, Hannover o Lió.

Davant de la tensió entre la representació local i la metropolitana també es poden introduir altres mecanismes, com la coexistència de dos tipologies de circumscripcions. El sistema de l'assemblea de Londres és el que millor representa aquest model, que conjuga la circumscripció única metropolitana amb de les formades per agrupacions de dos o tres *boroughs*. En aquest cas, els districtes uninominals siguin relativament equilibrats en termes de població i els escons es compensen amb els resultats de la circumscripció metropolitana. De fet, com hem vist amb anterioritat, és el cas amb un índex de desviació més baix.

Tot comptat, la delimitació dels districtes electorals es presenta com un dels elements crítics del disseny d'un sistema electoral metropolità. En particular, hauria de cercar un **equilibri entre la inclusió i representació dels territoris menys poblats amb una representació equitativa dels ciutadans metropolitans**, més enllà del seu municipi de residència.

### Proporcionalitat de la representació

Un altre dels efectes clau dels sistemes electorals és la proporcionalitat de la representació. Com hem vist, la proporcionalitat és un factor definidor dels sistemes electorals, distingint entre sistemes majoritaris, valorats per l'estabilitat governamental i la vinculació directe entre representants i representats, i els proporcionals, per la

seva representació de la pluralitat política i l'estímul de les coalicions i decisions consensuals.

En el nostre context el sistema proporcional està molt arrelat; és utilitzat en les eleccions als diversos nivells de govern, estatal, autonòmic i local, a excepció de casos com el senat o els municipis menors de 250 habitants.

En el cas dels sistemes electorals metropolitans a Europa però no trobem un sistema proporcional "pur", sinó que en tots els casos es tracta de models mixtos que combinen elements proporcionals i majoritaris. Entre aquests s'inclouen tant el sistema amb prima i doble volta a França com les diverses variants de la representació proporcional personalitzada (RPP) de Londres, Hannover i Stuttgart, que conjuguen la representació proporcional amb el vot personalitzat.

La proporcionalitat dels sistemes electorals és un element complex i els mecanismes per assolir-la són variats. El més important és la circumscripció, però també hi influeixen la magnitud de la cambra, el llinar electoral i la fórmula electoral. En particular, la magnitud de les circumscripcions està directament vinculada amb la proporcionalitat del sistema. La circumscripció única metropolitana produeix resultats més proporcionals, i a mesura que es redueix la magnitud els resultats són menys proporcionals. Per tant, amb igualtat del total de membres del CM, augmentar el nombre de circumscripcions pot produir resultats menys proporcionals: les circumscripcions d'agrupacions de més d'un municipi poden produir resultats més proporcionals que les circumscripcions municipals o de districte, les quals en última instància poden produir resultats majoritaris en els municipis més petits.

En aquest context, la cerca de resultats més proporcionals podrien anar en detriment de la representació local, en tant que circumscripcions més grans tenen menys capacitat de representar la diversitat territorial; en el cas últim, una circumscripció única metropolitana assoleix els nivells de proporcionalitat més però no pot recollir les particularitats de territoris poc poblats. Contràriament, les circumscripcions petites tenen potencialment major capacitat de representació territorial i directa, però són menys proporcionals.

En aquest sentit, és convenient trobar un **model que conjugui una distribució més equilibrada de la població metropolitana amb la defensa d'un cert equilibri territorial de la representació que permeti donar veu als territoris més petits**. Les mesures podrien d'incloure elements com la **divisió de la ciutat de Barcelona en unitats més petites per a la distribució dels consellers i conselleres**. Com hem vist aquesta és una mesura molt generalitzada en els casos observats i va associada amb alguns efectes positius tant en termes de l'equilibri poblacions com la participació ciutadana. A més, comptant amb l'existència dels 10 districtes, que ja compten amb un reconeixement per part de la ciutadania es presenta com una opció viable. Tanmateix, només amb la introducció d'aquesta mesura, l'efecte sobre la desviació és molt relatiu, ja que les diferències poblacionals entre els municipis més petits i les grans ciutats i districtes metropolitans encara és molt gran.

