

# Transformacions territorials i institucionals a l'Europa actual

per Jordi Borja i Sebastià

*Professor de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona*

## Presentació

El text que segueix va servir de base a la conferència que va donar Jordi BORJA a la Societat Catalana de Geografia el 25 de gener de 1985. Aquest text forma part d'un treball més extens que es publica en castellà en un llibre col·lectiu: *Metrópolis, territorio y crisis* (editat per Alfoz, amb col·laboració de Campos Venuti, Manuel Castells, Peter Hale, Eduardo Mangada, Nuno Portas, Ramón Tamames, etc.).

Les idees d'aquest treball estan més desenvolupades i aplicades al cas de Barcelona en la ponència que l'autor va presentar a la Conferència Internacional sobre les grans ciutats que va celebrar-se a Barcelona del 25 al 28 de febrer de 1985, organitzada pel Consell Mundial de les Ciències Socials i la Corporació Metropolitana de Barcelona.

## Primera part

### Descentralització i reorganització territorial de l'Estat a l'Europa dels 70-80

La dècada dels 70 excel·leix en canvis institucionals a nivell local i regional.

A la *Gran Bretanya* s'aprova el 1972, i es posa a la pràctica el 1974, la Local Government Act, que suposa una reestructuració territorial i funcional del conjunt de l'Administració local. Anteriorment, entre 1960 i 1965 s'havia elaborat i aprovat el projecte del Greater London Council, que significà crear una estructura metropolitana molt gran (incloïa, a més del comtat de Londres, tot el Middlesex i el Gran Londres passava de 300 km<sup>2</sup> a més de 2.000 km<sup>2</sup> i de 3 a 9 milions d'habitants) i original (desapareixia l'anterior estructura de comtats i municipis substituïts per 33 burgs o districtes, dos dels quals la City de Londres i la de Westminster, amb estatut especial).

Així mateix, des de mitjan dels setanta s'impulsa un procés de regionalització dels serveis de l'Administració central (descentralització funcional per ministeri o servei), i es creen consells de planificació econòmica regional, dissolts l'any 1979 pel Govern Thatcher, mentre que l'oposició laborista i socialdemòcrata reclama, contràriament, la creació d'estructures polítiques representatives a nivell regional. L'ambiciós projecte polític plasmat en les lleis de «devolution» a favor d'Escòcia i País de Gal·les (1978) també és frenat en aquest darrer període.

El nivell regional anglès es caracteritza, doncs, per una desconcentració no

sistemàtica, que respon a les necessitats funcionals de cada Ministeri o ens administratiu central. En els casos d'Escòcia i País de Gal·les, destaca l'existència d'un Ministeri especial (*Scottish Office* i *Welsh Office*) de caràcter multifuncional, cosa que dona lloc a l'existència a les capitals d'ambdós països de veritables estructures politico-administratives desconcentrades de caràcter suprarregional.

La relativa debilitat de les estructures regionals contrasta amb la força dels poders locals. La reforma dels anys 70 s'ha proposat fer-los més viables, tant des del punt de vista democràtic com funcional, garantint competències exclusives, específiques i decisòries i recursos financers a les Administracions locals per a la qual cosa les noves estructures territorials tenen una superfície i una població majors que abans de la reforma.

La transformació de les estructures locals a Anglaterra, País de Gal·les i Escòcia, és veritablement espectacular, tant per la seva radicalitat com per la relativa rapidesa del procés (malgrat que els estudis i projectes s'iniciessin l'any 1945). Anglaterra, que el 1972 comptava amb 1.210 unitats d'Administració local (sense comptar les 33 del Gran Londres, la reforma de les quals ja havia estat feta, i les 10.000 parròquies, amb escassos poders) tenia el 1974, 296 districtes i 36 districtes metropolitans (als quals s'hi ha d'afegir 39 comtats i 6 comtats metropolitans). El País de Gal·les té 8 comtats i 37 districtes, i Escòcia (país al qual s'estengué la reforma a partir de 1973) 12 ens regionals i 53 districtes. La simplificació realitzada ha d'entendre's en tres aspectes: a) Reducció considerable del nombre d'entitats locals (de 2.000 a 500 aproximadament). b) Homogeneïtzació de les entitats locals, reduïdes a dos tipus (amb predomini del comtat a les zones rurals i del districte a les metropolitanes, però sense supeditació jeràrquica de l'un a l'altre). c) Redistribució rigorosa i realista de competències i funcions entre els ens locals (de caràcter específic i exclusiu en relació a les de l'Estat: no oblideu que a Gran Bretanya, a diferència de la majoria de països del continent, els ens locals no tenen competències pròpies garantides constitucionalment, sinó les que els atribueix en cada cas el Parlament, mitjançant la legislació ordinària).

La reforma local anglesa posa a primer terme l'eficàcia administrativa, cosa que implica la recerca de la relació òptima entre funcions, dimensió dels ens locals i cost dels serveis. Però no oblideu que els legisladors i científics també inclouen entre els principals objectius de la reforma el desenvolupament democràtic de l'Estat, la proximitat de l'Administració al ciutadà i la facilitat de participació d'aquest a la gestió local. Aquesta preocupació democràtica es palesa en un doble sentit: a) Institucionalització i atribució de caràcter polític-electiu a aquells nivells administratius que es considerin àmbits necessaris i eficients (per exemple: Greater London Council); i b) Manteniment o creació d'estructures participatives de base reduïda (parròquies a les zones rurals i consells veïnals a les grans ciutats).

Cal destacar, per últim, que una de les principals distincions de la reforma anglesa és la que fa entre comtats i districtes metropolitans i la resta, cosa que permet una nova solució de caràcter general a un problema que fins ara no ha estat abordat resoltament en gairebé cap altre país europeu.

