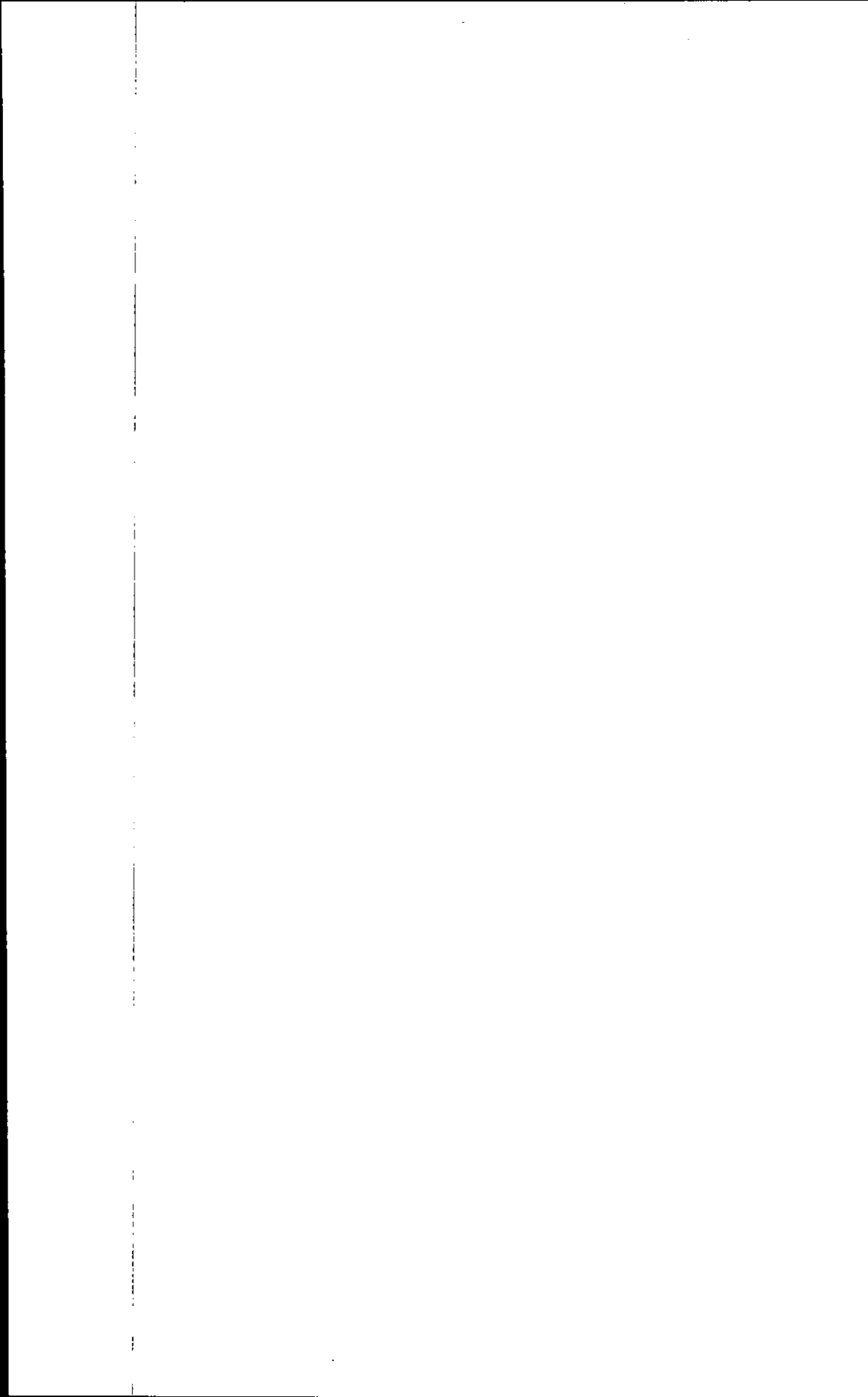


# CRÒNICA

---



## LES TRANSFORMACIONS DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIU LOCAL DE L'EUROPA OCCIDENTAL

TOMÀS FONT I LLOVET

Un dels fenòmens de major transcendència que s'està produint a Europa durant els últims decennis és, sens dubte, el profund procés de mutació a què està sotmès el model napoleònic d'estructuració de l'estat i del poder local. No són només les experiències regionalitzadores implantades als diferents països de tradició centralista, sinó també els canvis en el sistema general de relacions entre l'estat i les diferents collectivitats territorials, les dades que assenyalaran a primera vista l'inici d'aquesta tendència històrica cap a la revisió d'un model tan arrelat en els nostres països com el francès.