Un altre mecanisme per aconseguir aquest efecte és crear circumscripcions electorals més equilibrades poblacionalment a partir de la fusió de circumscripcions municipals. Una mesura d'aquestes característiques és la que aconsegueix veritablement reduir la desviació. Tot i això, el disseny de noves circumscripcions no vinculades amb algun



límit politico-administratiu existent és un procés polític i tècnic molt complex, que en última instància pot bloquejar la introducció de la mesura.

Un mecanisme diferent per aconseguir efectes similars és el de la introducció d'un **sistema proporcional mixt que conjugui la representació proporcional en una única circumscripció metropolitana amb representants dels diferents territoris metropolitans mitjançant l'elecció personalitzada**. Els sistemes de RPP utilitzats a Londres, Hannover i Stuttgart, també produeixen resultats proporcionals alhora que permeten la representació personalitzada i territorial. Entre aquests, l'assemblea de Londres representa el model que millor conjuga la representació metropolitana i local. Combina la circumscripció única metropolitana on s'elegeixen llistes de partits i es distribueixen proporcionalment i les circumscripcions uninominals (formades per agrupacions d'entre 2-4 municipis) elegides per sistema majoritari, de les quals els consellers electes es computen en els resultats proporcionals.

Per tant, aquest model conjuga dos elements importants pel cas particular de l'AMB: proporcionalitat dels resultats, que enllaça amb la tradició institucional, i la representació dels interessos locals, clau en un territori tan desequilibrat com és el metropolità. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que es tracta d'un sistema absolutament nou en el nostre context, particularment pel que fa a la introducció de la circumscripció uninominal amb sistema majoritari, per tant pot requerir un temps d'aprenentatge i comprensió, que es pot afegir al fet que l'òrgan elegit és també nou. A més, com ja s'ha comentat, els sistemes de RPP poden anar associats amb certs comportaments estratègics per part de partits i ciutadania que alteren la proporcionalitat del model.

En qualsevol cas, donada les característiques del territori metropolità i els altres condicionants de caire polític, un sistema electoral per a l'AMB hauria de tenir en compte tots aquests elements i buscar l'equilibri entre la representació local, que garanteixi la veu dels diversos territoris que conformen l'àrea metropolitana, i una representació metropolitana amb autonomia respecte als interessos municipals, que garanteixi el debat i la formulació de polítiques metropolitanes.

## 6. Bibliografia

- AMB. (2019). *Quines polítiques per a quina metròpoli? Reptes i proposts per millorar el govern, els serveis i la participació en l'àmbit metropolità de Barcelona*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (2006). *The European Mayor*. Wiesbaden: Springer VS.
- Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: Dysfunctional nation, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bartle, J., Birch, S., & Skirmuntt, M. (2017). The local roots of the participation gap: Inequality and voter turnout. *Electoral Studies*.
- Benito, B., Martínez-Córdoba, P., & Guillamón, M. (2020). Impact of politicians' salaries and their dedication regime on the efficiency of municipal public services. *Local Government Studies*.
- Benoit, K. (2000). Which electoral formula is the most proportional? A new look with new evidence. *Political Analysis*, 381-388.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bish, R., & Ostrom, V. (1973). *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*. Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Blais, A., & Loewen, P. (2009). The French electoral system and its effects. *West European Politics*, 345-359.