A França el debat sobre la reforma local i la regionalització està present al llarg de tota la dècada dels setanta. No oblideu que De Gaulle va dimitir quan perdé un referèndum sobre la creació de les regions (1969). Els presidents que

el succeeixen (Pompidou i Giscard) no aconsegueixen portar a terme els projectes descentralitzadors —la llei de 1972 que crea les regions té efectes molt limitats— malgrat que s'elaborin importants informes per encàrrec directe del Govern (Vivre ensemble, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locals o Informe Guichard de 1976 i Décetraliser les responsabilités, conjunt d'informes encarregats i presentats pel ministre Alain Peyrefitte, elaborats entre 1973 i 1976, i publicats en llibre el 1979). La victòria socialista del 1981 accelera extraordinàriament el procés descentralitzador. El Ministeri de l'interior es denominarà de l'Interior i de la Descentralització, i al cap de pocs mesos, l'any 1982, s'aprova la «llei de drets i llibertats dels municipis, departaments i regions», que suposa, entre altres coses, la desaparició de la tradicional figura del prefecte i el reforçament considerable de l'autonomia local, per una banda, i per una altra la creació de veritables estructures polítiques (assemblea elegida per sufragi universal i executiu amb competències decisòries) regionals. A aquesta llei n'ha seguit una altra de transferència de competències (1983) i se'n preparen d'altres sobre la funció pública, l'estatut dels elegits, la participació, el finançament dels ens locals, etc. per a desenvolupar així tot el procés descentralitzador.

França és, sense cap dubte, el país europeu que hereta una estructura local aparentment més complexa i anacrònica: 36.000 municipis, 4.000 cantons, 325 «arrondissements», 96 departaments i 22 regions. El departament de París coincideix ab el municipi, però l'àrea metropolitana real és molt més gran (encara que sigui lògicament més petita que la regió que comprèn els 7 departaments que envolten París, amb 1.278 municipis), i per això no hi ha una autoritat política d'aglomeració o metropolitana (només organismes de caràcter sensorial: per exemple: transport públic).

Per llei hi ha 4 comunitats urbanes: Lille, Lyon, Bordeaux i Strasbourg) i 5 més de segon ordre per agrupació voluntària (algunes de les principals ciutats franceses com Marseille o Toulouse no formen comunitat urbana). Per pal·liar els inconvenients de l'enorme fragmentació municipal, s'ha promogut la fusió de municipis (amb èxit limitat: 811 fins l'any 1982), els sindicats o mancomunitats de municipis (11.664 amb finalitat única i 2.980 multifuncionals, dades de 1980) i els districtes (en general a zones urbanes i amb competències obligatòries).

La persistència d'aquesta estructura territorial a França, només s'explica pel caràcter extremament centralitzat de la seva vida política i administrativa i per l'eficàcia del departament com a administració perifèrica de caràcter global (a més d'ens local).

Lògicament el procés descentralitzador que s'ha iniciat a França, hauria de conduir a una reestructuració global del territori que racionalitzarà i simplificarà unes estructures locals tan complexes com obsoletes, però s'ha de tenir en compte la força que la tradició político-administrativa i la cristallització d'interessos locals confereixen als municipis i als departaments. És significatiu que la llei bàsica de descentralització es refereixi, alhora, a regions, departaments i municipis, que de fet són tractats igualment, cosa que d'entrada limita la possible competència i l'acció reformadora dels ens regionals. La reestructuració territorial, malgrat la descentralització, haurà de ser impulsada des del centre.

A Itàlia La regionalització de l'Estat, instituïda per la Constitució de 1948, queda paralyzada durant més de 20 anys. Entre 1970 i 1975 s'elaboren i apro-

ven els estatuts regionals, i el 1975 se celebren les primeres eleccions regionals, conjuntament amb les provincials i les municipals. Els nous consells regionals impulsen o creen ex novo, nous ens territorials com els «comprensoris» (intent de crear unitats territorials de programació, més petites i alternatives a la província), les comunitats de muntanya, els Districtes Escolars, Sanitaris, de Serveis Socials, etc., d'elecció directa en uns casos i indirecta en d'altres, al llarg de l'última dècada també es debat la reforma municipal i provincial, i són freqüents els projectes de llei, sense que se n'arribi a aprovar cap. Dues qüestions apareixen especialment conflictives: l'estatut de la província (la supressió del qual reclamada des de les posicions més descentralitzadores xoca amb les inèrcies político-administratives, i que per altra banda suposaria la modificació de la Constitució), i el caràcter de la regulació mitjançant llei estatal del municipi. En aquesta qüestió s'enfronten dues posicions, les dues en principi autonomistes i descentralitzadores: la que propugna una enumeració detallada de les competències i funcions dels municipis per garantir així llur autonomia (però amb els perillosos problemes que deriven de l'uniformisme, el qual s'estendrà lògicament a l'organització i al finançament dels ens locals) i la que proposa atribuir a les Regions les competències d'organització territorial i de distribució de competències entre els ens locals (per així adequar-se millor a les diferents situacions).

Itàlia, com la majoria de països de l'àrea llatina i mediterrània, es caracteritza pel manteniment d'una estructura municipal vella i fragmentada (més de 8.000 municipis) i d'un nivell local intermedi i de segon grau, la província (90) que fou dissenyada el segle passat amb finalitats principalment militars i d'ordre públic, i com a àmbit de l'administració perifèrica del Govern central.

La vida municipal italiana s'ha caracteritzat per la contradicció entre l'enorme pes del centralisme i de l'uniformisme per una banda, i per l'altra, la vitalitat i diversitat política, econòmica i cultural de les ciutats grans i mitjanes, que han tingut en la falta de mitjans financers el principal obstacle per a desenvolupar la seva iniciativa autònoma.

La regionalització impulsada al llarg de la dècada dels 70 fou considerada, no sols com la gran possibilitat de descentralitzar l'Estat i de reestructurar els ens locals, sinó també de realitzar una democratització i una reforma administrativa profunda d'un Estat que palesa vicis històrics (herència del passat oligàrquic i feixista i de la manca d'alternança en el poder des del 1975).