Per posar en comú les perspectives des de les quals es contempla aquest procés, a partir de les realitats que s'estan observant a França, Itàlia i Espanya, els dies 10 i 11 de gener d'enguany es va celebrar, a la Facultat de Dret de la Universitat de Montpeller I, un interessant col·loqui amb el lema que fa de títol d'aquesta crònica. Sota els auspicis del *Centre d'étude et de recherche sur la théorie de l'état* (CERTÉ) i de l'equip d'investigació sobre Polítiques Públiques Locals que, en el seu si, dirigeix el professor Paul Allies, el col·loqui va reunir una vintena de professors de les Universitats de Bolònia, Pisa, Saragossa, Barcelona i de la mateixa Universitat de Montpeller I, i també diversos alts funcionaris i personatges de la vida política francesa; també va comptar amb l'assistència dels alumnes del tercer cicle —estudis de doctorat en Dret i en Ciències Polítiques— de la universitat que va acollir el col·loqui.

Els temes específics proposats prèviament per a la reflexió dels participants van ser els següents: 1) La filosofia de les reformes; 2) La jurisdiccionalització i les noves tuteles; 3) Les polítiques públiques de les entitats locals. Al voltant d'aquests temes es van celebrar les tres successives sessions de treball en què es va estructurar el col·loqui.

L'obertura dels treballs va anar a càrrec del senyor Georges Sutra de Germa, diputat al Parlament Europeu, el qual va enquadrar el tema de la rees-

tructuració del poder local dins el més ampli fenomen de la construcció de les instàncies europees comunes als diversos estats i dins la filosofia de l'«Europa de les regions», que és present, com se sap, en tot el debat sobre el futur de l'actual organització política occidental.

El professor Luciano Vandelli, de la Universitat de Bolònia i associat de la Universitat de Montpeller I, va fer la presentació dels temes del col·loqui. La seva intervenció va posar en relleu la similitud que apareix en l'evolució dels sistemes organitzatius de Bèlgica, França, Itàlia i Espanya, cosa que faria aconsellable un tractament comú dels seus diferents aspectes, tal com es proposava fer en el col·loqui, però sense negligir en cap cas les diferents tradicions, fins i tot polítiques i sociològiques, que a cada lloc condicionen aquesta dinàmica. Dinàmica que comença, naturalment, amb l'impacte de la regionalització, però que inclou també, com ja s'ha dit, la recerca de nous equilibris del poder local, la redefinició de diversos nivells i la seva corresponent ubicació. D'altra banda, el presentador de les sessions va cridar l'atenció sobre alguns dels problemes comuns que apareixen en el debat que, seguint aquests fenòmens, es realitza a cada país: la fragmentació municipal, la seva superació i el problema de la gestió dels nivells més amplis que en resulten; les noves funcions atribuïdes al nivell intermedi (província, departament) entre municipi i regió en aparèixer aquesta (planificació, assistència tècnica, coordinació); el canvi de les relacions entre l'estat i els ens locals, propiciat també per la inserció de l'esglaió regional, però que a vegades contribueix, al contrari, a reforçar el paper de l'administració estatal; finalment, l'evolució del sistema de control sobre els ens locals cap a una progressiva jurisdiccionalització que va acompanyada, tanmateix, d'eventuals noves tècniques d'intervenció i tutela.

La sessió dedicada a «La filosofia de les reformes» va girar al voltant de les ponències del professor José Bermejo Vera, de la Universitat de Saragossa, i del professor Paul Allies, de Montpeller. El catedràtic espanyol va fer una completa síntesi dels passos seguits al nostre país des de la Llei de Bases de 1975 en l'intent d'enfrontar la reforma del règim local, i va passar a destacar els condicionaments polítics i socials que a cada moment han contribuït al seu avanç. També va posar èmfasi a assenyalar com les solucions normatives han estat quasi sempre respostes imperioses al protagonisme i a la iniciativa política dels municipis en la conquesta del seu espai propi. D'altra banda, el professor Bermejo va posar en relleu com una de les notes que caracteritzen les actuals posicions sobre el règim local és la renovada utilització del criteri de l'«interès» com a definidor de l'àmbit de l'autonomia local, criteri utilitzat tant per la jurisprudència constitucional com pel projecte de Llei de Bases del règim local.

La reforma francesa, segons va manifestar Paul Allies, obeeix a una doble finalitat: la modernització de l'administració de l'estat i la reforma del sistema de relacions entre l'estat i les collectivitats locals. I com a expressions o conseqüències més notables de la seva posada en pràctica, va assenyalar les següents: d'una banda, la «despolitització» de la presència de l'estat sobre l'administració local, a causa de la transformació del paper del prefecte, cosa que al mateix temps provocarà una pèrdua del paper polític dels administradors

locals, que es professionalitzen i augmenten en capacitat tècnica. D'altra banda, la recomposició dels nivells del poder local, que ha afavorit un reforç del departament com a administració protagonista de l'àmbit infrarregional i responsable de l'acció intermunicipal. Per la resta, la nova posició del departament ha propiciat una tendència a l'emancipació de l'òrgan executiu provincial enfront del Consell General.