- Blais, A., Lachat, R., Hino, A., & Doray-Demers, P. (2011). The mechanical and psychological effects of electoral systems: a quasi-experimental study. *Comparative Political Studies*, 599-621.
- Bochsler, D. (2012). A quasi-proportional electoral system 'only for honest men'? The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral systems. *International Political Science Review*, 1-20.
- Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, 609-624.
- Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban political leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 107-120.
- Brieden, A., Gritzmann, P., & Klemm, F. (2017). Constrained clustering via diagrams: A unified theory and its application to electoral district design. *European Journal of Operational Research*, 1-17.
- Budd, L., & Sancino, A. (2016). A framework for city leadership in multilevel governance settings: the comparative contexts of Italy and the UK. *Regional Studies*, 129-145.
- Colomer, G. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, A. (1994). *New visions for Metropolitan America*. Washington DC: The Brookings Institution.

- Duverger, M. (1954). *Political parties: their organization and activity in the modern state*. Londres: Methuen.
- Fiva, J., & Folke, O. (2014). Mechanical and psychological effects of electoral reform. *British Journal of Political Science*, 265-279.
- Font, T. (2018). Cap a un govern local metropolitana: el potencial de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 72-79.
- Gallagher, M. (1992). Comparing proportional representation electoral systems: quotas, threshold, paradoxes and majorities. *British Journal of Political Science*, 469-496.
- Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 637-663.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Books.
- Heinelt, H., & Kübler, D. (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Oxford: Routledge.
- Heinelt, H., & Zimmermann, K. (2011). *Metropolitan Governance. Different paths in contrasting contexts: Germany and Israel*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Hesse, J., & Sharpe, L. (1991). *Local government and urban affairs in international perspective. Analyses of twenty westerns industrialized countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Hildenbrand, A. (2017). El abandono de la cuestión metropolitana en España. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 25-46.

- Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. A D. Judge, G. Stocker, & H. Wolman, *Theories of Urban Politics* (p. 117-134). Londres: Sage.
- Kelleher, C., & Lowery, D. (2004). Political participation and metropolitan institutional contexts. *Urban Affairs Review*, 720-757.
- Kübler, D. (2018). The metropolitan renaissance and the model(s) of metropolitan government. A R. Tomlinson, & M. Spiller, *Australia's metropolitan imperative. An agenda for governance reform* (p. 61-76). Clayton South: CSIRO.
- Lago-Peñas, S., & Martínez-Vázquez, J. (2013). *The challenge of local government size*. Edward Elgar.
- Le Galès, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 482-506.
- Leighley, J., & Nagler, J. (2013). *Whot votes now? Demogaphcis, issues, inequality, and turnout in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Lever, W. (2001). The Post-fordist City. A R. Paddison, *Handbook of Urban Studies* (p. 273-283). London: Sage.
- Lidström, A., & Schaap, L. (2018). The citizen in city-regions: Patterns and variations. *Journal of Urban Affairs*.
- Lijphart, A. (1986). Degrees of proportionality of proportional representation formulas. A B. Grofman, & A. Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences* (p. Oxford University Press). New York: Agathon Press.

- Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *The American Political Science Review*, 1-14.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linhart, E., Raabe, J., & Statsch, P. (2018). Mixed-member proportional electoral systems - the best of both worlds. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*.
- Loughlin, J., & Peters, G. (1997). State traditions, administrative reform and regionalization. A M. Keating, & J. Loughlin (Ed.), *The political economy of regionalism* (p. 41-62). Londres: Frank Cass.
- Magre, J., & Bertrana, X. (2007). Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe. *Local Government Studies*, 181-194.
- Martí-Costa, M. (2018). Els reptes de la governança metropolitana de l'àrea de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 10-15.
- Martí-Costa, M., & Tomàs, M. (Ed.). (2018). *Governança metropolitana*. Barcelona: IERMB.
- Medir, L., Magre, J., & Tomàs, M. (2018). Mayors' perceptions on local government reform and decentralization in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 129-155.