L'exigència d'un canvi a la vida municipal (la legislació local bàsica prové del període feixista; fins als anys 70 els municipis italians —que depenen en el 90% dels seus ingressos de les transferències de l'Estat— tenien un dels percentatges de participació a la despesa pública més baixos d'Europa) i la potenciació legislativa i programàtica de les regions han estat dos dels grans objectius dels reformadors de l'última dècada. Però el fet que el procés descentralitzador i de reestructuració territorial es produís sota l'impuls principal de les forces polítiques que governaven la perifèria de l'Estat, però que eren oposició al Govern central, ha donat lloc no a la racionalització i a la simplificació de les estructures territorials, sinó a «l'incrementalisme» político-administratiu: s'han multiplicat els nivells institucionals, ha augmentat tant el personal polític com el funcionariat, i s'han complicat els procediments administratius.

En conseqüència l'espectacular desenvolupament de l'Administració públi-

ca és molt superior a l'augment de la quantitat i de la qualitat dels serveis i a l'eficàcia dels mecanismes participatius.

*Itàlia i França*, que a diferència d'*Anglaterra* han mantingut les tradicionals estructures municipals i provincials, han hagut de cercar solucions excepcionals als nous problemes administratius derivats del creixement de les grans ciutats, els quals es sintetitzen en els conceptes d'institucionalització de les àrees metropolitanes i descentralització municipal.

El tema *metropolità* que ha estat objecte d'una important actuació administrativa (planejament, gestió dels transports i d'altres serveis, programació d'inversions en infraestructures, etc.) no ha facilitat, en canvi, un procés important d'institucionalització política. A França, com ja hem dit, hi ha 9 comunitats urbanes que corresponen a les principals àrees metropolitanes i són senzilles mancomunitats de municipis. A Itàlia, malgrat l'experiència pionera del PIM (Piano Intercomunale Milanese) la institucionalització metropolitana és pràcticament nul·la.

La *descentralització municipal* ha estat plantejada fa poc, especialment en el cas francès (lleï de descentralització de París-Marseille i Lyon de 1982). A Itàlia s'aprovà el 1976 la lleï de descentramento que permet constituir Consells de Quartiere (barri) elegits i amb competències deliberants, a part d'administratives i consultives, a totes les ciutats grans o mitjanes. A Anglaterra són les parròquies (barris a les grans ciutats o ex-municipis a les zones rurals) els ens que exerceixen algunes funcions descentralitzadores i sobretot participatives.

Aquesta mirada a tres països tan diferents i significatius és concloent: des de mitjan dels setanta, i especialment en els darrers tres anys, presenciem un important procés de reorganització territorial de les estructures locals i regionals de l'Estat. La importància d'aquest fet s'apreciarà més si pensem que tot això significa modificar una legislació que en gran part s'ha mantingut incòlume des del segle passat i, sobretot, modificar en el cas francès o anglès, unes estructures molt més antigues i crear-ne d'altres de noves (això últim també val per Itàlia). Aquest procés reorganitzador té un caràcter predominantment descentralitzador i no s'ha realitzat plenament, ni tan sols a Anglaterra. (La regionalització és una qüestió pendent. Per altra banda, el caràcter molt recent de les noves estructures locals, permet considerar-les fins a cert punt experimentals. N'és la prova, que la més important creació de la reforma local anglesa —El Greater London Council— és objecte d'un projecte de lleï del Govern que pretén suprimir-lo.

Si contemplem ràpidament l'organització territorial i el règim local d'altres països europeus, ens adonem del caràcter general d'aquests processos de reforma. A *Alemanya* (RFA), en un marc federal establert per la lleï fonamental de 1949, són els Länder (Regions) els que assumeixen les competències sobre el règim local. A partir de 1965 es creen als diferents Länder, Comissions encarregades de preparar la reorganització, tant de les administracions locals (municipis rurals, municipis urbans, grans ciutats i departaments), així com de les circumscripcions de l'Estat i de les regions. La reforma territorial i funcional elaborada i aprovada en els Länder entre 1965 i 1974, s'engega progressivament en el curs d'aquesta última dècada, i ha permès passar de 24.000 municipis a 3.508 unitats bàsiques d'administració local (91 ciutats, 2.376 municipis unitaris, i 1.041 comunitats administratives que reagrupen 6.026 municipis).

A *Àustria* també s'inicia als anys seixanta la reforma municipal. Si bé la llei de 1962 sobre l'organització dels municipis augmenta llurs competències i reforça la seva autonomia, la veritable reforma s'inicia al final de la dècada, quan es planteja la reestructuració territorial dels poders locals mitjançant el reagrupament de municipis. El 1974 es va passar dels gairebé 4.000 municipis que ja existeixen feia 10 anys, a 2.300. Al mateix temps, a partir de 1974 (esmena a la constitució federal), s'inicia un procés de transferències de competències, tant de caràcter legislatiu com administratiu als Länder (el federalisme austríac té unes bases de partida molt més centralistes que l'alemany o el suís).

A *Suïssa* la reorganització territorial ha seguit en els darrers anys, tres camins complementaris: a) La mancomunitat voluntària de municipis (que en els últims anys ha augmentat les seves funcions i també la dimensió mínima necessària per al seu exercici). b) La redefinició de les competències del cantons (del projecte de constitució de 1977 se suprimeix la presumpció de competència a favor dels cantons i la noció de competència exclusiva, però s'intenta superar la confusió creada pel federalisme cooperatiu mitjançant una definició més estricta de les competències compartides i les lleis-marc confederals per a les competències cantonals i una major participació dels cantons a la confederació). c) La redistribució de funcions entre els cantons i els municipis (amb la finalitat de racionalitzar l'administració pública i evitar així encobriments i confusions, i mitjançant la col·laboració del cantó amb els municipis per a dotar-los dels mitjans necessaris).