La perspectiva general de les relacions entre centre i perifèria a Itàlia va ser l'objecte d'una ponència escrita que va enviar el professor Marco Cammelli, de la Universitat de Mòdena. Entre altres extrems, hi insistia sobre el paper central que han d'ocupar les regions com a lloc de pas obligat per a tota relació entre el poder central i el poder local. I en les conclusions indicava la rellevància que en el debat polític italià s'està atribuint a una eventual regionalització del Senat com a possible via d'integració política dels circuits locals en l'àmbit del poder central.

La jurisdiccionalització dels controls sobre l'administració local va ser el tema de la segona sessió. L'evolució del sistema espanyol va ser exposada pel professor Tomàs Font, de la Universitat de Barcelona, el qual va centrar la seva intervenció en l'anàlisi del poder de suspensió dels acords locals tal com s'ha anat modulant per la legislació recent i per la jurisprudència constitucional. Especial atenció es va prestar a l'actual projecte de Llei de Bases del règim local, i es va posar al descobert la complexitat del sistema de controls que s'hi amaga, a pesar de l'aparent simplicitat que ofereix la seva notable judicialització. Va assenyalar, finalment, com apareixen noves tècniques de relació —planificació, coordinació— que en determinades circumstàncies poden significar, en realitat, renovades formes de tutela.

La participació italiana en aquesta segona sessió va anar a càrrec del professor Alberto Azzena, de la Universitat de Pisa. En una concisa però substancial intervenció, va anar desvetllant i, quan calia, rebutant, les tendències actuals que es desenvolupen en aquell país pel que fa al tema dels controls. Així, la infructuosa, potser per errònia, recerca d'una tercera via entre el control judicial i el control administratiu sobre els ens locals; les pretensions de jurisdiccionalitzar les formes internes de control de l'administració; la discutida legitimació constitucional del control de legalitat en la creença —falsa?— que el control de legalitat és neutre; i finalment la contraposició entre la idea de l'autonomia local com una part del poder concedit per l'estat i la imposició, a la vegada, de controls d'oportunitat.

Enormement suggestiva va ser l'exposició del professor Dominique Rousseau, de la Universitat de Montpeller I, sobre el sistema francès després de la reforma de 1982. Amb un mètode d'anàlisi no estrictament jurídic —el control sobre els ens locals com un «mercat» on cada agent optimitza els seus recursos— va posar en relleu que la triple intervenció prefecte-jutge administratiu-Cambra Regional de Comptes es decanta a favor de la posició dels tribunals, els quals, a més a més, van conquerint més espais de poder que els previstos tímidament pel legislador, i que les entitats locals són les víctimes del joc de força que es manté entre les instàncies controladores. Va finalitzar criticant el resultat a què pot portar la situació actual: la juridificació de la

cosa política, que allunya el ciutadà del poder i el polític de la seva responsabilitat i converteix, en fi, la justícia en un control d'oportunitat.

En la tercera i última sessió, l'atenció va girar al voltant de la intervenció de Marcel Vidal, alcalde, conseller provincial, conseller regional i senador. La imatge personificada d'un element tan característic del sistema francès com és l'acumulació de mandats va permetre l'aproximació dels participants al funcionament real de les entitats locals en la projecció de les seves diferents «polítiques públiques» d'actuació. Va ser interessant constatar la «modernitat» dels àmbits a què es dirigeixen amb preferència aquestes intervencions —medi ambient, cultura, serveis socials, etc.— i també la densa interconnexió que hi ha entre els nuclis de decisió centrals i les administracions locals, articulada a través d'insòlits canals no objectivitzats.

El col·loqui va ser clausurat pel professor Michel Mialle, de la Universitat de Montpeller I, amb una excel·lent ponència de síntesi dels treballs desenvolupats. Especialment suggestiva va ser la seva posada al descobert dels diferents mètodes d'anàlisi i interpretació que havien fet servir els ponents i els participants en els debats per desxifrar els diversos problemes suggerits per la reforma de l'administració local. La interpretació històrica, la política, la jurídica i fins i tot la simbòlica, amb les implicacions que cada una arrossega, van ser, en definitiva, les diferents perspectives que van il·luminar el desenvolupament del col·loqui. En qualsevol cas, tanmateix, totes van coincidir a deixar traslluir-se una certa sensació d'escepticisme o, almenys, de prudència a l'hora de valorar la veritable capacitat renovadora dels processos de reforma sobre l'actual estat del sistema organitzatiu local.