- Mouritzen, P., & Svara, J. (2002). *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Purcell, M. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*, 1921-1941.
- Purcell, M. (2007). City-regions, neoliberal globalization and democracy: A research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, 197-206.
- Rallings, C., & Thrasher, M. (2000). Personality politics and protest voting: the first elections tot the Greater London Authority. *Parliamentary Affairs*, 753-764.
- Rallings, C., Thrasher, M., & Cowling, D. (2002). Mayoral referendums and elections. *Local Government Studies*, 67-90.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 3-44.
- Reynoso, D. (2004). *Votos ponderados: Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*. Ciutat de Mèxic: Flacso-Mèxico.
- Rudolph, L., & Leininger, A. (2019). Concurrent elections lead to coattails and electoral spill-overs: Quasi-experimental evidence from German municipalities. *SocArXiv*.
- Rusk, D. (1993). *Cities without suburbs*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Samuels, D., & Snyder, R. (2001). The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective. *Bristish Journal of Political Science*, 651-671.



- Sanz, C. (2016). *The effect of electoral systems on voter turnout: Evidence from a natural experiment*. Madrid: Banco de España.
- Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Savitch, H., & Vogel, R. (2009). Regionalism and urban politics. A S. Davies, & D. Imborcio, *Theories of urban politics* (p. 106-124). Londres: Sage.
- Sharpe, L. (1991). The rise and fall of the metropolitan authority. *ICPS Working Papers*.
- Sharpe, L. (1995). *The government of world cities: The future of the metro world*. Chichester: Wiley.
- Shugart, M., & Wattenberg, M. (2003). *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, E. (2010). Governance networks as a tool for democratizing inter-governmental policy making. *Centre for Democratic Network Governance Working Paper Serie*, 1-24.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 234-258.
- Stephens, G. R., & Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan government and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Swanstrom, T. (2001). What we argue about when we argue about regionalism. *Journal of Urban Affairs*, 479-496.

- Sweeting, D. (2017). *Directly elected mayors in urban governance*. Bristol: Bristol University Press.
- Taagepera, R., & Shugart, A. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tavares, A., & Feiock, R. (2017). Applying an Institutional Collective Action Framework to investigate intermunicipal cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1-18.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 416-424.
- Tomàs, M. (2012). Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal. *Journal of Urban and Regional Research*, 554-567.
- Tomàs, M. (2015). *Metropolitan governance in Europe: Challenges and models*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Tomàs, M. (2016). Building narratives on City-Regions: the case of Barcelona. A R. Keil, J. Boudreau, P. Hamel, & S. Kipfer, *Governing Cities Through Regions: Transatlantic Perspectives* (p. 319-335). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.
- Tomàs, M. (2017). *Governar la Barcelona real. Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.
- Tomàs, M. (2018). Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 52-59.
- Trefs, M. (2003). Voter confusion in German federal elections: the Baden-Württemberg electoral system as a possible alternative. *German Politics*, 82-106.

- Vallbé, J.-J., Magre, J., & Tomàs, M. (2015). Being metropolitan: the effects of individuals and contextual factors on shaping metropolitan identity. *Journal of Urban Affairs*, 1-18.
- Vallès, J. M. (2009). La abstención 'diferencial': una nota sobre los casos de Cataluña y de la Comunidad Autónoma de Madrid. *Revista Española de Ciencia Política*, 93-105.
- van der Kolk, H. (2007). Local electoral systems in Western Europe. *Local Government Studies*, 159-180.
- Verba, S., Schlozman, K., & Brady, H. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in american politics*. Harvard: Harvard University Press.
- Wood, C. (2002). Voter turnout in city elections. *Urban Affairs Review*, 209-231.
- Zimmermann, K. (2014). Democratic metropolitan governance: experiences in five German metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, 182-199.
- Zimmermann, K. (2017). Re-scaling of metropolitan governance in Germany. *Raumforschung und Raumordnung*, 253-263.
- Zimmermann, K., & Feiertag, P. (2018). Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 16-27.



## **Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona**

Universitat Autònoma de Barcelona (Campus de Bellaterra)

Plaça del Coneixement, edifici MRA, planta 2