També a *Bèlgica* correspon a la dècada dels 70 viure els grans canvis institucionals de l'organització territorial de l'Estat. Des de la revisió de la Constitució (1970) fins a la consolidació de les aglomeracions metropolitanes (Brussel·les des de 1971 però, tant a la capital com a les cinc altres aglomeracions, el procés d'institucionalització metropolitana es desenvolupa al larg de tota la dècada), es produeixen canvis institucionals a tots els nivells. El reagrupament de municipis iniciat a principi dels anys 60, permet de passar de 2.498 a 589 al 1975. Progressivament es fusionen els municipis de les aglomeracions metropolitanes i en el cas de Brussel·les els 19 municipis que la componen constitueixen un únic departament administratiu. Així mateix es tendeix a suprimir el caràcter polític de les províncies (perden competències decisòries i capacitat tributària) i es potencien les regions (àdhuc es parla de «federalització») tendència que el «pacte comunitari» (1977) reforça considerablement. En un sentit semblant, però menys accentuat, han evolucionat fa poc els *Països Baixos*: reagrupament de municipis i inici de «regionalització» (entesa ací com a creació d'estructures supramunicipals tipus departament o comarca), mentre que es qüestiona la província. La principal originalitat del sistema holandès és que tant l'Alcalde com el president provincial són alts funcionaris anomenats per la Reina, amb la finalitat de garantir la cooperació dels ens locals amb el Govern i l'Administració central. No obstant això, en els darrers anys tendeixen a prevaler posicions descentralitzadores.

La reforma local a *Dinamarca*, és sens cap mena de dubte, una de les més profundes i completes, juntament amb l'anglesa, amb la qual comparteix també les característiques de procés global i coordinat (a la majoria d'altres països hi trobem processos més fragmentaris i improvisats). En aquest cas també es demostra que un dels processos més elaborats tècnicament (des del punt de vista jurídic-administratiu i financer), també és un dels que té un caràcter

més «polític», tant perquè els seus principals protagonistes han estat els càrrecs polítics (funcionant endemés per consens), com per la preeminència de valors polítics (descentralització de l'Estat, municipalització del poder). Des de mitjans dels anys 60 (Llei de 1967) fins l'any 1974, es passa de 1.388 municipis (89 ciutats i 1.299 municipis rurals) a 275, i de 23 comtats a 14 (l'aglomeració de Copenhaguen inclosa). Es redefeixen i redistribueixen, alhora, les competències entre els ens locals, es duu a terme la reforma de l'administració local i dels mètodes de gestió (per exemple: introducció de la programació), es creen nous mecanismes de gestió descentralitzada i de participació a les ciutats, i es modifica el sistema de finançament dels ens locals (mitjançant subvencions de caràcter general i objectiu que garanteixen millor l'autonomia municipal i eviten la separació entre l'ens que gasta i el que paga).

A Suècia el procés de reforma local és probablement el que s'inicia més aviat a Europa, als anys 40: modificació de les estructures municipals, la fragmentació de les quals va impedir el desenvolupament i l'eficiència de les prestacions socials. Però també aquí és sobretot als anys 70 que s'aborden les qüestions territorials, institucionals i financeres conjuntament (municipi i comtat, entesos com a parts de l'Estat i no com a expressió només «d'interessos locals»). La importància atribuïda a la capacitat de promoure el benestar social i l'articulació de les competències locals amb les centrals, són característiques destacades de l'experiència sueca.

La primera fase de la reforma als anys 40 i 50 suposà passar de 2.500 municipis a 1.000, mentre que la segona fase, de mitjan dels 60 a mitjan dels 70, es passà de 1.000 municipis a 278 agrupaments de municipis. La dràstica reducció de càrrecs polítics locals (de més de 200.000 a menys de 50.000), es justificava per la major força i eficàcia de les Administracions locals i llur autonomia autoorganitzativa (nova llei municipal de 1977). També des del final dels 70, es fa un esforç per promoure la descentralització o desconcentració als grans municipis i crear nous mecanismes de participació política i ciutadana (partits, funcionaris, entitats, i ciutadans en general). La dècada dels 70 també posa a primera plana, tant a Suècia com a la resta d'Europa, la qüestió regional o provincial, en un doble sentit: democratització del comtat (donar prioritat a la representació política directa en lloc de donar-la a l'Administració perifèrica de l'Estat) i revisió de la seva funcionalitat (reducció del nombre i augment de la grandària dels comtats, redistribució de funcions i articulació amb els municipis). La lògica democràtica de la descentralització de l'Estat i el criteri de l'eficàcia social de l'Administració, apareixen com els principals factors dels canvis institucionals i territorials.

Per últim, una brevíssima referència als tres països mediterranis que en el curs dels 70 passen de la dictadura a la democràcia: *Portugal, Grècia i Espanya*. En els tres casos les noves Constitucions (1975 a Grècia, 1976 a Portugal, 1978 a Espanya) inclouen entre llurs objectius bàsics la descentralització de l'Estat, la regionalització de l'Administració i la potenciació dels poders locals. El nivell regional no cal dir que no ha estat institucionalitzat ni a Portugal ni a Grècia (només és utilitzat com a zona de planejament econòmic, més aviat teòric), a diferència d'Espanya (Estat de les Autonomies). El problema municipal comú a Espanya i a Grècia és el de la fragmentació municipal (8.000 i 6.000 municipis respectivament), però no és el cas de Portugal (cas excepcional a Europa, la institucionalització del municipi modern al segle XIX es féu sobre la

base d'unitats relativament grans: 300 municipis), i foren problemes comuns als tres, la confusió de competències amb altres nivells administratius, i la debilitat de les finances locals en un context de tradició centralista (política, administrativa i financera). Les noves lleis municipals (1976 a Portugal, 1980 a Grècia i probablement 1984 a Espanya) atribueixen una gran importància a l'autonomia municipal i també afavoreixen la descentralització de les grans ciutats (especialment en el cas portuguès).

## Segona part

### **Del creixement econòmic i metropolità a la crisi: sobre els seus efectes territorials i institucionals**

El creixement econòmic dels anys 50 i 60 encara fou industrial, però sobretot fou terciari i urbà. Les ciutats grans i mitjanes creixeren acceleradament, i en molts casos no foren les grans ciutats les que van créixer, sinó llurs perifèries, de vegades les més allunyades. Es constituïren les àrees o regions metropolitanes, veritables espais regionals altament urbanitzats, que van ser l'expressió territorial característica de l'expansió econòmica. Alhora s'accentuava els desequilibris territorials i moltes zones entraven en un procés d'estancament i decadència, mentre que a les àrees metropolitanes modernes i dinàmiques el creixement es pagava amb costos socials, de vegades molt alts, i les perifèries subequipades i marginades eren la trista expressió del desenvolupament. Malgrat tot, els progressos tecnològics dels mitjans de comunicació havien trencat la necessitat del continuïsm urbà i la mobilitat (social, residencial, quotidiana) es convertia en la principal característica de la vida urbana moderna.

Les velles estructures locals, que en molts casos procedeixen de l'Edat Mitjana o són gairebé sempre anteriors a la revolució industrial i urbana del segle XIX, queden ràpidament obsoletes. Zones del territori semiabandonades i crisi dels petits municipis, la població dels quals (si no emigra de la regió) és atreta per la ciutat gran o mitjana més propera (els nous mitjans de comunicació la fan més accessible), constitueixen un tipus de situació. L'altre és el fet metropolità que desborda i submergeix la gran ciutat, incapaç de gestionar-lo i de finançar-lo, i encara més a la diversitat de municipis petits i mitjans de l'àrea metropolitana. L'ens intermedi (província, departament, comtat), tampoc no és la solució: àmbits també anacrònics, tradició d'administració delegada de l'Administració central, competències molt especialitzades o residuals, com a ens locals. L'ens intermedi, amb menys legitimitat històrica i democràtica és molt més discutit.

El desenvolupament econòmic i les demandes socials plantegen, alhora, noves exigències als poders locals:

- a)** Creació d'infraestructures i grans equipaments per al sistema urbà (comunicacions, energia, etc.)
- b)** Serveis per a la població, les necessitats de la qual augmenten en quantitat i qualitat (ensenyament, sanitat, cultura, etc.).



c) Capacitat de planejament i programació d'inversió i de gestió a urbanisme, habitatge, obres públiques i serveis de competència local.

d) Resposta a nous problemes i demandes (per ex.: medi ambient, joventut, tercera edat...).

Aquestes exigències requereixen uns mitjans financers i una capacitat tècnica que només pooden obtenir-se si el territori i la població se situen per sobre d'uns mínims, que a la majoria dels casos no assoleixen ni els municipis ni els ens intermedis. Tingueu en compte que les Administracions locals han de ser capaces d'una gestió programada i informatitzada, han de reciclar i millorar sensiblement la qualitat del seu personal, necessiten un equipament material i tecnològic costós, han de negociar amb grans organitzacions públiques o empreses privades constructores o prestadores de serveis, etc...

La conseqüència de tot això una triple crisi dels poders locals: crisi de les estructures territorials, crisi funcional o de competències i crisi financera o de mitjans. Les reformes dels anys 60 i 70 han pretès respondre a aquesta triple crisi.

Els requeriments territorials de la participació política i social s'han modificat amb la consolidació de l'Estat de partits i de grans organitzacions sindicals i econòmiques i amb l'aparició dels moviments de base territorial o urbana (veïnals, comarcals) centrats unes vegades en el consum individual i sobretot en el col·lectiu (urbanisme, equipaments, etc.) i de vegades en qüestions que són comunes a la producció i al consum.

En el primer cas, les organitzacions polítiques i socials necessiten unitats territorials més grans, a diferència dels requeriments expressats tradicionalment per les petites oligarquies locals. En el segon cas, els moviments urbans o territorials responen a noves situacions que moltes vegades no es corresponen amb les estructures administratives (barris, zones afectades per una mateixa problemàtica econòmica, social o cultural, etc.). Per la qual cosa la reestructuració territorial dels ens locals també es converteix en una necessitat de representació i participació pública i social.

## Les noves realitats territorials

Els projectes de reforma local es troben davant d'un panorama territorial i institucional que, esquemàticament, és el següent:

a) Els *municipis*. En alguns països es fa la distinció entre comuna (nucli local elemental que correspon a les antigues parròquies) i municipi (institució que correspon a diverses comunes). El model administratiu francès (aplicat també a Itàlia i a Espanya) s'ha inclinat a considerar la comuna com la base del municipi, amb la qual cosa la fragmentació o el minifundisme municipal és molt més gran. La primera qüestió que s'ha plantejat la reforma local és fer viables els municipis, reagrupant els petits, que són la gran majoria (encara que paradoxalment no als països amb més municipis).

b) A les grans ciutats el problema és doble: reconèixer institucionalment la realitat col·lectiva dels barris o districtes (descentralització municipal) i institucionalitzar la relació de la ciutat amb el seu entorn o perifèria (àrea metropolitana).

La *descentralització municipal* s'ha plantejat com a resposta a moviments

o demandes socials (necessitat de tenir un interlocutor administratiu i, en alguns casos, de crear una estructura de representació política) i com a necessitat de desconcentrar la complexa i sectorialitzada Administració local, que cada dia ho és més.

Cal la *institucionalització metropolitana* per a crear així organismes responsables i estables per a gestionar el planejament i els grans serveis, així com per a redistribuir ingressos mitjançant la política d'equipaments i serveis socials. En ambdós casos es pretén augmentar el nivell de consens (a través de la representació política i la participació ciutadana) i promoure una major igualtat al territori (tot atribuint quotes de poder a les diverses àrees), a més dels objectius de caràcter funcional. Com ja hem vist anteriorment, tant la descentralització municipal com la institucionalització metropolitana són processos político-administratius iniciats però no culminats a la gran majoria de països europeus.

c) Els *ens intermedis* són les estructures més debatudes. Però, alhora, segurament és el nivell en el qual més s'ha experimentat. Podem distingir tres menes de casos. Primer: les velles estructures intermèdies (departament, província) que són ens locals i administració perifèrica de l'Estat. Malgrat que hagin estat molt criticades fins ara, s'han mantingut a la majoria de països (amb importants excepcions: Regne Unit, Països Escandinaus), especialment als llatins. Segon: ens intermedis nous, que unes vegades substitueixen els anteriors, i altres vegades s'hi afegeixen. En aquest darrer cas la seva consolidació és molt difícil, i es cau en el vici de l'incrementalisme (compensori). És el perill que té la comercialització. Han proliferat, sobretot, divisions territorials intermèdies de caràcter especial o sectorial, segons les necessitats de cada Administració pública (des dels vells partits judicials fins a les recents experiències de districtes escolars, sanitaris, etc.). I tercer: hi ha un nivell intermedi menys institucionalitzat que és el que està determinat per algunes actuacions públiques (per ex.: planejament urbanístic supramunicipal) o per determinades situacions problemàtiques (per ex.: requeriments o crisis de la principal activitat productiva) que responen o generen moviments socials. La complexitat d'aquest nivell intermedi unit a l'anacronisme que encara perdura de les estructures municipals, ens mena a la conclusió que cal una solució conjunta d'aquestes qüestions que racionalitzi i simplifiqui la institucionalització de la vida local.

d) El ressorgiment del nivell *Regional* és un dels aspectes més novells de la problemàtica territorial dels últims anys.

La reivindicació regionalista (o la proposta regionalitzadora) es recolza en uns casos en elements històrics, geogràfics i culturals (Escòcia i País de Gal·les, les nacionalitats espanyoles, Còrsega, les regions italianes d'estatut especial, etc.) i quasi sempre en la definició de grans àrees per al planejament territorial i la programació socio-econòmica. Les solucions institucionals que hi ha hagut, són de tres tipus. Primer: la solució federal. El paradigma és Alemanya (RFA). Hi ha una clara distribució de competències entre els Lander i l'Administració central, que no intervenen directament a l'àmbit regional. Segon: la solució per la via d'excepció. Es dona un estatut especial a les zones o territoris que tenen una especificitat històrica o una problemàtica socio-cultural i/o econòmica que el necessiten. Exemples: Escòcia i País de Gal·les, Còrsega, regions amb estatut especial a Itàlia. Tercer: la solució regionalista intermèdia (França, Itàlia,

Espanya). Això vol dir que en la pràctica es superposen els dos models, l'unitari de base centralista i l'autonomista amb tendències federalistes. El resultat és l'accentuació de l'incrementalisme político-administratiu amb les seves conseqüències d'encobriments, complexitats innecessàries, tensions insolubles entre els distints nivells, etc... No obstant això, i malgrat aquests avatars, la proposta regionalitzadora de l'Estat és sense cap mena de dubte, ambiciosa i interessant com a projecte descentralitzador i democratitzador de l'Estat. L'error és entendre-la com a una superposició d'administracions, és a dir, aplicada sense un procés paral·lel de simplificació i desmuntatge de les velles estructures perifèriques i centrals (en part) de l'Estat.

De tot el que s'ha dit fins ara, no hauria de deduir-se'n, que la reestructuració territorial de l'Estat i el projecte descentralitzador responguin a una ideologia política o administrativa que aconseguix d'imposar-se. Si això s'esdevé, és perquè prèviament no han tingut lloc processos econòmics i territorials que requereixen i fan possible una reorganització descentralitzadora de l'Estat a diferents nivells. La difusió industrial i l'existència d'un sistema de ciutats han de precedir la demanda regionalista. A la gran ciutat és la difusió d'activitats i funcions la que fa viable la descentralització municipal. Encara que ja hem vist que el procés no és únicament en sentit descentralitzador (àrees metropolitanes, ens intermedis més grans, reagrupament de petits municipis), sí que domina la tendència descentralitzadora, ja que àdhuc quan es promou la concentració, l'objectiu principal dels processos de reestructuració territorial és el de crear i consolidar ens locals i regionals viables o eficaços i representatius.

La descentralització de l'Estat apareix com una tendència resultant del mateix desenvolupament econòmic, necessària tant per a la seva continuació com per a respondre a la crisi de l'última dècada. La difusió de les activitats econòmiques, les complexes i múltiples funcions de les administracions públiques, la diversitat de demandes socials, les exigències de participació política, la conveniència de combinar la programació amb l'agilitat d'actuació, tant dels actors públics com privats i de trobar formes flexibles d'articulació entre ambdós, etc. tot això porta a la descentralització de l'Estat.

S'ha dit que la revolució tecnològica informacional necessita un Estat i una societat de caràcter obert, en els quals la informació de tota mena pugui circular lliurement. És a dir, converteix en no funcionals els models estatalistes, burocràtics i centralitzadors. Precisament la centralització político-administrativa, fins i tot en un marc d'Estat democràtic, és una disfunció important per respondre a les noves exigències econòmiques, socials i culturals que es deriven de la crisi econòmica o de la sortida de la crisi. La descentralització és una condició necessària de l'Estat que correspon a la societat postcrisi i postmoderna.

Però com que fins ara hem plantejat la reestructuració territorial de l'Estat en el marc del desenvolupament dels anys 50 a 70, convé detenir-se un moment en els efectes territorials i socials de la crisi i en les possibles respostes político-administratives.

## **Sobre l'impacte de la crisi econòmica**

La crisi econòmica dels anys setanta té indubtables efectes territorials i socials que, curiosament, no modifiquen l'orientació de les reformes empreses,

sinó que en alguns casos més aviat les acceleren (argument principal: administració pública més àgil i més propera a les situacions que afavoreixen la responsabilitat i la participació de la ciutadania), encara que en altres les frenen (argument principal: els costos financers, tant de la reforma descentralitzadora en si com de l'augment de la despesa pública en prestacions a la qual dóna lloc). Simplificant un xic es podria dir que la dreta (per exemple: Govern Thatcher) tendeix a frenar els processos de reforma dels anys 70 i que l'esquerra (Labour i socialdemòcrates anglesos, socialistes escandinaus i francesos, comunistes italians) els promou o defensa, malgrat que hi hagi importants excepcions en ambdós camps.

Vegeu primer alguns dels principals efectes socio-territorials de la crisi econòmica.

a) Estantament demogràfic de les grans ciutats. Es confirma i accentua a Europa una tendència que alguns especialistes perspicaços ja havien apuntat anteriorment en relació a USA i Regne Unit: la tendència profunda a la segona meitat del segle XX no és la del creixement, sinó la de l'estancament de les grans ciutats, inclòs el seu entorn immediat. Ara el fenomen es generalitza. Hi ha un ràpid descens de l'emigració de les zones rurals i també n'hi ha una mica des de les grans ciutats a la perifèria més allunyada de les àrees metropolitanes, vers petites o mitjanes ciutats que tenen un alt nivell d'activitat, o cap a les seves zones d'origen. Les grans ciutats no creixen, al contrari, envelleixen i comencen a perdre població.

b) El planejament urbà. El no creixement urbà i metropolità ha qüestionat el planejament urbanístic, instrumental, normatiu, administratiu i financer més o menys adequat per ordenar la urbanització futura, però molt menys per actuar sobre la ciutat existent. L'estancament demogràfic i la crisi econòmica enterboleixen la visió del demà, mentre que la diversitat de situacions i requeriments, la impossibilitat de mobilitzar grans recursos i la necessitat d'estimular (i no tant de controlar) la iniciativa dels actors privats, posa seriosament en crisi les concepcions finalistes, rígides i totals del pla. Amb el risc de llençar el nen juntament amb l'aigua bruta, àdhuc s'oposa el pla al projecte, i només es defensa la utilitat d'aquest últim. En qualsevol cas es liquiden les idees i propostes de grans realitzacions (noves ciutats perifèriques, xarxes arterials metropolitanes), cosa que treu justificació a l'activitat en l'àmbit local d'organismes perifèrics i àdhuc metropolitans, i en canvi reforça el paper dels ens més descentralitzats.

c) Les àrees metropolitanes dels anys seixanta, en procés d'institucionalització quasi sempre molt incomplet, també estaven fortament qüestionades. La crisi econòmica liquida una part de la base industrial i de l'ocupació, mentre que el canvi tecnològic en el sector terciari també suprimeix llocs de treball. Fracassen els programes d'atracció de noves activitats industrials, i la crisi del «welfare state» a aquest nivell minva les possibilitats de redistribució d'ingressos del centre a la perifèria. L'augment del dèficit públic i de les demandes de serveis socials fa que els municipis perifèrics se sentin pressionats per les exigències impositives dels organismes metropolitans o intermedis i que es frustren les seves peticions d'ajuda per a cobrir objectius assistencials. La crisi econòmica accentua el localisme, la competència entre els ens locals per aconseguir llocs de treball i recursos financers i la necessitat d'una acció pública, àgil i propera a la població. Quan l'organisme metropolità manté una política de des-

pesa pública alta, és objecte de l'oposició dels governs centrals que apliquen polítiques neoliberals d'austeritat. Per exemple: ofensiva del govern Thatcher contra el Gran Londres. Quan no la fan i a més són poc representatius de la perifèria (cas francès, per exemple), es palesa una rebel·lió dels municipis petits i mitjans de la perifèria contra les càrregues i tuteles que imposa l'ens metropolitana.

**d) Noves prioritats.** La crisi econòmica ha modificat les exigències o els reptes als quals han de respondre els ens locals. En el període de desenvolupament l'actuació pública local s'orientava vers el planejament, la realització de grans infraestructures i la inversió en equipaments. Ara s'ha de posar a primer terme la iniciativa econòmica que contribueixi a la creació de llocs de treball, la rehabilitació urbana i la prestació de serveis socials de caràcter sobretot assistencial. Lògicament aquest nou context afavoreix el procés descentralitzador, cosa que comporta una exigència de més gran precisió en la redistribució de competències i recursos públics cap a baix, i s'ha d'evitar, així mateix, la malversació i el burocratisme, que són conseqüència d'un excés de nivells administratius i de centralisme.

## **Administració i urbanisme a la societat post-crisi**

La *política urbana i de serveis*, competències tradicionalment dels poders locals, adquireix noves formes i nous continguts a la societat post-crisi, en la qual ens estem instal·lant.

Independentment de les polèmiques político-culturals, l'*urbanisme* actual tendeix a integrar pla, programa, projecte, gestió i execució, a donar prioritat a l'actuació en la ciutat construïda (rehabilitació, recuperació, revitalització) sobre la urbanització perifèrica i a cercar la cooperació dels actors privats en totes les fases del procés urbanístic. Aquest urbanisme més guerriller que militar (de guerra de moviments i no de posicions) només pot fer-se des d'estructures amb capacitat d'actuació global (no especialitzades, com s'esdevé amb els organismes autònoms) i que siguin propeers i representatives de la ciutadania.

La política de *serveis socials* avui s'enfronta amb una contradicció que sembla insoluble: la crisi financera de l'Administració pública (especialment local) i més demanda de serveis (els efectes de la crisi i l'empobriment de la població de les grans ciutats exigeixen respostes locals). L'agudització de tendències corporatives i la creixent marginació de grups socials (joves, parats, tercera edat, minories ètniques...) necessiten, també, respostes no sols assistencials, sinó respostes que generin noves solidaritats i que creïn rols socials actius. Una panoràmica tan complexa exigeix poders locals forts que assumeixin el protagonisme de tota l'activitat pública al territori (evitant així la compartimentació i la lentitud de la multiplicació d'administracions i de la burocràcia) i que superin la contradicció entre oferta limitada-demanda creixent mitjançant la promoció de la cooperació social, el recolzament a l'autogestió i el treball benèvol per un cantó, i una eficàcia més gran dels serveis públics per la via de la descentralització i de la participació, per l'altre.

Avui, ja ho hem dit, els poders locals s'han de plantejar la *política de reactivació econòmica i de creació de treball*. S'ha de constatar que el balanç europeu és, per ara, bastant pobre, però alhora els municipis i les regions més dinàmiques tendeixen a concedir-li una importància prioritària. Per una banda

s'accentuen rols tradicionals (infraestructures d'acompanyament, política fiscal i creditícia, promoció d'obres i serveis generadors d'ocupació local, modificació de la normativa urbanística, assistència als parats, etc.). Però apareixen nous camps i noves formes d'intervenció com són la compra de terrenys o d'empreses que després són cedides a privats, creació (o col·laboració) d'empreses de transició (per evitar la desaparició d'empreses en crisi), recolzament a les iniciatives de tipus cooperatiu o similars (societats anònimes laborals, per exemple), creació d'organismes d'informació i assessorament, formació d'actors econòmics privats (empresaris, mà d'obra...), ordenació i promoció d'activitats econòmiques (turisme, artesanía, comerç, etc.), promoció cultural i internacional de la ciutat o regió, etc. L'estreta relació entre l'activitat pública i el teixit social i el caràcter complex de la intervenció política afavoreixen la iniciativa local.

Hem dit que fins ara el balanç és pobre, car les aportacions de capital han estat superiors al treball generat i aquest ha estat més el resultat de l'economia submergida que de la inversió pública. Ara bé, les Administracions locals amb escassos mitjans i competències no han conquerit fins ara el protagonisme públic requerit i no han creat tampoc els instruments adequats (organització, normativa, personal) per a la intervenció econòmica.

La política econòmica local ens porta a plantejar-nos la validesa dels *models territorials* heretats, especialment el desequilibri àrees metropolitanes-espais regionals en procés de despoblament. La societat post-crisi revalora l'equilibri territorial entès com a grans espais regionals urbanitzats i estructurats per un sistema de ciutats no massa grans. El model «terza» Itàlia (Emilia, Toscana) per exemple, apareix amb més possibilitats de superació de la crisi que el model Gran Metropolí, més rígid i costós de mantenir.

S'esdevé que la societat post-crisi ha de resoldre el problema de la *Gran ciutat metropolitana*.

És especialment cara, però, a més, ha perdut en bastants casos una part important de la seva base econòmica productiva, ha expulsat la indústria i es troba amb un estoc subemprat de treballadors i d'infraestructures. Existeixen fenòmens de «tercermundització» de grans ciutats del món desenvolupat, augmenta la violència i la marginació urbanes, prolifera l'economia submergida i la delictiva, s'accentuen les desigualtats. La distribució desequilibrada del terciari i la baixa capacitat actual de la inversió pública no proporcionen mitjans suficients per a resoldre la crisi social i funcional de la gran ciutat. No obstant això, hi ha factors favorables a la recuperació: infraestructura, inèrcia locacional de les activitats i de les polítiques de reposició, prestigi per a les empreses, revaloració de la vida urbana entre sectors professionals i intel·lectuals, existència d'una gran demanda de la població resident, diversitat dels recursos i de les activitats, existència d'un fort equipament terciari, marc adequat per al desenvolupament de les noves tecnologies i per a iniciatives econòmiques intersticials... Aquests factors favorables només poden ser utilitzats a fons per poders polítics locals o regionals representatius, dinàmics i amb mitjans que fins ara solament tenia l'Estat. Així mateix els desequilibris i els problemes de la ciutat metropolitana necessiten una redistribució descentralitzada del poder i de la representació política per a promoure accions públiques reequilibradores i articulades amb el teixit social.

La crisi econòmica i el canvi tecnològic imposen noves obligacions i propor-

cionen noves possibilitats. Obligacions noves són, entre d'altres, *l'estalvi o l'austeritat*, (per exemple: energia, despesa pública) i la protecció del *medi ambient i de l'espai lliure i agrícola*. Noves possibilitats són les que es deriven de la *informatització*, de la *biotecnologia* i de la *robotització*. Aquestes obligacions i possibilitats exigeixen o permeten per una banda, àmbits de gestió pública superiors (per exemple: regions metropolitanes que integren ciutats, agricultura, indústria, parcs naturals, etc.). Però també necessiten nivells de descentralització molt més grans, ja que fa falta la cooperació social activa i l'agilitat de l'acció pública per a respondre a aquests nous reptes de la post-crisi.

Per últim, ha de tenir-se en compte, també, que la universalització econòmica i cultural ha generat una forta reacció social a favor de les *identitats locals i regionals*, de la convivència de base i de l'apropiació col·lectiva de l'espai. La legitimitat política avui no pot basar-se només en grans aparells estatals i partidaris, sinó que cada vegada més necessitarà estructures polítiques locals i regionals representatives. Els processos d'integració sòcio-cultural i els mecanismes de participació política més eficaços són els que funcionen a aquests nivells. Mitjans aparentment tan diversos com són la revitalització de barris i ciutats, la multiplicació de ràdios i televisions locals, el ressorgiment de cultures i sentiments regionals o nacionalitaris, la major vitalitat de moviment i associacions en relació als partits polítics clàssics, etc. demostren que el futur de la democràcia depèn en gran mesura del nivell i de la fortalesa dels processos descentralitzadors.

25 gener 1985  
Curs del Cinquantè Aniversari